



Rapport d'activité 2018

de la **CNAC** Commission Nationale d'Aménagement Commercial

Le mot du Président



Jean Girardon,
maire de Mont-Saint-Vincent (Saône et Loire),
président de la CNAC

La commission nationale d'aménagement commercial (CNAC) vous présente son rapport relatif à l'année 2018. Il m'importe en premier lieu de remercier très sincèrement les services de la direction générale des entreprises qui a très largement contribué à la rédaction de ce document, et qui, tout au long de l'année a effectué, dans un contexte de réformes portées par la loi ELAN, l'instruction des dossiers soumis à l'examen de la commission nationale.

Comme tous ceux qui l'ont précédé, ce rapport entend d'abord être un outil au service d'un équipement commercial performant et harmonieux sur l'ensemble du territoire national, répondant au triple impératif de la protection du consommateur, de la défense de l'environnement et d'un aménagement équilibré de l'espace. A ce titre, il reprend nombre d'informations particulièrement intéressantes pour tous les acteurs du secteur: élus locaux, opérateurs fonciers, enseignes, commerçants individuels ou franchisés, ainsi que leurs conseils. Pour ces derniers, en particulier, il n'est pas inutile de rappeler les différentes étapes de la procédure suivie devant la CNAC, depuis sa saisine en passant par l'instruction des dossiers, le déroulement des séances jusqu'au rendu de ses décisions ou avis. C'est l'objet de la première partie du rapport.

L'exercice 2018 est le premier pour la nouvelle commission. Ses décisions ont été prises et ses avis émis dans un contexte où les commissions départementales (CDAC) commencent à mieux intégrer les critères de la loi. Cela se traduit pour ces dernières par une baisse du pourcentage de projets acceptés (86 % au lieu de 89 % les années précédentes) et par un refus de 21 % des surfaces de vente projetées (contre 15 et 17 % les années précédentes). Il est à noter la baisse sensible du nombre de m² commerciaux demandés passés de 2.3 millions de m² en 2016 à 1,6 en 2018 ainsi que la diminution de la surface moyenne par projet (2073 m² en 2017 et 1850 m² en 2018).

Dans ce contexte, au cours de ses 22 séances, la commission nationale a eu à examiner 750 000 m² (contre 1,04 millions de m² en 2017). En 2018, elle a validé 55% des projets (59 % en 2017) et refusé 65% des surfaces présentées (contre 49 %) en 2017. Cela traduit incontestablement la volonté de la commission, avant même l'entrée en vigueur de la loi ELAN, de mieux prendre en compte les critères relatifs à l'intégration urbaine des projets, à leur bonne desserte en transports en commun, à la limitation de l'artificialisation des sols, à la qualité des insertions architecturales et paysagères.

Une des grandes satisfactions de la commission a été de noter la part de plus en plus importante des projets qui s'implantent sur des friches ou qui présentent des extensions limitées dont l'emprise est déjà imperméabilisée.

Avec la loi ELAN, l'analyse d'impact visera à faciliter l'implantation des commerces sur des sites délaissés. Les opérations de revitalisation de territoire vont faciliter les implantations en centre-ville. Le renforcement des critères prenant en compte les émissions de gaz à effet de serre générées par les projets et les surcoûts pour les collectivités locales en matière d'infrastructures va conduire la commission à engager un travail encore plus qualitatif.

La protection des centres villes va également prendre une place plus importante encore dans les décisions de la commission. Celle-ci a entrepris de rencontrer les principales enseignes pour dialoguer avec elles et préciser les nouvelles exigences issues des changements législatifs et réglementaires récents. La commission entend par ce dialogue montrer que son rôle de régulateur est exercé après une phase de pédagogie.

Très bonne lecture de ce rapport qui à la fois rend compte des décisions de la commission et apporte de nouveaux éléments de compréhension des règles et décisions s'appliquant à l'aménagement commercial.

Jean GIRARDON

SOMMAIRE



1 La procédure devant la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC)

Page 7

2 L'examen des projets par la CNAC

Page 15

3 Données relatives à l'activité des CDAC et de la CNAC et impact sur les territoires

Page 53

4 Les faits marquants

Page 79



Présentation du rapport d'activité 2017 de la CNAC à l'Assemblée nationale

1^{ère} Partie

La procédure devant la Commission nationale d'aménagement commercial CNAC

Copyright de la photo : ©DGE

Légende de la photo (de gauche à droite) :

CNAC : Benoît JIMENEZ (membre titulaire), Pierre-Etienne BISCH (membre titulaire),
Philippe SCHMIT (vice-président), Jean GIRARDON (président), Anne BLANC (vice-présidente),
Corinne CASANOVA (membre titulaire), Miche FUZEAU (membre titulaire).

Le passage en CNAC est régi par le code de commerce : articles L. 752-17 et suivants et articles R. 751- 1 et suivants.

A. La saisine de la CNAC

• Les personnes admises à saisir la CNAC

Les personnes admises à saisir la Commission sont mentionnées limitativement à l'article L. 752-17 du code de commerce. La CNAC peut être saisie par :

- le demandeur, porteur du projet ;
- le préfet ;
- tout membre de la CDAC ;
- tout professionnel dont l'activité, exercée dans les limites de la zone de chalandise, définie pour chaque projet, est susceptible d'être affecté par le projet, ou toute association le représentant.

La CNAC est principalement saisie par le porteur de projet en cas de refus (autorisation d'exploitation commerciale – AEC – simple) ou d'avis défavorable (permis de construire valant AEC – PC/AEC) de la CDAC.

En cas d'autorisation (AEC simple) ou d'avis favorable (PC/AEC) de la CDAC, la Commission nationale peut être saisie par toute personne qui justifie d'une qualité lui donnant intérêt à agir.

Si le recours est exercé par un professionnel autre que le porteur de projet, celui-ci doit d'une part, justifier d'une activité économique exercée dans la zone de chalandise du projet, et d'autre part, démontrer que le projet est susceptible d'affecter sa propre activité de façon suffisamment directe.

En 2018, **la Commission a déclaré irrecevables 15 recours** dont 11 présentés par des sociétés ne justifiant pas d'une activité économique exercée dans la zone de chalandise.

Par ailleurs, en application de l'article L. 752-17 du code de commerce, la CNAC peut se saisir d'office des projets excédant 20 000 m² dans le mois suivant l'avis émis par la CDAC.

• Le délai de recours

Conformément à l'article R. 752-30 du code de commerce, le recours doit être exercé dans le délai d'un mois :

- à compter de la notification de la décision ou de l'avis de la CDAC pour le demandeur,
- à compter de la réunion de la CDAC, pour le préfet et les membres de la CDAC,
- à compter de la dernière mesure de publicité faite de la décision ou de l'avis de la CDAC pour les autres personnes mentionnées à l'article L752-17 du code de commerce.

En 2018, la CNAC a été saisie de trois recours tardifs, déclarés irrecevable.

• L'obligation de notifier son recours

Le requérant, s'il est distinct du demandeur, doit notifier son recours à celui-ci dans les 5 jours du dépôt de son recours au secrétariat de la CNAC. A défaut, le recours est irrecevable et doit être rejeté par la CNAC.

En 2018, la CNAC a enregistré 1 recours pour défaut d'accomplissement par les requérants de cette formalité prévue à l'article R. 752-32 du code de commerce.

Outre les irrecevabilités, la CNAC a été conduite à ne pas se prononcer sur le fond de dossiers pour les motifs suivants :

Désistement = retrait du recours

Le requérant retire son recours, c'est-à-dire qu'il en dessaisit la CNAC. Ce désistement emporte extinction de l'action, c'est comme si le recours n'avait jamais été formé.

Le requérant a liberté de le faire pendant les deux premiers mois qui suivent la saisine de la CNAC, passé ce délai, la CNAC peut décider de rester saisie (article R.752-33 du code de commerce), mais à charge pour elle d'en informer toutes les parties 10 jours avant d'examiner le projet. La procédure poursuit alors son cours normal.

Rejet

La CNAC constate que le projet n'est pas soumis à autorisation d'exploitation commerciale. Elle prend une décision par laquelle elle indique n'avoir pas lieu de statuer sur le projet.

Exemple : surface de vente < 1 000 m² pour un magasin isolé, intégré initialement, par erreur, à un ensemble commercial > 1 000 m² de surface de vente.

Renonciation à projet

Le pétitionnaire déclare officiellement à la CNAC, par lettre recommandée avec accusé de réception, renoncer au bénéfice de l'autorisation ou de l'avis favorable émis par la CDAC, dont la CNAC est saisie dans le cadre d'un recours (NB : la renonciation n'a pas besoin d'être motivée). La CNAC prend acte de cette renonciation et annule l'avis ou la décision de la CDAC.

B. L'instruction des recours

La CNAC doit se prononcer dans un délai de 4 mois suivant sa saisine.

La Commission ne dispose pas de services propres. Le secrétariat de la Commission « *est assuré par les services du ministre chargé du commerce* »¹, plus précisément par le pôle de l'aménagement commercial de la Direction générale des entreprises² (DGE) animé par Luisa OLIVEIRA (secrétaire de la commission nationale d'aménagement commercial). Le commissaire du Gouvernement auprès de la Commission est le directeur général des entreprises ou son représentant. A la date de publication du rapport d'activité, il s'agit des quatre hauts fonctionnaires suivants : Emma DELFAU, Renaud RICHE, Alban GALLAND et Laurent WEILL.

L'instruction d'un recours commence par l'examen de sa recevabilité. Elle se poursuit par l'examen du projet du pétitionnaire, du dossier communiqué par le secrétariat de la CDAC, des moyens développés par les requérants et des réponses apportées par le porteur de projet.

Il est dans l'intérêt des pétitionnaires de faire parvenir au secrétariat de la CNAC des observations écrites aussi précises que possible sur le projet.

A la date de publication du rapport d'activité, 8 chargés de mission élaborent les rapports d'instruction au sein du bureau de l'aménagement commercial de la DGE : Karima BENALI-KERROUMI, Nadine BETHUNE, Anne-Marie BERTHIER, Camille HALVORSEN, Chloé LE ROUVREUR, Emmanuel MARC, Olivier MEUNIER, Isabelle MOISANT. Ils répondent également aux questions juridiques envoyées par les secrétariats des commissions départementales d'aménagement commercial. Le bureau de l'aménagement commercial dispose également d'un greffe composé de 4 personnes : Laurence CAZEAUX, Alexandra PATTU, Marie-Denise RAPHAN, Sabine SEBILLE, joignables à l'adresse fonctionnelle : greffe-cnac.dge@finances.gouv.fr. Les statistiques relatives à l'aménagement commercial sont gérées par Bernard BASDEKIS. Des demandes de pièces complémentaires sont faites lorsque le dossier du pétitionnaire n'est pas suffisamment complet, notamment sur la qualité des visuels montrant l'insertion du projet dans son environnement. Le projet ne doit pas être substantiellement modifié entre son passage devant la CDAC et son passage devant la CNAC car **la CNAC examine le projet qui a été soumis en premier ressort à la commission départementale d'aménagement commercial.**

Certains pétitionnaires, au cours de l'instruction devant la CNAC, communiquent les modifications qu'ils souhaitent apporter à leur projet, notamment pour prendre en compte les observations émises en CDAC ou dans le rapport de la direction départementale des territoires – DDT ou DDTM (et de la Mer) - pour les départements du littoral.

¹ Article R. 751-10 du code de commerce.

² Ministère de l'économie et des finances

La CNAC n'est pas fermée à des évolutions du projet qui contribuent à le rendre plus performant notamment dans le domaine environnemental (p. ex. : places de stationnement perméables, recours aux énergies renouvelables, végétalisation du site, meilleure intégration du bâtiment, etc...).

Toutefois :

- ces modifications ne doivent pas réviser substantiellement le projet ;
- les améliorations apportées au projet doivent faire l'objet d'une formalisation pour qu'elles puissent être prises en compte par la Commission ainsi que par l'autorité en charge de la délivrance du permis de construire. Il est demandé aux porteurs de projets d'exposer très clairement les modifications qu'ils apportent à leur projet dans un dossier additif. Ce dernier doit être adressé au secrétariat de la CNAC, préalablement à la séance de la CNAC au cours de laquelle le projet est examiné, avec, le cas échéant, les documents produits à l'appui de la demande de modification du permis de construire.

L'article R.752-34 dispose que la CNAC ne tiendra pas compte des pièces qui seraient produites moins de dix jours avant la réunion, à l'exception des pièces émanant des autorités publiques.

C. La présentation de dossiers complets

La liste des pièces constitutives du dossier du pétitionnaire est codifiée aux articles R. 752-6 et R. 752-7 du code de commerce.

Les dossiers doivent être complets dès leur dépôt au secrétariat de la CDAC.

Le secrétariat de la CNAC, lors de l'instruction du projet, ne doit avoir, en principe, qu'à demander un complément d'information mineur.

Les lacunes des dossiers portent le plus souvent sur :

- **l'imprécision de la présentation de l'aménagement et la mauvaise qualité des visuels montrant l'insertion architecturale et paysagère du projet.** Des photomontages, avec des vues prises en hauteur, sont indispensables pour permettre à la Commission de bien apprécier l'impact du projet sur son environnement immédiat ;
- **les faibles garanties de réalisation des aménagements routiers ou de l'amélioration de la desserte par les transports en commun.** Il appartient au pétitionnaire de démontrer, par la production d'actes juridiques (délibérations de collectivités locales ou EPCI, conventions de co-financement,...) que les infrastructures routières nécessaires au projet seront réalisées et financées ;
- **l'absence d'étude de trafic concernant l'évaluation des flux journaliers automobiles générés par le projet** sur les principaux axes de desserte du site ; une telle étude est indispensable pour les projets importants ;
- **l'impact du projet, notamment en matière d'animation de la vie urbaine.**

Le rapport d'instruction est communiqué aux membres de la Commission au plus tard 5 jours avant la séance, avec les pièces essentielles du dossier.

D. Le déroulement des séances

La CNAC se réunit généralement le jeudi, une semaine sur deux, dans les locaux de la DGE, situés 61 boulevard Vincent Auriol dans le 13^e arrondissement. Il n'y a généralement pas de séance en août.

• Les auditions

Les parties peuvent être auditionnées par la Commission pour présenter des observations orales à l'appui de leurs projets ou de leurs recours. Les élus qui en font la demande sont également entendus, soit pour soutenir le projet, soit pour s'opposer.

Lorsque la CDAC s'est prononcée favorablement sur le projet, la Commission auditionne séparément les requérants, éventuellement accompagnés des élus locaux défavorables au projet dans un premier temps, puis les porteurs de projets éventuellement accompagnés des élus locaux favorables au projet.

Lorsque la CDAC s'est prononcée défavorablement, la Commission reçoit le pétitionnaire qui a introduit le recours, éventuellement accompagné d'élus soutenant le projet, et dans quelques cas, les élus qui s'opposent au projet.

L'audition est un droit et non une obligation pour les parties qui peuvent s'en tenir à leurs observations écrites.

- **Les avis des ministres**

Sur chacun des dossiers examinés au fond, le secrétariat de la CNAC saisit pour avis le ministre chargé du commerce ainsi que le ministre chargé de l'urbanisme.

A la fin des auditions, le commissaire du Gouvernement communique aux membres de la CNAC les avis des ministres chargés du commerce et de l'urbanisme.

Le commissaire du Gouvernement expose ensuite oralement son propre avis, recommandant à la Commission de se prononcer favorablement ou défavorablement sur le projet examiné. Cet avis ne fait pas l'objet d'un document écrit. Le sens de l'avis est mentionné au compte-rendu de la séance.

- **Le délibéré**

Lorsque la Commission a pris connaissance des avis des ministres et du commissaire du Gouvernement, le président ouvre le délibéré.

Une discussion a lieu, plus ou moins nourrie, en fonction de l'importance et des enjeux des projets.

Elle se termine par un tour de table au cours duquel chaque membre indique s'il est favorable ou défavorable au projet examiné ou s'il s'abstient. Le président vote en dernier et sa voix est prépondérante en cas de partage des voix.

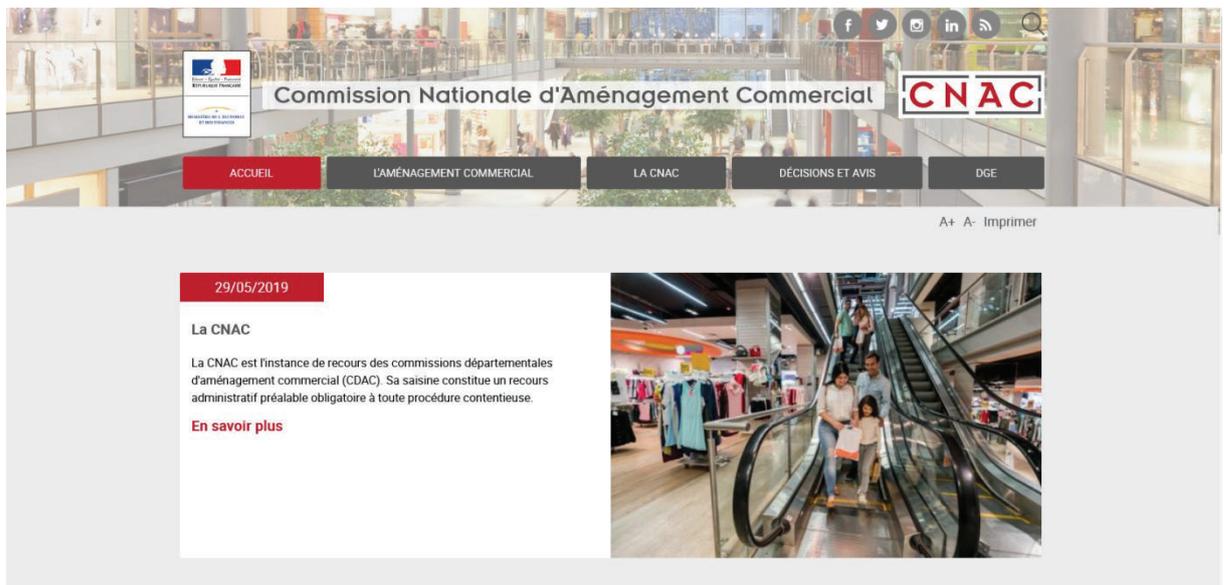
La CNAC a adopté un règlement intérieur en septembre 2019.

E. La communication des avis et décisions

- **Le sens de l'avis ou de la décision**

Dès le lendemain de la séance, le sens de la décision (AEC simple sans PC) ou de l'avis (PC/AEC) est mis en ligne sur le site internet de la CNAC : <https://cnac.entreprises.gouv.fr/decisions-et-avis/decisions-de-la-derniere-reunion-cnac>

Cette information est toutefois donnée à titre indicatif. Seul la décision ou l'avis signé du président de la CNAC fait foi.



- **La notification dans le délai d'un mois**

La décision ou l'avis, signé par le président, avec la mention des votes, est notifié dans le délai réglementaire d'un mois suivant la séance de la CNAC (article R.752-39 du code de commerce).

Les notifications des avis et décisions s'effectuent par lettre recommandée avec accusé de réception.

F. La dématérialisation croissante de la procédure

- **La saisine**

La CNAC est saisie par lettre recommandée avec accusé de réception. Cette date de réception du recours est importante et doit être incontestable puisqu'elle fait courir le délai d'instruction de 4 mois.

- **L'instruction**

Les envois de documents (mémoires notamment) et les échanges d'informations ont lieu principalement par voie dématérialisée. Il est demandé aux parties, dès l'introduction du recours, de communiquer au secrétariat de la CNAC une adresse électronique.

- **La séance**

Pour la préparation des séances, les membres de la CNAC ont accès aux documents sur une plateforme électronique. Les convocations aux séances leur sont adressées par voie électronique.



Présentation du rapport d'activité 2017 de la CNAC à l'Assemblée nationale, le 5 décembre 2018

2^{ème} Partie **L'examen des projets par la CNAC**

Copyright de la photo : ©DGE

Depuis la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 (dite « LME »), les commissions d'aménagement commercial examinent les projets au vu de critères relatifs à l'aménagement du territoire, au développement durable et à la protection des consommateurs :

*« Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 4 août 2008, la densité d'équipement commercial de la zone de chalandise concernée ne figure plus au nombre de ces critères. La seule circonstance que d'autres commerces similaires exercent leur activité dans la zone de chalandise du nouvel établissement n'est pas de nature à porter atteinte à l'animation de la vie urbaine ».*³

Ces critères d'appréciation des projets sont énumérés à l'article L. 752-6 du code de commerce, dont la rédaction a été modifiée par la loi relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises du 18 juin 2014 (dite ACTPE) pour une définition plus précise des critères et des points à prendre en considération par les commissions d'aménagement commercial.

Cette nouvelle version de l'article L. 752-6 étant entrée en vigueur le 18 décembre 2014, les décisions et avis de la CNAC de 2018 ont été rendus au vu de ce texte.

Désormais, le Conseil d'Etat et les cours administratives d'appel, ont examiné la légalité de décisions que la CNAC a rendues en application, pour près de 80% d'entre elles environ, de la nouvelle version de l'article L. 752-6 (contre 33 % en 2017).

A. Principes généraux

• Aménagement commercial et urbanisme

Malgré une jurisprudence constante, certains requérants tentent encore de mettre en cause la législation française sur l'urbanisme commercial qui, selon eux, serait contraire aux principes du droit communautaire. Refusant de nouveau de poser sur ce point une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne, le Conseil d'Etat a rappelé que ce régime d'autorisation ne fait pas double emploi avec d'autres législations relatives à l'urbanisme et l'environnement :

*« La procédure que les dispositions nationales rappelées ci-dessus organisent ne saurait faire « double emploi » avec d'autres procédures administratives, telles que le permis de construire, certaines autorisations spécifiques à la protection de l'environnement ou les règles régissant les établissements accueillant du public, qui ont une finalité différente ; que ces mêmes dispositions édictent des critères clairs et objectifs ; qu'elles n'instituent pas de « test économique ». »*⁴

Les cours administratives d'appel veillent au respect de ce principe et la CNAC se prononce au vu des critères de l'article L. 752-6, à l'exclusion de toutes autres dispositions issues de législations distinctes :

*« Les requérantes soutiennent que la CNAC ne pouvait légalement autoriser le projet en litige au motif qu'il comporterait la création d'infrastructures dans les bandes des 100 mètres jouxtant une voie expresse, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme. Toutefois, les autorisations d'aménagement commercial et les autorisations délivrées en application du code de l'urbanisme relèvent de législations distinctes et sont régies par des procédures indépendantes. Il suit de là que les requérantes ne sauraient utilement se prévaloir de ce que les terrains d'assiette du projet seraient inconstructibles en application des dispositions de l'article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme. »*⁵

*« En application de l'article L. 600-1-4 du code de l'urbanisme, les moyens relatifs à la régularité du permis en tant qu'il vaut autorisation de construire ne peuvent être invoqués à l'appui des conclusions dirigées contre l'AEC ; dès lors, les moyens soulevés par les requérants tirés de la violation par le permis des dispositions du plan d'occupation des sols applicable au terrain d'assiette suite à l'annulation par le tribunal administratif d'O**** de la mise en compatibilité du plan d'occupation des sols, ne peuvent qu'être écartés. »*⁶

³ CAA Marseille, 14 mai 2018, n° 16MA04400-16MA04425-18MA01398

⁴ CE, 11 février 2015, n° 370089 ; 3 avril 2015, n° 372435

⁵ CE, 2 mars 2015, n° 358179

⁶ CAA Nantes, 9 juillet 2018, n° 16NT02884

- **La procédure devant la CNAC**

La Commission nationale d'aménagement commercial n'est :

- **ni une juridiction** : en conséquence, la procédure suivie devant elle n'est pas soumise aux stipulations de l'article 6 de la convention européenne des droits de l'homme :

« Considérant que la décision attaquée n'émanant ni d'une juridiction, ni d'un tribunal au sens des stipulations de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, les moyens tirés de la méconnaissance de ces stipulations en raison de diverses irrégularités alléguées de la procédure devant la Commission nationale d'aménagement commercial ne peuvent qu'être écartés. »⁷

- **ni une autorité administrative indépendante** : elle ne figure pas dans la liste des autorités administratives indépendantes (AAI) et autorités publiques indépendantes (API) annexée à la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendante.

La CNAC est une commission administrative. Le législateur ne l'a pas dotée de pouvoir de sanction.

Toutes les décisions et tous les avis rendus par la CNAC sont motivés en fait et en droit.

La Commission nationale n'est pas tenue à une motivation exhaustive au regard de l'intégralité des critères d'appréciation des projets :

« Si, eu égard à la nature, à la composition et aux attributions de la Commission nationale d'aménagement commercial, les décisions qu'elle prend doivent être motivées, 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 ; qu'en l'espèce, la Commission nationale a satisfait à cette obligation. »⁸

Elle n'est également pas tenue de prendre parti sur chacun des motifs retenus par la commission départementale d'aménagement commercial lors de son examen dès lors que **sa décision se substitue à la décision initiale.**

La CNAC n'a pas à justifier, dans son avis ou sa décision, de la régularité de sa composition ou de l'envoi dans les délais de l'ordre du jour et des documents nécessaires à ses délibérations :

« Il ne résulte d'aucune disposition législative ou réglementaire ni d'aucun principe que les décisions de la CNAC doivent comporter des mentions attestant du respect de la règle du quorum, ou de l'envoi dans les délais de l'ordre du jour et des documents nécessaires à ses délibérations ; ainsi le moyen tiré de l'irrégularité de la décision attaquée au regard de l'article R. 752-49 du code de commerce ne peut qu'être écarté».⁹

B. L'application des critères de l'article L.752-6 du code de commerce

L'article L. 752-17-V du code de commerce dispose que la Commission nationale d'aménagement commercial émet un avis ou rend une décision sur la conformité du projet aux critères énoncés à l'article L. 752-6.

1. La compatibilité avec le SCoT ou le PLUi

Code de commerce, article L. 752-6

L'autorisation d'exploitation commerciale mentionnée à l'article L. 752-1 est **compatible** avec le document d'orientation et d'objectifs (DOO) des schémas de cohérence territoriale (SCoT) ou, le cas échéant, **avec les orientations** d'aménagement et de programmation des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) comportant les dispositions prévues au deuxième alinéa de l'article L. 151-6 du code de l'urbanisme.

La CNAC n'est pas compétente pour examiner la conformité des projets aux plans locaux d'urbanisme.

⁷ CE, 17 avril 2015, n° 374325

⁸ CE, 11 février 2015, n° 370329

⁹ CE, 2 mars 2015, n° 358179

Elle est tenue d'examiner leur compatibilité aux deux documents suivants, s'ils existent sur le territoire d'implantation :

- le schéma de cohérence territoriale (SCoT) ou
- le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) comprenant des dispositions relatives à l'équipement commercial et artisanal :

« La requérante ne saurait utilement se prévaloir de la méconnaissance, par le projet litigieux, d'une orientation d'aménagement et de programmation du plan local d'urbanisme communal, dès lors qu'aux termes de l'article L. 752-6 du code de commerce précité, seules les orientations d'aménagement et de programmation d'un plan local d'urbanisme intercommunal sont opposables aux autorisations d'exploitation commerciale »¹⁰.

La Commission fait une lecture assez souple de ces documents de planification qui ne doivent pas, par des dispositions trop prescriptives, faire obstacle de manière excessive à la **liberté d'installation**.

Ces documents de planification comportent de nombreuses orientations et objectifs auxquels les projets ne peuvent pas toujours répondre dans leur intégralité. **Il s'agit d'un contrôle de compatibilité et non de conformité.** Le Conseil d'Etat a confirmé que les projets peuvent ne pas satisfaire à toutes les orientations et objectifs des SCoT et **que c'est une compatibilité d'ensemble qui est recherchée :**

*« Considérant que l'article L. 122-1 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue de la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie et applicable au schéma de cohérence de C*** adopté le 20 octobre 2011 en vertu des dispositions de l'article 17 de la loi du 12 juillet 2010, dispose que les autorisations d'aménagement commercial doivent être compatibles avec les schémas de cohérence territoriale ; qu'il prévoit que, à l'exception des cas limitativement prévus par la loi dans lesquels les schémas de cohérence territoriale peuvent contenir des normes prescriptives, ces derniers doivent se borner à fixer des orientations et des objectifs ; qu'en matière d'aménagement commercial, s'il ne leur appartient pas, sous réserve des dispositions applicables aux zones d'aménagement commercial, d'interdire par des dispositions impératives certaines opérations de création ou d'extension relevant des qualifications et procédures prévues au titre V du livre VII du code de commerce, ils peuvent fixer des orientations générales et des objectifs d'implantations préférentielles des activités commerciales définis en considération des exigences d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement ou de qualité de l'urbanisme ; que si de tels objectifs peuvent être pour partie exprimés sous forme quantitative, il appartient aux commissions d'aménagement commercial non de vérifier la conformité des projets d'exploitation commerciale qui leur sont soumis aux énonciations des schémas de cohérence territoriale, mais d'apprécier la compatibilité de ces projets avec les orientations générales et les objectifs qu'ils définissent »¹¹*

Les cours administratives d'appel s'inscrivent dans cette appréciation :

*« Considérant qu'en vertu de l'article L. 122-1 du code de l'urbanisme, **les autorisations délivrées par la Commission nationale d'aménagement commercial doivent être compatibles avec les schémas de cohérence territoriale** ; qu'il résulte de ces dispositions qu'à l'exception des cas limitativement prévus par la loi dans lesquels les schémas de cohérence territoriale peuvent contenir des normes prescriptives, ceux-ci doivent se borner à fixer des orientations et des objectifs ; qu'en matière d'aménagement commercial, s'il ne leur appartient pas, sous réserve des dispositions applicables aux zones d'aménagement commercial, d'interdire par des dispositions impératives certaines opérations de création ou d'extension relevant des qualifications et procédures prévues au titre V du livre VII du code de commerce, ils peuvent fixer des orientations et des objectifs d'implantations préférentielles des activités commerciales définis en considération des exigences d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement ou de qualité de l'urbanisme ; que si de tels objectifs peuvent être pour partie exprimés sous forme quantitative, **il appartient aux commissions d'aménagement commercial non de vérifier la conformité des projets d'exploitation commerciale qui leur sont soumis aux énonciations des schémas de cohérence territoriale mais d'apprécier la***

¹⁰ CAA Nantes, 26 novembre 2018, n° 17NT02812

¹¹ CE, 11 octobre 2017, n° 401807-401809

compatibilité de ces projets avec les orientations générales et les objectifs qu'ils définissent»¹².

En 2018, la CNAC a ainsi apprécié favorablement la compatibilité de projets avec les documents d'urbanisme opposables :

- « *Considérant que le projet est compatible avec les orientations du SCoT en matière d'aménagement commercial **qui préconise notamment d'adapter l'offre à la fréquentation touristique et la commercialisation des produits locaux*** » (CNAC, 1^{er} février 2018, 3515T) ;
- « *Considérant que le projet est compatible avec les orientations du SCoT de L***, **en ce qu'il permet de « structurer l'offre du corridor de l'ex RN entre H*** et S*** » et qu'il permet également de renforcer l'offre de proximité en besoins occasionnels ; qu'il contribuera à limiter l'évasion commerciale*** (CNAC, 15 février 2018, 3511T) ;
- « *Considérant que **cette création s'inscrit dans une stratégie globale de renforcement commercial du centre-ville de D***** ; que le projet est compatible avec le SCoT de la région F*** **qui préconise notamment de « maintenir un bon niveau de présence du commerce de proximité »*** » (CNAC, 15 février 2018, 3499T) ;
- « *Considérant que le projet est compatible avec les orientations du SCoT de LM*** **qui définit la commune de L*** comme ville d'appui de la couronne métropolitaine et comme centralité commerciale d'appui*** » (CNAC, 26 avril 2018, 3570T) ;
- « *Considérant qu'il est compatible avec le schéma de cohérence territoriale (SCoT) de la communauté d'agglomération C*** ainsi qu'avec le document d'orientation et d'objectifs (DOO) **par sa contribution à la revitalisation des centres urbains ; que sa situation proche du centre-ville aura un effet d'entraînement pour le reste de l'attractivité économique et de la vie sociale, en ayant un impact moindre sur les milieux naturels*** » (CNAC, 24 mai 2018, 3595T) ;
- « *Considérant que S*** **est répertoriée comme étant une centralité périphérique principale ; qu'il s'agit donc d'un lieu identifié dans lequel le développement du commerce est prioritaire ; qu'en outre, le projet respecte l'objectif du SCOT de maintien de la classification actuelle de la zone en pôle intermédiaire*** » (CNAC, 13 septembre 2018, 3651D).

De même, le juge administratif a validé l'appréciation de la CNAC au regard des documents d'urbanisme opposables sur les projets suivants :

- « *Considérant que la commune d'E*** s'inscrit dans le périmètre du SCOT du C***, approuvé le 23 février 2012 ; que si le DOG de ce SCOT affirme l'importance de limiter, dans le C***, l'expansion des grandes surfaces, en particulier alimentaires, suffisantes pour les années à venir et prévoit leur implantation préférentielle dans les secteurs centraux de l'unité urbaine, il n'en résulte aucune incompatibilité du projet de la société d'exploitation P*** prévoyant l'implantation d'un supermarché d'une surface de vente de 2 018 m² dans la continuité urbaine d'E***, à proximité d'une zone d'habitation dense »¹³ ;*
- « *Le schéma d'orientation territoriale (SCOT) de la zone établi en 2006 tend à « favoriser l'intensification des activités économiques dans les tissus urbains existants et dans ceux des espaces qui seront ouverts à l'urbanisation, tous espaces en majorité très bien desservis, à terme, par les réseaux de transports publics. ». Le projet en cause se situe dans une zone urbaine et dans un espace bien desservi par les transports publics. A cet égard, il ne méconnaît pas le SCOT. »¹⁴*
- « *Considérant, en second lieu, que le document d'orientations générales(DOG) du schéma de cohérence territoriale (SCoT) de B***, qui vise notamment à structurer l'offre commerciale, prévoit que la zone dite de « La M*** », au sein de laquelle l'implantation du projet est prévue, constitue un des grands espaces de développement commercial contribuant à la diversification de l'offre et à l'adéquation avec le projet de développement du territoire, destiné à accueillir des ensembles commerciaux de plus de 1 000 m² de surface de plancher hors tissu urbain ; que, par ailleurs, il ne peut être utilement soutenu que le projet, qui porte sur l'implantation d'un magasin d'articles relevant du secteur des loisirs dans un grand espace de développement commercial, serait incompatible avec les orientations du DOG du SCoT relatives, d'une part, aux surfaces commerciales en équipement de la personne ou en équipement de la maison, qui prescrivent la réalisation*

¹² CAA Douai, 1^{er} février 2018, n° 17DA01193

¹³ CAA Lyon, 13 mars 2018, n° 16LY02339

¹⁴ CAA Marseille, 14 mai 2018, n° 16MA04400-16MA0425-16MA01398

- d'une étude d'opportunité et, d'autre part, à l'implantation des commerces et services de proximité, qui prescrivent la réalisation d'une étude ou d'un plan d'aménagement d'ensemble préalablement au déploiement d'espaces commerciaux en extension de l'urbanisation ; qu'en tout état de cause, le DOG ne peut légalement imposer par lui-même des obligations aux tiers, indépendamment de décisions administratives prises par les autorités publiques à leur égard, et ne peut davantage subordonner légalement les demandes d'autorisations d'exploitation commerciale à des obligations de procédure autres que celles prévues par les différentes législations en vigueur ; que, dès lors, le moyen tiré de ce que la CNAC aurait à tort estimé que le projet contesté était compatible avec le schéma de cohérence territoriale du b*** doit être écarté »¹⁵ ;
- « Si le Document d'Orientation et d'Objectifs du SCoT S*** recommande, dans la Z*** du pôle urbain, d'accueillir les nouveaux commerces en « privilégi(ant) la complémentarité des offres commerciales », il ne ressort pas des pièces du dossier que le projet serait incompatible avec un tel objectif, alors au demeurant que le SCOT recommande aussi de « Mobiliser en priorité le foncier libre ou les locaux commerciaux vacants en vue d'accueillir de nouveaux commerces »¹⁶
 - « Ce projet situé dans un pôle qualifié d'intermédiaire par le SCoT, constitue, au regard de l'importance modérée du supermarché alimentaire et du magasin de bricolage, un ensemble commercial d'importance locale et intercommunale. Eu égard à sa taille et à ses activités, il n'apparaît pas comme étant susceptible de remettre en cause les équilibres entre les différentes formes de commerce, recherchés par les auteurs du SCoT de L***, ou comme portant atteinte à l'attractivité des grands centre commerciaux mentionnés par le SCoT ». ¹⁷
 - « Pour refuser l'autorisation d'exploitation demandée, la CNAC, après avoir relevé que le SCoT du Pays de S*** prescrit de localiser les activités commerciales dans les centralités ou dans les ZACOM, a estimé que le site du projet se trouve à 1,3 km à l'est du centre bourg de P*** et à quelques centaines de mètres de la ZACOM du « C*** » et qu'il n'est toutefois pas localisé dans le périmètre de celle-ci. Toutefois, d'une part, il ressort des pièces du dossier que le projet présenté par la SCI de la C*** est situé sur un terrain qui jouxte la ZACOM du C*** dont il n'est séparé que par une voie. Ainsi, la CNAC, en considérant que le projet est situé « à quelques centaines de mètres » de cette ZACOM, s'est fondée sur des faits inexacts. »¹⁸ ; « Si le projet contesté, qui étend la surface commerciale existante de la société L***, va concourir à renforcer sensiblement l'offre en matière de vente de produits alimentaires déjà importante dans la ZACOM B***, sans apporter une diversification commerciale notamment en matière de vente d'équipements à la personne, il permet également le transfert d'une exploitation déjà présente dans la zone en répondant ainsi à l'objectif énoncé au document d'orientation et d'objectifs qui consiste à conforter l'armature existante de la ZACOM B***. Dans ces conditions, le projet autorisé n'est pas incompatible avec les objectifs précités du SCOT pris dans leur ensemble. »¹⁹

La CNAC a par ailleurs relevé l'incompatibilité de certains projets :

- « Considérant que le projet prendra place sur des parcelles naturelles, dans une zone peu urbanisée, située à 200 mètres du pôle « E*** L*** » ; qu'ainsi le projet n'est pas compatible avec les orientations du SCoT du C*** qui préconisent le maintien des coupures d'urbanisation ; qu'il n'est pas davantage compatible avec le principe de continuité avec une agglomération ou un village existant prévu par la loi « Littoral » ; qu'il génèrera une imperméabilisation supplémentaire des sols et contribuera à l'étalement urbain » (CNAC, 18 janvier 2018, 3517A) ;
- « Considérant que le projet n'est pas compatible avec les orientations du SCoT de M*** qui fixe comme objectif de réorienter le développement commercial vers des secteurs plus proches des lieux de vie et plus accessibles par les transports publics » (CNAC, 1^{er} février 2018, 3522D) ;
- « Considérant que la commune d'A*** est inscrite dans le périmètre du SCoT de la Communauté d'agglomération du Pays d'A*** adopté le 20 décembre 2012, auquel est intégré un document d'orientations générales ; que le projet n'est pas compatible avec ce document d'urbanisme qui préconise de veiller à l'équilibre de l'offre commerciale, en

¹⁵ CAA Marseille, 11 juin 2018, n° 17MA00284

¹⁶ CAA Bordeaux, 21 juin 2018, n° 16BX03123

¹⁷ CAA Douai, 27 septembre 2018, n° 17DA01384

¹⁸ CAA Nantes, 12 novembre 2018, n° 17NT00976

¹⁹ CAA Lyon, 6 décembre 2018, n° 17LY01084-17LY01184

- maintenant, confortant et préservant le commerce de proximité, ainsi qu'en densifiant les zones commerciales existantes ; que le projet ne s'implantera pas dans une zone commerciale existante identifiée par le SCoT » (CNAC, 1^{er} février 2018, 3491T) ;*
- *« Considérant que le projet générera une importante consommation de foncier, a fortiori agricole, et sera facteur d'étalement urbain, voire de mitage du territoire ; que, pour ce motif notamment, le projet est incompatible avec le SCoT en vigueur » (CNAC, 15 mars 2018, 3522D) ;*
 - *« Considérant que la compatibilité du projet avec le SCoT n'est pas établie ; qu'en effet, comme le souligne la direction départementale des territoires, le document d'orientations et d'objectifs (DOO) du SCoT interdit l'implantation de commerces dans les zones d'activités économiques (ZAE) de type 2, sauf pour les projets en lien avec la ZAE ; que, précisément, la zone d'implantation du projet, dont la superficie dépasse les 3 ha, est une ZAE de type 2 d'après le SCoT et qu'il ne ressort pas du dossier en l'état que le projet serait en lien avec les activités de la zone, l'aménagement de cette dernière étant encore peu avancé » (CNAC, 15 mars 2018, 3533T) ;*
 - *« Considérant que le projet n'est pas compatible avec les nouvelles orientations du SCoT du Pays de Lorient, dont la révision a été approuvée le 16 mai 2018, et qui préconise notamment dans son document d'orientations générales « d'affirmer prioritairement le renforcement de l'ensemble des cœurs de ville » (CNAC, 13 septembre 2018, 3659D) ;*
 - *« Considérant que le document d'aménagement commercial (DAC) du schéma de cohérence territoriale (SCoT) prévoit que l'implantation de commerces de plus de 300 m² devrait se faire en priorité au sein de la ZACOM identifiée de S*** ; que tel n'est cependant pas le cas du présent projet alors qu'il n'y a pas de démonstration suffisante de l'inexistence de friches ou de possibilités d'installation au sein de cette ZACOM ou dans l'enveloppe urbaine » (CNAC, 11 octobre 2018, 3690T) ;*

Le juge administratif a validé cette appréciation de la CNAC :

- *« Contrairement à ce que soutient la SCI P***, le site d'implantation du projet n'est pas situé au sein d'une zone commerciale de fonctionnement périphérique (...) mais dans une zone industrielle, alors que l'orientation 4.3.3 du SCoT intitulée « refuser le mitage commercial » est déclinée en objectifs dont afin « d'éviter le développement dans les espaces interstitiels » et « de réserver les zones d'activités économiques aux activités de production » (...) il s'implantera dans une zone industrielle que les auteurs du SCoT ont souhaité protéger contre la pression urbaine et commerciale en évitant les implantations de commerces qui ne sont pas nécessaires aux besoins quotidiens des salariés des entreprises déjà présentes dans la zone industrielle. (...) Le projet n'est pas compatible avec le DOO du SCoT. »²⁰ ;*
- *« Bien que le représentant du syndicat mixte en charge du SCOT ait donné un avis favorable au projet lors de son examen par la CDAC, il a néanmoins précisé que l'un de ses principaux problèmes était la proportion de commerce dédiés aux équipements de la personne et qu'il souhaitait que leur surface de vente soit revue. Dans ces conditions, le projet autorisé fait obstacle, par l'ampleur des surfaces destinées à l'équipement de la personne, à la réalisation des orientations du schéma de cohérence territoriale en matière d'équipement commercial. S'il satisfait, par ailleurs, à un autre objectif du schéma de cohérence territoriale relatif à la gestion économe des espaces, plus particulièrement en matière de stationnement, cette circonstance n'est pas susceptible de relativiser l'atteinte ainsi portée. Dès lors, la CNAC, n'a pas commis d'erreur d'appréciation en considérant que le projet en litige n'était pas compatible avec les orientations du SCoT. »²¹*

Enfin, pour les territoires non couverts par un SCoT et non ouvert à l'urbanisme avant le 4 juillet 2003, la CNAC demande l'obtention par le porteur de projet d'une dérogation préfectorale :

- *« Considérant que le SCoT du Pays de P***, dont le périmètre a été validé le 20 septembre 2012, est toujours en cours d'élaboration ; que l'article L.142-4 du code de l'urbanisme prévoit qu'en l'absence de schéma de cohérence territoriale (SCoT), il ne peut être délivré d'autorisation d'exploitation commerciale à l'intérieur d'une zone ou d'un secteur rendu constructible après la date du 4 juillet 2003 ; que le site du projet a été rendu constructible le 28 septembre 1990 lorsque l'ancien POS a été approuvé » (CNAC, 15 février 2018, 3520D).*

²⁰ CAA Bordeaux, 1^{er} mars 2018, n° 17BX01358

²¹ CAA Marseille, 9 avril 2018, n° 17MA00133

2. Les considérations d'aménagement du territoire

Code de commerce, article L. 752-6

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 ;

• **Localisation et intégration urbaine**

La CNAC examine avec une attention particulière la bonne intégration urbaine des projets de création de magasins ou d'ensembles commerciaux. L'implantation en centre-ville ou en continuité du tissu urbain, la proximité de l'habitat ou l'implantation dans une zone d'activité commerciale et la bonne accessibilité par tous les modes de transport sont les principaux points de contrôle de la Commission au titre du critère relatif à l'aménagement du territoire.

A titre d'exemples, en 2018, la CNAC s'est prononcée favorablement sur les projets suivants :

- « *Considérant que le projet prendra place à 500 mètres du centre-bourg de C***, à proximité d'un ensemble commercial L***, dont il permettra de compléter l'offre ; qu'il contribuera à redynamiser le centre-bourg de C*** qui n'accueille actuellement que peu de commerces de proximité* » (CNAC, 1^{er} février 2018, 3493T) ;
- « *Considérant que le projet est situé en bordure de l'avenue F***, axe majeur traversant la commune de M*** d'Est en Ouest, à 1,3 km du centre-ville ; que le site est intégré dans le tissu urbain, à proximité des quartiers d'habitations, dans un environnement immédiat bordé d'activités artisanales, entreprises et commerces* » (CNAC, 15 février 2018, 3511T) ;
- « *Considérant que le projet, est situé à proximité de zones d'habitations, et de rues commerçantes ; que la Commission nationale d'aménagement commercial a émis un avis favorable, à la demande de l'une des sociétés requérantes (SAS V***), pour la création d'un ensemble commercial dénommé P*** à proximité immédiate du projet ; que, tout comme ce dernier, le présent projet s'intègre dans une initiative de renouvellement urbain dénommé P***, porté par la commune de D**** » (CNAC, 12 avril 2018, 3562T) ;
- « *Considérant que le motif de la délocalisation du magasin B*** à C*** est la diminution notoire de la fréquentation par la clientèle de la zone commerciale de l'E*** ; qu'il s'agit d'un site mal desservi par les transports en commun et doté d'une infrastructure routière peu adaptée ; qu'un nombre important de commerces qui y étaient implantés ont déjà quitté la zone ; que l'activité du pétitionnaire, implanté dans cette zone depuis plusieurs années, y est en forte décroissance, mettant aujourd'hui en péril sa survie* » (CNAC, 13 septembre 2018, 3652D) ;
- « *Considérant que le projet de jardinerie sera situé dans un parc d'activités A*** autorisant les activités commerciales, qu'il permettra, par son offre essentiellement végétale, de répondre aux besoins des consommateurs dont la population augmente sensiblement et de limiter les déplacements* » (CNAC, 8 novembre 2018, 3709T).

La Cour de Bordeaux considère cependant que, « *alors que le terrain d'assiette du projet se situe en périphérie de la commune d'U***, à 1,2 km du centre-ville, la loi n'implique pas que le critère de la contribution à l'animation de la vie urbaine ne puisse être respecté que par une implantation en centre-ville. Il ressort des pièces du dossier et notamment du rapport d'instruction que le projet est situé à 700 m du magasin existant, dans une zone accueillant des activités commerciales et dans un rayon comparable par rapport au centre-ville. Ce transfert et cette extension ont pour finalité de proposer aux clients une offre de produits de bricolage et de jardinerie, alors qu'un magasin concurrent, d'une surface équivalente implantée dans la commune doit fermer, et qu'il n'existe qu'un seul commerce en centre-ville. Le projet est susceptible d'améliorer le confort d'achat des consommateurs sans avoir d'effet néfaste sur l'animation du centre-ville en évitant par ailleurs une évasion commerciale vers les commerces spécialisés distants de plus de 20 km. La circonstance que la commune ait engagé une politique de redynamisation du centre-ville en privilégiant le comblement de ses « dents creuses », et alors que le plus grand terrain disponible en centre-ville, d'une superficie de 5 000 m², ne peut raisonnablement accueillir le projet, ne saurait à elle seule révéler que le projet méconnaîtrait l'objectif de protection des consommateurs ou celui de*

l'aménagement du territoire pour ce qui concerne son impact sur l'animation de la vie urbaine »²² (annulation du refus de la CNAC).

Les opérations favorisant les mixités fonctionnelles en milieu urbain constituent une présomption de bonne intégration urbaine :

- « *Considérant que le projet global prendra place dans le centre-ville d'A***, sur un site d'une superficie de 22 264 m², en bordure de la S*** et de la RD*** ; que de nombreux immeubles d'habitations et équipements publics sont installés autour du projet ; qu'il contribuera à la revalorisation du secteur IH et à accroître l'offre commerciale en zone urbaine » (CNAC, 15 février 2018, 3504T) ;*
- « *Considérant que le projet s'inscrit dans une opération mixte (commerces, crèche, logements, bureaux) conduit par la Communauté Urbaine de D***, qui a lancé au printemps 2015 un appel à projet pour revaloriser une partie du centre-ville » (CNAC, 15 février 2018, 3499T) ;*
- « *Considérant que ce projet participera à la refonte globale de la zone en y apportant plus de cohérence et en améliorant la qualité de l'urbanisme en entrée de ville » (CNAC, 13 septembre 2018, 3651D).*

L'éloignement des lieux de vie et l'implantation de projets en dehors du tissu aggloméré sont considérés comme ayant des effets négatifs en matière d'aménagement du territoire :

- « *Considérant que par sa position géographique en zone péri-urbaine le site est difficilement accessible en modes doux pour les habitants du centre-ville et des quartiers voisins » (CNAC, 1^{er} mars 2018, 3516T) ;*
- « *Considérant que ce projet de forte ampleur entrainera l'apparition d'un nouveau pôle commercial de périphérie, éloigné des lieux de vie, susceptible de fragiliser l'animation de la vie urbaine sur la commune de Muret alors que, selon les informations transmises par le pétitionnaire, la commune connaît déjà un taux de vacance commerciale de l'ordre de 21 % » (CNAC, 29 mars 2018, 3548AS-3548T) ;*
- « *Considérant que le projet entrainera la création d'un nouveau pôle commercial de périphérie et ne contribuera pas à l'animation du centre-ville à laquelle il est susceptible de porter atteinte du fait de la taille réduite de certaines de cellules projetées ; qu'il ne contribue pas non plus à la mixité fonctionnelle des tissus urbains existants » (CNAC, 5 juillet 2018, 3631T) ;*
- « *Considérant que le projet est localisé dans un secteur éloigné de 1,5 km du centre-bourg de C***, en périphérie d'une zone industrielle dénommée « ZI Sud Est » ; que ce secteur accueille aujourd'hui des activités dédiées principalement à l'automobile ; que le plus important quartier d'habitations, qui se situe à 350 mètres, est séparé du site du projet par la RD***, axe à 2X2 voies qui supporte un trafic conséquent » (CNAC, 19 juillet 2018, 2811DR).*

L'implantation sur des espaces naturels ou agricoles ou générant de l'étalement urbain renforce l'appréciation défavorable du projet :

- « *Considérant que le projet s'implantera sur un terrain agricole, éloigné du centre-ville » (CNAC, 1^{er} février 2018, 3498T) ;*
- « *Considérant que le projet prendra place sur un site naturel d'une superficie de 51 682 m², à environ 37,7 kilomètres du centre-ville d'H*** ; qu'il sera éloigné des zones d'habitation, les logements les plus proches du site étant à environ 1 kilomètre ; que le projet entrainera donc la création d'un nouveau pôle commercial de périphérie » (CNAC, 1^{er} mars 2018, 3532D) ;*
- « *Considérant que le projet imperméabilisera 66 005 m², soit plus de 53% du terrain d'assiette, et prendra place sur une parcelle actuellement boisée ; qu'aucune étude sur l'impact environnemental du projet n'a par ailleurs été fournie » (CNAC, 12 avril 2018, 3566T) ;*
- « *Considérant que le projet s'implante sur l'un des derniers terrains agricoles encore exploités à A***, vierge de toute construction ; qu'il imperméabilisera 15 879 m² soit 63% du terrain d'assiette » (CNAC, 12 avril 2018, 3571T) ;*
- « *Considérant que le projet se situe sur un terrain libre de toute construction, d'une superficie totale de 15 769 m², situé à près de 4,5 kilomètres du centre-ville et à plus de*

²² CAA Bordeaux, 15 mars 2018, n° 15BX02124

500 m des dernières habitations ; qu'il est ainsi facteur d'étalement urbain » (CNAC, 11 octobre 2018, 3686T).

Les zones commerciales (ZACom) et zones d'aménagement concertées (ZAC) constituent a priori des secteurs d'implantation privilégiés, gages d'une bonne intégration urbaine :

- « Considérant que le projet, compatible avec le SCoT de la communauté d'agglomération S***, s'implantera dans une zone commerciale, et, plus précisément, dans un ensemble commercial qui a ouvert ses portes en 1984 et n'a plus subi de modification depuis 15 ans et la création de l'E*** » (CNAC, 15 février 2018, 3519T) ;
- « Considérant que le projet est situé dans une zone à vocation d'accueil d'activités économiques à caractère de commerces en continuité du tissu urbain ; qu'il est compatible avec le SCoT de l'agglomération t*** ; que la zone de chalandise connaît une importante hausse démographique, sa population ayant augmenté de +13,3 % entre 1999 et 2015 » (CNAC, 1^{er} mars 2018, 3537T) ;
- « Considérant que le projet porte sur l'extension d'un ensemble commercial situé en zone urbaine, à environ 2,7 kilomètres du centre-ville de V*** et à environ 1 kilomètre du centre-ville de M*** ; qu'il contribuera à renforcer l'offre commerciale et à redynamiser le pôle commercial C*** » (CNAC, 12 avril 2018, 3561D) ;
- « Considérant que, destiné, pour l'essentiel, à réorganiser le supermarché L***, le projet ne perturbera pas les équilibres commerciaux à l'échelle du bassin de vie ; qu'au surplus, la zone commerciale V*** apparaît comme le fruit d'une démarche commune aux élus locaux et à l'Union des commerçants d'A***, association dont les exploitants du parc V*** sont adhérent » (CNAC, 26 avril 2018, 3574T) ;
- « Considérant que le projet est situé sur des parcelles actuellement vides de toute construction, faisant partie de l'emprise de 16 hectares achetée antérieurement par la communauté de communes de l'O*** pour la réalisation de la zone d'activités intercommunale du S*** ; qu'après réalisation de la première partie de la zone d'activités sur une surface de 8 hectares, le foncier restant a été réservé en partie pour la réalisation du projet ; que l'exploitation agricole actuelle de ces parcelles ne résulte que d'un accord provisoire d'utilisation ; que, par ailleurs, le document stratégique d'urbanisme commercial de la communauté de communes prévoit l'accueil des commerces de moins de 500 m² dans le centre-ville, en raison des risques d'inondation et l'implantation du présent projet sur le terrain d'assiette afin d'éviter l'évasion commerciale vers les pôles situés hors la zone de chalandise » (CNAC, 26 avril 2018, 3572T) ;
- « Considérant que **le projet s'insère dans un programme urbain dénommé ZAC des O***, prévu au Projet d'Intérêt Général, qui accueillera de nouveaux logements prévus pour accompagner la forte croissance démographique de la zone** ; que ce projet fera partie des commerces de proximité de la ZAC et contribuera à renforcer la future centralité de la commune de C*** ; que, par ailleurs, il ne prévoit pas de galerie marchande afin de ne pas concurrencer les commerces de rez-de-chaussée qui s'implanteront en pied d'immeubles » (CNAC, 27 septembre 2018, 3681T) ;
- « Considérant que le projet concerne la création d'un ensemble commercial localisé au Sud de L***, dans la ZAC M*** ; **que l'un des objectifs de la ZAC est de rééquilibrer cette partie de la commune jusque-là à usage essentiellement d'habitat, en favorisant l'implantation d'activités économiques et d'équipements de proximité notamment sportifs et commerciaux** ; que l'opération entre dans sa dernière phase dans ce secteur avec une livraison prévue en 2024 » (CNAC, 27 septembre 2018, 3671T).

L'implantation dans une zone d'activités ou à proximité reste cependant soumise à appréciation au cas d'espèce, sans caractère d'automatisme, notamment lorsque la réalisation du projet aurait pour effet de créer ou renforcer une nouvelle polarité commerciale dans une zone dédiée aux activités artisanales, industrielles ou de services :

- « Considérant que le projet prévoit la réhabilitation d'un bâtiment existant désaffecté au sein d'une zone à vocation d'activités économiques ; que néanmoins cette zone d'activités doit conserver une vocation artisanale, face à une pénurie importante de foncier sur le territoire de la communauté d'agglomération ; que l'implantation du point permanent de retrait pourrait de surcroît entraîner la réalisation d'autres projets de commerces à proximité immédiate, ce qui viendrait ainsi contrarier encore un peu plus le caractère artisanal de la zone » (CNAC, 29 mars 2018, 3545D) ;
- « Considérant que, bien que ce projet permette de résorber une friche industrielle et s'inscrive dans l'objectif de limiter la consommation d'espace, il ne paraît pas cohérent avec

- les activités existantes, de type industriel, de la zone d'activités de M***, et induirait la création d'un nouveau pôle commercial le long de la RD*** ; que, de plus, l'offre commerciale alimentaire développée par le projet ne serait pas complémentaire à celle existant sur la commune ; que l'implantation de ce type de commerce pourrait avoir un impact non négligeable sur le maintien des commerces de centre-bourg » (CNAC, 29 mars 2018, 3557D) ;
- « Considérant qu'il s'inscrit dans le cadre de la ZAC N***, s'étendant sur une vingtaine d'hectares constitués de terrains nus, anciennement à vocation agricole, et de friches industrielles ; que le pôle commercial se développe sur 10,1 ha à l'Est de la ZAC et vient en continuité du centre commercial des C*** ; que sur la totalité du présent projet, seules les deux mêmes enseignes sont connues, ne permettant toujours pas d'apprécier les effets du projet sur l'animation de la vie urbaine ; que ce projet ne favorise pas l'implantation d'une offre de proximité, et ne contribuera pas à redynamiser le centre-ville ; qu'il est situé entre deux centres commerciaux existants, disposant chacun d'une offre plus importante et qui connaissent déjà des difficultés de commercialisation de cellules inexploitées » (CNAC, 21 juin 2018, 3607T) ;
 - « Considérant que ce départ en périphérie de la commune de F*** d'un commerce qui tient une place importante dans le tissu économique de centre-ville est de nature à fragiliser la dynamique amorcée en renforçant encore une zone commerciale déjà conséquente au détriment de l'offre de proximité » (CNAC, 5 juillet 2018, 3632T) ;
 - « Considérant que l'ensemble des 4 projets soumis à la Commission sera situé dans le Parc d'Activités des B***, dans le prolongement d'un pôle commercial accueillant déjà de nombreux équipements commerciaux autour d'un hypermarché A*** de 11 400 m² ; qu'aucune zone d'habitation n'est située autour des projets ; que ce nouvel ensemble commercial de périphérie, éloigné des centres-villes, ne contribuera donc pas à l'animation de la vie urbaine » (CNAC, 11 octobre 2018, 3679AS) ;
 - « Considérant que le parc d'activités V*** sur lequel le projet a prévu de s'installer, situé à 3 km du centre-ville de G***, est avant tout conçu pour accueillir des entreprises industrielles, logistiques, artisanales ou tertiaires ; qu'il n'est donc pas accessible par les modes doux et qu'il ne permet pas de proposer une offre de proximité » (CNAC, 11 octobre 2018, 3690T) ;
 - « Considérant que ce projet ne s'inscrira donc pas dans une zone commerciale existante mais à proximité d'un pôle commercial existant en périphérie de la commune de S*** ; qu'ainsi la création de cet ensemble commercial induirait la création d'un nouveau pôle commercial en périphérie de S*** » (CNAC, 20 décembre 2018, 3755T).

La Cour de Bordeaux a confirmé un avis favorable de la CNAC, considérant que « la parcelle d'assiette se situe au sein d'une zone d'habitation future à 1,3 km du centre-ville de S***, laquelle commune connaît une forte augmentation de sa population. Le terrain est proche de la zone d'aménagement concertée F*** et l'édification du magasin permettra d'assurer la continuité d'urbanisation entre cette ZAC et le centre-bourg de S***. Par ailleurs, le site d'implantation du projet est situé à proximité de lotissements pavillonnaires et de plusieurs résidences hôtelières, au sein desquelles le nombre de chambres a été multiplié par plus de 4 entre 2006 et 2011. Le magasin, d'une taille relativement modeste, est accessible à pied depuis les lotissements pavillonnaires et le site est desservi par les transports en commun, même si la fréquence de desserte apparaît insuffisante. »²³

Cette même cour a confirmé un refus de la CNAC, considérant que « l'insuffisance du niveau d'équipement commercial de la zone ne ressort pas des pièces du dossier. Si le porteur de projet soutient qu'il permettra l'arrivée de nouvelles enseignes qui seraient absentes de la zone de chalandise, cette circonstance n'est pas établie par la production de simples lettres d'intention. Le projet est situé à 2,5 km du centre-ville de L***, à 3 km de celui de L et à 2 km des habitations les plus proches. Il ressort des photographies produites et des rapports d'instruction que le projet est situé dans une ZI éloignée des habitations et que son implantation, en dehors de la zone d'aménagement commercial définie par le SCoT, favoriserait l'étalement commercial au détriment de la zone industrielle dans laquelle il est implanté. »²⁴

La Cour de Lyon a considéré, concernant l'extension de 21 060 m² la surface de vente d'un ensemble commercial, que « le projet, qui s'insère dans un pôle structurant majeur disposant d'un rayonnement transfrontalier, permettra de renforcer l'attractivité de l'agglomération d'A***, en

²³ CAA Bordeaux, 29 mars 2018, n° 15BX02436-15BX03204

²⁴ CAA Bordeaux, 1^{er} mars 2018, n° 17BX01358

particulier auprès de la population suisse ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que ce projet, qui porte à 35 000 m² la superficie totale de l'ensemble commercial, soit une surface supérieure à l'ensemble des commerces du centre-ville d'A*** évaluée à 30 000 m², serait, du seul fait de son importance, de nature à nuire aux commerces du centre-ville de V*** et à compromettre l'animation de la vie urbaine d'A***, qui dispose, grâce à la proximité de G***, d'un dynamisme avéré et confirmé par l'ouverture en centre-ville du centre commercial C*** qui regroupe une trentaine d'enseignes ; que l'attribution de fonds du FISAC à ces deux communes ne permet pas, à elle seule, de démontrer que le projet en litige serait de nature à avoir des conséquences négatives sur l'animation de la vie locale. »²⁵

L'implantation sur une friche ou la résorption d'une « dent creuse » constituent généralement un atout pour des projets, même implantés à l'écart des centres-villes.

La CNAC a ainsi autorisé :

- la création d'un magasin de bricolage de 4 661 m² de surface de vente, considérant que « le projet se réalisera sur un terrain accueillant actuellement un ancien magasin vieillissant, inoccupé depuis plusieurs années ; que le projet s'implante donc sur une friche commerciale dont la quasi-totalité de l'emprise foncière est imperméabilisée » (CNAC, 18 janvier 2018, 3476T) ;
- l'extension de 551 m² de la surface de vente d'un supermarché, considérant que « l'ensemble du projet requalifie une ancienne friche SNCF » (CNAC, 18 janvier 2018, 3489D) ;
- la création d'un magasin de bricolage de 4 217 m² de surface de vente, considérant que « le projet s'installera en lieu et place d'un supermarché fermé depuis décembre 2016 qui sera démoli ; qu'ainsi le projet participe au renouvellement urbain en requalifiant une friche, sans consommation d'espace naturel ou agricole » (CNAC, 15 février 2018, 3511T) ;
- la création d'un supermarché, considérant que « le projet remplacera une activité industrielle génératrice de nuisances et ne consommera pas de foncier supplémentaire » (CNAC, 12 avril 2018, 3567T) ;
- la création d'un supermarché, considérant que « le foncier pressenti est actuellement à l'abandon ; il était auparavant exploité par l'entreprise M*** Industrie qui a transféré son activité depuis l'été 2016 au sein de la commune de N*** ; que le projet permettra donc la requalification d'une friche industrielle située en entrée de ville ; que la société L*** disposant d'une emprise foncière importante en cèdera une partie (au nord), afin que soit construite une nouvelle caserne pour la gendarmerie » (CNAC, 21 juin 2018, 3610T) ;
- l'extension de 5 652 m² de la surface de vente d'un ensemble commercial, considérant que, « du fait notamment de la réalisation (en cours) du retail park mitoyen, le projet comblera un espace resté vacant au sein de la zone commerciale nord d'A***, dont il permettra de poursuivre l'aménagement ; qu'ainsi également il améliorera l'entrée nord de la ville d'A*** » (CNAC, 13 septembre 2018, 3650T) ;
- la création d'un supermarché, considérant que « le foncier actuel est trop exigu pour permettre une extension ; que L*** a choisi de réaliser un nouveau magasin plus grand sur le même terrain d'assiette, dans une configuration élargie par l'adjonction de parcelles supplémentaires qui sont actuellement occupées par un garage automobile ; que ce projet ne créera donc pas de friche » (CNAC, 27 septembre 2018, 3664T) ;
- la création d'un ensemble commercial, considérant que « le site du projet est situé en plein cœur de la commune, à proximité de la mairie, sur une friche précédemment occupée par une usine B***, en bordure du canal de la S*** ; qu'il est localisé à proximité immédiate de quartiers d'habitation et s'établira en cohérence avec les projets de développement économique et d'habitat de la commune pour la reconquête des friches industrielles ; qu'il permettra d'étoffer l'offre commerciale de proximité » (CNAC, 5 décembre 2018, 3743T).

La CNAC est extrêmement attentive, notamment lors de l'examen de déplacements de cellules commerciales, à ce que la réalisation du projet ne génère pas de friche, et elle s'enquiert systématiquement du devenir du site délaissé :

- concernant le projet de création d'un supermarché, « qu'il consiste à déplacer le magasin L*** existant, situé à environ 400 m au Nord-Ouest du projet, sur une parcelle trop exiguë et dont la reprise est assurée, vers un foncier actuellement occupé par un dépôt de bus et d'anciens logements de la gendarmerie ; qu'ainsi, sa réalisation permet la réhabilitation d'un terrain en friche » (CNAC, 18 janvier 2018, 3477T) ;

²⁵ CAA Lyon, 10 juillet 2018, n° 17LY00435

- concernant l'extension de 2 343 m² de la surface de vente d'un ensemble commercial, « que le projet de reconversion du site laissé vacant par le magasin L*** qui participe au projet n'est pas connu » (CNAC, 1^{er} février 2018, 3501T, avis défavorable) ;
- concernant le projet de création d'un supermarché, « que projet doit s'implanter sur un terrain qui se présente, actuellement, sous l'aspect d'une friche industrielle ; que par lettre du maire de la commune de B*** du 1^{er} février 2018, la commune confirme qu'elle entend procéder à la reprise de l'ancien bâtiment exploité par la société L*** pour réaliser un projet de crèche ou de maison de santé » (CNAC, 15 février 2018, 3518T) ;
- « que le bâtiment libéré fait l'objet d'une intention d'achat par la communauté de communes du S*** afin d'y installer une pépinière d'entreprises ; qu'ainsi le risque de création d'une friche commerciale semble écarté » (CNAC, 1^{er} mars 2018, 3008TR) ;
- « Considérant que le projet résorbe une friche industrielle et que le local actuel fait l'objet d'une lettre d'intérêt de l'enseigne M*** » (CNAC, 12 avril 2018, 3568D) ;
- la création d'un ensemble commercial de 3 190 m² de surface de vente, considérant que « par ailleurs la réalisation du projet n'entraîne pas la création d'un risque de friche puisque l'enseigne reprend le bâtiment délaissé pour y créer un magasin de bricolage et de jardinage » (CNAC, 26 avril 2018, 3572T) ;
- « Considérant que l'enseigne B*** s'est déclarée intéressée par la reprise du bâtiment de l'actuel supermarché L*** ; que le projet ne conduira donc pas à la création d'une friche commerciale » (CNAC, 24 mai 2018, 3594T) ;
- « Qu'il n'y a pas de proposition de reprise pour le local qui serait laissé vacant par l'enseigne pressentie pour occuper la moyenne surface non alimentaire de 2 200 m² créée par le présent projet » (CNAC, 21 juin 2018, 3619D, avis défavorable) ;
- concernant le projet de création d'un supermarché, elle a considéré « que le projet consiste à déplacer (de 800 m environ), pour l'agrandir, un supermarché L*** implanté sur le territoire communal depuis plus de 20 ans ; que le local d'implantation actuelle du pétitionnaire devrait être repris par le magasin mitoyen, exploité sous l'enseigne T***, pour étendre, sur place, sa propre surface de vente ; qu'en toute hypothèse, le projet ne perturbera donc pas les équilibres commerciaux à l'échelle du bassin de vie » (CNAC, 5 juillet 2018, 3630T) ;
- « Considérant que le pétitionnaire justifie désormais de la reprise de son local actuel, sur la commune de S*** ; qu'en effet, le représentant de la fondation du B***, repreneur du site délaissé, est venu en séance confirmer la promesse synallagmatique de vente conclue entre la fondation et la société L*** le 27 septembre 2018 » (CNAC, 25 octobre 2018, 3707T) ;
- « Considérant que le projet entrainera la fermeture de l'actuel ensemble commercial L*** situé à 430 mètres ; que les locaux de cet ensemble commercial seront restructurés pour accueillir un nouveau magasin de bricolage qui fera l'objet d'une demande d'autorisation d'exploitation commerciale ultérieurement ; que cette opération de transfert-construction n'aura donc pas pour conséquence la création d'une friche commerciale » (CNAC, 8 novembre 2018, 3711T) ;
- « Considérant que le centre commercial existant des S*** dans lequel est actuellement implanté l'I*** connaît des difficultés d'attractivité ; qu'aucune enseigne ne s'est engagée de manière formelle à reprendre le local existant et qu'il y a donc un risque de créer une friche commerciale » (CNAC, 5 décembre 2018, 3731D, avis défavorable).

Le juge partage cette préoccupation :

- « Si la réalisation du projet conduira au transfert du magasin d'une surface de vente de 366 m², à l'enseigne U***, actuellement exploité sur le même boulevard, il n'est pas établi, contrairement à ce que soutient la société requérante, qu'elle entraînerait l'apparition d'une friche commerciale, dès lors qu'un repreneur potentiel du magasin actuellement exploité a manifesté son intérêt auprès de S*** ; que, par ailleurs, aucun élément au dossier n'établit que le transfert du magasin actuellement exploité et l'extension de sa surface de vente à 2 163 m² serait susceptible de nuire à l'animation de la vie urbaine dans la zone de chalandise. »²⁶ ;
- « Si la société requérante fait grief au projet de risquer de créer une friche commerciale à l'emplacement du magasin d'origine, la société L*** a produit au dossier deux offres fermes d'acquisition du droit au bail du magasin d'origine justifiant de l'existence de projets sérieux de reprise du site actuel. »²⁷ ;

²⁶ CAA Marseille, 3 mai 2018, n° 17MA00128

²⁷ CAA de Bordeaux, 21 juin 2018, n° 16BX03123

- « Considérant que si, ainsi que le soutient la requérante, le devenir du site de l'actuel magasin L*** est incertain à la date de délivrance du permis de construire, le risque de création d'une friche industrielle reste faible compte tenu de l'attractivité de la zone »²⁸ ;
- « Il ressort des pièces du dossier que la société L*** a communiqué au rapporteur de la CNAC, sur sa demande, une lettre du futur locataire montrant son intérêt pour l'occupation des locaux, ainsi qu'une copie du futur bail qui sera d'ailleurs signé le 4 avril 2018, pour la reprise de son ancien magasin. Ainsi, le moyen tiré du risque important de création d'une friche commerciale, ne peut être accueilli. »²⁹ ;
- « La société L*** a confié à deux agences spécialisées le soin de rechercher un repreneur pour le bail commercial qu'elle détient. Dès lors, les requérantes n'établissent pas que le transfert de l'activité en cause va nécessairement laisser place à une « friche commerciale », alors qu'il n'est pas contesté que ce projet va aussi favoriser l'aménagement du territoire communal en permettant ainsi la reconversion d'une ancienne casse d'automobiles d'une superficie de 11 243 m² sur laquelle le nouveau magasin L*** doit s'implanter »³⁰ ;
- « Si la société D*** fait valoir que la société C*** n'apporte aucune assurance que l'emplacement du magasin actuel ne deviendra pas une friche commerciale, il n'est pas contesté que cet emplacement est d'une surface réduite, est intégré à un bâtiment existant de 3 000 m² servant d'entrepôt de stockage et de garage, et la société C*** produit une délibération de son CA du 11 janvier 2016 approuvant le principe de sa reconversion en espace de stockage supplémentaire. Dans ces conditions, la société D*** n'est pas fondée à soutenir que la CNAC aurait considéré à tort que le projet ne présentait pas de risque avéré d'apparition d'une friche commerciale. »³¹

Le Conseil d'Etat a validé cette démarche :

*« Le projet litigieux est susceptible de provoquer l'apparition de friches commerciales et de nuire ainsi à l'animation de la vie urbaine des communes de la zone de chalandise ».*³²

• **Consommation économe de l'espace**

La CNAC reste vigilante sur la question de l'imperméabilisation des sols, en particulier lorsque les projets sont fortement consommateurs de terrains à l'état naturel.

Les parcs de stationnement de plain-pied, alors que la nature du terrain d'assiette permet la réalisation d'ouvrages enterrés ou en structure, ne participent pas à une consommation économe de l'espace, surtout lorsque les projets développent une surface de vente importante ; **la CNAC apprécie également favorablement la mutualisation de parkings**, avec des parkings existants ou en création :

- « Considérant que les enseignes I*** et B*** sont toutes deux implantées au sein du même ensemble commercial ; que le stationnement de ces deux enseignes est mutualisé sur un même parking ; que l'extension du bâtiment de l'I*** entraînera une réduction des aires de stationnement, qui passeront de 262 à 248 places (- 14 places), et que le bâtiment du B*** restera inchangé ; que le projet comprendra 68 places en revêtement perméable » (CNAC, 18 janvier 2018, 3473T) ;
- « Considérant que le parc de stationnement pour la clientèle et les véhicules de livraison sera aménagé en sous-sol et ne générera pas d'imperméabilisation supplémentaire des sols ; qu'un second parc de stationnement sera aménagé en superstructure, réservé aux habitants des logements prévus » (CNAC, 15 février 2018, 3504T) ;
- « Considérant que l'extension envisagée n'entraînera pas d'imperméabilisation supplémentaire des sols ; qu'au contraire, le projet propose le remaniement des surfaces extérieures au bâti ; qu'il est en effet prévu une augmentation de 352 m² de la surface dédiée aux espaces verts, ainsi que, la réduction du nombre de places de stationnement, de 265 places à 234 places, et, la création de 25 places de stationnement en evergreen » (CNAC, 15 février 2018, 3523D) ;
- « Considérant que la création de l'ensemble commercial s'effectuera dans l'enveloppe du bâtiment existant, sans imperméabilisation supplémentaire ; que, sur 72 places de

²⁸ CAA de Lyon, 10 juillet 2018, n° 17LY00231

²⁹ CAA de Nantes, 22 novembre 2018, n° 17NT03077

³⁰ CAA de Lyon, 6 décembre 2018, n° 17LY01084-17LY01184

³¹ CAA de Bordeaux, 13 décembre 2018, n° 16BX01864

³² CE, 17 avril 2015, n° 374325

- stationnement, 55 seront installées en sous-sol ; que 8 bornes de recharge électrique seront installées » (CNAC, 15 février 2018, 3507T) ;
- « Considérant que l'extension du centre commercial s'effectuera par une extension latérale en continuité du bâtiment accueillant actuellement l'hypermarché sur un espace occupé par une partie du parc de stationnement dédiée à la clientèle et donc déjà imperméabilisé » (CNAC, 1^{er} mars 2018, 3528T) ;
 - « Considérant que le projet prévoit la réalisation de deux extensions, l'une à l'angle Sud-Ouest de la construction actuelle, la seconde à l'angle Nord-Ouest en lieu et place de « dents creuses » qui permettront à la fois de renforcer la compacité du bâtiment en augmentant la surface exploitable sans augmenter le linéaire de façade et de le moderniser » (CNAC, 1^{er} mars 2018, 3536D) ;
 - « Considérant que le drive s'implantera sur une surface déjà imperméabilisée libérée par la suppression de 11 places de stationnement ; que d'ores et déjà, le parking comprend 293 places de stationnement positionnées en toiture, réduisant de ce fait l'emprise au sol du projet et améliorant sa compacité » (CNAC, 5 juillet 2018, 3635T) ;
 - « Considérant que le projet répond à l'objectif d'utilisation optimale du foncier disponible, en continuité du bâti existant ; qu'en effet, l'extension du bâtiment sera réalisée sans modifier l'emprise foncière, en maintenant globalement la volumétrie actuelle ; que les aménagements intérieurs, par exemple la réserve du « drive » sur deux niveaux, contribueront à rationaliser la consommation d'espace ; que le parc de stationnement ne verra pas son emprise augmenter » (CNAC, 27 septembre 2018, 3675T) ;
 - « Considérant que, désormais, près du tiers des places de stationnement, dont le nombre a été réduit par rapport au projet examiné en 2016, sont en ouvrage et que les autres sont toutes soit perméables (majoritaires), soit partiellement perméables ; et que le nombre de places dédiées aux véhicules électriques a été porté de 6 à 8 » (CNAC, 25 octobre 2018, 3696T).

La Commission a motivé notamment sur ce critère des avis défavorables de projets de création d'ensembles commerciaux peu vertueux en matière de consommation d'espace, notamment de stationnement :

- « Considérant que cette extension sera réalisée sur une friche naturelle de 20 314 m² par la construction d'une série de locaux commerciaux accolés et sur un seul niveau, d'une surface de plancher de 9 841 m² ; que ce projet d'extension engendrera donc une imperméabilisation supplémentaire du site et ne répondra pas à l'objectif de compacité des bâtiments ; que le projet prévoit l'aménagement d'un parc de stationnement en silo de 252 places sur deux niveaux ; que cet aménagement ne compense pas suffisamment la forte imperméabilisation des sols, les 1 563 places de stationnement restantes étant aménagées de plain-pied et totalement imperméabilisées » (CNAC, 18 janvier 2018, 3484AS/3485T) ;
- « Considérant que l'emprise au sol de l'espace dédié au stationnement a été réduite de 25 % par rapport au projet initial grâce à une réduction du nombre de places de parking de 47 unités (de 227 à 180 places) ; que cependant la superficie totale du terrain d'assiette du projet passe de 25 718 m² à 44 979 m², manifestant de ce fait une consommation peu économe de l'espace » (CNAC, 18 janvier 2018, 3480T) ;
- « Considérant qu'en réponse au considérant de la CNAC sur le manque de compacité, le nouveau projet réduit de 22 608,70 m² à 19 958,60 m² la demande de création de surface de vente, soit une différence de 2 650,10 m² de surface de vente (-11,72 %) ; que cette réduction ne résulte cependant que d'un changement de secteur d'activité de deux cellules devenues non soumises à autorisation d'exploitation commerciale et de l'augmentation de la surface de l'une des autres cellules commerciales » (CNAC, 21 juin 2018, 3607T) ;
- « Considérant que le projet n'envisage aucune place perméable ; qu'une seule place sera équipée d'une borne de rechargement pour les véhicules électriques » (CNAC, 19 juillet 2018, 2811DR) ;
- « Considérant que le parking semble surdimensionné au regard du faible impact sur le trafic annoncé dans le dossier » (CNAC, 11 octobre 2018, 3682T) ;
- « Considérant que l'imperméabilisation générée par le projet, dont la surface de plancher est de 12 788 m², et dont le parc de stationnement compte 4 650 m² imperméabilisés et seulement 90 places perméables sur 287, reste excessive et ne répond pas aux impératifs légaux de consommation économe de l'espace et de qualité environnementale » (CNAC, 22 novembre 2018, 3714T) ;
- « Considérant que le projet s'implante en revanche sur des espaces agricoles ; qu'il est très consommateur d'espace ; que son emprise foncière est de 22,9 ha ; que les 20 555 m² de

- surface de vente s'étendent sur 3,15 ha de surface de plancher ; qu'il ne respecte en conséquence pas l'exigence légale de compacité des aménagements commerciaux » (CNAC, 22 novembre 2018, 3726D) ;
- « Considérant que le projet a pour incidence directe d'artificialiser une part significative du foncier et que sa concrétisation est subordonnée à un terrassement important du terrain ; que faisant insuffisamment preuve de compacité, le parti pris d'aménagement de deux bâtiments sur deux niveaux de terrassement avec une différence de 10 mètres, le terrain d'assiette présentant une déclivité de 22 mètres, impose la réalisation d'importants linéaires de voiries » (CNAC, 6 décembre 2018, 3732T).

La Cour administrative d'appel de Bordeaux a confirmé le refus de la CNAC opposé à un projet de création d'un ensemble commercial de 16 155 m² de surface de vente, considérant que « le projet prévoyant un parc de stationnement de plain-pied de 716 places représentant une superficie, avec les aires de circulation, de 22 775 m² alors que la surface de plancher destinée aux commerces est de 18 000 m², la CNAC a pu estimer sans commettre d'erreur d'appréciation qu'il ne permettait pas une consommation économe de l'espace en matière de stationnement. »³³

De même, la Cour de Nantes a confirmé un avis défavorable à la création d'un ensemble commercial de 4 178 m² de surface de vente, considérant qu'« Il appartient aux commissions d'aménagement commercial d'examiner si le projet répond au critère de gestion raisonnée de l'espace, lequel s'apprécie notamment au regard de l'étendue et de l'optimisation de l'offre de stationnement ; ainsi, alors même que ni ces dispositions ni aucune autre opposable aux demandes d'autorisation d'exploitation commerciale ne fixe une norme quantifiable ou chiffrée, c'est sans commettre d'erreur de droit que la CNAC s'est fondée sur ces critères en retenant l'existence d'un « parking entièrement de plain-pied de 270 places » et la circonstance qu'il n'était pas mutualisé au niveau du « village » dans lequel le projet litigieux s'inscrit ; il ressort des pièces du dossier et notamment du rapport d'instruction de la CNAC que cette dernière a bien pris en compte, pour apprécier le critère tenant à la consommation de l'espace, la surface de l'emprise foncière du site à aménager pour l'ensemble du « village D*** », celle du lot n°1 correspondant au site d'implantation de l'ensemble commercial en litige, la surface de vente de ce dernier ainsi que la part de places de stationnement végétalisées ; ont été établis, tant à l'échelle du projet que de l'ensemble du «village», différents ratios traduisant le rapport entre la superficie des terrains d'assiette et les surfaces consacrées au bâti, au stationnement et à la voirie ; que, dès lors, la SCI I*** n'est pas fondée à soutenir que la CNAC se serait abstenue de rechercher si la pétitionnaire était parvenue à un équilibre satisfaisant »³⁴ ;

• **Effet sur l'animation de la vie urbaine**

La préservation des centres-villes est devenue une préoccupation majeure de la CNAC. La Commission examine désormais systématiquement la vitalité commerciale des lieux d'implantation. La création de cellules commerciales dans des galeries attenantes à des supermarchés ou hypermarchés, d'un format similaire à celui de boutiques de centre-ville, fait notamment l'objet d'une attention particulière.

Le taux de vacance commerciale est également un indicateur pertinent pris en compte pour évaluer l'impact des projets. La mission conjointe de l'Inspection générale des finances et du Conseil général de l'environnement et du développement durable, relative à la revitalisation commerciale des centres- villes³⁵, avait formulé au nombre de ses propositions, celle d'inciter les villes connaissant un taux de vacance commerciale structurellement élevé (de 10 à 15 %), à établir un périmètre d'action sur le centre-ville qui permette de mettre en œuvre, de façon coordonnée, les différents outils disponibles (périmètre de sauvegarde, autres outils réglementaires et fonciers).

Le sujet de vitalité des centres-villes est déjà bien identifié et pris en compte par les membres de la CNAC dans leurs avis et décisions, notamment grâce aux critères légaux d'animation de la vie urbaine et de préservation des centres urbains. Depuis mars 2018, le programme « Action cœur de ville » concrétise la volonté gouvernementale d'assurer la revitalisation des centres-villes des villes moyennes autour de 5 axes structurants : habitat, accessibilité, patrimoine, équipements et services publics **et développement économique et commercial équilibré.**

³³ CAA Bordeaux, 1^{er} mars 2018, n° 17BX01358

³⁴ CAA Nantes, 4 mai 2018, n° 16NT03262

³⁵ Rapport « La revitalisation commerciale des centres-villes », Inspection des finances et Conseil général de l'environnement et du développement durable, juillet 2016.

Dans ce cadre, la Commission a refusé par exemple :

- un projet d'extension de 3 258 m² de la surface de vente d'un ensemble commercial, « *considérant que la surface de vente actuelle du magasin B*** (1 600 m²) ne sera pas modifiée à l'occasion de son déplacement au sein d'un autre bâtiment ; que la surface de vente du supermarché I*** sera en revanche augmentée de plus du double de la surface de vente actuelle, passant de 1 714 m² à 4 055 m² de surface de vente ; que l'ensemble commercial accueillera trois nouvelles boutiques venant s'ajouter aux quatre déjà existantes, ce qui portera la surface de vente de la galerie marchande à 1 439 m² contre 521,58 m² actuellement ; que ces différentes augmentations de surface de vente pourraient nuire à l'animation de la vie urbaine et à la préservation des centres urbains, notamment en affectant les commerces de bouche existants dans le centre-ville de la commune de M*** » (CNAC, 18 janvier 2018, 3478T) ;*
- la création d'un ensemble commerciale de 3 509 m² de surface de vente, « *considérant qu'en l'absence de certitude quant aux futures enseignes, voire futures activités, le projet ne peut pas assurer que son offre sera complémentaire avec celle existante, ni garantir l'introduction de concepts novateurs ; qu'il pourrait avoir un effet négatif sur l'animation de la vie locale » (CNAC, 1^{er} février 2018, 3484D) ;*
- l'extension d'un ensemble commercial, « *considérant que le projet, desservi par la RD*** qui traverse toute la zone de chalandise, risque de détourner les consommateurs des petits commerces du centre-ville de N*** et des bourgs ruraux de la zone de chalandise, alors même que la communauté d'agglomération de N*** bénéficie d'une subvention au titre du FISAC dans le cadre d'une opération collective de modernisation dans ses territoires ruraux, dont 58 333 € d'aides directes pour la rénovation d'environ 25 commerces de proximité ; qu'il est ressorti des échanges en séance, que les petits commerces du quartier du C***, situés en zone sensible, risqueraient d'être fragilisés » (CNAC, 1^{er} mars 2018, 3546D) ;*
- la création d'un ensemble commerciale de 4 623 m² de surface de vente, « *considérant que le projet risque de détourner la clientèle des commerces du centre-ville, avec lesquels, par ailleurs, n'est noué, ni prévu aucun partenariat ; que ce risque est accru du fait de la réalisation de la voie de contournement Est de G***, qui déviara les flux automobiles du centre-ville et desservira le site du projet ; qu'au surplus, d'une part, la commune de G*** a bénéficié, sur décision de décembre 2014, d'une subvention au titre du FISAC et, d'autre part, qu'il n'existe aucune garantie de réalisation du projet évoqué par le pétitionnaire de transformation du site aujourd'hui exploité à proximité immédiate du centre-ville de G*** » (CNAC, 15 mars 2018, 3522D) ;*
- l'extension d'un ensemble commercial, « *considérant que la nature de l'activité du futur magasin a été précisée en cours d'instruction ; que l'enseigne souhaitant se positionner actuellement est M*** [boulangerie], qu'il est à noter que quelque huit boulangeries sont situées en centre-ville ; que le projet risque ainsi de se faire au détriment de l'offre des centres-villes de R*** et des communes proches environnantes ; qu'ainsi, il risque de porter atteinte à la préservation des centres urbains » (CNAC, 15 mars 2018, 3547D) ;*
- l'extension d'un ensemble commercial, « *considérant que le projet a une surface de vente de 11 293 m² alors que la population de la zone de chalandise n'était que de quelque 17 900 habitants en 2015 et que cette population a baissé de près de 4 % entre 1999 et 2015 et celle de la ville d'U*** de près de 9 % ; que le projet, par son importance, est susceptible d'interférer avec les enjeux de redynamisation du centre-ville d'U***, situé à un peu plus de 2 km, dont le taux de vacance atteint près de 40 % ; que cette situation des commerces de centre-ville a justifié l'allocation de fonds publics, sous forme de subvention du FISAC ; que le projet risque de nuire aux efforts d'animation de la vie urbaine » (CNAC, 29 mars 2018, 3554D) ;*
- la création d'un ensemble commercial de 3 658 m² de surface de vente, « *considérant que la ville d'A*** connaît un taux de vacance commerciale de l'ordre de 17,5 % ; que le compte-rendu de la CDAC fait notamment état d'une disparition progressive des commerces de centre-ville et d'un développement de grandes surfaces sur la rocade, drainant ainsi la clientèle du centre-ville ; que le projet accentuera ce phénomène et ne contribuera pas à la préservation du centre urbain d'A*** » (CNAC, 12 avril 2018, 3571T) ;*
- l'extension d'un ensemble commercial, « *considérant que la vacance commerciale du secteur marchand de la route d'E***, où se situe le projet s'établit d'ores et déjà à quelque 30 % ; que celle de la galerie G*** dans laquelle s'insère plus précisément le projet est de quelque 22 % » (CNAC, 21 juin 2018, 3619D) ;*

- la création d'un supermarché, « *considérant que le taux de vacance commerciale dans les communes proches de M*** est de 48 % pour F*** à 1,6 km, et de 49 % pour M***-L*** à 3,2 km ; que le projet, de par son importance, présente un risque réel pour la pérennité des commerces de centre-ville de ces agglomérations* » (CNAC, 19 juillet 2018, 3640T) ;
- la création d'un ensemble commercial de 3 730 m² de surface de vente, « *considérant qu'en l'absence d'information sur les secteurs d'activités des futures boutiques de la galerie marchande, les effets du projet en matière d'animation de la vie urbaine ne peuvent être pleinement appréciés, d'autant que le nombre de cellules, d'un format correspondant au format habituel des commerces de centre-ville, a augmenté entre les deux versions du projet, passant de 5 à 7 et ce alors que les commerces des communes de la communauté d'agglomération de la D*** présentent une situation de fragilité et qu'une opération FISAC en milieu rural a été engagée en 2018* » (CNAC, 19 juillet 2018, 3647T) ;
- l'extension d'un ensemble commercial, « *considérant que le projet est situé à environ 5 km du centre-ville de L*** qui est l'une des villes moyennes retenues dans le plan « action cœur de ville » et qui souffre d'un taux de vacance commerciale dans son centre-ville de près de 12 % ; que le renforcement du potentiel d'attractivité d'une polarité commerciale de périphérie de l'agglomération est de nature à accroître encore la désaffectation par la clientèle du centre-ville et à faire obstacle aux objectifs poursuivis par les pouvoirs publics au moyen du plan « action cœur de ville »* » (CNAC, 13 septembre 2018, 3659D) ;
- l'extension de 46 632 m² de la surface de vente d'un ensemble commercial, « *considérant que le projet se situe à P***, au sein d'un ensemble commercial existant, à environ 2,4 kilomètres du centre-ville, et à 5,6 kilomètres du centre-ville de V***, ville sélectionnée pour le programme national « Action cœur de ville » ; qu'il prévoit une extension de 54 340 m² de la surface de vente du parc d'activités commerciales ; que la création de ces nombreuses surfaces commerciales de format de centre-ville risque fortement de porter atteinte à l'animation urbaine de V**** » (CNAC, 27 septembre 2018, 3669T) ;
- l'extension de 12 131 m² de la surface de vente d'un ensemble commercial, « *considérant que les projets contestés auront, au contraire, pour effet de renforcer ce pôle commercial périphérique par la création de 14 cellules commerciales de moins de 300 m² de surface de vente chacune, c'est-à-dire d'une taille habituellement rencontrée en centre-ville et donc de nature à attirer d'avantage encore d'enseignes de centre-ville au détriment du cœur de la ville d'A***, alors même que le taux de vacance commerciale y serait de 8,5 % et qu'une convention-cadre « Action Cœur de Ville » a été signée le 12 juin 2018 avec les élus locaux, dans le but, notamment, de redynamiser l'activité commerciale dans le centre de cette ville* » (CNAC, 11 octobre 2018, 3679AS) ;
- la création d'un ensemble commercial, « *considérant que l'extension, par rapport au C*** et à sa galerie marchande actuels, est de près de 5 000 m² dans une commune qui compte moins de 15 000 habitants ; que si la zone de chalandise a été définie de manière très étendue, le projet présente néanmoins un caractère disproportionné par rapport à cet environnement et représente, du fait de son ampleur, de sa composition et de l'attractivité qu'il va générer, un risque pour la survie du tissu commercial de centre-ville des communes avoisinantes* » (CNAC, 8 novembre 2018, 3714T) ;
- la création d'un ensemble commercial, « *considérant que si la population de la zone de chalandise et celle de P*** ont augmenté de plus de 12 % entre 1999 et 2015, le taux de vacance commerciale en centre-ville a été estimé à 17 % ; que la commune de P*** a été retenue, à titre exceptionnel, pour bénéficier du plan public « Action Cœur de Ville » ; que de gros investissements publics y ont été consentis et que de nombreuses expérimentations y sont mises en œuvre afin de revitaliser le cœur de cette commune ; que le développement ou le renforcement de structures commerciales en périphérie de l'agglomération par agrandissement et accroissement du nombre des enseignes est de nature à faire perdre à ces actions menées par les pouvoirs publics une part de leur efficacité* » (CNAC, 22 novembre 2018, 3719T) ;
- la création d'un village de marques de 20 555 m² de surface de vente, « *considérant que si le taux de vacance commerciale au centre-ville de T***, situé à une vingtaine de kilomètres du projet, est actuellement faible, le projet qui comporte 100 boutiques essentiellement de secteur 2, constituera un pôle très fort d'attractivité présentant, par suite, un risque sérieux pour l'offre commerciale diversifiée de cette ville composée de 1 122 cellules commerciales et pour l'équilibre indispensable entre le centre de cette agglomération et sa périphérie ; qu'il ne contribuera ainsi ni à la vitalité du tissu commercial existant, ni à sa modernisation et ne contribuera pas non plus à la préservation de ce centre-ville ; par ailleurs, que sept*

- villes de la zone de chalandise du projet, que le porteur de projet décrit comme devant s'étendre sur neuf départements, font partie du plan « Action Cœur de Ville » (CNAC, 22 novembre 2018, 3726D) ;
- la création d'un ensemble commercial de 31 20 m² de surface de vente, « considérant que le projet pose des difficultés en termes d'animation de la vie locale du fait des boutiques qu'il crée et dans lesquelles le pétitionnaire veut implanter des commerces de proximité tels ceux aujourd'hui exploités dans le quartier de M***, d'ailleurs invités à quitter le quartier pour s'installer dans la future galerie marchande ; que, par ailleurs, le déclin démographique du bassin de vie se poursuit et s'est même aggravé (-7,93 % sur la zone de chalandise et -14,58 % pour la commune d'implantation entre 1999 et 2014) » (CNAC, 6 décembre 2018, 3736T).

La Cour administrative d'appel de Nancy a confirmé un avis défavorable de la CNAC, relevant que « le projet à l'écart des centres villes d'E*** et de J*** et dont l'offre ne permettra pas de compléter celle déjà existante dans la zone A*, ne contribuera donc ni à l'animation du centre-ville ni au renforcement de l'attractivité de cette zone d'activité. »³⁶

Le versement de subventions au titre du Fonds d'Intervention pour les Services, l'Artisanat et le Commerce (FISAC) est également un indicateur de la fragilité des centres-villes et centres-bourgs environnants. Ainsi, la CNAC a refusé les projets suivants, en retenant notamment les considérations suivantes :

- « Considérant que les principales communes de la zone de chalandise (...) connaissent un taux de vacance commerciale supérieur à 10 % ; que, selon le pétitionnaire, le centre-ville d'H*** connaît lui-même un taux de vacance supérieur à 10 % ; que, par ailleurs, la commune d'H*** a bénéficié en 2016 d'une subvention de 82 298 € au titre du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce pour une opération collective en milieu urbain et notamment pour la valorisation des marchés et commerces du centre-ville ; que la création d'un nouveau pôle commercial de périphérie ne paraît pas de nature à contribuer à l'animation des centres-villes des communes précitées » (CNAC, 1^{er} mars 2018, 3532D) ;
- « Considérant que la commune de B*** a bénéficié en 2014 d'une subvention au titre du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC) pour une opération de dynamisation du commerce de proximité ; que, par ailleurs, un plan d'environ 20 M€ sur 8 ans, voté par la ville de B*** pour redynamiser son centre-ville, a été exposé en séance ; que le projet semble prématuré et de nature atténuer les effets du plan mis en place par la ville » (CNAC, 12 avril 2018, 3566T) ;
- « Considérant que ce projet de forte ampleur entraînera l'apparition d'un nouveau pôle commercial de périphérie, susceptible de fragiliser l'animation de la vie urbaine sur la commune de C*** alors que celle-ci connaît un taux de vacance commerciale d'environ 20 % ; qu'en outre, la commune de C*** a bénéficié, en 2015 et 2016, de plusieurs subventions de montant important en particulier au titre du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC), pour des opérations urbaines impactant le centre-ville ; qu'en outre, la commune de C*** a été retenue dans le Plan « Action cœur de ville » qui prévoit des financements publics à l'appui de mesures de revitalisation des centres-villes ; que le projet, apparaît contradictoire avec les politiques menées en faveur du centre-ville » (CNAC, 21 juin 2018, 3623T).

La Cour administrative d'appel de Nantes a retenu la même approche, confirmant un avis défavorable de la CNAC pour la création d'un ensemble commercial de 4 178 m², considérant « qu'en outre, le pétitionnaire n'apporte aucun élément de nature à établir une complémentarité entre les nouvelles enseignes et les commerces du centre-ville d'O***, dont la situation a justifié l'allocation de subventions du FISAC et pour lesquels deux autres demandes de subventions étaient en cours d'instruction à la date à laquelle la commission s'est prononcée »³⁷.

Le juge administratif considère néanmoins que « la circonstance, dont fait état la requérante, que la commune de B*** a bénéficié de subventions au titre du FISAC, n'est pas, en elle-même, de nature à établir l'existence d'un tel impact du projet »³⁸ ou que l'attribution de fonds du FISAC à deux communes « ne permet pas, à elle seule, de démontrer que le projet en litige serait de nature à avoir des conséquences négatives sur l'animation de la vie locale ». ³⁹

³⁶ CAA Nancy, 25 octobre 2018, n°17NC02282

³⁷ CAA Nantes, 4 mai 2018, n°16NT03262

³⁸ CAA Bordeaux, 21 juin 2018, n°16BX03123

³⁹ CAA Lyon, 10 juillet 2018, n°17LY00435

L'atteinte d'un projet à l'animation de la vie urbaine doit être suffisamment caractérisée pour justifier le refus d'un projet. Certains projets contribuent à l'animation de la vie urbaine en ce qu'ils tendent à limiter l'évasion commerciale, notamment vers des pôles commerciaux en dehors de la zone de chalandise.

La CNAC a ainsi considéré favorablement les projets suivants :

- « *Considérant que les vacances commerciales constatées dans le centre-ville de M***, qui ont motivé l'avis défavorable de la commission départementale d'aménagement commercial du M***, concernent des activités exercées précédemment ne se situant pas sur une même gamme de produits par rapport au porteur de projet ; qu'ainsi, le projet ne portera pas atteinte à l'animation de la vie urbaine et rurale ; que le projet viendra renforcer l'offre commerciale dans la zone de chalandise et limiter l'évasion commerciale vers P*** et V**** » (CNAC, 15 février 2018, 3520D) ;
- « *Considérant que le projet d'espace culturel L*** a été travaillé en collaboration avec les commerces de centre-ville et sera complémentaire de l'offre proposée dans le centre de L*** ; qu'ainsi, le projet participera au dynamisme de la zone commerciale et de l'agglomération, sans nuire à l'animation de la vie urbaine* » (CNAC, 1^{er} mars 2018, 3514T) ;
- « *Considérant que le projet va permettre la modernisation d'un magasin qui existe depuis 25 ans et qui va se déplacer à environ 550 m et se rapprocher ainsi du bourg et des modes de transport doux* » (CNAC, 12 avril 2018, 3568D) ;
- « *Considérant qu'il a été intégré au dossier un diagnostic de tissu commercial du centre-ville de B***, daté de 2017, qui comprend le taux de vacance commerciale de cette commune et le fixe à 7 %, ce qui est relativement modéré* » (CNAC, 26 avril 2018, 3585D) ;
- « *Considérant que le projet prévoit le déplacement d'un hypermarché situé dans le centre-ville de B*** pour rejoindre la Zone d'Activités du « Nouveau Monde », située en bordure de la RD*** ; que le pétitionnaire s'est engagé, en accord avec la commune de B***, à maintenir un point de vente d'une surface de vente de 600 à 800 m² dans le centre-ville* » (CNAC, 26 avril 2018, 3570T) ;
- « *Considérant que le projet consiste à créer une boulangerie-sandwicherie dans un ensemble commercial existant, et permettra de combler une friche commerciale persistant depuis 2007, très dégradée, en mitoyenneté du magasin A*** ; que s'il existe deux boulangeries dans le centre-ville d'I***, aucune ne propose une offre de restauration rapide, et aucune boulangerie n'est située entre le projet et le centre-ville de G*** à l'Ouest ; que son impact sur l'animation urbaine des centres villes des communes voisines sera donc limité mais aura un effet positif sur les zones résidentielles et d'activités existant entre les deux* » (CNAC, 26 avril 2018, 3578D) ;
- « *Considérant que le projet se situe à environ 2 kilomètres au sud du centre-ville de F*** ; qu'il consiste en une réouverture au public de cellules inexploitées commercialement depuis plus de 3 ans et qui, compte-tenu de leurs tailles, ne devraient pas rentrer en concurrence avec les commerces de centre-ville de F*** ; qu'ainsi, malgré les subventions au titre du FISAC attribuées à la commune de F*** relatives au commerce, le projet ne devrait pas modifier l'équilibre territorial de l'offre commerciale* » (CNAC, 7 juin 2018, 3620T) ;
- « *Considérant que le taux de vacance commerciale est pratiquement inexistant à V*** et à T*** et que la population de la zone de chalandise augmente de manière significative (+ 18 % entre 1999 et 2015) alors que le territoire connaît également un afflux touristique saisonnier* » (CNAC, 5 juillet 2018, 3636T) ;
- « *Considérant que le pétitionnaire a engagé des actions contribuant à assurer un meilleur équilibre entre la réalisation de son projet et les impératifs de préservation du centre-ville de C*** ; qu'il justifie s'impliquer désormais dans la revitalisation du centre-ville, avec l'acquisition, en vue de leur réhabilitation et de leur exploitation commerciale, de plusieurs immeubles à vocation mixte (commerces en rez-de-chaussée et logements en étages) ; que si le représentant de l'enseigne H*** a, en séance, confirmé la volonté de l'enseigne de s'implanter à C***, il explique toutefois ne pas pouvoir l'envisager en centre-ville faute de locaux adaptés* » (CNAC, 27 septembre 2018, 3666T) ;
- « *Considérant que ce nouveau projet répondra à la nécessité de désengorger le « drive » L*** de B***, situé au Sud du centre-ville, fréquemment saturé et qui ne peut plus accueillir dans de bonnes conditions sa clientèle, en particulier à l'heure de pointe du soir ; qu'il offrira ainsi un vrai « drive » équipé de pistes dans la partie Nord de B***, qui n'en dispose pas, afin de rééquilibrer l'offre « drive » au sein de l'agglomération b**** » (CNAC, 11 octobre 2018, 3695T) ;

- « Considérant que le nouveau projet devrait répondre aux besoins d'une population en forte expansion démographique (+19,9 % entre 1999 et 2015) ; qu'il est à noter qu'aucune vacance commerciale n'est constatée dans le centre-ville de S*** ; que ce projet confortera la position d'un site commercial existant depuis 1987 et ne devrait avoir qu'un impact limité sur la vie urbaine et que sa réalisation permettra en revanche d'améliorer l'image de l'entrée de ville et de la zone grâce notamment à la résorption d'une friche (ancienne concession automobile laissée libre depuis 2015) » (CNAC, 8 novembre 2018, 3715T).

Les déplacements de commerces existants des centres urbains vers des secteurs en périphérie font l'objet d'un examen particulier. Ces déplacements sont cependant **plus facilement admis s'agissant de secteurs d'activités nécessitant une emprise foncière conséquente**, difficile à trouver en centre-ville, tels les magasins de **bricolage-jardinage** ou ceux d'**ameublement**.

- **Accessibilité**

La CNAC examine si la desserte routière du projet est de nature à absorber les flux de circulation supplémentaires et si la réalisation des aménagements nécessaires et envisagés est garantie. La qualité d'un projet s'analyse également à l'aune de sa bonne accessibilité par les transports en commun et sa facilité d'accès pour les cyclistes et les piétons.

La CNAC examine l'effet du projet sur les flux de circulation générale :

- concernant l'extension de 570 m² de la surface de vente d'un ensemble commercial, la CNAC a considéré « que dans le cadre de ce projet, il a été confié au cabinet C*** la réalisation d'une étude permettant d'appréhender l'impact de l'extension de la surface de vente de l'ensemble commercial sur le trafic enregistré aux principaux points d'accès au site du projet, qu'il en ressortirait un fonctionnement fluide sur tout le secteur d'étude, et notamment un fonctionnement satisfaisant et pérenne du futur giratoire sur l'avenue d'A*** permettant l'accès à l'ensemble commercial » (CNAC, 18 janvier 2018, 3473T) ;
- concernant la création d'un ensemble commercial de 14 854 m² de surface de vente, « considérant que le projet a joint à son dossier une étude de trafic réalisée par le cabinet C*** ; que des carrefours situés autour du site du projet connaissent des phénomènes de saturation aux heures de circulation des trajets pendulaires travail-domicile ; que cependant, la clientèle de l'ensemble commercial se déplacera principalement en dehors de ces heures de circulation ; que les aménagements routiers prévus permettront, en outre, de répondre à la demande de trafic ; (...) que le projet sera accessible aux voitures depuis le boulevard H*** et depuis la RD*** ; que des aménagements routiers sont prévus dans le cadre de l'opération et notamment des élargissements de la voirie sur le boulevard H*** et la réalisation de bretelles d'entrée et de sortie sur la RD*** ; que ces aménagements routiers ont été validés par le maire d'A*** et par le représentant du département du V*** ; qu'au vu des informations transmises à la Commission nationale, ces aménagements présentent un caractère certain » (CNAC, 15 février 2018, 3504T) ;
- concernant l'extension de 21 977 m² de la surface de vente d'un ensemble commercial, « considérant que le projet n'aura pas d'impact spécifique sur le trafic routier avec une hausse maximum, en heure de pointe, de 100 véhicules ; que, selon le rapport de la Direction Départementale des Territoires du D***, le projet n'est pas de nature à congestionner la desserte assurée par la RD*** » (CNAC, 24 mai 2018, 3598AS/3598T) ;
- concernant la création d'un ensemble commercial de 4 717 m² de surface de vente, « considérant qu'une entrée par une branche à créer à partir du giratoire et une entrée-sortie par la RD*** (coté lycée) ont été autorisés une première fois par le Conseil départemental le 21 Février 2014 ; que cette autorisation a été renouvelée le 13 juillet 2017 et le 7 août 2018 » (CNAC, 13 septembre 2018, 3672T) ;
- concernant la création d'un ensemble commercial de 9 979 m² de surface de vente, « considérant que, dans le cadre de la réalisation du projet, il est prévu la réalisation d'une voie de contournement qui sera aménagée à l'arrière de l'actuel ensemble commercial L*** et permettra de rejoindre un giratoire situé sur la RD*** ; que cet aménagement routier sera réalisé par le pétitionnaire ; qu'une autorisation a été votée par le conseil municipal de L***, le 2 juillet 2018, pour la réalisation de cet aménagement en partie sur une parcelle appartenant au domaine privé de la ville de L*** ; que cet aménagement est de nature à faciliter l'accès au site du projet » (CNAC, 8 novembre 2018, 3711T) ;
- concernant la création d'une jardinerie de 4 952 m² de surface de vente, « considérant que l'accessibilité au projet sera favorisée d'une part par la construction de deux ponts au-dessus

de l'A*** avec échangeurs dénivelés, en remplacement des giratoires sur la commune de G***, et d'autre part par le prolongement de la 2x2 voies jusqu'à l'entrée de T*** ; que le pétitionnaire a fourni le calendrier des travaux, la convention de pilotage et de financement de ces travaux » (CNAC, 8 novembre 2018, 3709T).

La commission a estimé que la réalisation de certains projets conduisait à des effets négatifs sur les flux de transport, pour les motifs suivants :

- « considérant que l'accès au site du projet se fera par la route de G*** ; que, selon l'avis de la direction départementale des territoires, le projet génèrera des flux de circulation supplémentaires sur un secteur connaissant déjà des flux importants ; que, selon les comptages routiers réalisés par les services du conseil départemental de *** sur la RD*** au niveau du giratoire situé au croisement avec la RD*** et à proximité immédiate du projet, le Trafic Moyen Journalier était de 33 186 véhicules en 2014 ; » (CNAC, 18 janvier 2018, 3517A) ;
- « considérant que, le projet a été élaboré sans concertation avec les collectivités locales sur la question de l'accessibilité routière à partir de la RD*** ; qu'il n'a pas été fourni d'étude de trafic » (CNAC, 1^{er} février 2018, 3510D) ;
- « considérant que le projet sera accessible depuis la RD*** par un unique accès pour les véhicules légers et les poids-lourds ; que sa réalisation devrait accroître le trafic de 35,6 % sur cet axe ; que le calendrier de réalisation du tourne-à-gauche sur la RD***, validé par le Conseil départemental de C***, n'a pas été précisé » (CNAC, 1^{er} février 2018, 3491T) ;
- « considérant que, selon les estimations du bureau d'études D*** mandaté par le pétitionnaire, l'augmentation du trafic routier généré par le projet ne sera que de l'ordre de 5 % ; que toutefois, selon cette étude, le trafic généré sera de 300 véhicules par sens en heure de pointe du vendredi soit et de 540 véhicules par sens en heure de pointe du samedi après-midi ; que cette augmentation de trafic devra se cumuler aux flux journaliers générés par les nombreux équipements commerciaux situés au sein du pôle du B*** ; que la campagne de comptages automatiques sur les giratoires situés près du projet a été réalisée en juin 2014 et n'a pas été actualisée depuis ; qu'en outre, il n'est pas prévu d'aménagement routier dans le cadre de la réalisation du projet » (CNAC, 1^{er} mars 2018, 3532D) ;
- « Considérant que, selon les estimations du cabinet T***, mandaté par les pétitionnaires, le projet entraînera une augmentation de 8 à 10 % de la circulation routière sur des axes déjà fortement empruntés ; qu'aucun aménagement routier n'est envisagé sur les voiries publiques et que, selon la Direction Départementale des Territoires et de la Mer du G***, les aménagements envisagés sur le domaine privé (sur le parking), ne suffiront pas à éviter une aggravation des difficultés de circulation existantes quant à l'accès à l'ensemble de la ZAC M*** » (CNAC, 26 avril 2018, 3593D) ;
- « Considérant qu'il prendra place sur un axe routier (RD***) et générera des flux de circulation supplémentaires importants au sein de la zone où les conditions d'accès sont déjà difficiles ; que la réduction de la surface de vente créée par transformation de deux cellules commerciales en espaces de loisirs sera également génératrice de flux de circulation ; que la desserte par les transports en commun pourrait être améliorée par la création d'un arrêt au sein même du projet, or cette création est seulement envisagée à ce stade » (CNAC, 21 juin 2018, 3607T) ;
- « Considérant que l'étude de trafic jointe au dossier ne lève pas toutes les interrogations concernant la capacité du réseau existant à absorber les flux de trafic nouveaux générés par le projet ; que par ailleurs, si ce phénomène de saturation du réseau local devrait s'atténuer voire éventuellement disparaître lorsque sera mis en service le prolongement de la D***, aucune donnée précise relative à la réalisation de ce prolongement n'est, en l'état du dossier, intégrée au projet ; qu'ainsi, l'opération apparaît prématurée » (CNAC, 13 septembre 2018, 3648T) ;
- « Considérant selon les estimations des pétitionnaires, ce projet global devrait accueillir environ 75 000 clients par semaine dont 85 % se déplacerait en voiture ; que la clientèle motorisée devra principalement emprunter le giratoire G*** situé au croisement de la rue W***, de la RD*** et de la RD*** ; que la direction départementale des territoires et de la mer du P*** a relevé un phénomène actuel d'engorgement sur les accès au giratoire précité, à certaines heures de pointe ; qu'elle estime que cet engorgement a été minimisé dans les projections des pétitionnaires et que, malgré les aménagements prévus sur la rue W*** consistant en l'élargissement à 2 voies en entrée du giratoire, compte-tenu du nombre de clients attendus et du nombre d'équipements commerciaux déjà existants, les

conditions d'accès et de sortie pour les automobiles du site d'implantation des projets ne seront pas véritablement satisfaisantes » (CNAC, 11 octobre 2018, 3679AS).

La Cour de Nantes a également estimé les effets négatifs d'un projet dont l'impact sur les flux avait été sous-estimé, « *considérant que la SCI I*** a produit au soutien de sa demande une étude de trafic réalisée en juin 2011 ; qu'en réponse à une demande d'actualisation adressée par le service instructeur de la CNAC, elle s'est bornée à faire état du flux routier constaté sur la RD***, selon le comptage routier effectué par les services du conseil général en 2014 ; qu'il ressort, toutefois, des pièces du dossier qu'alors que le projet dans lequel s'inscrit l'ensemble commercial de la SCI I*** a vocation à accueillir des activités non commerciales susceptibles de générer d'importants flux de déplacement supplémentaires, les auteurs du recours devant la commission nationale font valoir, sans être contredits, que le centre commercial de C***, créé postérieurement à l'étude de trafic, a substantiellement modifié les flux de circulation sur la route départementale 2060, laquelle dessert également le projet litigieux ; qu'ainsi, alors même que l'étude de trafic de 2011 avait été réalisée sur la base d'une surface commerciale très supérieure à celle des deux projets composant le « village D*** », la CNAC a pu légalement estimer que l'étude de trafic produite par la pétitionnaire ne lui permettait pas d'apprécier les effets du projet de « village sportif »⁴⁰*

En application de la jurisprudence du Conseil d'Etat⁴¹, **la CNAC peut refuser un projet au motif de l'incertitude quant à la réalisation d'aménagements routiers nouveaux nécessaires.** Ainsi, **pour les projets nécessitant la réalisation de travaux routiers, les pétitionnaires doivent fournir dans leur dossier de demande toutes les garanties attestant de la réalisation effective des travaux pour l'ouverture au public de l'équipement commercial, et de leur financement** (délibérations des collectivités gestionnaires de la voirie, convention de cofinancement, de projet urbain partenarial -PUP,...) :

- « *Considérant que le projet prévoit la réalisation d'aménagements sur les axes routiers entourant le site du projet, notamment sur l'avenue de P*** et au niveau de la bretelle de sortie de l'autoroute A*** ; que les aménagements prévus au niveau de ladite bretelle de sortie qui nécessitent la formalisation de conventions signées avec l'Etat et avec le département de H*** ; que ces conventions de maîtrise d'ouvrage ou de maîtrise d'œuvre n'ont pas été signées ; qu'en l'état, le caractère certain de la réalisation des travaux envisagés ne paraît pas assuré* » (CNAC, 29 mars 2018, 3548AS/3548T) ;
- « *Considérant que, selon la Direction Départementale des Territoires et de la Mer du P***, le projet est susceptible de renforcer les difficultés de circulation existantes notamment au niveau de l'échangeur *** de l'autoroute A***, difficultés qui se manifestent par des remontées de files aux heures de pointe susceptibles d'avoir des conséquences sur la sécurité ; que les aménagements routiers mentionnés par le pétitionnaire et qui ont fait l'objet d'une délibération du conseil municipal de C*** du 7 février 2018 n'ont pas fait l'objet d'un accord du département du P*** ; que la réalisation effective des aménagements pour l'ouverture de l'équipement commercial n'est donc pas suffisamment certaine* » (CNAC, 21 juin 2018, 3623T) ;
- « *Considérant que la desserte automobile du projet nécessite un raccordement au giratoire situé au croisement de l'avenue de la Liberté et de la rue des peupliers ; que le dossier du demandeur ne comprend pas d'accord de la commune de C*** pour ce raccordement* » (CNAC, 25 octobre 2018, 3701A).

Les Cours administratives d'appel, selon une jurisprudence constante, examinent avec une particulière attention le caractère certain des aménagements rendus nécessaires par la réalisation du projet : le seul défaut du caractère certain de ces aménagements suffit à faire obstacle à la délivrance d'un avis favorable ou d'une autorisation par la commission d'aménagement commercial, quand bien même les autres critères légaux seraient satisfaits :

- « *Il ressort des pièces du dossier que l'ensemble commercial ayant fait l'objet du refus contesté nécessite la réalisation d'un giratoire ayant vocation à devenir son principal point d'accès. Dans de telles conditions, l'autorisation ne pouvait être accordée, pour un ensemble commercial de cette importance, qu'à la condition que cet aménagement de voirie soit prévu et que sa réalisation soit à la date de la décision attaquée suffisamment certaine. Il ressort toutefois des mêmes pièces du dossier que la réalisation du giratoire n'est pas suffisamment certaine, dès lors que ne figure au dossier qu'une délibération de la commission permanente du conseil général du 12 avril 2016 approuvant le programme des*

⁴⁰ CAA de Nantes, 4 mai 2018, n° 16NT03262

⁴¹ CE, 27 juillet 2012, n° 354436-354437

- travaux et accordant la maîtrise d'ouvrage à la communauté de commune D***. Aucun autre document probant en la matière n'est produit et si la requérante invoque un projet de convention de financement des travaux, estimés à environ 650 000 euros, cette convention n'est pas signée. Ce motif justifie légalement l'avis de la Commission nationale qui n'aurait pu émettre un avis positif au projet. **L'illégalité des autres motifs retenus par la commission ne peut donc qu'être neutralisée.** »⁴² ;
- « Si le carrefour giratoire sur la RD***, lequel a fait l'objet d'une convention entre le conseil départemental du G*** et la commune conclue en 2009, mentionnant que l'aménagement est calibré pour notamment sécuriser les accès de futurs commerces prévus dans la zone, a été réceptionné en 2010, il ressort des photographies produites de la voie de sortie que ni la largeur, ni son profil en travers ne sont adaptés à une circulation de nombreux véhicules et de poids lourds, ce qui nécessite des travaux dont le dossier de présentation ne fait pas état. Par ailleurs, la voie d'accès des livraisons est réalisée sur une partie de la voie communale n° 17 sur laquelle la commune a indiqué consentir une « servitude » sans que les conditions d'aménagement de cette voie soient clairement déterminées. Par suite, et alors que les incertitudes juridiques sur la désaffectation et le déclassement de cette voie sont apparues après la décision de la CNAC, la société L*** n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que la CNAC a retenu que « les aménagements routiers nécessaires pour la réalisation du projet ne sont pas suffisamment certains »⁴³

L'accès au projet doit également présenter des garanties en matière de sécurité routière.

Ainsi, la CNAC a refusé des projets pour les motifs suivants :

- « Considérant que le projet, comme le précédent sur le même site, a fait l'objet d'un avis défavorable de la SNCF, en raison du passage à niveau PN 420 qu'elle juge dangereux ; qu'il augmente le risque d'accidents » (CNAC, 1^{er} février 2018, 3490T) ;
- « Considérant que l'accès en véhicules automobiles au projet n'est pas sécurisé puisqu'il prévoit qu'un tourne à gauche sera créé, sous réserve de l'accord du département ; que la réalisation définitive de cet aménagement n'est donc, à ce stade, pas certaine » (CNAC, 5 juillet 2018, 3632T) ;
- « Considérant qu'aucune validation des modifications des aménagements routiers projetés par la direction des routes du Conseil départemental n'a été communiquée à la Commission dans les délais ; que la sécurisation des accès routiers au site ne peut donc pas être considérée comme garantie à ce jour » (CNAC, 25 octobre 2018, 3706T) ;
- « Considérant que l'une des difficultés principales soulevées par le présent projet concerne la fluidité et la sécurisation des accès au site ; que si ce projet prévoit l'aménagement d'un deuxième rona-point permettant d'une part, d'accéder au site du futur ensemble commercial et, d'autre part, de faciliter les déplacements des clients vers les magasins voisins ; que cet équipement devrait permettre la fluidification et la sécurisation de l'ensemble des flux routiers ; que la mairie de B*** aurait validé cette demande ; qu'enfin une convention de financement pour l'aménagement de la zone entre la commune, l'intercommunalité, l'aménageur et le département serait en cours de signature, en revanche, au jour de l'examen de ce projet, la Commission n'a pas reçu communication de cette convention signée par l'ensemble des parties prenantes ; que les aménagements routiers rendus nécessaires par le projet ne sont donc pas garantis et qu'ainsi, la demande d'avis favorable, sollicitée en faveur de ce projet apparaît prématurée » (CNAC, 25 octobre 2018, 3699T) ;
- « Considérant que la commune de B*** souligne que l'accès au parc de stationnement se fait depuis le boulevard de N***, au niveau d'un virage et en face d'un établissement scolaire ; que les conditions de sécurité à cet endroit ne sont pas optimales » (CNAC, 6 décembre 2018, 3749D) ;
- « Considérant que la desserte automobile demeure insatisfaisante, dans l'attente des feux tricolores dont l'installation, au moins quant à sa date, est incertaine ; que l'accès à l'ensemble commercial est assuré par la traversée d'un parking public par les véhicules ; qu'au surplus, la sécurisation des différents flux sur le site n'est pas suffisamment traitée au dossier » (CNAC, 6 décembre 2018, 3736T) ;
- « Considérant que la desserte, multiple, est peu lisible et susceptible de générer de graves difficultés pour la fluidité du trafic d'une part, et surtout pour la sécurité des automobilistes d'autre part ; que le dossier ne propose pas une réelle étude de flux, pourtant nécessaire

⁴² CAA Marseille, 3 décembre 2018, n° 16MA04642

⁴³ CAA Bordeaux, 13 décembre 2018, n° 16BX04136

pour apprécier correctement les effets de la création d'un ensemble commercial de cette taille à proximité d'axes structurants » (CNAC, 6 décembre 2018, 3732T).

Concernant les transports en commun, une bonne desserte par les transports en commun s'apprécie au regard de leur fréquence et de la proximité des arrêts. Ces derniers ne doivent pas être à plusieurs centaines de mètres de l'ensemble commercial et le cadencement doit être suffisant :

- « *Considérant que les arrêts de bus les plus proches du projet sont situés de l'autre côté de l'autoroute A 750 qui constitue une barrière psychologique pour les habitants de J*** ; que, du fait de son éloignement du centre-ville, le supermarché L*** sera principalement accessible en voiture » (CNAC, 1^{er} février 2018, 3512D) ;*
- « *Considérant que la desserte en transports en commun du projet est actuellement limitée à une seule ligne de bus desservant un arrêt situé à 750 mètres » (CNAC, 21 juin 2018, 3623T) ;*
- « *Considérant que la desserte en transports en commun n'est pas adaptée ; qu'en effet, l'arrêt de bus le plus proche dénommé L*** se situe au sein d'une aire de covoiturage à 850 mètres du site du projet ; que la fréquence est de 4 passages par jour et par sens de circulation de 6h56 à 19h33, rendant l'accès au site malaisé » (CNAC, 11 octobre 2018, 3690T).*

Selon une jurisprudence constante, l'appréciation de la desserte par les transports en commun doit être proportionnée au projet et adaptée à son environnement. Pour les projets de faible ampleur s'implantant dans des communes rurales non desservies par les transports en commun, l'absence de desserte ne peut justifier un refus d'autorisation.

Ainsi, la CAA de Nancy a confirmé l'avis favorable accordé par la CNAC, considérant que « *toutefois, A*** est une commune rurale dans laquelle il n'existe pas de transport intra-urbain. Dans ces circonstances, compte-tenu des habitudes de déplacement dans ce secteur accordant une place prépondérante au véhicule individuel, l'absence de desserte du site par une ligne régulière de transport urbain ne saurait suffire pour justifier un refus d'autorisation. Au demeurant, le projet essaie de promouvoir la mutualisation des automobiles puisqu'il prévoit la création d'une aire d'autopartage avec 7 places de stationnement dédiées. Enfin, et en tout état de cause, la zone d'implantation du projet, qui est à une distance du centre-ville comprise entre 400 et 1 000 m, est accessible à pied »⁴⁴.*

De la même manière la Cour de Bordeaux a estimé que « *l'absence de desserte du projet par des pistes cyclables dédiées ou par les transports en commun dans une commune rurale desservie une fois par semaine par une ligne régionale et à une fréquence quotidienne par une ligne départementale, ne saurait justifier, en l'espèce et à elle seule, l'avis défavorable de la commission nationale.* »⁴⁵

De même, la CAA de Bordeaux a annulé le refus opposé par la CNAC **à la création d'un magasin de bricolage**, relevant que « *la circonstance que le projet ne soit pas desservi par les transports en commun, réseau inexistant à ce jour dans la commune d'U***, ne saurait, eu égard à la nature du commerce exploité, pas davantage à elle seule compromettre la réalisation de l'objectif d'aménagement du territoire* »⁴⁶.

La CAA de Nantes a également considéré, concernant la création d'un ensemble commercial de 2 774 m² de surface de vente, que « *l'insuffisance de sa desserte par les transports en commun et les pistes cyclables sera compensée par un système de navettes électriques mises gratuitement à la disposition des clients* ».⁴⁷

Enfin, l'impact de **l'absence de desserte par les transports en commun est à apprécier au regard de la proximité des lieux de vie.**

Ainsi, la CAA de Bordeaux a considéré que « *si la circonstance que la fréquence des lignes régulières desservant le site est insuffisante n'est pas à elle-seule de nature à justifier le refus de l'autorisation sollicitée, la commission pouvait, dans les circonstances de l'espèce, prendre en compte l'insuffisance de la desserte du site par les transports en commun, qui n'est pas compensée par la*

⁴⁴ CAA Nancy, 8 mars 2018, n° 17NC00195

⁴⁵ CAA Bordeaux, 13 décembre 2018, n° 16BX04136

⁴⁶ CAA Bordeaux, 15 mars 2018, n° 15BX02124

⁴⁷ CAA Nantes, 15 juin 2018, n° 16NT04133

proximité d'un arrêt de bus peu desservi ni par l'aménagement non programmé de déplacements doux, alors que le projet est situé à 800 m des habitations les plus proches. »⁴⁸.

Concernant l'extension d'un ensemble commercial, la Cour de Nantes a estimé que « *le centre commercial est facilement accessible, pour les piétons résidant dans un périmètre situé à moins de quinze minutes à pied de ce centre commercial, comprenant une partie du quartier résidentiel des O***, la zone d'activités A***, ainsi que le campus universitaire ; la clientèle, qui réside dans un périmètre situé à moins de vingt minutes à vélo, peut y accéder par les routes (hors rocade) et pistes cyclables ; le site est, enfin, desservi par le réseau de transports en commun I*** et bénéficie d'un arrêt situé à proximité immédiate. »⁴⁹*

La même Cour a relevé, concernant la création d'un supermarché que « *la commune de P*** est d'un accès routier aisé, le projet prévoit deux accès sur site avec des travaux de sécurisation ; la commune de P*** est desservie par deux lignes de bus et dispose de deux arrêts ; si le site du projet n'est pas directement desservi par les transports en commun, il sera facilement accessible, compte tenu de sa situation proche du centre-ville, de la présence de trottoirs et en dépit de l'éloignement relatif des arrêts, par ces transports et par les modes doux que constituent la desserte piétonne et cycliste, nonobstant l'absence de voie spécifiquement réservée à cet usage ; que si les horaires des transports en commun ne sont pas des plus aisés à l'heure actuelle, ils ne rendent pas pour autant impossible l'accès au site à des horaires d'ouverture du supermarché. »⁵⁰*

En revanche, les projets de grande ampleur doivent justifier d'une desserte suffisante par les transports collectifs et les modes doux :

- « *Considérant que dans le cadre de l'opération de revitalisation du P***, l'ensemble de la desserte du site et de ses abords sera réaménagé ; qu'une convention a ainsi été signée entre la communauté d'agglomération du P*** et la commune de G*** le 23 novembre 2015 et la commune assurera la totalité de la maîtrise d'ouvrage ; que ces aménagements amélioreront l'accessibilité du site du projet en modes de transports doux et permettront une meilleure régulation des flux de circulation » (CNAC, 18 janvier 2018, 3473) ;*
- *concernant l'extension de 10 300 m² de la surface de vente d'un ensemble commercial, « Considérant qu'en absence de piste cyclable permettant de relier les quartiers d'habitation situés au nord du projet et compte tenu de l'éloignement de l'ensemble commercial et de la frontière physique que constitue l'autoroute A***, la desserte en mode doux restera théorique » (CNAC, 26 avril 2018, 3593D) ;*
- *concernant la création d'un ensemble commercial de 8 969 m² de surface de vente, la CNAC a considéré « que si un arrêt de bus est implanté à 100 m du projet, la fréquence de desserte de cet arrêt, par la ligne B du réseau de transports en commun « BUSS », est peu élevée et inexistante le samedi » (CNAC, 20 décembre 2018, 3755T).*

Les améliorations de la desserte, estimées nécessaires, doivent revêtir un caractère certain :

Concernant la création d'un supermarché, la CNAC a ainsi considéré « *que la desserte en transports en commun de l'ensemble commercial est très limitée en fin de semaine ; que, si les pétitionnaires proposent la mise en place d'une desserte gratuite depuis la gare SNCF d'A*** par le biais d'un véhicule de type minibus circulant le samedi de 10 heures à 19 heures 30, la fréquence de passage de cette navette restera limitée ; qu'en outre, les éléments fournis ne permettent pas de garantir le maintien de cette navette dans la durée » (CNAC, 18 janvier 2018, 3485AS/3485T).*

Concernant les modes de déplacement dits « doux » (cycles et piétons), la CNAC a relevé :

- « *Considérant que l'avenue R*** et la RD*** ne sont pas pourvues de bandes ou pistes cyclables dans un rayon d'environ 1 kilomètre autour du site du projet » (CNAC, 1^{er} février 2018, 3496T) ;*
- « *Considérant que l'accès au site pour les piétons et les vélos est inapproprié ; que le terrain se trouve en effet en bordure de la RD***, où la vitesse est limitée à 90 km/h, qui ne dispose pas de trottoirs et où le cheminement réservé aux piétons et aux vélos mesure 1m50 de large et n'est pas protégé ; qu'il n'existe ainsi pas d'accès sécurisé au site du projet pour les modes doux » (CNAC, 5 juillet 2018, 3637T) ;*
- « *Considérant qu'aucun aménagement spécifique pour les piétons et les cyclistes n'existe aux abords du site ; que même s'il existe un réseau sécurisé pour les cycles, reliant*

⁴⁸ CAA Bordeaux, 1^{er} mars 2018, n°15BX03825

⁴⁹ CAA Nantes, 1^{er} octobre 2018, n°17NT01134

⁵⁰ CAA Nantes, 9 juillet 2018, n°16NT02884

- notamment C*** à R***, accessible à 75 mètres du projet, la desserte pour les piétons reste mal sécurisée et que, dans la zone industrielle, les cheminements doux sont mal matérialisés » (CNAC, 19 juillet 2018, 2811DR) ;
- « Considérant que la situation du projet au cœur de la ZAC M*** permet [à l'ensemble commercial projeté] de bénéficier d'accès immédiats très bien configurés autant pour les véhicules que pour les modes doux et qu'un plan de déplacement communal au sein de la ZAC visant à relier les nouveaux quartiers au centre-ville est en cours de finalisation, favorisant le développement des modes alternatifs » (CNAC, 27 septembre 2018, 3671T).

La CAA de Bordeaux a confirmé la décision de refus de la CNAC pour la création d'un ensemble commercial de 16 155 m² de surface de vente, considérant que « si la SCI soutient que la discontinuité des trottoirs entre le site et le centre-ville n'est pas de nature à justifier le refus du projet, les photographies produites au dossier montrent que l'avenue A*** n'est pas aménagée pour permettre la circulation des piétons et des cyclistes. Par suite, la Commission a pu retenir l'importance du flux de trafic de véhicules généré par le projet et l'insuffisance de la desserte par des modes doux de déplacement pour estimer qu'il méconnaissait également l'objectif d'aménagement du territoire au regard de ses effets sur les flux de transports et les modes de déplacement les plus économes en émission de dioxyde de carbone »⁵¹.

3. Les considérations de développement durable

Code de commerce, article L. 752-6

La commission départementale d'aménagement commercial prend en considération :

2° En matière de développement durable :

- a) La qualité environnementale du projet, notamment du point de vue de la performance énergétique, du recours le plus large qui soit aux énergies renouvelables et à l'emploi de matériaux ou procédés écoresponsables, 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 ;

• **La qualité environnementale du projet**

La CNAC est vigilante sur les opérations conduisant à l'imperméabilisation des sols. Les mesures permettant de limiter l'imperméabilisation sont relevées (pavés drainants, revêtements perméables sur les espaces de stationnement, création de noues et autres dispositifs de récupération des eaux pluviales et de ruissellement, etc...).

Ainsi, la CNAC a considéré favorablement :

- « que pour limiter l'artificialisation des sols, le magasin disposera d'un parc de stationnement composé principalement de places en evergreen cercleées de pavés drainants » (CNAC, 15 février 2018, 3518T) ;
- « que le projet prévoit des mesures en faveur d'une limitation de l'imperméabilisation du parc de stationnement ; qu'ainsi 174 places actuelles de parking, soit 75 % seront réalisées en Evergreen et 58 places soit 25 % seront recouvertes par un auvent » (CNAC, 15 février 2018, 3520D) ;
- « que l'extension de l'ensemble commercial sera réalisée sur des parcelles déjà artificialisées (sur une partie du parking) ; qu'il n'entraînera donc pas d'imperméabilisation supplémentaire des sols ; que le projet prévoit une réduction du parc de stationnement de 1 096 à 951 places ; que la superficie des espaces verts en pleine-terre sera augmentée de 1 200 m² » (CNAC, 24 mai 2018, 3598AS/3598T) ;
- « que le projet, qui vise la labellisation « BIODIVER CITY » et propose une conception bioclimatique du bâtiment, a été dispensé d'étude d'impact environnemental ; qu'il rationalisera le stationnement, en optimisant les places en souterrain et en désimperméabilisant une partie du parc extérieur ; que 10 places doivent être aménagées pour les véhicules électriques » (CNAC, 7 juin 2018, 3593T) ;

⁵¹ CAA Bordeaux, 1^{er} mars 2018, n° 17BX01358

- « que la surface imperméabilisée actuelle est de 9 136 m², qu'elle sera diminuée à 6 786 m² après réalisation du projet, soit une diminution de près de 26 % » (CNAC, 19 juillet 2018, 3643T) ;
- « que les places de parking représenteront une surface totale de 1 471 m², dont 1 110 m² seront perméables ; que 17 arbres supplémentaires seront plantés ; que la toiture sera végétalisée sur une surface de 3 300 m² et accueillera des nichoirs à oiseaux et à insectes ; que les espaces verts représenteront ainsi plus de la moitié de l'assiette foncière » (CNAC, 13 septembre 2018, 3651D) ;
- « qu'en sus de diverses mesures compensatoires, la quasi-totalité des places de stationnement (140 sur 144) seront perméables, contribuant ainsi à l'absorption des eaux pluviales » (CNAC, 13 septembre 2018, 3650T).

A contrario, elle a considéré défavorablement :

- concernant le projet de création d'un ensemble commercial de 2 043 m², « que le projet sera consommateur de foncier, en ce qu'il augmentera de plus de 37 % (+ 3 280 m²) le terrain d'assiette du supermarché actuel ; qu'il utilise un terrain aujourd'hui vierge de toute occupation et entièrement perméable ; qu'ainsi il s'accompagnera d'une imperméabilisation non négligeable des sols » (CNAC, 21 juin 2018, 3621T) ;
- concernant le projet de création d'un ensemble commercial de 19 959 m², « que le nouveau projet s'implantera dans une zone constituée aux trois-quarts par un espace vert et boisé ; que sur les quelque 10 hectares du projet, une part importante correspond aujourd'hui à des espaces naturels, agricoles et forestiers (environ 6 hectares) ; qu'il entraînera une consommation excessive de l'espace et conduira à « artificialiser » les sols sur plus de 50 % de la surface du terrain, allant à l'encontre de la préservation de la liaison écologique et des zones humides faisant partie d'un système fragile (...) que la création d'une voirie à l'arrière du site ne permet pas de garantir la préservation des terres agricoles puisqu'elle favorisera leur accès ; (...) que, par ailleurs, le projet est susceptible de générer des nuisances sonores et visuelles, en partie seulement traitées » (CNAC, 21 juin 2018, 3607T) ;
- « qu'il n'y aura pas de places perméables aménagées sur le parc de stationnement de 978 places au sol » (CNAC, 13 septembre 2018, 3659D) ;
- concernant le projet de création d'un ensemble commercial de 27 594 m², « que le projet, dont la qualité architecturale et environnementale doit être soulignée générera, en raison de son ampleur, une consommation excessive d'espace naturel, excédant 11 hectares et une importante imperméabilisation de terrains ; que notamment, la nécessité de porter à 1 200 le nombre des places de parking n'est pas justifiée dans le dossier soumis à la Commission » (CNAC, 22 novembre 2018, 3718D).

Le juge administratif a également considéré, concernant la création d'un ensemble commercial de 16 155 m² de surface de vente, que « s'il est vrai que l'environnement du projet ne présente pas de caractéristiques naturelles particulières et que le projet prévoit la plantation de 92 arbres, il ressort également que l'emprise foncière (50 137 m²) est très importante par rapport à la surface commerciale (16 155 m²) et à celles des parkings, et que les espaces verts ne couvriront qu'une surface de 2 369 m² représentant 4,71 % de l'emprise foncière »⁵²

La CNAC se montre exigeante en matière de performance thermique et de consommation énergétique des bâtiments. Le recours aux énergies renouvelables constitue un atout pour les projets, notamment lorsque le climat du territoire d'implantation s'y prête. La pose de panneaux photovoltaïques sur les toitures est prise en considération favorablement par la CNAC, ainsi que la réalisation de toitures végétalisées, la mise à disposition de places équipées de bornes de rechargement pour les véhicules électriques ou de places d'auto-partage ou de co-voiturage.

A titre d'exemples, elle a considéré défavorablement :

- « que le projet ne propose aucune mesure nouvelle en matière de développement durable, que ce soit en termes d'impact sur la consommation énergétique ou le recours aux matériaux éco-responsables ; qu'il évoque la mise en place, ultérieure, de système de production d'énergie renouvelable par panneaux photovoltaïques » (CNAC, 18 janvier 2018, 3487T) ;
- « que le projet, porté par un promoteur, consiste à réaliser des locaux vides de tout aménagement intérieur ; qu'ainsi le projet ne comporte aucune garantie en termes

⁵² CAA Bordeaux, 1^{er} mars 2018, 15BX03825

- d'économies d'énergie, dont la charge est reportée sur les futurs preneurs ; qu'il se limite en outre au respect a minima de la réglementation thermique RT 2012, sans effort supplémentaire » (CNAC, 1^{er} février 2018, 3484D) ;*
- *« que le bâtiment existant a été construit en 2006, conformément aux exigences de la RT 2005 ; qu'aucune amélioration n'est envisagée en matière de performance thermique ou de consommation énergétique ; que la récupération des eaux pluviales n'est pas prévue » (CNAC, 19 juillet 2018, 2811DR) ;*
 - *« que le projet global ne présente aucune amélioration de la qualité environnementale du magasin ; qu'il ne fait notamment mention ni de dispositifs d'économie d'énergie nouveaux, ni d'installation de procédés de production d'énergies renouvelables permettant de réduire sa consommation ; qu'en revanche, l'accroissement de la surface de vente, sans mise en place des mesures d'économie correspondante, aggraverait encore son niveau de consommation en énergie » (CNAC, 22 novembre 2018, 3571T) ;*
 - *« que le projet ne prévoit pas de recours aux énergies renouvelables ; que le bâtiment n'a pas été conçu selon la Réglementation Thermique 2012 et qu'en dehors de l'installation d'un faux plafond, il n'est pas prévu de renforcement de l'isolation des locaux » (CNAC, 6 décembre 2018, 3749D) ;*
 - *« que l'agencement intérieur, les dispositifs de chauffage et climatisation et d'éclairage sont à la charge des locataires, donc non définis dans la demande d'autorisation » (CNAC, 6 décembre 2018, 3732D) ;*
 - *« en matière de développement durable, le projet, avec l'installation de 20 m² de panneaux photovoltaïques pour une extension de 489 m², fait un recours insuffisant aux énergies renouvelables, bien que la commune de R*** bénéficie d'un ensoleillement annuel moyen de 228 heures » (CNAC, 20 décembre 2018, 3746T).*

Les qualités environnementales et effets positifs des projets vertueux en matière de consommation d'énergie ont été relevés, la CNAC ayant considéré :

- *concernant la création d'un ensemble commercial de 14 854 m² de surface de vente, « que le projet vise une certification « BREEAM », niveau « GOOD » ; que la consommation énergétique sera inférieure de 10 % par rapport à la Réglementation Thermique 2012 ; que seront mises en place des centrales de traitement d'air doubles flux équipées de récupérateurs d'énergies » (CNAC, 15 février 2018, 3504T) ;*
- *concernant la création d'un magasin de bricolage de 4 217 m² de surface de vente, « que le projet est vertueux en matière de consommation énergétique, avec un coefficient Bbio (133,700) inférieur de 1,18 % au coefficient Bbio Max prescrit par la réglementation (135,800) et un coefficient Cep du projet (117,700) inférieur de près de 62 % au coefficient Cep Max (303,400) ; que des dispositifs permettant de réduire la consommation énergétique seront mis en œuvre ; qu'il prévoit la production d'électricité via l'installation de 949 m² de panneaux photovoltaïques sur une partie de la toiture » (CNAC, 15 février 2018, 3511T) ;*
- *concernant la création d'un ensemble commercial de 3 931 m² de surface de vente, « que les toitures terrasses des commerces créés seront végétalisées sur 4 140 m², permettant un tamponnement des eaux pluviales et une meilleure isolation thermique » (CNAC, 15 février 2018, 3499T) ;*
- *concernant la création d'un ensemble commercial de 1 980 m² de surface de vente, « que le projet prévoit une isolation thermique du bâtiment performante avec un coefficient Bbio du projet (221.30) inférieur de 19,5 % au coefficient Bbio max prescrit par la réglementation (275,000), et un coefficient Cep du projet (404,9) inférieur de 29,2 % au Cep max (572) ; qu'il prévoit l'installation d'équipements favorisant les économies d'énergie (éclairage naturel ou par LED, éclairage des parkings par des candélabres solaires autonomes) et des panneaux photovoltaïques en toiture couvrant une surface de 1 230 m² » (CNAC, 29 mars 2018, 3555D) ;*
- *concernant la création d'un ensemble commercial de 3 831 m² de surface de vente, « que le projet prévoit l'installation de 1 662 m² de panneaux photovoltaïques sur la toiture du bâtiment ; que l'isolation du bâtiment sera conforme à la RT 2012 avec un gain de 43 % sur le Coefficient d'Energie Primaire ; que l'installation d'un système de Gestion Technique Centralisée permettra de contrôler en permanence les postes énergivores ; qu'un mur « trombe » (mur en béton capteur accumulateur) sera mis en place en façade sud-est » (CNAC, 26 avril 2018, 3570T) ;*
- *concernant la création d'un ensemble commercial de 6 379 m² de surface de vente, « que ce projet sera de haute qualité environnementale, avec la prise en compte des vents et de*

l'ensoleillement dans le choix de son implantation et de son orientation ainsi que des matériaux d'isolation et d'équipement ; qu'il sera également performant en matière d'éco- consommation, avec la mise en œuvre de plusieurs techniques pour gérer les eaux pluviales à la parcelle (tranchées drainantes, noues, fosses d'infiltration et toits « stockants ») ; qu'il offre une grande qualité architecturale et paysagère » (CNAC, 27 septembre 2018, 3671T).

- **L'insertion architecturale et paysagère**

Une grande importance est accordée à l'insertion architecturale et paysagère des projets dans leur environnement, notamment lorsque le projet a le recours à des matériaux traditionnels ou des végétaux représentatifs de la zone géographique.

Ainsi la CNAC a-t-elle donné un avis favorable aux projets suivants :

- *« Considérant que le projet, en reprenant les couleurs des façades des bâtiments environnants, permettra d'améliorer l'esthétique de la zone commerciale et de l'entrée de ville » (CNAC, 18 janvier 2018, 3476D) ;*
- *« Considérant que le projet prévoit le maintien d'une maison de pierre de taille datant du XVIIIème siècle ainsi qu'une cheminée de briques qui seront intégrés dans le projet architectural ; que l'architecture de l'ensemble commercial sera de qualité avec la construction de bâtiments réalisés sous formes de hangars en bois ; que le pétitionnaire mentionne qu'il participera à la restauration de la berge du canal de L*** pour un montant de 80 000 € » (CNAC, 1^{er} février 2018, 3493T) ;*
- *« Considérant que les bâtiments d'architecture notable déjà présents sur le site seront conservés et réhabilités ; que les autres bâtiments sont en cours de démolition » (CNAC, 15 février 2018, 3499T) ;*
- *« Considérant que le projet architectural global sera résolument contemporain et urbain, intégrant les cellules commerciales sur deux niveaux, la salle de spectacle, le pôle cinématographique ainsi qu'un belvédère donnant sur la Seine ; que 70 % des toitures seront végétalisées ; qu'il est prévu la plantation de 224 arbres notamment en bordure du boulevard H*** ; que des terrasses végétalisées seront aménagées » (CNAC, 15 février 2018, 3504T) ;*
- *« Considérant qu'afin d'améliorer l'insertion architecturale et paysagère, les façades de l'ensemble commerciale ont été modifiées afin d'apporter une cohérence d'ensemble avec les autres bâtiments présents sur le site et un deuxième sas d'entréesortie vitré sera réalisé ; que des angles ont également été retraités pour accompagner la réfection de la façade principale et apporter une image qualitative aux façades visibles par la clientèle ; que la végétation a été renforcée, avec 23 nouveaux arbres de haute tige en plus des 15 prévus dans la précédente demande, qui seront plantés sur l'aire de stationnement (12), près de l'extension (15) et sur le côté du bâtiment ; qu'avec la création du nouvel espace vert de 114 m² à l'entrée du site et le long de la façade Sud (11), 38 nouveaux arbres s'ajouteront aux 82 déjà existants ; qu'une haie champêtre est également initialement prévue en limite Nord-Ouest du site, le long du bâtiment d'extension, permettant notamment de créer une coupure végétale entre l'extension du magasin et les maisons situées le long de l'impasse du Petit Pré ; que les 20 places en « Evergreen » diminueront l'image minérale du parking » (CNAC, 15 mars 2018, 3544D) ;*
- *« Considérant que 188 des 235 places de stationnement seront perméables grâce à l'installation d'un système de type « Ecovégétal mousse » ; que les espaces verts s'étendront sur une surface de 2 030 m² et que 107 arbres seront plantés ; que l'imperméabilisation du site sera inférieure de près de 10 % par rapport au projet présenté en 2017 par le pétitionnaire ; que l'insertion architecturale a été améliorée par notamment l'habillage du sous-bassement des deux bâtiments par un parement de pierre permettant une harmonisation avec les bâtiments de la zone d'activités » (CNAC, 21 juin 2018, 3615T) ;*
- *« Considérant qu'il est également prévu la rénovation de la façade du rez-de-chaussée de l'immeuble ; qu'une grande verrière sera aménagée au nord de l'espace de vente ainsi qu'un patio au rez-de-chaussée et une terrasse-jardin au 1^{er} étage » (CNAC, 19 juillet 2018, 3646T) ;*
- *« Considérant que l'insertion architecturale et paysagère a été retravaillée, avec, notamment, davantage d'espaces verts, la plantation de 200 arbres, le reboisement du talus autoroutier et la dissimulation du parking en silo » (CNAC, 25 octobre 2018, 3696T) ;*
- *« Considérant que les espaces verts et les bassins de rétention s'étendront sur 17 054 m² (soit 37 % du foncier) ; qu'un effort significatif a été effectué pour améliorer l'insertion architecturale (sous-bassement en briques et des panneaux composites motif bois pour la*

partie supérieure de la façade) et paysagère du projet (plantation d'arbres de hautes tiges en limite de propriété et le long du canal de la S***) » (CNAC, 5 décembre 2018, 3743T).

Elle a refusé les projets suivants notamment au regard leur faible intégration architecturale ou paysagère :

- « Considérant que le projet porte sur la création de deux moyennes surfaces dans un local vacant depuis 2010, situé dans le prolongement de deux cellules commerciales : un magasin de luminaires et un magasin de literie ; que, si le projet n'entraînera pas d'extension des bâtiments, il ne prévoit pas d'harmonisation architecturale entre les différentes cellules commerciales ; qu'en l'absence d'amélioration de l'insertion du projet dans son environnement, celui-ci ne contribuera pas à restaurer l'entrée de ville de P*** » (CNAC, 18 janvier 2018, 3488D) ;
- « Considérant qu'un renforcement de la couverture végétale s'avèrerait par ailleurs nécessaire pour masquer le bâtiment, très visible depuis la RD*** » (CNAC, 18 janvier 2018, 3487T) ;
- « Considérant que le projet prévoit la démolition d'un bâtiment qui fait état d'une architecture remarquable, harmonieuse avec celle des maisons alentours et typique de la région ; que l'insertion architecturale du bâtiment projeté n'est pas qualitative et manque d'homogénéité avec les abords immédiats du projet ; que, malgré la plantation de 38 arbres, le projet entraîne la suppression de beaux et anciens arbres » (CNAC, 15 mars 2018, 3535D) ;
- « Considérant que le projet architectural ne présente aucune caractéristique de la région ; que les bâtiments envisagés seront principalement revêtus d'un bardage métallique sans valeur architecturale notable ; que le projet ne contribuera pas à l'amélioration de l'environnement et à l'entrée de ville de Muret » (CNAC, 29 mars 2018, 3548AS/3548T) ;
- « Considérant que les espaces verts, peu importants aujourd'hui, seront encore réduits, pour ne plus représenter que 14,83 % du site ; que le parking ne sera pas végétalisé, ce qui nuit à l'insertion du projet dans son environnement, constitué pour l'essentiel, de surcroît, de maisons individuelles » (CNAC, 21 juin 2018, 3621T) ;
- « Considérant que sur le plan architectural, aucune amélioration du bâtiment n'est prévue, à l'exception de la dépose et de la pose des enseignes ; que la végétalisation de la parcelle est peu satisfaisante, les espaces verts ne couvrant que 10 % du terrain d'assiette et le projet prévoyant la plantation de 12 arbres en pots sur le parc de stationnement » (CNAC, 19 juillet 2018, 2811DR) ;
- « Considérant que l'insertion architecturale, du fait du choix de l'enseigne de recourir à son modèle architectural standard et se limitant à varier les parements de façade, n'est pas à la hauteur de l'entrée du parc naturel du V*** et ne peut en conséquence être regardée comme satisfaisant à l'obligation légale d'insertion des immeubles commerciaux dans leur environnement immédiat ; qu'elle devrait être améliorée » (CNAC, 25 octobre 2018, 3706T) ;
- « Considérant que la réalisation du projet entraînera le déboisement de la parcelle et l'imperméabilisation des sols ; que l'architecture est très peu qualitative, avec une physionomie de hangars de stockage par leur aspect « boîte » en métal thermo-laqué ; que l'aménagement proposé est destructif du site naturel et très mal configuré, les façades dévolues aux livraisons et locaux techniques étant celles visibles depuis la voie publique ; que l'insertion paysagère est peu explicite et non garantie » (CNAC, 6 décembre 2018, 3732T).

• **Les nuisances de toute nature et la protection de l'environnement**

La prise en compte des nuisances (visuelles, lumineuses, olfactives, sonores) constituent également un critère d'appréciation des dossiers :

- « Considérant que les habitations les plus proches jouxtent le projet, ce qui peut générer des nuisances visuelles, lumineuses et sonores ; que ces éventuelles nuisances n'ont pas été prises en compte par le pétitionnaire » (CNAC, 7 juin 2018, 3613T) ;
- « Considérant que le projet ne créera pas de nuisances sonores grâce à une organisation des livraisons tôt le matin avec un déchargement réalisé moteur éteint » (CNAC, 11 octobre 2018, 3683DT) ;

Les risques d'atteintes à l'environnement font l'objet d'un suivi attentif et la CNAC examine les mesures compensatoires mises en œuvre par les porteurs de projet :

- « Considérant que si la S*** a acquis depuis 2013 des terres à hauteur de 1,27 hectares afin de compenser la consommation de 6 hectares d'espaces naturels, des imprécisions demeurent sur les acquisitions complémentaires en cours et qu'en l'état actuel ces compensations sont insuffisantes ; (...) que l'analyse des enjeux au regard de la prise en compte de la biodiversité et des zones humides est insuffisante et l'imperméabilisation des sols trop importante ; (...) que des interrogations demeurent toujours sans réponse sur l'efficacité du corridor écologique envisagé sur le site pour assurer une réelle continuité écologique et le franchissement de la RD 4 par la faune » (CNAC, 21 juin 2018, 3607T).

La Cour administrative d'appel de Nancy a validé cette approche, considérant que « le projet prévoit l'aménagement en espaces verts de la partie du terrain d'assiette longeant les berges de la C***, située en zone inondable et actuellement colonisée par la renouée du Japon, une plante invasive détruisant la flore et la faune indigène et déstabilisant les berges du cours d'eau. L'aménagement de 42,80 % du terrain d'assiette en espaces verts devrait contribuer à réduire l'impact de la renouée du Japon sur l'environnement d'A***». ⁵³

4. Les considérations de protection des consommateurs

Code de commerce, article L. 752-6

La commission départementale d'aménagement commercial prend en considération :

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.

• L'accessibilité et la proximité de l'offre

La CNAC relève les effets positifs en matière d'accessibilité et de proximité de l'offre par rapport aux lieux de vie, notamment lorsqu'ils permettent de limiter l'évasion commerciale vers d'autres pôles commerciaux et limitent les déplacements :

- « Considérant que le projet permettra de diversifier l'offre à l'échelle du bassin de vie ; que l'enquête réalisée par le pétitionnaire auprès des clients de l'ensemble commercial tend à confirmer que le projet sera de nature à limiter l'évasion commerciale, en particulier vers R*** » (CNAC, 15 février 2018, 3519T) ;
- « Considérant que le projet permettra de diversifier l'offre sur la zone commerciale et à l'échelle du bassin de vie, en y introduisant une offre de produits culturels et technologiques évitant ainsi l'évasion commerciale vers Saint-Etienne » (CNAC, 15 février 2018, 3506D) ;
- « Considérant que le projet accompagne la progression démographique de sa zone de chalandise (+ 6,67 %) et contribue à renforcer l'armature commerciale de S*** face aux puissants centres commerciaux des P***-M***, P***, G***, et ceux de la région de M*** » (CNAC, 29 mars 2018, 3555D) ;
- « Considérant que le projet viendra conforter le centre commercial ; qu'il permettra de renforcer et d'élargir l'offre commerciale locale pour diversifier le choix de produits et d'enseignes ; qu'il contribuera donc à « sédentariser » la clientèle et la population qui sera moins tentée de gagner d'autres pôles commerciaux » (CNAC, 26 avril 2018, 3585D) ;
- « Considérant que le projet répond à une demande de la clientèle et qu'il évitera des déplacements jusqu'à P*** pour avoir un choix aussi large en végétaux » (CNAC, 8 novembre 2018, 3708T).

La Cour de Nantes a suivi la même approche en considérant que « si la population de la commune de V***, sous-zone primaire de chalandise du projet, a diminué de 9,70 % entre 1999 et 2013, le projet a vocation à approvisionner quarante-trois autres communes, constituant la sous-zone secondaire, dont seulement un quart bénéficie d'une offre alimentaire de proximité et dont la

⁵³ CAA Nancy, 8 mars 2019, n° 17NC02124

population a augmenté de 12,3 % au titre de la même période ; qu'il est ainsi de nature à limiter l'évasion commerciale ⁵⁴».

A contrario, elle n'a pas réservé une suite favorable à certains projets, notamment pour les raisons suivantes :

- « Considérant que l'éloignement de l'ensemble commercial existant, et notamment du magasin de presse, des zones d'habitation et des commerces du centre-ville de G*** ne contribuera pas au confort d'achat des consommateurs, et notamment pas à celui des 75 % de clients de l'ensemble commercial qui fréquentent aujourd'hui également les commerces du centre-ville » (CNAC, 15 mars 2018, 3522D) ;
- « Considérant que la relocalisation du magasin I*** en périphérie de ville ne facilitera pas l'accès au commerce des populations les plus fragiles » (CNAC, 29 mars 2018, 3554T) ;
- « Considérant que le centre-ville d'Y*** comporte plusieurs opticiens et que le projet contraindra la clientèle à quitter le centre-ville et rejoindre la périphérie d'Y*** pour voir l'ensemble de l'offre en optique de la zone de chalandise » (CNAC, 24 mai 2018, 3597D).

• **La modernisation des équipements commerciaux existants**

Les commissions d'aménagement commercial examinent également les effets des projets en ce qu'ils contribuent à revitaliser le tissu commercial par la modernisation des équipements commerciaux existants, par la mixité des usages ou l'adaptation aux nouvelles habitudes de consommation. La modernisation des équipements commerciaux vieillissants permet la revitalisation d'espaces en perte d'activité, en relançant leur attractivité tout en luttant contre l'apparition de friches ; elle vise à maintenir ou retrouver un dynamisme en proposant aux consommateurs un espace souvent plus spacieux améliorant le confort d'achat et permettant une offre élargie et diversifiée, accompagnant les évolutions de la demande.

La CNAC a ainsi considéré favorablement les projets suivants :

- « Considérant que la création d'un véritable espace consacré au retrait des commandes et l'augmentation du nombre de pistes contribuera à limiter significativement le temps d'attente de la clientèle ; que le projet permettra également de moderniser le point de vente au travers de la modification et l'agrandissement de certains rayons avec des espaces de circulation élargis et la mise en place de nouveaux concepts dans les rayons de produits frais » (CNAC, 1^{er} mars 2018, 3537T) ;
- « Considérant que le réaménagement de l'entrée du magasin L*** proposera de nouveaux revêtements intérieurs et extérieurs afin de donner une unité et signifier le cheminement piéton ; que l'implantation de kiosques bas structurera l'espace central ; que la réorganisation et la modernisation de la signalétique poursuivra l'objectif d'un meilleur repérage et d'une uniformisation globale de celle-ci ; que la réfection de l'éclairage extérieur et intérieur apporteront plus de confort et d'insertion paysagère à l'ensemble commercial » (CNAC, 12 avril 2018, 3562T) ;
- « Considérant que l'ensemble immobilier projeté, conçu pour être également un lieu de vie, s'intègre dans un programme mixte qui, outre le volet commercial, accueillera des espaces de loisirs et de restauration, des activités tertiaires ainsi qu'un équipement hôtelier » (CNAC, 27 septembre 2018, 3671T) ;
- « Considérant que la zone de chalandise est en progression démographique (14,9 % entre 1999 et 2015) ; que le projet d'extension de la surface de vente du magasin répondra aux besoins des nouvelles populations du « quartier Est », en devenir au projet de PLU, avec la création d'environ 1 000 logements, qu'il vise à améliorer le confort d'achat des clients actuels et futurs, par un élargissement des allées et des espaces de circulation et par la mise en place de mobilier neuf ; que l'extension s'accompagnera d'une refonte de la quasi-totalité des rayons » (CNAC, 11 octobre 2018, 3691T).

⁵⁴ CAA Nantes, 23 mars 2018, n° 16NT02112

- **La variété de l'offre**

La CNAC encourage également les projets développant les circuits courts et productions locales, ainsi que ceux proposant des services novateurs. Elle apprécie également les actions des porteurs de projets conduisant à soutenir activement les associations et manifestations locales ou à s'associer aux commerçants locaux :

- « Considérant que le projet prévoit que 10 % de la gamme d'articles sera libre d'achat de la part du franchisé, cette liberté ayant pour objectif le référencement de produits locaux » (CNAC, 1^{er} février 2018, 3512D) ;
- « Considérant que ce projet répond aux besoins de la population de la zone de chalandise qui a connu une très forte progression sur la période 1999-2014 de l'ordre de +19 % et qu'en plus d'offrir une gamme extrêmement large d'appellations françaises, ce point de vente offrira la possibilité aux viticulteurs médocains de proposer leurs vins et de venir les animer » (CNAC, 7 juin 2018, 3590D) ;
- « Considérant que le que l'amplitude horaire d'ouverture (8h30-22h) sera adaptée à la clientèle urbaine ; que différents services seront offerts aux clients : système de conciergerie, ateliers de cuisine, kiosque à journaux, espace de « coworking » » (CNAC, 7 juin 2018, 3592D) ;
- « Considérant que l'amplitude horaire d'ouverture (8h30-22h) sera adaptée à la clientèle urbaine ; que différents services seront offerts aux clients : système de conciergerie, ateliers de cuisine, kiosque à journaux, espace de « coworking » (CNAC, 19 juillet 2018, 3646T) ;
- « Considérant que le projet prévoit l'installation d'une zone maraîchère de 12 085 m² confiée à un jeune agriculteur et destinée à la production de fruits et légumes qui seront proposés à la vente dans l'hypermarché L*** » (CNAC, 8 novembre 2018, 3711T).

La CAA de Nantes a considéré que « si la société requérante fait état de l'absence de variété de l'offre proposé par le projet, notamment en matière de concepts novateurs et de valorisation des filières locales, cette affirmation est essentiellement illustrée par la concurrence supposée que lui ferait l'implantation de la nouvelle enseigne ; il ressort au contraire des pièces du dossier que le projet apporterait une offre complémentaire dans une zone démographique dynamique et que l'entreprise souhaitant s'installer a l'habitude de travailler avec des entreprises françaises ayant maintenu de l'emploi en France ; ainsi, en dépit de la présence de la société requérante à proximité, il ne ressort pas des pièces du dossier que le projet méconnaîtrait sur ce point l'article L. 752-6 du code de commerce ». ⁵⁵

- **La sécurité des consommateurs**

Enfin, elle s'attache à vérifier la mise en œuvre de mesures propres à assurer la sécurité des consommateurs, notamment concernant les risques naturels, miniers, sismiques ou d'inondation.

La CNAC a ainsi été conduite à réserver une suite défavorable aux projets suivants :

- « Considérant que le projet se situe en TF-Ucu du Plan de Prévention des Risques Inondations (P.P.R.I) dont dépend N***, approuvé le 28 février 2012, secteur exposé à un aléa très fort d'inondation et qu'il conviendra de décrire précisément comment la protection des clients est assurée » (CNAC, 1^{er} février 2018, 3501T) ;
- « Considérant malgré la qualité globale du projet, celui-ci prévoit une forte imperméabilisation des sols en zone inondable ; que les éléments fournis dans le cadre de l'instruction ne permettent pas de conclure à la sécurité des populations présentes sur le site en cas d'inondation, et notamment en cas de crue centennale ; que l'organisation de l'évacuation du site ne semble pas aboutie et que, par suite, la protection des consommateurs n'est pas garantie » (CNAC, 25 octobre 2018, 3699T) ;
- « Considérant que la zone d'implantation du projet est inondable ; que les mesures proposées pour remédier à ce risque n'éliminent pas toutes les incertitudes qui subsistent concernant la sécurité des consommateurs » (CNAC, 8 novembre 2018, 3714T) ;
- « Considérant qu'en matière de protection des consommateurs, l'ampleur des terrassements induits par le projet aura pour conséquence de réhausser le niveau de l'aléa mouvement de terrain, qualifié actuellement de faible, à moyen ou fort compte tenu de la présence potentielle de formations meubles plus ou moins argileuses ; que le projet présenté n'est pas compatible avec une bonne prévention du risque mouvement de terrain

⁵⁵ CAA Nantes, 23 juillet 2018, n° 18NT00533

et que des travaux de sécurisation devront être étudiés avant délivrance du permis de construire » (CNAC, 6 décembre 2018, 3732T).

Elle tient compte des mesures adoptées par les porteurs de projets pour prévenir ces risques :

- « Considérant que le bâtiment au sein duquel viendra s'insérer le projet a été conçu en accord avec les prescriptions du Plan de Prévention des Risques de la commune de M*** ; que l'emprise du bâtiment commercial E*** est en totalité dans les zones blanches et bleues du PPRI, que l'extension de l'ensemble commercial se fait à emprise constante, sans aucune modification du bâtiment » (CNAC, 1^{er} mars 2018, 3526T) ;
- « Considérant que le projet sera situé en zone bleue du Plan de Prévention des Risques d'Inondation (PPRI) de la S*** et est également concerné par le Plan de Gestion du Risque Inondation du bassin Seine-Normandie 2016-2021 ; que selon la Direction Départementale des Territoires du V***, le projet est compatible avec les prescriptions du PPRI ; que le parc de stationnement en sous-sol sera inondable et les planchers les plus bas seront au-dessus des plus hautes eaux connues » (CNAC, 15 février 2018, 3504T) ;
- « Considérant que pour assurer la sécurité des personnes et des biens en cas de débordement de l'A***, le projet prévoit une noue d'infiltration de transfert qui sera utilisée dans le cas d'un débordement de l'A***, qui sera connectée au nouveau bassin de rétention de 450 m³, alors que l'étude Loi sur l'eau préconise une capacité de 300 m³ et que la hauteur de la partie stockage respecte la recommandation de la hauteur de 30 cm au-dessus de la cote du terrain naturel » (CNAC, 15 mars 2018, 3544D) ;
- « Considérant que le risque identifié de remontée de nappes phréatiques impactant les sous-sols et les infrastructures profondes ne concernera pas les infrastructures du projet et que les services de l'Etat ont accordé un avis favorable au projet au titre de la loi sur l'eau ; que l'extension, comme le bâtiment actuel, ne comprendra pas d'infrastructure en sous-sols et les eaux pluviales seront collectées et relevées au moyen d'une station de relevage au niveau du terrain naturel puis infiltrées au travers de noues herbagées ; que le risque de remontée de nappes identifié sur une profondeur de 2,5 à 5 mètres ne concernera pas les infrastructures puisque les fondations de l'extension n'excéderont pas 1 mètre de profondeur » (CNAC, 15 mars 2018, 3529T) ;
- « Considérant que, par ailleurs, dans le cadre du PPRI, et en complément tant des mesures prises au niveau de la construction du bâtiment que des ouvrages, réalisés par l'intercommunalité, afin de protéger les quartiers nord d'A***, le pétitionnaire a établi, et fait valider, un plan d'organisation de mise en sûreté (POMSE) ; qu'il a ainsi apporté à la Commission les éléments permettant de vérifier que les mesures nécessaires ont été prises afin d'assurer la sécurisation des usagers et des personnels en cas d'inondation de la zone » (CNAC, 13 septembre 2018, 3650T) ;
- « Considérant que le pétitionnaire a joint une étude géotechnique et a vérifié le niveau piézométrique de la nappe afin de déterminer les mesures constructives à adopter pour assurer la stabilité et la pérennité de la construction projetée » (CNAC, 5 décembre 2018, 3743T).

La CAA de Bordeaux a estimé que « Pour apprécier si un projet compromet la réalisation des objectifs de développement durable et de protection des consommateurs, la CNAC peut légalement prendre en compte le risque d'inondation, lequel est au nombre des risques naturels visés notamment au d) du 3° de l'article L.752-6 précité, pour lesquels la commission doit être attentive aux mesures propres à assurer la sécurité des consommateurs. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier, et notamment du rapport d'instruction de la DDT 12 du 18 mai 2015, que si le terrain d'assiette du projet est situé en zone bleu clair du PPRI S*** approuvé le 24 février 2003, ce qui correspond à un risque modéré en secteur urbanisé, ce classement est sous-évalué en raison d'erreurs de relevés topographiques et qu'une révision du PPRI a donc été initiée en 2012 qui devrait aboutir, selon l'unité de prévention des risques de la DDT 12, à un classement dans une zone de risque fort d'inondation. Ces éléments, conjugués avec l'inondation survenue le 28 novembre 2014 au cours de laquelle des observations faites par le service prévention des risques de la DDT indiquent une hauteur d'eau d'1,80 mètre au droit du C***, démontrent la réalité du risque d'inondation du terrain. Par ailleurs, le dossier se borne à prévoir que les bureaux construits au premier étage pourraient servir de refuge, que des dispositions techniques seront installées en hauteur « dans la mesure du possible », et qu'une procédure de gestion de crise et d'information de la clientèle a envisagé l'évacuation préventive en cas de crue annoncée. Il ne ressort pas des pièces du dossier que ces seules mesures permettraient d'assurer la sécurité des consommateurs. La circonstance que divers bâtiments annexes auraient fait l'objet d'un PC de démolir n'établit pas davantage que la

construction agrandie n'aggraverait pas le risque. Par suite, c'est à bon droit que la CNAC a retenu une méconnaissance sur ce point de l'article L.752-6 du code de commerce »⁵⁶.

C. Le contentieux des avis et décisions de la CNAC

Les décisions de la CNAC sont susceptibles de recours pour excès de pouvoir devant les Cours administratives d'appel, compétentes en premier et dernier ressort⁵⁷, avec possibilité de pourvoi en cassation formé devant le Conseil d'Etat.

Les avis émis par la CNAC, dans le cadre de l'examen de demandes de permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale, ne peuvent en revanche être déférés directement à la juridiction administrative.

Ils peuvent être contestés dans le cadre d'un recours contentieux dirigé contre la décision délivrant ou refusant le permis de construire.

• Eléments statistiques

En 2018, 94 avis et décisions de la CNAC sur 231 ont été déférées à la juridiction administrative, soit 40,7 %.

Pour mémoire :

Année	Nombre de décisions / avis CNAC	Nombre de décisions / avis attaqués *	%
2009	256	78	30,5
2010	287	111	38,7
2011	300	147	49
2012	273	148	54,2
2013	257	128	49,8
2014	205	120	58,5
2015	240	124	51,7
2016	227	114	50,2
2017	261	103	39,5
2018	231	94	40,7

Par ailleurs, en 2018, la juridiction administrative s'est prononcée au fond sur 80 avis et décisions de la CNAC rendues au titre des années précédentes. **Elle en a annulé 19 et confirmé 76 :**

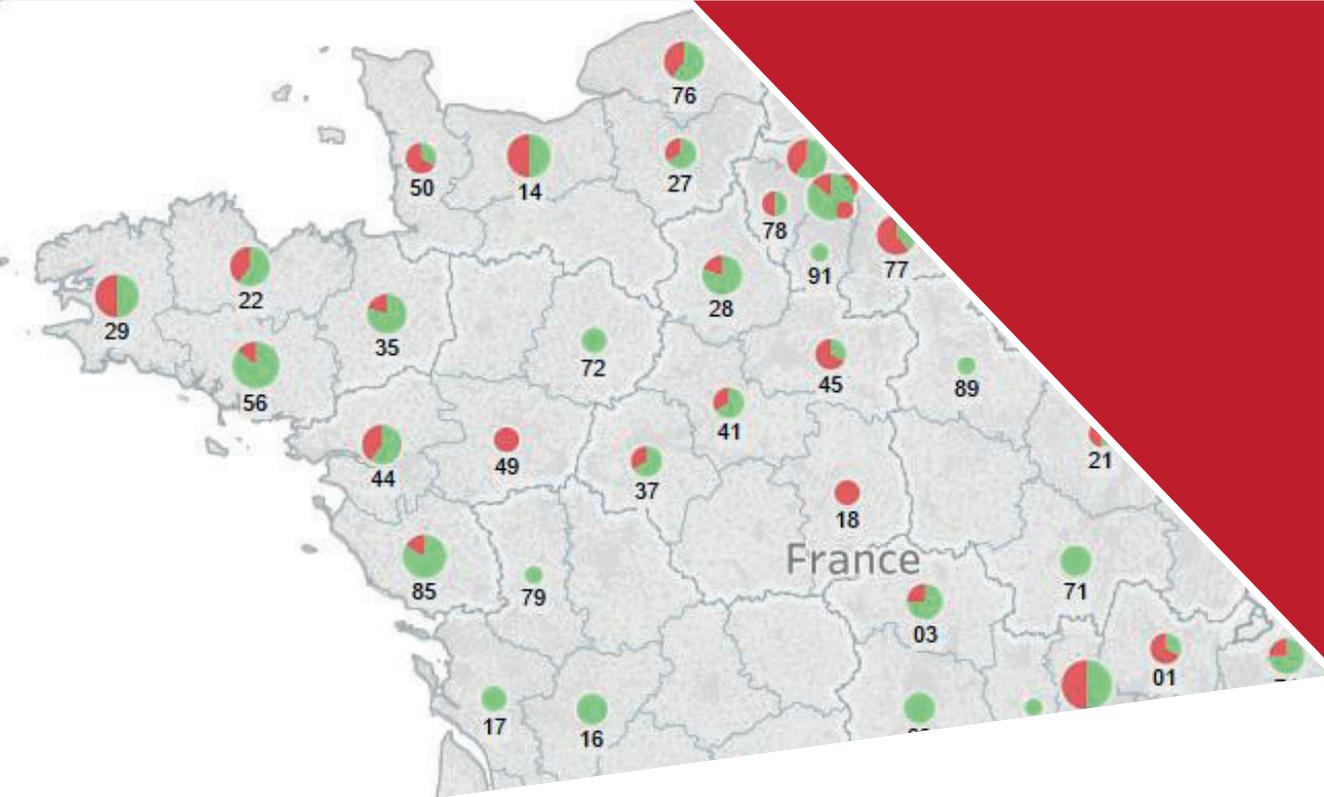
	Confirmation par le juge administratif	Annulation par le juge administratif	TOTAL
Autorisations/avis favorables délivrés par la CNAC	61	4	65
Refus/avis défavorables délivrés par la CNAC	15	15	30
TOTAL	76	19	95

Le taux de confirmation des avis/décisions de la CNAC est de 80 % en 2018 (76 avis/décisions sur 95).

Plus précisément, le juge administratif a confirmé 94 % des autorisations/avis favorables de la CNAC et annulé 50 % des refus.

⁵⁶ CAA Bordeaux, 29 novembre 2018, n° 16BX03149

⁵⁷ Il existe 8 cours administratives d'appel : Bordeaux, Douai, Lyon, Marseille, Nancy, Nantes, Paris ou Versailles qui examinent les recours situés dans leur ressort.



3^{ème} Partie

Données relatives à l'activité des CDAC et de la CNAC
et impact sur les territoires

Méthodologie

Les statistiques sont issues de la base de gestion administrative des dossiers soumis à l'examen des commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC) et de la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC). Cette source administrative est gérée par la Direction Générale des Entreprises.

La base de gestion rassemble les décisions et les avis pris par les CDAC ainsi que les recours des porteurs de projets ou des tiers formés auprès de la CNAC dans un cadre réglementaire qui évolue dans le temps.

Les données transmises par les CDAC à la CNAC concernent les caractéristiques des décisions et des avis afférents à chacun des projets autorisés ou refusés à l'échelon communal, pour lesquels la surface de vente examinée (en m²) est détaillée par équipement commercial, en tenant compte de l'existant.

Tout projet de création ou d'extension d'un ou plusieurs commerces de détail (ensemble commercial) d'une surface de vente d'au moins 1000 m² est soumis à autorisation d'exploitation commerciale. A titre expérimental, pour une durée de 3 ans à compter du 1^{er} janvier 2018, ce seuil de surface de vente a été ramené à 400 m² pour Paris.

Afin de mesurer l'impact de la CNAC après avis et décisions des CDAC, dans une optique d'évaluation des politiques publiques, des synthèses sont élaborées dans le cadre du bilan annuel d'activité de la CNAC prévu par la loi.

Avertissement

Les données chiffrées sont parfois arrondies, en général au plus près de leurs valeurs réelles. Le résultat arrondi d'une combinaison de chiffres (qui fait intervenir leurs valeurs réelles) peut être légèrement différent de celui que donnerait la combinaison de leurs valeurs arrondies.

Signes conventionnels utilisés

... Résultat non disponible
/// Absence de résultat due à la nature des choses
e Estimation
p Résultat provisoire
r Résultat révisé par rapport à l'édition précédente
n.s. Résultat non significatif
€ Euro
K Millier
M Million
Md Milliard

Correspondance des codes et libellés utilisés en cartographie

N°	Département	N°	Département
1	Ain	48	Lozère
2	Aisne	49	Maine-et-Loire
3	Allier	50	Manche
4	Alpes de Hautes-Provence	51	Marne
5	Hautes-Alpes	52	Haute-Marne
6	Alpes-Maritimes	53	Mayenne
7	Ardèche	54	Meurthe-et-Moselle
8	Ardennes	55	Meuse
9	Ariège	56	Morbihan
10	Aube	57	Moselle
11	Aude	58	Nièvre
12	Aveyron	59	Nord
13	Bouches-du-Rhône	60	Oise
14	Calvados	61	Orne
15	Cantal	62	Pas-de-Calais
16	Charente	63	Puy-de-Dôme
17	Charente-Maritime	64	Pyrénées-Atlantiques
18	Cher	65	Hautes-Pyrénées
19	Corrèze	66	Pyrénées-Orientales
2A	Corse-du-Sud	67	Bas-Rhin
2B	Haute-Corse	68	Haut-Rhin
21	Côte-d'Or	69	Rhône
22	Côtes d'Armor	70	Haute-Saône
23	Creuse	71	Saône-et-Loire
24	Dordogne	72	Sarthe
25	Doubs	73	Savoie
26	Drôme	74	Haute-Savoie
27	Eure	75	Paris
28	Eure-et-Loir	76	Seine-Maritime
29	Finistère	77	Seine-et-Marne
30	Gard	78	Yvelines
31	Haute-Garonne	79	Deux-Sèvres
32	Gers	80	Somme
33	Gironde	81	Tarn
34	Hérault	82	Tarn-et-Garonne
35	Ille-et-Vilaine	83	Var
36	Indre	84	Vaucluse
37	Indre-et-Loire	85	Vendée
38	Isère	86	Vienne
39	Jura	87	Haute-Vienne
40	Landes	88	Vosges
41	Loir-et-Cher	89	Yonne
42	Loire	90	Territoire-de-Belfort
43	Haute-Loire	91	Essonne
44	Loire-Atlantique	92	Hauts-de-Seine
45	Loiret	93	Seine-Saint-Denis
46	Lot	94	Val-de-Marne
47	Lot-et-Garonne	95	Val-d'Oise

I. L'ACTIVITÉ DES CDAC EN 2018

1. Une baisse du nombre de projets et de la surface de vente examinés par les CDAC observée entre 2017 et 2018, surtout des taux d'autorisation les plus bas depuis 2014

En ce qui concerne l'activité des commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC), il peut être observé entre 2017 et 2018 :

- une baisse de 8,6 % du nombre de dossiers examinés (910 en 2018 contre 996 en 2017) ;
- une diminution de 18,5 % de la surface totale de vente examinée (1 683 488 m² en 2018 contre 2 064 637 m² en 2017) ;
- une surface moyenne des projets examinés en recul de 10,8 % s'inscrivant à 1 850 m² en 2018 contre 2 073 m² en 2017).

En 2018, les CDAC ont autorisé 86 % des projets et 79 % de la surface de vente.

Par rapport à 2017, le taux d'autorisation en nombre de projets comme en surface de vente varie à la baisse respectivement de 2 points et de 4 points. Une tendance au refus des plus gros projets peut, par conséquent, être observée.

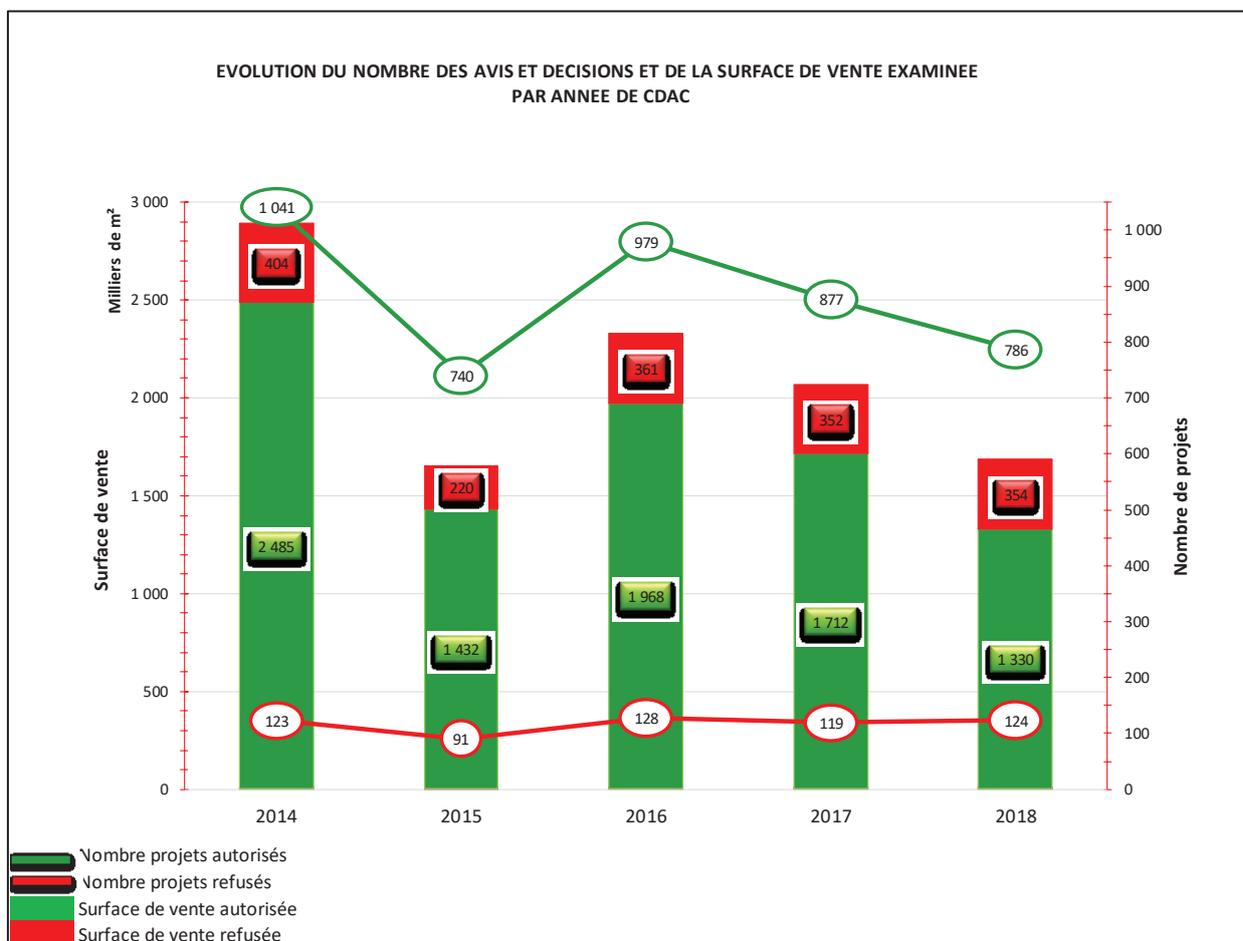
AVIS ET DECISIONS PRIS AU COURS DES REUNIONS DES COMMISSIONS DEPARTEMENTALES D'AMENAGEMENT COMMERCIAL PAR ANNEE													
REUNIONS	AVIS ET DECISIONS						TAUX EN % PAR LIGNE				SURFACE MOYENNE DES PROJETS		
	Autorisations et Avis favorables			Refus et Avis défavorables			TOTAL		Autorisations et Avis favorables			Refus et Avis défavorables	
	Nb	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb		SV	SV
2014	642	1 041	2 484 754	123	404 249	1 164	2 889 003	89%	86%	11%	14%	2 482	
2015	516	740	1 432 489	91	220 474	831	1 652 963	89%	87%	11%	13%	1 989	
2016	708	979	1 968 318	128	360 671	1 107	2 328 989	88%	85%	12%	15%	2 104	
2017	643	877	1 712 354	119	352 283	996	2 064 637	88%	83%	12%	17%	2 073	
2018	600	786	1 329 940	124	353 548	910	1 683 488	86%	79%	14%	21%	1 850	

SV : Surface de vente examinée en m²

Champ : France, avis et décisions pris par les CDAC

Source : DGE, fichier statistique issu de l'exploitation de la base administrative des avis et décisions pris par les CDAC et par la CNAC

Il est à noter qu'en raison de la loi n°2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises - ACTPE -, mise en œuvre en 2015, le nombre de dossiers examinés au cours de cette même année s'est fortement réduit, induisant un « effet de rattrapage » sur 2016.



SV : Surface de vente examinée en milliers de m²

Champ : France, avis et décisions pris par les CDAC

Source : DGE, fichier statistique issu de l'exploitation de la base administrative des avis et décisions pris par les CDAC et par la CNAC

Entre 2017 et 2018, la diminution du nombre de dossiers examinés par les CDAC a entraîné une baisse de 6,7 % du nombre de leurs réunions (600 en 2018 contre 643 en 2017).

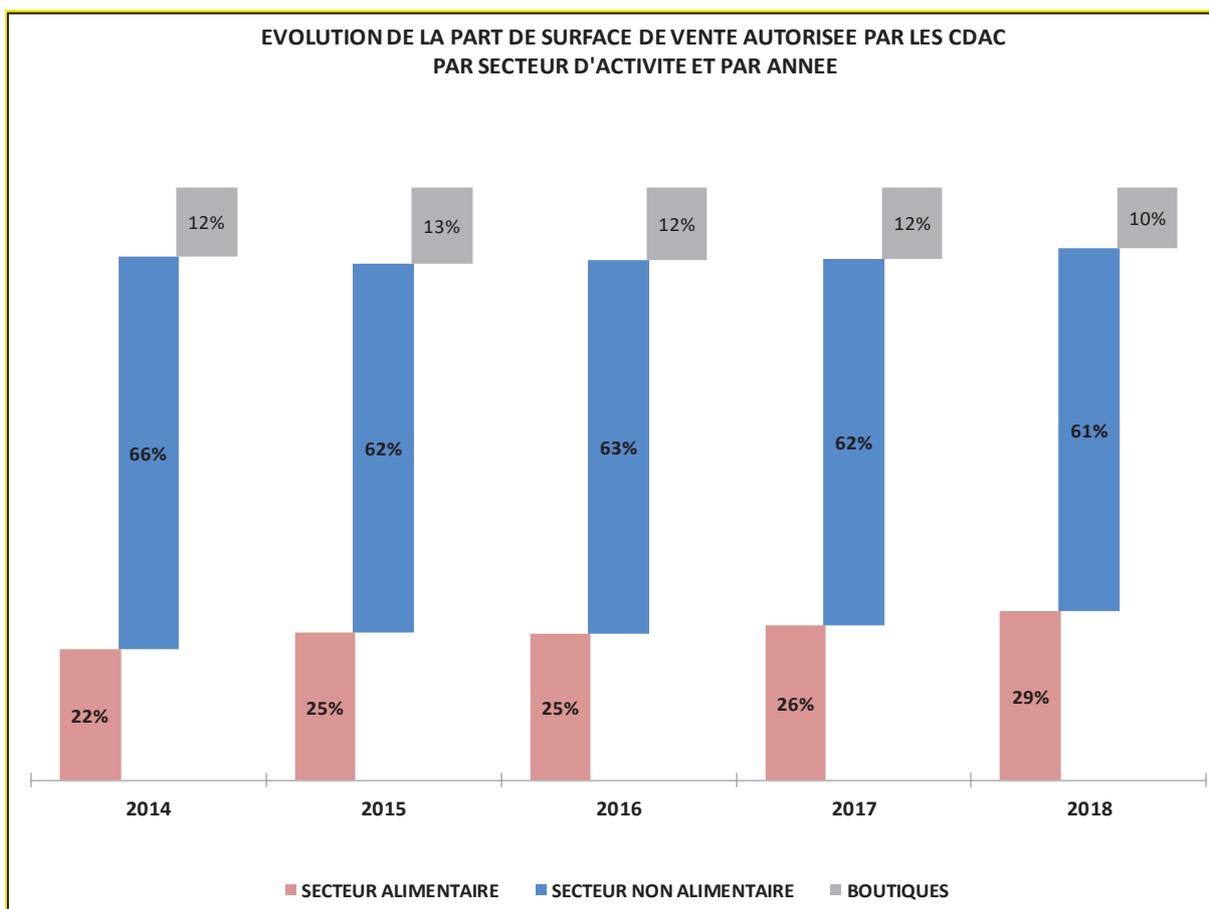
Par ailleurs, en 2018, les CDAC ont délivré :

- 600 avis favorables (PC-AEC) pour 1 184 093 m² et 92 avis défavorables cumulant 325 974 m² ;
- 185 autorisations (AEC) pour 145 347 m² et 24 refus représentant 20 232 m² ;
- 9 avis dans le cadre de la procédure mentionnée à l'article L. 752-4 du code du commerce prévoyant la saisine des CDAC pour avis sur des projets compris entre 300 et 1 000 m² dans les communes de moins de 20 000 habitants : 1 avis favorable pour 500 m² et 8 avis défavorables totalisant 7 342 m² de surface de vente.

Ainsi, en 2018, 76 % des projets représentant 89,7 % de la surface de vente ont été examinés par les CDAC dans le cadre d'un PC-AEC.

2. 1,3 M m² autorisés par les CDAC en 2018 dont 61 % dans le secteur non alimentaire, 29 % dans le secteur alimentaire et 10 % dans les « boutiques »

Sur la période 2014-2018, la part de surface de vente autorisée par les CDAC dans le secteur alimentaire n'a cessé de croître en gagnant 7 points, passant de 22 % en 2014 à 25 % sur 2015-2016 puis à 26 % en 2017 pour finalement atteindre 29 % en 2018.



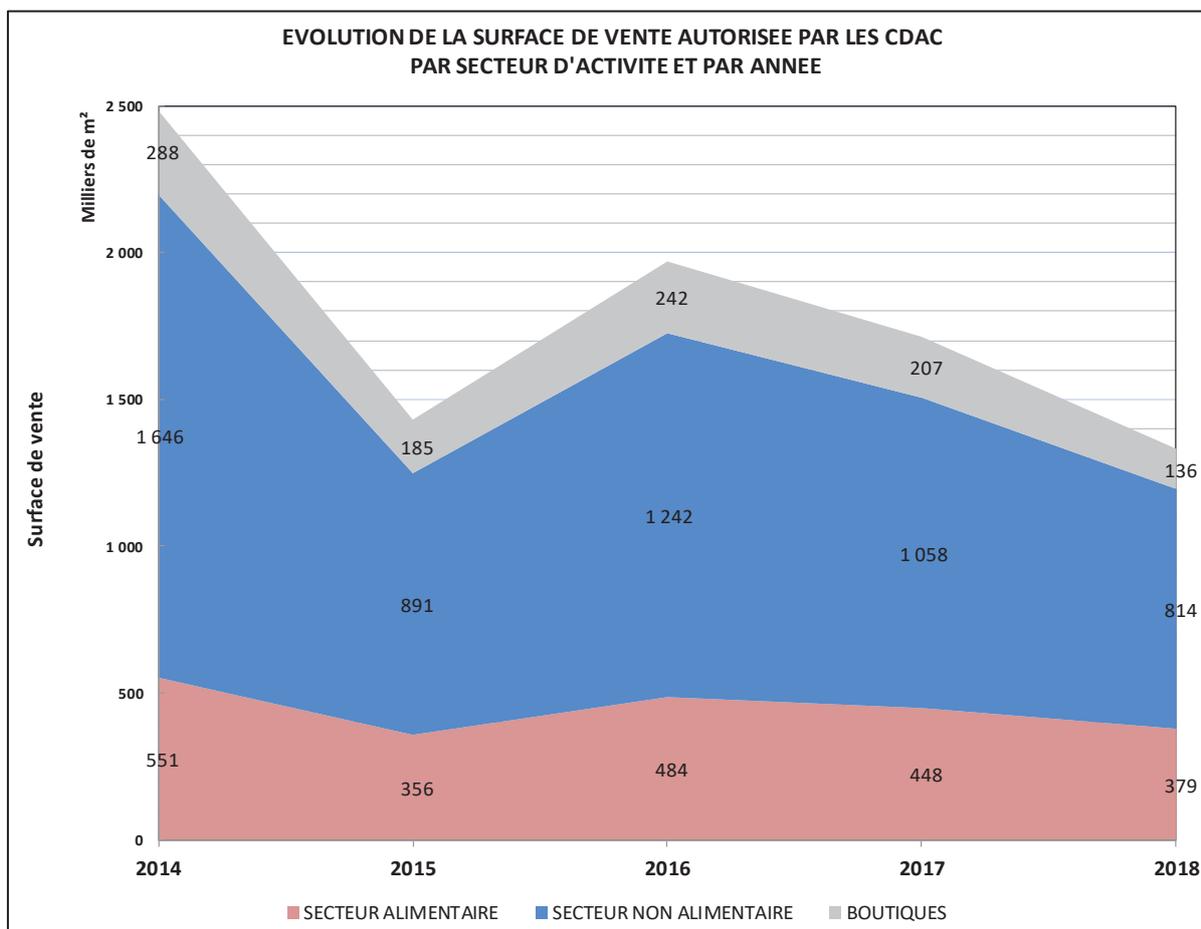
Champ : France, avis et décisions pris par les CDAC

Source : DGE, fichier statistique issu de l'exploitation de la base administrative des avis et décisions pris par les CDAC et par la CNAC

Parallèlement, la part de surface de vente autorisée dans le secteur non alimentaire a subi une perte de 5 points (66 % en 2014 contre 61 % en 2018).

Enfin, la part de surfaces de vente autorisée en boutiques (cellules commerciales de surface de vente unitaire d'au plus 300 m²) quasiment stable à 12 % sur 2014-2017, a perdu 2 points pour s'établir à 10 % en 2018.

Malgré une augmentation de la proportion des m² autorisés par les CDAC dans le secteur alimentaire, la surface de vente autorisée correspondante recule de 15,3 % entre 2017 et 2018 (448 120 m² en 2017 à 379 424 m² en 2018). Cette baisse est directement liée à la diminution globale de la surface de vente autorisée par les CDAC entre 2017 et 2018.



Surface de vente autorisée en milliers de m²

Champ : France, avis et décisions pris par les CDAC

Source : DGE, fichier statistique issu de l'exploitation de la base administrative des avis et décisions pris par les CDAC et par la CNAC

- **Concernant les hypermarchés**

Les surfaces de vente autorisées pour les hypermarchés diminuent de 189 579 m² en 2017 à 155 852 m² en 2018 soit une baisse de 17,8 % sur un an.

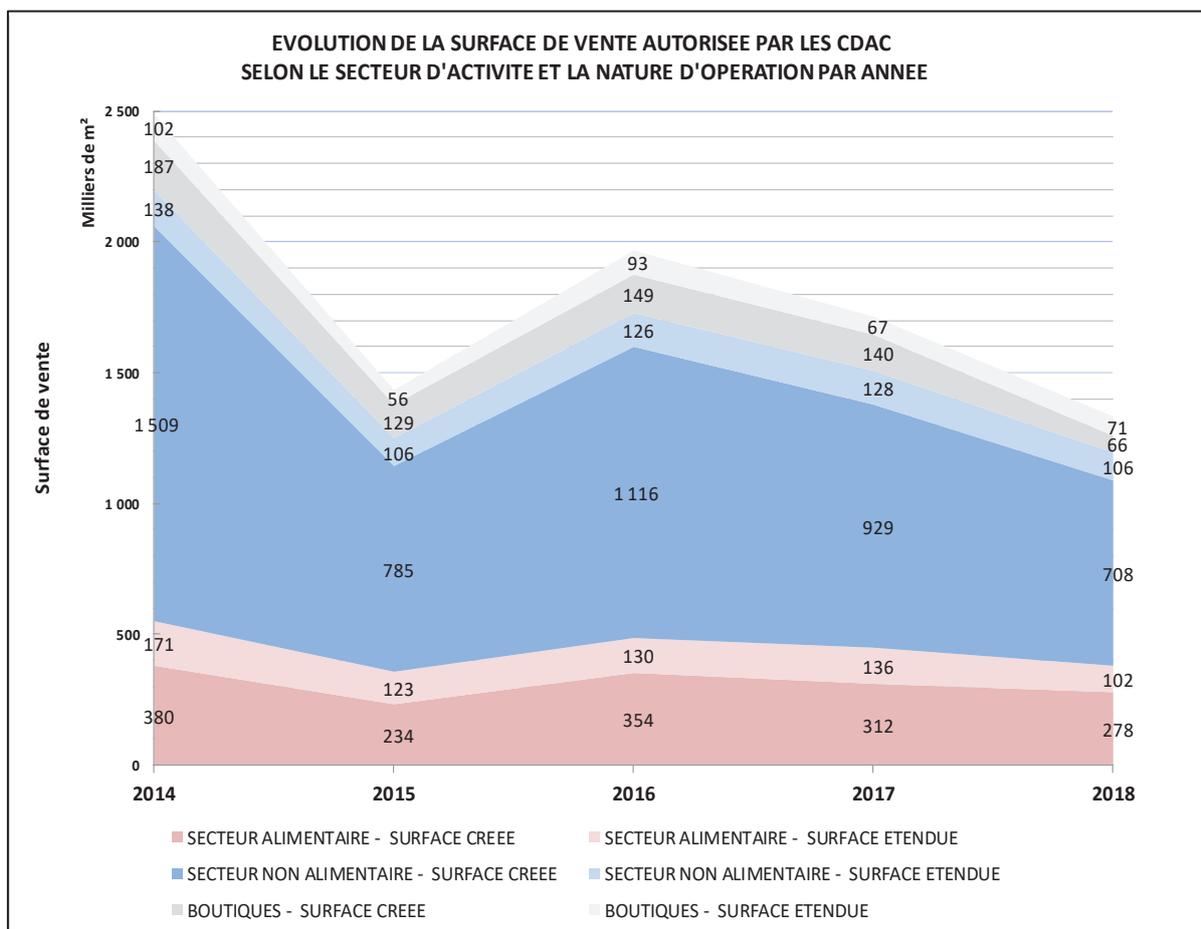
En 2017, 58 % de la surface de vente autorisée correspond à des projets de créations d'hypermarchés et 42 % à des extensions d'hypermarchés existants.

En 2018, les créations et les extensions des projets d'hypermarchés représentent respectivement 70 % et 30 % des surfaces de vente autorisées.

De 2017 à 2018, alors que les projets de création en hypermarchés stagnent (109 018 m² en 2017 contre 108 637 m² en 2018) les projets d'extensions régressent de 41,4 % passant de 80 561 m² à 47 215 m².

- **Concernant les supermarchés**

La surface de vente autorisée relative à les projets de supermarchés baisse de 199 287 m² en 2017 à 174 701 m² en 2018, soit un recul de près de 12 %. En particulier, la surface de vente des maxi-discomptes autorisée par les CDAC enregistre une baisse de 10 % (passant de 110 440 m² en 2017 à 99 183 m² en 2018).



Surface de vente autorisée en milliers de m²

Champ : France, avis et décisions pris par les CDAC

Source : DGE, fichier statistique issu de l'exploitation de la base administrative des avis et décisions pris par les CDAC et par la CNAC

De 2017 à 2018, la surface de vente non alimentaire autorisée par les CDAC baisse de 22,9 %, passant de 1 057 559 m² à 814 441 m², et représente 61 % de la totalité des surfaces autorisées. En particulier, les m² autorisés relatifs aux grandes surfaces de bricolage et aux jardinerie diminuent de 30,6 % entre 2017 et 2018 (350 082 m² à 242 813 m²), et leur part dans le total des m² autorisés perd 2,3 points pour s'établir à 18,2 %.

Enfin, la surface de vente autorisée pour les commerces d'au plus 300 m² décroît de 34,1 % par rapport à 2017 pour atteindre 136 105 m² en 2018.

II. L'ACTIVITÉ DE LA CNAC EN 2018

1. Le nombre de dossiers examinés par la CNAC en 2018, réexamens compris, en baisse de 11,5 %, correspondant à 28,3 % de surface de vente en moins qu'en 2017

S'agissant de la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC), il peut être observé entre 2017 et 2018 :

- une baisse de 11,5 % du nombre de dossiers examinés (231 en 2018 contre 261 en 2017) ;
- une diminution de 28,3 % de la surface totale de vente examinée (750 481 m² en 2018 contre 1 046 202 m² en 2017) ;
- une surface moyenne des projets examinés en décroissance de 18,9 % (3 249 m² en 2018 contre 4 008 m² en 2017).

Ainsi, de même que l'activité des CDAC décroît entre 2017 et 2018 (baisse de 8,6 % du nombre de dossiers et de 18,5 % de la surface totale de vente), celle de la CNAC amplifie ce mouvement. La réduction relative à la surface de vente moyenne est quasi moitié moindre en faveur de la CDAC (10,8 % pour les CDAC versus 18,9 % pour la CNAC).

En 2018, au cours de ses 22 séances, la CNAC a donc rendu 231 avis et décisions, représentant 750 481 m² de surface de vente. Le premier semestre de 2018 a été consacré à l'examen des recours formés à l'encontre des décisions et des avis pris par les CDAC en fin d'année 2017 et le second semestre 2018 a porté sur l'examen des recours sur les décisions et les avis pris par les CDAC en début d'année 2018.

Un pic d'activité est à noter en mars 2018 : la CNAC et son secrétariat se sont adaptés afin de tenir la cadence de 3 réunions par mois contre ordinairement 2 séances mensuelles.

2. Taux d'autorisation de la CNAC en 2018, réexamens compris : une baisse de 4 points en nombre de dossiers et de 16 points en surface de vente par rapport à 2017

Entre 2017 et 2018, le nombre de projets autorisés par la Commission marque une baisse de 16,3 % (128 en 2018 contre 153 en 2017), tandis que la surface de vente associée régresse de 50,9 % (262 567 m² en 2018 contre 534 878 m² en 2017).

Ces baisses sont à relativiser, tant par le nombre de dossiers que par la surface totale de vente examinés en CNAC, car l'année 2018 offre un profil similaire à 2016 ; en revanche, la surface de vente moyenne constatée en 2016 est plus importante de 15,9 % par rapport à 2018.

Entre 2017 et 2018, les taux d'autorisation de la CNAC perdent 4 points à 55 % en nombre de dossiers et 16 points à 35 % en termes de surface de vente acceptée, ce dernier taux constaté en 2018 étant le plus bas enregistré depuis 2009.

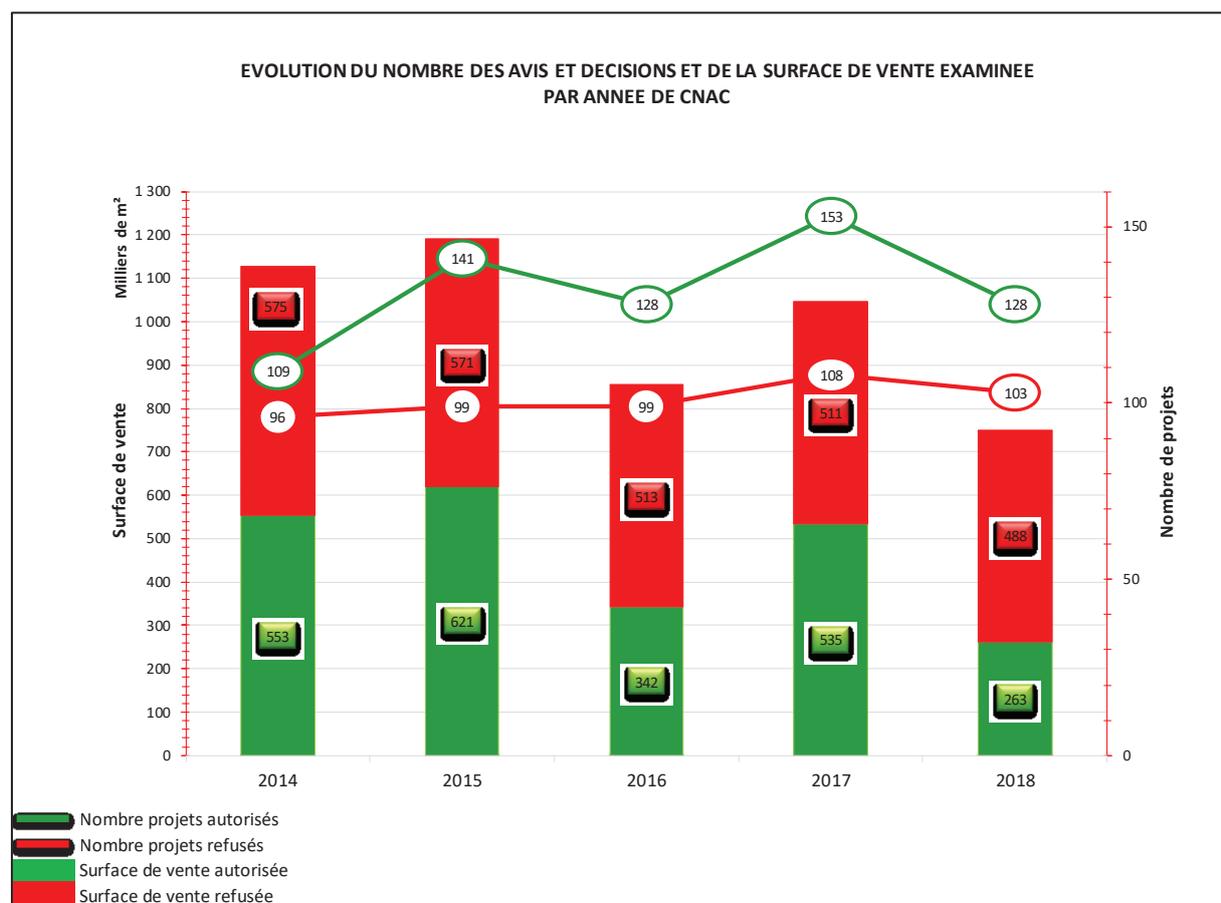
AVIS ET DECISIONS PRIS AU COURS DES REUNIONS DE LA COMMISSION NATIONALE D'AMENAGEMENT COMMERCIAL PAR ANNEE

REUNIONS	AVIS ET DECISIONS						TAUX EN % PAR LIGNE				SURFACE MOYENNE DES PROJETS		
	Autorisations et Avis favorables			Refus et Avis défavorables			TOTAL		Autorisations et Avis favorables			Refus et Avis défavorables	
	Nb	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb		SV	SV
2014	17	109	553 070	96	574 801	205	1 127 871	53%	49%	47%	51%	5 502	
2015	23	141	620 503	99	570 767	240	1 191 270	59%	52%	41%	48%	4 964	
2016	22	128	341 795	99	512 620	227	854 415	56%	40%	44%	60%	3 764	
2017	23	153	534 878	108	511 324	261	1 046 202	59%	51%	41%	49%	4 008	
2018	22	128	262 567	103	487 914	231	750 481	55%	35%	45%	65%	3 249	

SV : Surface de vente examinée en m²

Champ : France, avis et décisions avec réexamens pris par la CNAC

Source : DGE, fichier statistique issu de l'exploitation de la base administrative des avis et décisions pris par les CDAC et par la CNAC



SV : Surface de vente examinée en milliers de m²

Champ : France, avis et décisions avec réexamens pris par la CNAC

Source : DGE, fichier statistique issu de l'exploitation de la base administrative des avis et décisions pris par les CDAC et par la CNAC

3. Taux d'autorisation de la CNAC en 2018, hors réexamens : une baisse de 3 points en nombre de dossiers et de 14 points en surface de vente par rapport à 2017

Nota bene : Dans un souci de pertinence à des fins d'analyse d'impact économique, il convient de raisonner en termes d'avis et de décisions de la CNAC en excluant les projets réexaminés suite à leur annulation par la juridiction administrative.

En 2018, sur un total de 222 avis ou décisions hors réexamens, correspondant à 716 538 m² de surface de vente examinée, 125 avis favorables ou décisions d'autorisation ont été rendus pour 253 831 m² de surface de vente.

Les taux d'autorisation de 2018 sont donc de 56 % en nombre et de 35 % en surface de vente, contre respectivement 59 % et 54 % en 2017.

La Commission nationale a rejeté 97 projets représentant 462 707 m² de surface de vente examinée. Les taux de refus s'élevaient donc à 44 % des projets et à 65 % des surfaces de vente en 2018, contre respectivement 41 % et 46 % en 2017.

Toutefois, en volume de surface de vente refusée, il est intéressant de remarquer que les données de 2017 (436 396 m²) et de 2018 sont proches.

AVIS ET DECISIONS PRIS PAR LA COMMISSION NATIONALE D'AMENAGEMENT COMMERCIAL PAR TYPE DE PROCEDURES EN 2018																
	AVIS ET DECISIONS						TAUX EN % PAR LIGNE		TAUX EN % PAR COLONNE		TAUX EN % DU TOTAL					
	Autorisations et Avis favorables		Refus et Avis défavorables		TOTAL		Autorisations et Avis favorables		Autorisations et Avis favorables		Autorisations et Avis favorables		Refus et Avis défavorables		TOTAL	
	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV
Décisions (AEC)	23	11 308	10	10 346	33	21 654	70%	52%	18%	4%	10%	2%	5%	1%	15%	3%
Avis (PC-AEC)	101	241 643	85	450 975	186	692 618	54%	35%	81%	95%	45%	34%	38%	63%	84%	97%
Avis (L752-4 du c. du com.)	1	880	2	1 386	3	2 266	33%	39%	1%	0%	0%	0%	1%	0%	1%	0%
TOTAL	125	253 831	97	462 707	222	716 538	56%	35%	100%	100%	56%	35%	44%	65%	100%	100%

SV : Surface de vente examinée en m²

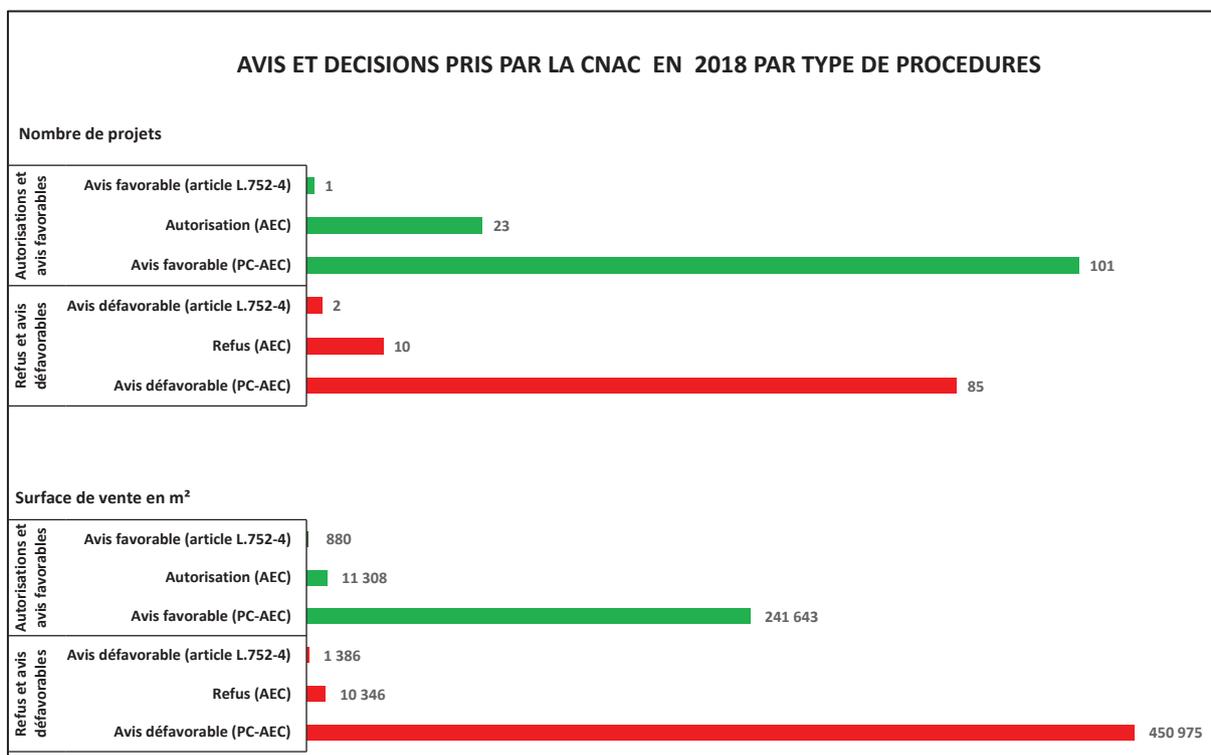
Champ : France, avis et décisions hors réexamens pris par la CNAC

Source : DGE, fichier statistique issu de l'exploitation de la base administrative des avis et décisions pris par les CDAC et par la CNAC

Sur les 222 projets, hors réexamens, de 2018, la CNAC a examiné :

- 186 projets de PC-AEC⁵⁸: 101 avis favorables (241 643 m²) et 85 avis défavorables (450 975 m²),
- 33 projets d'AEC simple : 23 autorisations pour un total de 11 308 m² et 10 refus représentant 10 346 m² ;
- 3 projets suivant la procédure prévue à l'article L.752-4 du code de commerce : 1 avis favorable (880 m²) et 2 avis défavorables (1 386 m²).

⁵⁸ Cf. Loi n°2014-626 du 18 juin 2014 dite « ACTPE ».



SV : Surface de vente examinée en m²

Champ : France, avis et décisions hors réexamens pris par la CNAC

Source : DGE, fichier statistique issu de l'exploitation de la base administrative des avis et décisions pris par les CDAC et par la CNAC

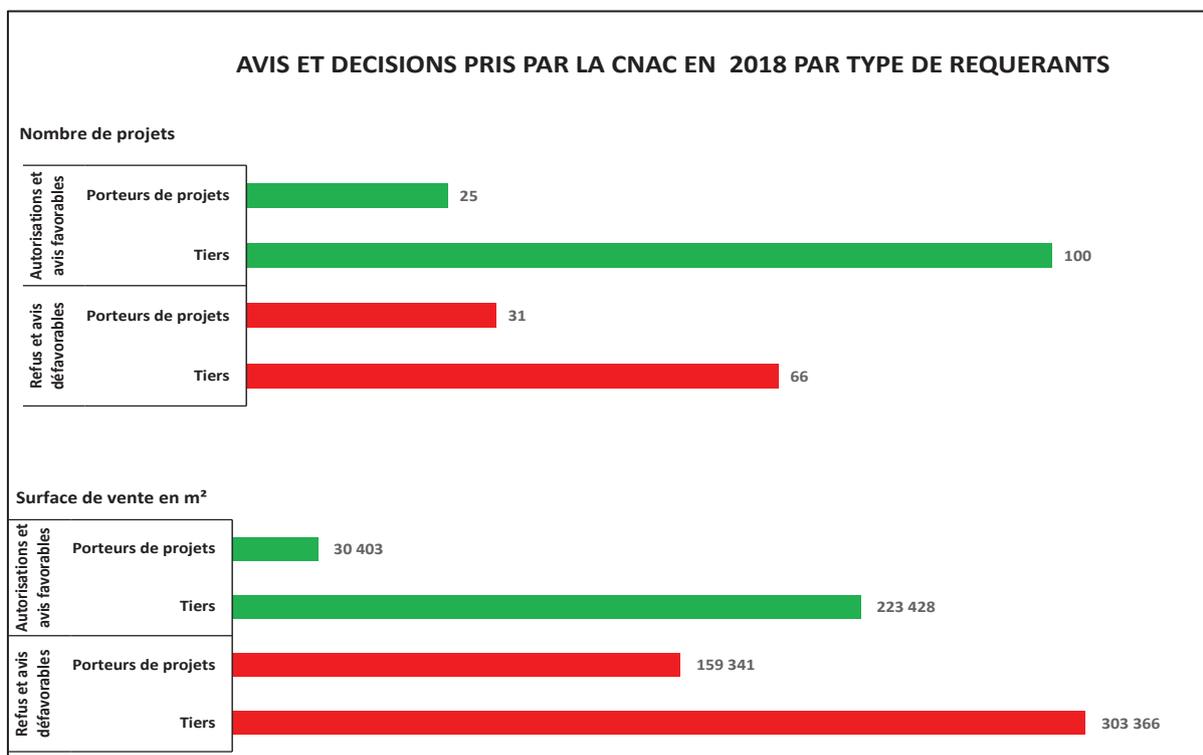
Ainsi, 81 % des projets et 95 % des surfaces de vente examinées correspondent à des avis (PC-AEC), 18 % des projets correspondent à des décisions (AEC simples) représentant 4 % de la surface de vente examinée, et seulement, 1 % des projets correspondent à des avis conformes selon l'article L. 752-4 du code de commerce représentant 0,3 % de la surface de vente examinée par la CNAC en 2018.

Enfin, depuis la loi « ACTPE », la CNAC peut se saisir de tout projet dont la surface de vente totale est supérieure ou égale à 20 000 m² (par une opération de création ou d'extension). En 2018, la Commission nationale a ainsi prononcé 1 avis favorable (4 871 m²) et 7 refus ou avis défavorables (47 564 m²) suite à une autosaisine. En matière d'autosaisine, les taux d'autorisation sont donc de 12,5 % en nombre et de 9,3 % en surface de vente.

4. Les tiers à l'origine de 75 % des recours en 2018 contre 80 % en 2017

En 2018, 56 porteurs de projets ont saisi la CNAC suite à un avis ou une décision défavorable de la commission départementale. Parmi ces derniers, la Commission nationale en a accueilli favorablement 25 (pour 30 403 m² de surface de vente) et en a refusé 31 (pour 159 341 m² de surface de vente).

Sur les 166 recours introduits par des tiers, 100, totalisant une surface de vente de 223 428 m², ont été rejetés - la CNAC autorisant ainsi ces projets - tandis que 66, représentant une surface de vente de 303 366 m², ont été admis. Le pourcentage des recours tiers est de 75 % en 2018 inférieur de 5 points à 2017.



SV : Surface de vente examinée en m²

Champ : France, avis et décisions hors réexamens pris par la CNAC

Source : DGE, fichier statistique issu de l'exploitation de la base administrative des avis et décisions pris par les CDAC et par la CNAC

Tous recours confondus, 41 % des recours ont été suivis par la CNAC en 2018 (91 recours admis – 25 pour les porteurs de projets et 66 pour les tiers - sur 222), contre 42 % en 2017.

Par type de recours, en 2018, la CNAC a suivi :

- **45 % des recours formés par les pétitionnaires - la CNAC autorisant donc le projet ;**
- **40 % des recours tiers – la CNAC refusant donc les projets.**

Il peut être observé que la CNAC se prononce plus favorablement à l'égard des porteurs de projet que des tiers.

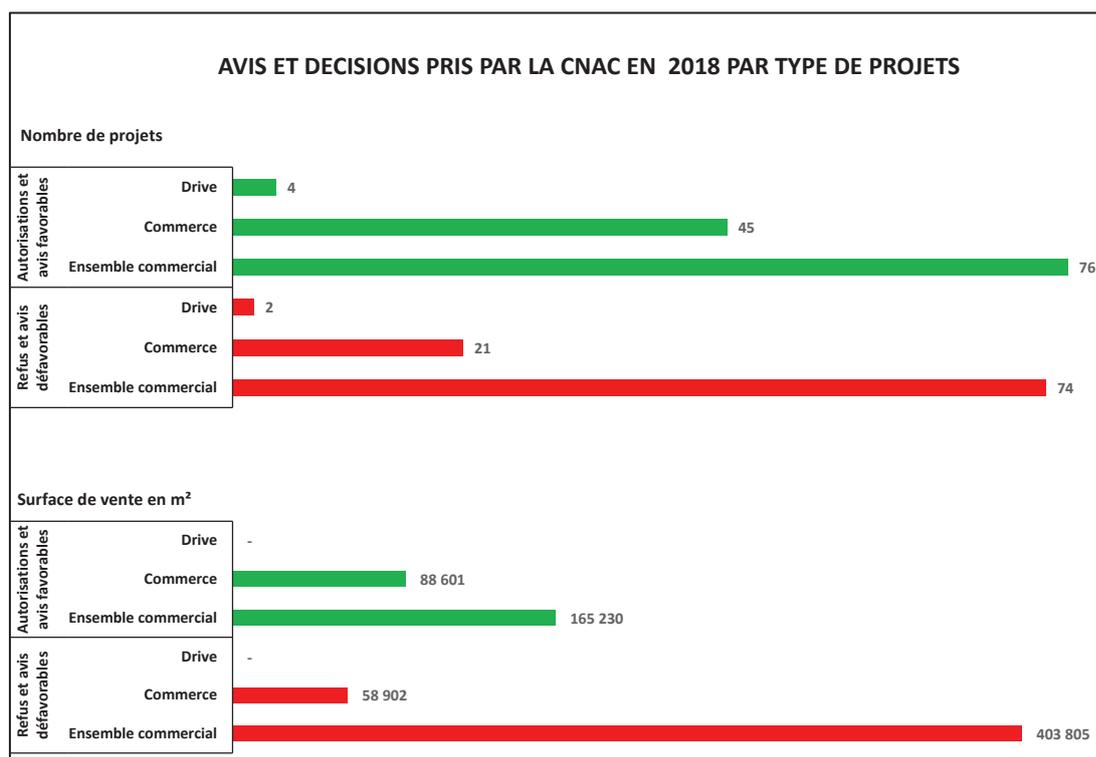
	AVIS ET DECISIONS PRIS PAR LA COMMISSION NATIONALE D'AMENAGEMENT COMMERCIAL PAR TYPE DE REQUERANTS EN 2018															
	AVIS ET DECISIONS						TAUX EN % PAR LIGNE		TAUX EN % PAR COLONNE		TAUX EN % DU TOTAL					
	Autorisations et avis favorables		Refus et avis défavorables		TOTAL		Autorisations et avis favorables		Autorisations et avis favorables		Autorisations et avis favorables		Refus et avis défavorables		TOTAL	
	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV
Porteurs de projets	25	30 403	31	159 341	56	189 744	45%	16%	20%	12%	11%	4%	14%	22%	25%	26%
Tiers	100	223 428	66	303 366	166	526 794	60%	42%	80%	88%	45%	31%	30%	42%	75%	74%
TOTAL	125	253 831	97	462 707	222	716 538	56%	35%	100%	100%	56%	35%	44%	65%	100%	100%

SV : Surface de vente examinée en m²

Champ : France, avis et décisions hors réexamens pris par la CNAC

Source : DGE, fichier statistique issu de l'exploitation de la base administrative des avis et décisions pris par les CDAC et par la CNAC

5. En 2018, plus des 2/3 des projets et moins des 4/5 des surfaces de vente examinées concernent les ensembles commerciaux



SV : Surface de vente examinée en m²

Champ : France, avis et décisions hors réexamens pris par la CNAC

Source : DGE, fichier statistique issu de l'exploitation de la base administrative des avis et décisions pris par les CDAC et par la CNAC

En 2018, en plus de 6 projets de « drives », la CNAC a examiné 66 dossiers (147 503 m²) relatifs à des magasins isolés contre 150 autres (569 034 m²) se rapportant à des ensembles commerciaux (Ens. com.).

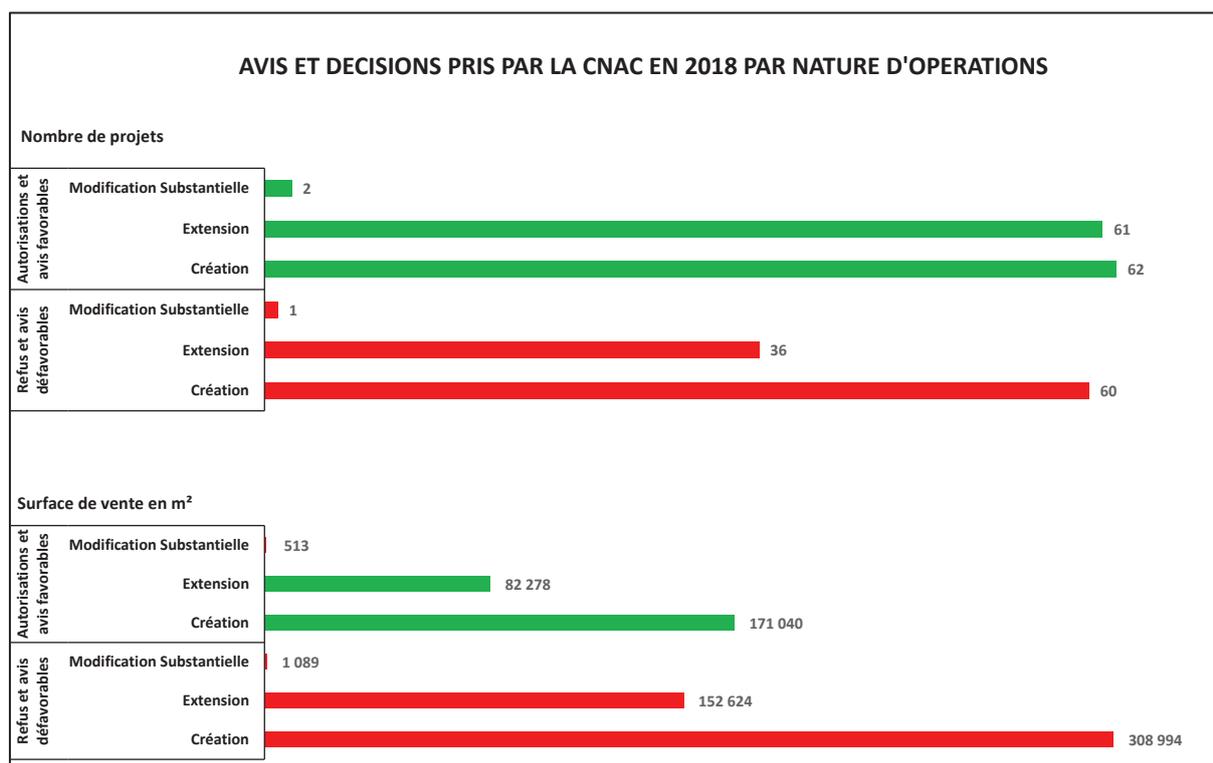
Ainsi, en 2018 :

- **30 % des dossiers et 21 % des surfaces de vente examinés par la CNAC se rapportaient à des magasins isolés ;**
- **68 % des projets et 79 % des surfaces de vente examinés concernaient des ensembles commerciaux.**

En 2017, la prédominance revenait toujours aux ensembles commerciaux mais dans des proportions plus faibles en nombre de dossiers: 64 % (pour 80 % en surface demandée).

La loi dite « ALUR » a institué un nouveau cas d'autorisation d'exploitation commerciale pour « les points permanents de retrait par la clientèle d'achats au détail par voie télématique, organisés pour l'accès automobile », dénommés « drives ». Sur la totalité des dossiers examinés par la CNAC, les « drives » alimentaires déportés (seuls sur des flux de passages d'automobiles) représentent 3 % (6 projets dont 4 acceptés). Sur les 222 projets examinés par la CNAC en 2018, près de 22 % comportaient en outre un « drive » en création ou en extension.

6. En 2018, 63 % des projets d'extension sont acceptés par la CNAC, contre 51 % pour les projets de création



SV : Surface de vente examinée en m²

Champ : France, avis et décisions hors réexamens pris par la CNAC

Source : DGE, fichier statistique issu de l'exploitation de la base administrative des avis et décisions pris par les CDAC et par la CNAC

En 2018, la CNAC s'est prononcée sur près de 480 034 m² de surface de vente concernant les projets de création (soit 67 % des surfaces de vente) contre 234 902 m² se rapportant à ceux d'extension (soit 33 % des surfaces de vente).

En termes de surfaces de vente autorisées, 67 % se rapportent à des projets de création, vecteurs de concepts plus performants énergétiquement et plus respectueux de l'environnement.

AVIS ET DECISIONS PRIS PAR LA COMMISSION NATIONALE D'AMENAGEMENT COMMERCIAL PAR NATURE D'OPERATIONS EN 2018

	AVIS ET DECISIONS						TAUX EN % PAR LIGNE		TAUX EN % PAR COLONNE		TAUX EN % DU TOTAL					
	Autorisations et Avis favorables		Refus et Avis défavorables		TOTAL		Autorisations et Avis favorables		Autorisations et Avis favorables		Autorisations et Avis favorables		Refus et Avis défavorables		TOTAL	
	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV
Créations	62	171 040	60	308 994	122	480 034	51%	36%	50%	67%	28%	24%	27%	43%	55%	67%
Extensions	61	82 278	36	152 624	97	234 902	63%	35%	49%	32%	27%	11%	16%	21%	44%	33%
Modifications substantielles	2	513	1	1 089	3	1 602	67%	32%	2%	0%	1%	0%	0%	0%	1%	0%
TOTAL	125	253 831	97	462 707	222	716 538	56%	35%	100%	100%	56%	35%	44%	65%	100%	100%

SV : Surface de vente examinée en m²

Champ : France, avis et décisions hors réexamens pris par la CNAC

Source : DGE, fichier statistique issu de l'exploitation de la base administrative des avis et décisions pris par les CDAC et par la CNAC

Sur la totalité des dossiers examinés, les taux d'acceptation de la CNAC en 2018 par type de projets sont proches en surface de vente (36 % pour les créations contre 35 % pour les extensions). Dans la continuité des années précédentes, la Commission nationale admet davantage de projets d'extension que de création : 63 % contre 51 %.

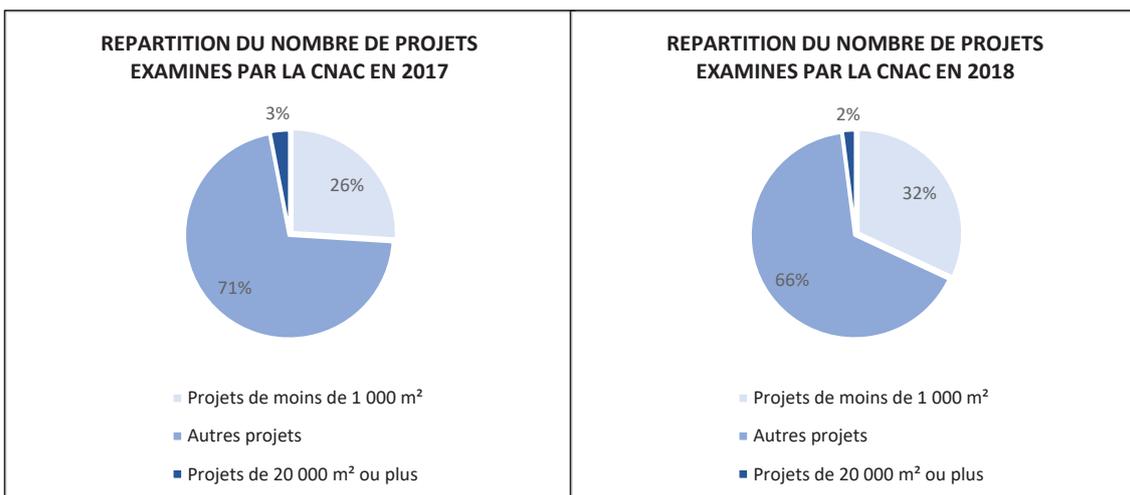
7. En 2018, les projets de plus de 20 000 m² représentent 2 % des avis et décisions de la CNAC et concentrent 23 % des surfaces de vente, contre respectivement 32 % et 4 % pour les projets de moins de 1 000 m²

Les avis et décisions de moins de 20 000 m² représentent 98 % des dossiers examinés et 77 % de la surface de vente.

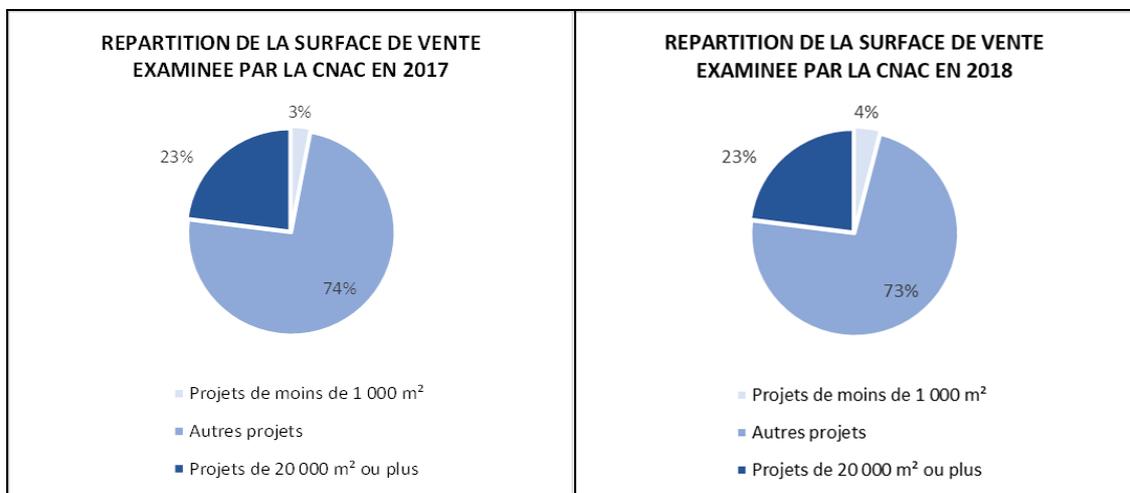
Les 5 avis et décisions portant sur des projets de plus de 20 000 m², soit 2 % des 222 dossiers étudiés par la Commission nationale, concentrent 23 % de la surface de vente examinée. Aucun d'entre eux n'a été accepté.

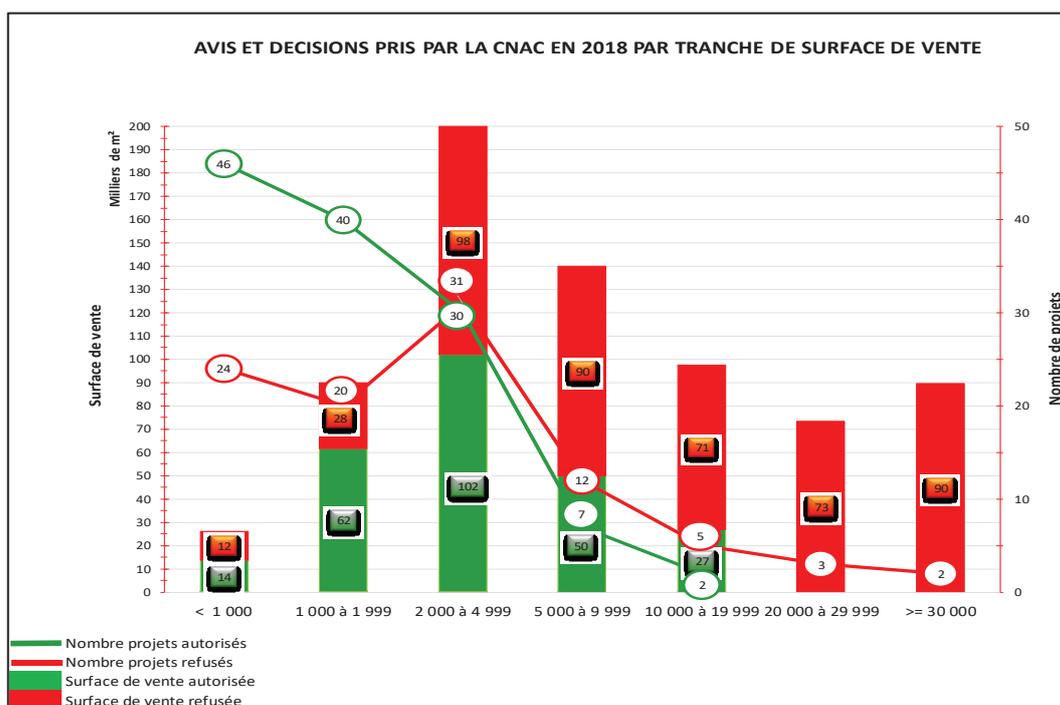
Par rapport à 2017, on remarque une progression de 5 points à 32 % du nombre des avis et des décisions relatifs aux projets de surface de vente inférieure à 1 000 m² pour seulement 4 % de la totalité des surfaces de vente demandée. Seuls 66 % d'entre eux ont été autorisés – par comparaison avec le taux correspondant de 86 % pour les CDAC en 2018.

REPARTITION DU NOMBRE DE PROJETS EXAMINES SUIVANT LA TAILLE DES PROJETS



REPARTITION DE LA SURFACE DE VENTE EXAMINEE SUIVANT LA TAILLE DES PROJETS





SV : Surface de vente examinée en milliers de m²

Tranches de surface de vente en m²

Champ : France, avis et décisions hors réexamens pris par la CNAC

Source : DGE, fichier statistique issu de l'exploitation de la base administrative des avis et décisions pris par les CDAC et par la CNAC

AVIS ET DECISIONS PRIS PAR LA COMMISSION NATIONALE D'AMENAGEMENT COMMERCIAL PAR TRANCHE DE SURFACE DE VENTE EN 2018

	AVIS ET DECISIONS						TAUX EN % PAR LIGNE		TAUX EN % PAR COLONNE		TAUX EN % DU TOTAL					
	Autorisations et Avis favorables		Refus et Avis défavorables		TOTAL		Autorisations et Avis favorables		Autorisations et Avis favorables		Autorisations et Avis favorables		Refus et Avis défavorables		TOTAL	
	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV
moins de 1	46	13 584	24	12 310	70	25 894	66%	52%	37%	5%	21%	2%	11%	2%	32%	4%
de 1 à 2	40	61 735	20	28 263	60	89 998	67%	69%	32%	24%	18%	9%	9%	4%	27%	13%
de 2 à 5	30	101 896	31	98 012	61	199 908	49%	51%	24%	40%	14%	14%	14%	14%	27%	28%
de 5 à 10	7	49 912	12	90 089	19	140 001	37%	36%	6%	20%	3%	7%	5%	13%	9%	20%
de 10 à 20	2	26 704	5	70 951	7	97 655	29%	27%	2%	11%	1%	4%	2%	10%	3%	14%
de 20 à 30			3	73 444	3	73 444	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	10%	1%	10%
30 ou plus			2	89 638	2	89 638	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	13%	1%	13%
TOTAL	125	253 831	97	462 707	222	716 538	56%	35%	100%	100%	56%	35%	44%	65%	100%	100%

SV : Surface de vente examinée en m²

Tranches de surface de vente examinée en milliers de m²

Champ : France, avis et décisions hors réexamens pris par la CNAC

Source : DGE, fichier statistique issu de l'exploitation de la base administrative des avis et décisions pris par les CDAC et par la CNAC

III. LE BILAN DE L'AMENAGEMENT COMMERCIAL EN 2018 APRÈS EXERCICE DU DROIT DE RECOURS DEVANT LA CNAC

1. Un taux de recours devant la CNAC stable en nombre de dossiers entre 2017 et 2018 mais en hausse en surface de vente.

Sur les 910 projets examinés par les CDAC en 2018 (1 683 488 m² de surface de vente), 258, soit 28,4 %, ont fait l'objet d'un recours auprès de la CNAC (209 autorisations ou avis favorables contre 49 refus ou avis défavorables). Ce taux est stable par rapport à 2017 (28,4 %).

En revanche, en surface de vente, ce taux de recours passe à 48,9 % (823 971 m² de surface de vente examinés en 2018 par les CDAC ont fait l'objet d'un recours devant la CNAC). Ce taux est en hausse de 2,7 points par rapport à 2017 (46,2 %).

Ainsi, alors que la proportion de projets faisant l'objet d'un recours devant la CNAC est stable en nombre, celle correspondant à leur surface de vente est en hausse de 2,7 points.

Sur les 258 recours formés au total devant la CNAC sur les projets examinés par les CDAC en 2018 :

- 209, soit 81 %, correspondent à des recours tiers contre les projets ayant fait l'objet d'un avis favorable ou d'une autorisation de la CDAC ;
- 49, soit 19 % correspondent à des recours formés par les porteurs de projets à la suite d'un refus ou d'un avis défavorable de la CDAC.

2. Pour 2018, les taux d'autorisation des CDAC, 86 % en nombre et 79 % en surface de vente, réduits respectivement à 81 % et 63 % après l'intervention de la CNAC

Le bilan des autorisations et avis favorables délivrés par les CDAC en 2018, et après intervention éventuelle de la CNAC en 2017 ou durant le premier semestre 2018, s'établit comme suit : en année de référence 2018, sur la base de taux d'autorisation en CDAC de 86 % en nombre et de 79 % en surface de vente, l'activité de la CNAC a eu pour effet de réduire ces taux d'autorisation de 5 points en nombre et de 16 points en surface de vente, atteignant ainsi respectivement 81 % et 63 %.

3. Sur les projets examinés en 2018 par les CDAC, l'intervention de la CNAC a modifié le sens des avis et décisions de 81 projets correspondant à 304 961 m² de surface de vente

Sur les 910 projets examinés en 2018 par les CDAC, 741 seront finalement autorisés :

PROJETS BENEFICIANT D'UNE AUTORISATION D'EXPLOITATION COMMERCIALE OU D'UN AVIS FAVORABLE EN 2018 APRES RECOURS EN CNAC		
	Nombre	Surface de vente
Projets autorisés par les CDAC	786	1 329 940
Projets refusés par les CDAC mais autorisés par la CNAC	18	19 652
Projets autorisés par les CDAC mais refusés par la CNAC	-63	-285 309
Incidence après intervention de la CNAC	-45	-265 657
Projets autorisés après recours auprès de la CNAC	741	1 064 283

Surface de vente autorisée en m²

Champ : France, avis et décisions pris par les CDAC et par la CNAC

Source : DGE, fichier statistique issu de l'exploitation de la base administrative des avis et décisions pris par les CDAC et par la CNAC

Sur les 741 projets examinés en 2018 par les CDAC et finalement autorisés :

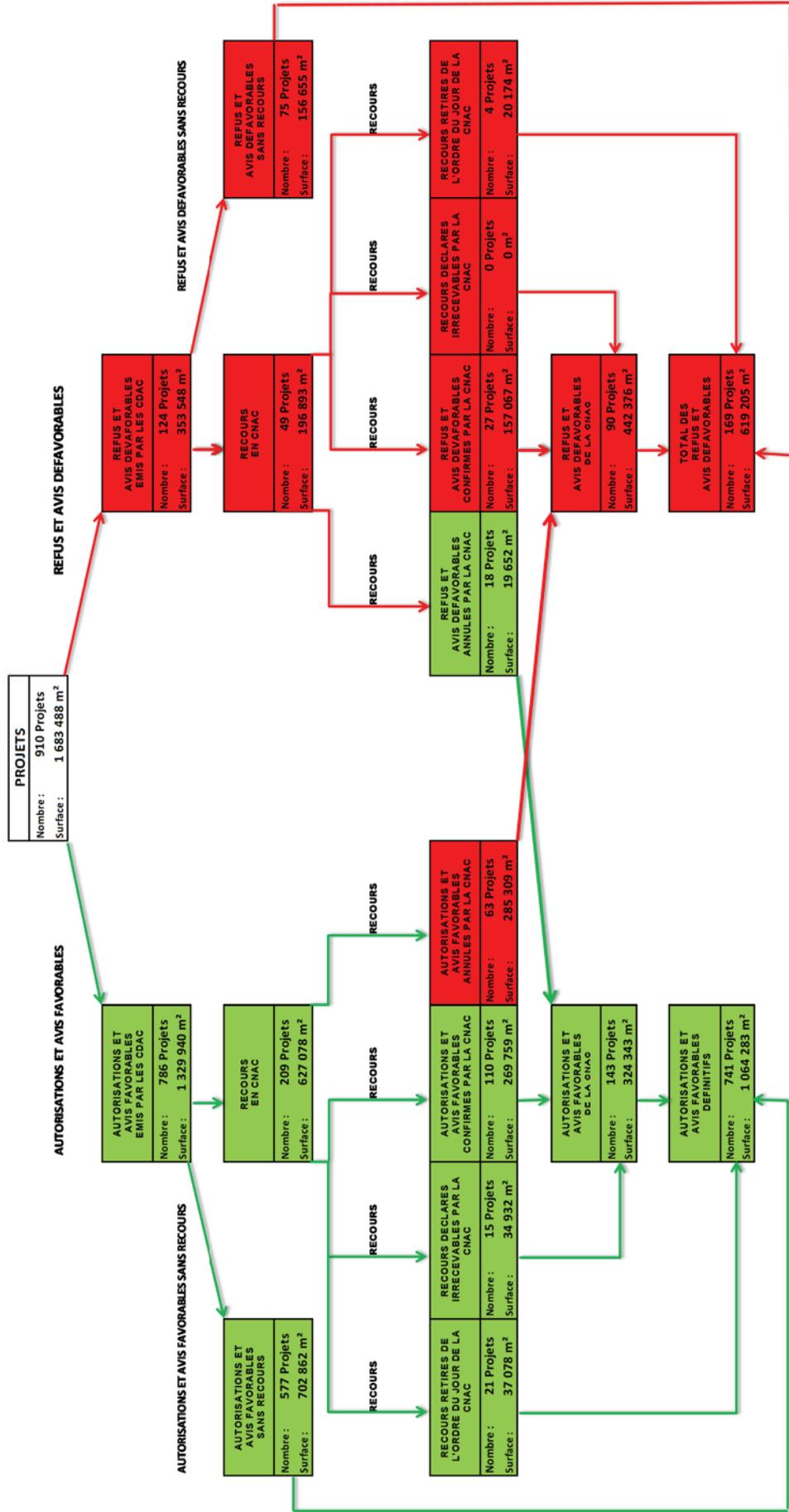
- 613 ont fait l'objet d'un avis favorable ou d'une autorisation en CDAC sans être examinés par la CNAC (pas de recours, désistements ou irrecevabilités des recours) ;
- 18 étaient initialement refusés par les CDAC mais ont finalement été acceptés par la CNAC ;
- 110 ont fait l'objet d'un avis favorable ou d'une autorisation en CDAC, confirmé(e) par la CNAC.

En 2018, l'examen des recours par la CNAC a entraîné une modification des avis et décisions des CDAC sur 265 685 m² de surface de vente :

- 62 863 m² pour le secteur alimentaire, soit 24 % (43 068 m² en hypermarchés et 13 438 m² en supermarchés) ;
- 175 965 m² pour le secteur non alimentaire, 66 % (36 118 m² pour les grandes surfaces de bricolage, 10 884 m² et 8 506 m² dans les projets de commerces spécialisés dans le sport et les loisirs et ceux spécialisés dans les produits culturels).
- 26 829 m² pour les boutiques, soit 10 %.

ANNEE 2018

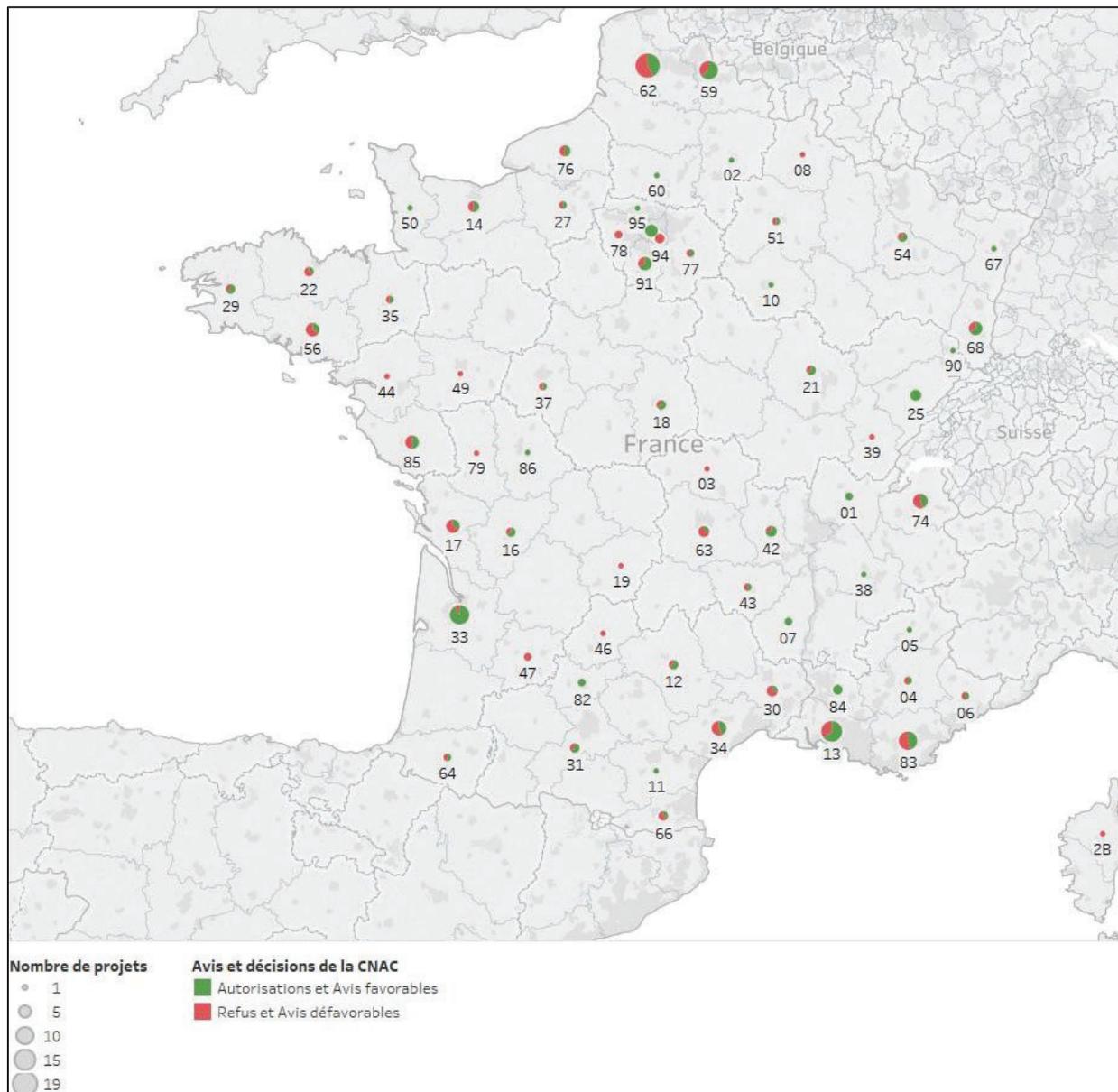
BILAN DE L'AMENAGEMENT COMMERCIAL



Champ : France, avis et décisions pris par les CDAC en annexe de référence
 Source : DGE, Fichier statistique issu de l'exploitation de la base administrative des avis et décisions pris par les CDAC et par la CNAC

IV. CARTOGRAPHIE DE L'ACTIVITE DE LA CNAC EN 2018

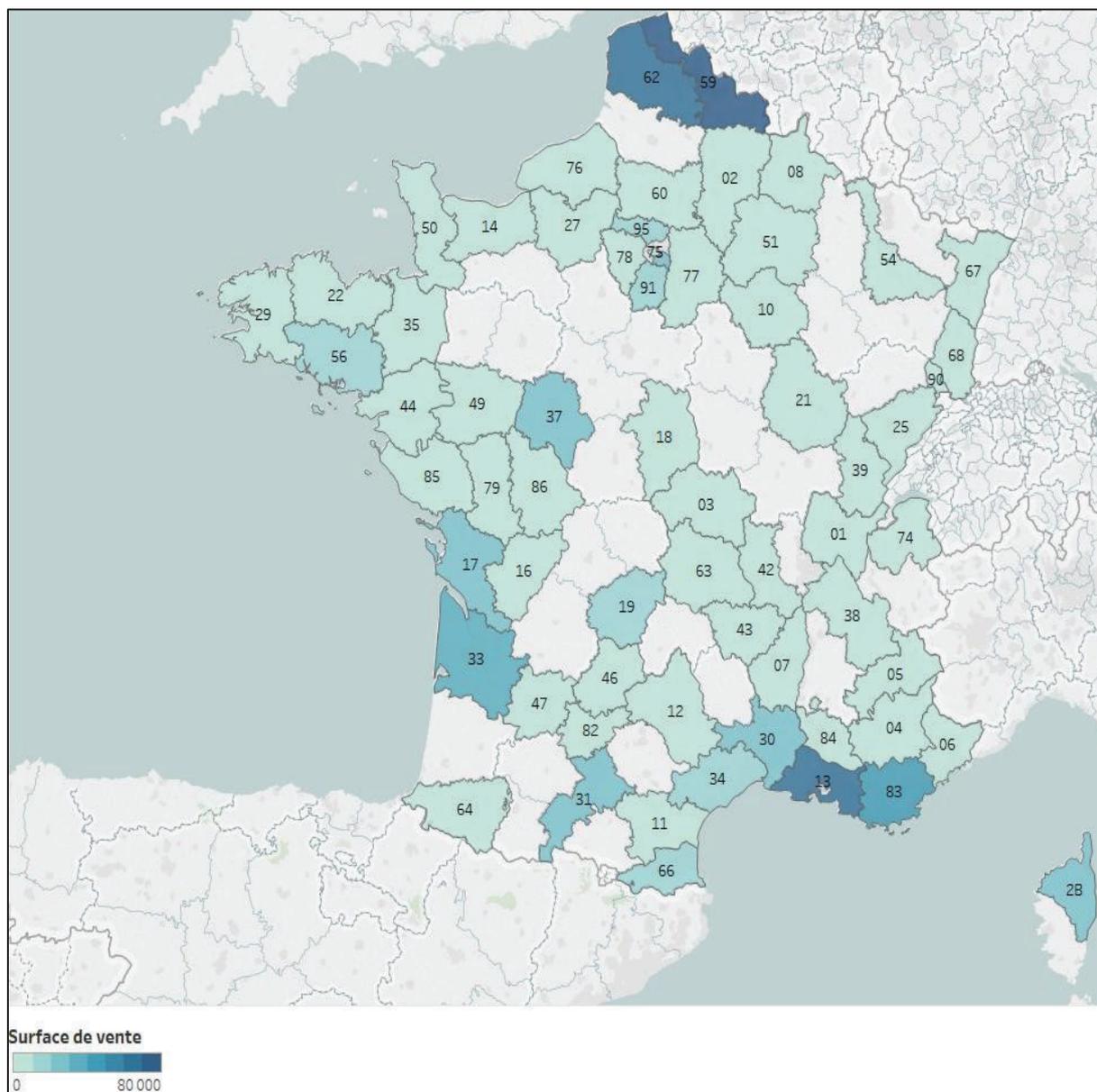
RÉPARTITION PAR DÉPARTEMENT DU NOMBRE DE PROJETS EXAMINÉS PAR LA CNAC EN 2018



Champ : France, avis et décisions hors réexamens pris par la CNAC

Source : DGE, fichier statistique issu de l'exploitation de la base administrative des avis et décisions pris par les CDAC et par la CNAC

RÉPARTITION PAR DÉPARTEMENT DE LA SURFACE DE VENTE EXAMINÉE PAR LA CNAC EN 2018

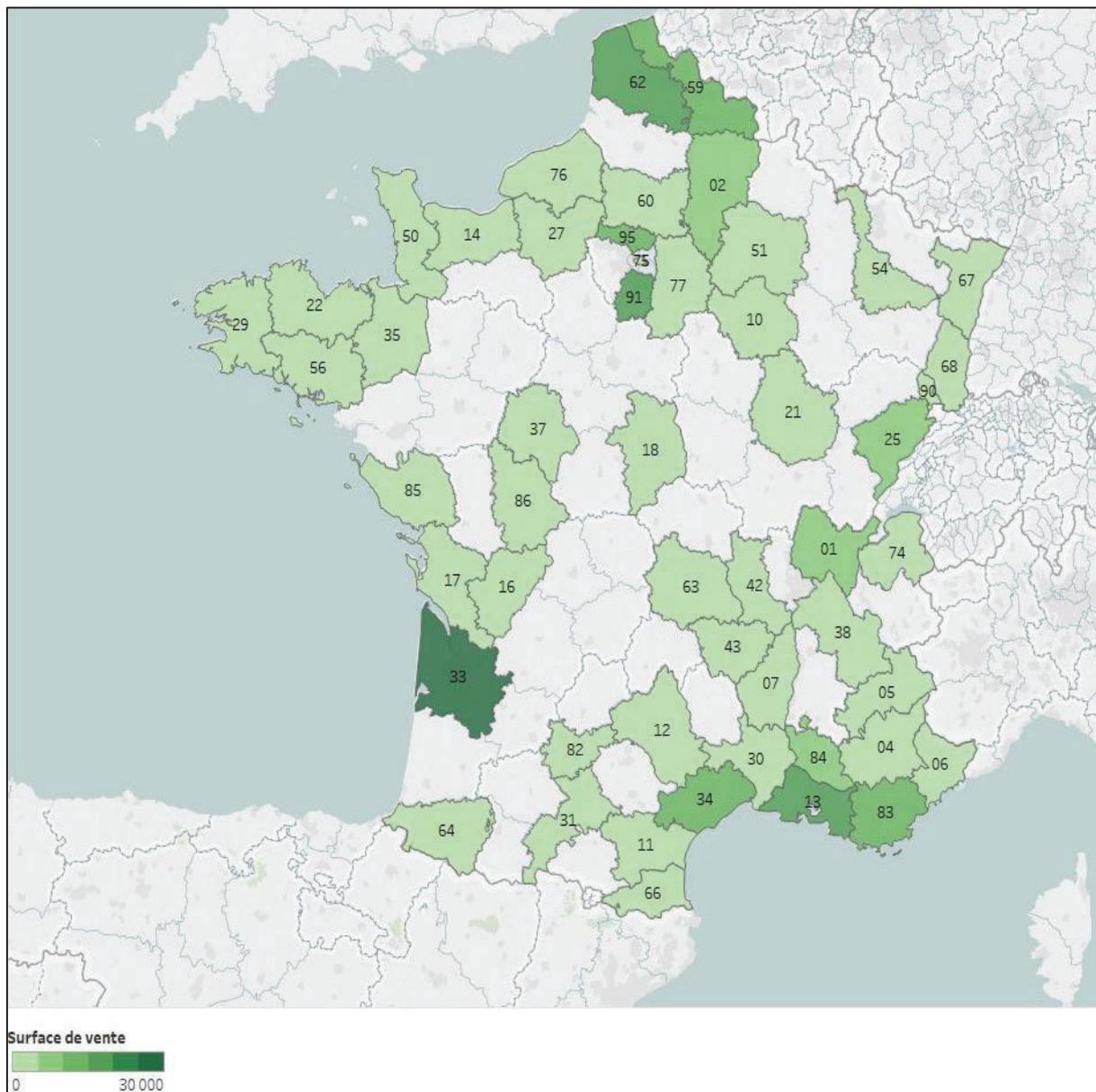


Surface de vente examinée par tranche de 10 000 m²

Champ : France, avis et décisions hors réexamens pris par la CNAC

Source : DGE, fichier statistique issu de l'exploitation de la base administrative des avis et décisions pris par les CDAC et par la CNAC

RÉPARTITION PAR DÉPARTEMENT DE LA SURFACE DE VENTE AUTORISÉE PAR LA CNAC EN 2018

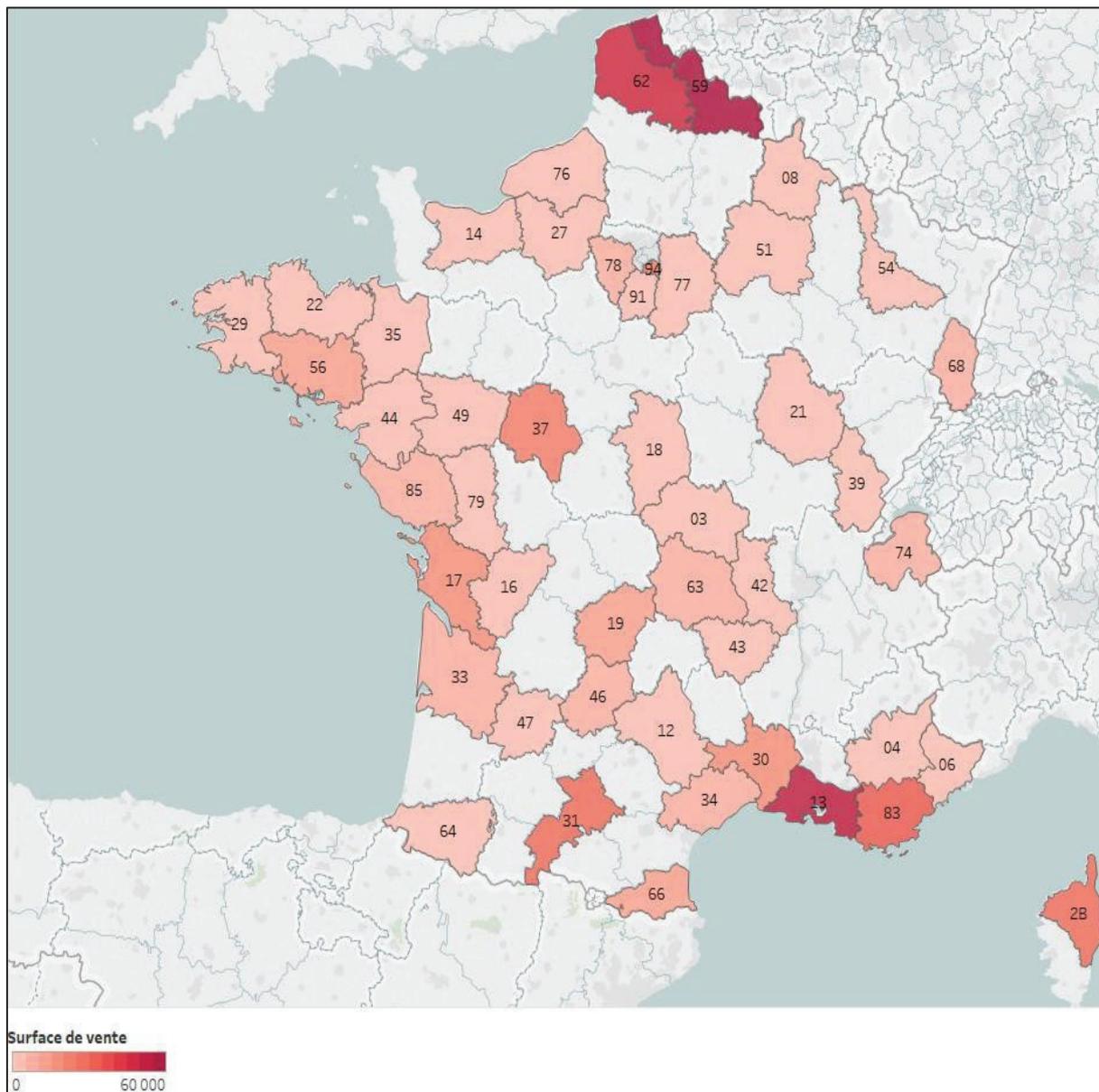


Surface de vente autorisée par tranche de 5 000 m²

Champ : France, avis et décisions hors réexamens pris par la CNAC

Source : DGE, fichier statistique issu de l'exploitation de la base administrative des avis et décisions pris par les CDAC et par la CNAC

RÉPARTITION PAR DÉPARTEMENT DE LA SURFACE DE VENTE REFUSÉE PAR LA CNAC EN 2018



Surface de vente refusée par tranche de 5 000 m²

Champ : France, avis et décisions hors réexamens pris par la CNAC

Source : DGE, fichier statistique issu de l'exploitation de la base administrative des avis et décisions pris par les CDAC et par la CNAC

Définitions

Artisanat commercial : regroupe les entreprises ayant pour activité la charcuterie, la boulangerie, la boulangerie-pâtisserie, la pâtisserie, la cuisson de produits de boulangerie.

Commerce de détail : comprend les entreprises ou établissements dont l'activité principale consiste à vendre des marchandises, dans l'état où elles sont achetées, généralement à une clientèle de particuliers, quelles que soient les quantités vendues.

Grand magasin : établissement de vente au détail qui réalise moins du tiers de ses ventes en alimentation et dont la surface de vente est supérieure ou égale à 2 500 m².

Hypermarché : établissement de vente au détail en libre-service qui réalise plus du tiers de ses ventes en alimentation et dont la surface de vente est supérieure ou égale à 2 500 m².

Maxidiscompte : établissement de vente de produits alimentaires en libre-service sous enseigne spécifique. L'assortiment proposé est limité aux produits de base.

Point de vente : un point de vente ou magasin, est un établissement de vente au détail qui possède donc une surface de vente.

Supermarché : établissement de vente au détail en libre-service réalisant plus des deux tiers de son chiffre d'affaires en alimentation et dont la surface de vente est supérieure ou égale à 400 m² et strictement inférieure à 2 500 m².

Surface de vente : espace couvert ou non couvert affecté à la circulation de la clientèle pour effectuer ses achats, espace affecté à l'exposition des marchandises proposées à la vente et à leur paiement, espace affecté à la circulation du personnel pour présenter les marchandises à la vente (hors réserves, laboratoires et surfaces de vente de carburants).

Ne sont pas compris les réserves, les cours, les entrepôts, ainsi que toutes les zones inaccessibles au public, les parkings, etc.

Sont exclues les surfaces correspondant à des formes de vente non sédentaires, en stand ou par correspondance.

Généralement une surface de vente est mesurée en mètre carré.



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Legifrance.gouv.fr

LE SERVICE PUBLIC DE LA DIFFUSION DU DROIT

Décret NOR: ECOI1811598D

portant nomination à la Commission nationale d'aménagement commercial

4^{ème} Partie

Les faits marquants

A. La dématérialisation des demandes d'autorisation d'exploitation commerciale

La dématérialisation de l'AEC s'inscrit dans un objectif de transformation numérique des administrations afin que 100 % de services publics soient dématérialisés à horizon 2022.

En 2015, conformément au décret n° 2015-165 du 12 février 2015 relatif à l'aménagement commercial, une première étape a été franchie avec l'obligation pour le demandeur d'une AEC, de déposer une version électronique de son dossier soit à la mairie (PC valant AEC), soit au secrétariat des CDAC pour les AEC simples, sans permis de construire.

Afin de poursuivre l'objectif de dématérialisation, le pôle de l'aménagement commercial a développé une plateforme administrative d'échange électronique de documents pour simplifier la gestion des dossiers de demande d'AEC entre l'échelon territorial et l'échelon national.

La dématérialisation de l'AEC ne modifiera pas le mode de dépôt du dossier de demande. Toutefois, l'espace de stockage des documents relatifs aux projets sera restreint. Il est donc indispensable de respecter, d'ores et déjà, les recommandations suivantes :

1. L'ensemble des pièces exigées au titre des articles R. 752-6 et R. 752-7 doit être intégré dans **un fichier unique** ;
2. Ce fichier unique est **au format « PDF » « transcritible » sans sous-couches ou calques** ;
3. **Ce fichier unique « PDF » ne dépasse pas, si possible, la taille de 350 Mo** ;
4. Les premières pages de ce fichier doivent comporter une **liste récapitulative des documents et informations exigées** par les articles R. 752-6 et R. 752-7 du code de commerce ;
5. **Ne pas dépasser 100 pages** hors annexe(s) ;
6. Eviter les photos qui ne sont pas en rapport direct avec le projet ;
7. Veiller à ce que la numérotation des pages du dossier de la demande corresponde à la numérotation du document PDF.

B. La nomination de 4 nouveaux membres de la CNAC

Par décret en date du 22 mars 2019, a été nommé membre titulaire de la Commission nationale d'aménagement commercial M. Alain HOUPERT, sénateur de la Côte-d'Or, sur désignation du président du Sénat, en remplacement de M. Patrick GELARD.

Ont été nommés membres suppléants de la Commission nationale d'aménagement commercial :

- M. Pierre CHAUBON, conseiller d'Etat, sur désignation du vice-président du Conseil d'Etat, en remplacement de Mme Monique LIEBERT-CHAMPAGNE ;
- Mme Maryse CARRÈRE, sénatrice des Hautes-Pyrénées, sur désignation du président du Sénat, en remplacement de Mme Anne-Marie ESCOFFIER ;
- Mme Sophie OZIL, cheffe de bureau à la direction générale du Trésor, sur désignation du ministre chargé du commerce, en remplacement de Mme Estelle DHONT-PELTRAULT.

COMMISSION NATIONALE D'AMÉNAGEMENT COMMERCIAL (CNAC)

TROMBINOSCOPE DES MEMBRES TITULAIRES ET SUPPLÉANTS

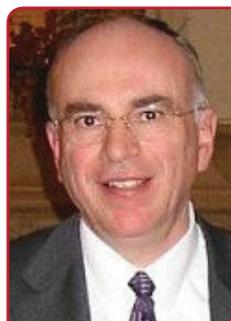
GRANDS CORPS DE L'ÉTAT



Pierre-Étienne BISCH
Conseil d'État



Noël DIRICQ
Cour des comptes
Suppléant : Roberto SCHMIDT



Michel FUZEAU
Inspection générale des
Finances
Suppléant : François WERNER



Philippe SCHMIT
Vice-président de la CNAC
Inspection environnementale
*Suppléante : Marie-Christine
SOULIE*

PERSONNALITÉS QUALIFIÉES



Anne BLANC
Vice-présidente de la CNAC
Assemblée nationale
Suppléant : Jean-Marie SERMIER



Alain HOUPERT
Sénat
Suppléante : Maryse CARRÈRE

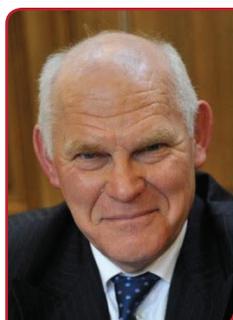


Gilles BOUVELOT
Ministère de la cohésion des
territoires
Suppléant : Philippe GRALL



Michèle HOURT-SCHNEIDER
Ministère du commerce
Suppléante : Sophie OZIL

REPRÉSENTANTS DES ÉLUS



Jean GIRARDON
Président de la CNAC
Association des maires de
France (AMF)
Suppléant : Patrick MOLINOZ



Corinne CASANOVA
Assemblée des communautés de
France (AdCF)
Suppléant : Sébastien MARTIN



Marie-Christine CAVECCHI
Assemblée des départements
de France (ADF)
Suppléant : Lionel DUPARAY



Benoît JIMENEZ
Association des régions de
France (ARF)
Suppléant : Bruno GENZANA

C. La loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN)

La loi n° 2018-1021 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) a été promulguée le 23 novembre 2018. Elle prévoit notamment la création des opérations de revitalisation de territoire (ORT), sur lesquelles repose le plan gouvernemental en faveur des centres des villes. Deux mesures relèvent du code de commerce : d'un côté, la dispense d'autorisation d'exploitation commerciale (AEC) pour la réalisation d'un projet d'équipement commercial dans un secteur d'intervention de l'opération de revitalisation du territoire (ORT) comprenant un centre-ville identifié dans les centres-villes bénéficiant d'une ORT⁵⁹ ; de l'autre, la possibilité pour le préfet de suspendre l'implantation d'un nouveau commerce à l'extérieur des secteurs d'intervention de l'ORT⁶⁰.

1. L'objectif de la loi d'inciter les implantations de centres-villes, encourager la reprise de friches et suspendre, en cas de besoin, les implantations périphériques

L'objectif de la loi est d'inciter les porteurs de projets à investir les centres-villes en difficulté, tout en laissant une marge de manœuvre aux élus locaux, qui ont notamment la possibilité de choisir les centres-villes concernés par la mesure et d'intégrer ou non un seuil d'AEC à la convention ORT.

De plus, à la lumière de données précises, telles que la vacance commerciale, le taux de logements vacants ou encore le taux de chômage, le préfet aura la possibilité de suspendre l'examen par la CDAC d'un projet en périphérie d'une ORT, si les effets de ce projet risquent de compromettre, *a fortiori* gravement, les objectifs poursuivis et financés dans le cadre de l'ORT.

En prévoyant le renforcement des procédures de contrôle *a posteriori* du respect des AEC par les pétitionnaires et de démantèlement des sites qui ont perdu leur commercialité, la loi « ELAN » cherche à améliorer la qualité environnementale des équipements commerciaux et de la limitation de la prolifération des friches commerciales.

L'ajout de personnalités qualifiées, sans droit de vote, représentant le « tissu économique », l'audition d'un « référent commerce », la possibilité d'études économiques spécifiques commandées par le préfet aux chambres consulaires, l'ajout de nouveaux critères au code de commerce, la production d'une étude d'impact « centre-ville », mais aussi l'incitation à la réhabilitation de friches par le pétitionnaire, sont autant de nouvelles mesures qui vont dans le sens d'une meilleure prise en compte, dans la procédure d'AEC, des effets de chaque projet sur la vitalité des centres-villes et sur l'environnement urbain.

Les dispositions de la loi « ELAN » offrent également davantage de souplesse aux pétitionnaires, en particulier pour les centres-villes ORT, avec l'introduction d'une nouvelle dérogation d'AEC pour les projets mixtes logements/commerces. Elle propose enfin, sur l'ensemble du territoire, l'augmentation du seuil d'AEC de 1 000 m² (actuel) à 2 500 m² pour les projets de réouverture au public après trois ans d'inexploitation.

Les mesures portées par « ELAN » relatives aux documents d'urbanisme renforcent le rôle des élus locaux dans leur politique d'aménagement du territoire. Ils devront cependant veiller à ce que les documents d'urbanisme ne soient pas trop prescriptifs sur les implantations commerciales, afin d'assurer leur compatibilité avec le droit communautaire.

⁵⁹ Cf. article L.752-1-1 du code de commerce

⁶⁰ Cf. article L.752-1-2 du code de commerce

2. Trois décrets d'application portant principalement sur la lutte contre la dévitalisation commerciale des centres-villes, la lutte contre les friches commerciales, et le renforcement du contrôle des commerces de détail ayant fait l'objet d'une AEC

➤ Le décret n°2019-331 du 17 avril 2019 relatif à la composition et au fonctionnement des CDAC et aux demandes d'AEC

Le décret prévoit les modalités d'application des articles 163 et 166 de la loi « ELAN » relatives à la composition et au fonctionnement des commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC), ainsi qu'aux critères d'appréciation des projets soumis à autorisation d'exploitation commerciale (AEC).

Il modifie la composition des CDAC pour y intégrer la représentation du tissu économique par l'intégration des chambres consulaires. Les CDAC compteront ainsi désormais 14 membres (10 à Paris), par l'ajout de 3 nouvelles personnalités qualifiées (2 à Paris) sans droit de vote. Le décret organise l'information des maires de la zone de chalandise et la possibilité pour le préfet du département de demander des études spécifiques aux chambres consulaires locales ; il adapte la procédure suivie devant les CDAC en conséquence.

Le décret définit le contenu de l'analyse d'impact exigée à l'appui de toute demande d'AEC déposée à partir du 1^{er} janvier 2020. Il définit également la procédure d'habilitation préfectorale des organismes pouvant établir cette analyse.

Enfin, le décret organise la période transitoire d'application des nouvelles dispositions issues des articles 163 et 166 de la loi dite « ELAN » précitée. Les dispositions du décret sont entrées en vigueur au 1^{er} octobre 2019, mais celle de son article 4, relatif au contenu de l'analyse d'impact, ne seront applicables qu'aux demandes d'AEC déposées à compter du 1^{er} janvier 2020. Ce différé vise à permettre aux entreprises et à l'administration de s'adapter aux nouvelles exigences.

➤ Le décret n°2019-563 du 7 juin 2019 relatif à la procédure devant la CNAC et au contrôle du respect des AEC

Les alinéas 2 à 4 du V de l'article 157 de la loi dite ELAN, désormais codifiés à l'article L.752-1-1 du code de commerce, prévoient une dispense d'AEC en lien avec les conventions d'opération de revitalisation de territoire (ORT) auxquelles les maires et représentants des établissements publics de coopération intercommunales sont parties prenantes. Le législateur a souhaité que soit organisée la publicité des projets bénéficiant de cette dérogation. Le décret charge le préfet de faire « *publier, aux frais du demandeur, dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le département, un avis d'ouverture au public.* ».

L'article 164 de la loi complète l'arsenal des mesures relatives à l'obligation de démantèlement et de remise en état, après cessation d'exploitation commerciale, qui pèse sur le propriétaire du site d'implantation. Le contrôle et l'intervention du préfet sont renforcés, selon des modalités précisées à l'article 5 du décret (cf. articles R.752-45 à R.752-49 du code de commerce), avec toujours l'information de l'autorité compétente en matière de permis de construire.

L'article 167 de la loi prévoit l'audition, de droit, en CNAC, d'un membre de la CDAC spécialement désigné afin d'exposer la position de la commission départementale en cas de recours. Les modalités de désignation et d'audition en CNAC de ce membre de la CDAC sont précisées par les articles 1 et 2 du décret (cf. articles R.752-16 et R.752-34 du code de commerce).

L'article 168 de la loi, d'une part, instaure le certificat de conformité, sans lequel un équipement commercial bénéficiaire d'une AEC ne peut ouvrir au public et, d'autre part, renforce les contrôles (*a posteriori*) des surfaces de vente ainsi que des pistes de ravitaillement et emprises au sol exploitées.

L'article 4 du décret crée une sous-section 4 intitulée « De l'obligation de conformité », prévoyant en premier lieu le « certificat de conformité ». Il prévoit à cet effet que les commissions d'aménagement commercial complètent les avis et décisions des commissions d'aménagement commercial avec un tableau récapitulatif des principales caractéristiques des projets. Ce tableau, dont le modèle a fait l'objet d'un arrêté ministériel, servira de référence pour apprécier la conformité de l'équipement commercial réalisé avec l'AEC délivrée.

Il organise ensuite la procédure d'habilitation des organismes en charge de l'établissement de ces certificats et, enfin, il renforce la procédure de contrôle de la conformité *a posteriori* d'un projet à son AEC et la constatation de l'exploitation illicite des équipements commerciaux.

Pour l'application de l'article 171 de la loi, relatif à la nouvelle procédure, dérogatoire, de « saisine directe » de la CNAC (2^d alinéa de l'article L.752-21), l'article 3 du décret crée une nouvelle sous-section dans le code de commerce consacrée à cette procédure. Le caractère dérogatoire tient aux seules conditions de « saisine directe » de la CNAC (l'autorisation a été précédemment refusée par la CNAC pour des motifs de fond susceptibles d'être corrigés par des ajustements apportés au projet, sans modification substantielle). La procédure classique, en particulier telle que suivie en cas de réexamen après annulation contentieuse, est transposable, et transposée, à la procédure sur saisine directe de la CNAC, sous réserve de quelques spécificités, dont, principalement, l'exigence d'un exposé synthétique des ajustements opérés par le pétitionnaire pour tenir compte des griefs opposés précédemment par la CNAC, la possibilité pour la CNAC de solliciter l'avis des services instructeurs locaux sur la nouvelle demande, et la notification, par le pétitionnaire, de la nouvelle demande déposée en CNAC aux éventuels requérants auteurs de la précédente saisine de la CNAC.

Le décret renvoie à trois arrêtés publiés: (i) arrêté relatif au formulaire de demande d'habilitation pour réaliser les certificats de conformité (Arrêté du 28 juin 2019) ; (ii) arrêté fixant le modèle de tableau récapitulatif qui doit être joint aux avis et décisions CDAC/CNAC (arrêté du 1^{er} octobre 2019) ; (iii) arrêté fixant le modèle de formulaire « Certificat de conformité » (arrêté du 1^{er} octobre 2019).

➤ **Le décret n° 2019-795 du 26 juillet 2019 relatif à la faculté de suspension de la procédure d'AEC**

Les alinéas 5 à 8 du V de l'article 157 de la loi dite « ELAN », désormais codifiés à l'article L.752-1-2 du code de commerce, donnent faculté au représentant de l'Etat dans le département de suspendre, par arrêté, après avis ou à la demande des élus concernés, l'enregistrement et l'examen des demandes d'autorisation d'exploitation commerciale (AEC) pour des projets, soumis à AEC, devant s'implanter :

- soit dans des communes signataires de conventions ORT en dehors des secteurs d'intervention définis par les conventions (c'est-à-dire « en périphérie » le plus souvent) ;
- soit dans des communes non signataires de conventions ORT, mais membres d'EPCI signataires ou limitrophes d'EPCI signataires.

Ainsi, les élus « concernés » par un projet, au sens de l'article L.752-1-2, sont soit des maires, soit les présidents d'EPCI à fiscalité propre concernés.

Le décret comporte 4 articles, dont un pour adapter le code de l'urbanisme (article R.423-36-1) au nouveau dispositif, lorsqu'il y a demande de permis de construire valant AEC.

L'article 1^{er} du décret crée une nouvelle sous-section au code de commerce, dédiée à ce nouveau dispositif.

Y sont détaillés les différentes étapes et le calendrier. Ainsi, notamment, l'arrêté de suspension ne peut intervenir que jusqu'au 37^{ème} jour après l'enregistrement de la demande d'AEC, afin que la procédure devant la commission départementale puisse suivre son cours - en cas de non recours à la procédure de suspension - sans risque d'autorisation ou avis favorable tacite. Pour cette même raison, le secrétariat de la CDAC doit anticiper la fin de la suspension, en sollicitant du porteur de projet une actualisation des données de son projet, pour que la procédure puisse terminer son cours, par la réunion et l'avis ou décision de la commission départementale.

Y sont également détaillées les conditions de motivation et de publicité des demandes d'avis, demandes de suspension et arrêtés de suspension et de prorogation de suspension. Il s'agit ainsi d'une procédure relativement contraignante, mais justifiée au regard des exigences communautaires de « proportionnalité », qui ne pourra être facilement activée.

La décision de suspension « *est prise au cas par cas, selon les caractéristiques du projet* » car la procédure de suspension doit rester exceptionnelle et respectueuse du droit communautaire en générale, et du principe de libre établissement en particulier.

Enfin, la demande nécessairement conjointe de tous les élus concernés par le projet, comme le fait que le préfet ne soit pas lié par les demandes d'avis ou demandes de suspension contribuent également au caractère exceptionnel de la mesure de suspension, qui ne peut jamais être tacite.

COMMISSION NATIONALE D'AMENAGEMENT COMMERCIAL

Règlement intérieur

La commission nationale d'aménagement commercial,

Vu les articles L. 750-1 et suivants du code de commerce,

Vu les articles R. 751-1 et suivants du code de commerce

Après en avoir délibéré, arrête le règlement intérieur suivant :

Préambule

Les membres de la commission nationale d'aménagement commercial (CNAC) sont soumis à une stricte obligation d'impartialité. Ils s'engagent à étudier les affaires soumises à l'examen de la commission et à délibérer à leur sujet sans considération des personnes, ou d'éléments extérieurs sur ces affaires. Ils s'engagent à prévenir tout conflit qui pourrait survenir entre un intérêt individuel professionnel ou personnel, direct ou indirect, et l'intérêt général qui s'attache à leur mission.

Les membres de la CNAC qui se trouvent ou se sont trouvés être en conflit d'intérêts à l'occasion d'une affaire soumise à l'examen de la commission s'interdisent, durant toute la durée de leur mandat, toute référence à l'affaire concernée avec les autres membres de la commission.

Lorsqu'un membre de la CNAC estime qu'il se trouve dans une situation de conflit d'intérêts à propos d'une affaire figurant à l'ordre du jour, il se déporte volontairement et le fait savoir au président.

Les membres de la CNAC sont soumis à une obligation de réserve, selon laquelle ils doivent s'abstenir de prendre publiquement une position de nature à porter atteinte à la sérénité des travaux de la commission et à leurs obligations déontologiques ou à remettre en cause les décisions prises.

Le conflit d'intérêts d'un membre avec un porteur de projet se définit dans le cadre de la législation en vigueur.

I - ORGANISATION

Art. 1^{er} : Sièg

La CNAC tient ses séances à Paris (61, boulevard Vincent Auriol, 75013) dans les locaux mis à sa disposition par le ministre chargé du commerce.

Art. 2 : Présidence

Le président, élu conformément à l'article R. 751-7 du code de commerce, préside les réunions de la Commission. Il peut être suppléé conformément aux modalités prévues à l'article R. 751-8 du même code.

En lien avec le secrétariat, le président arrête les dates et heures des séances ainsi que leur ordre du jour. Le secrétaire les transmet aux membres de la commission, titulaires et suppléants, et au commissaire du Gouvernement. Le président peut modifier l'ordre du jour.

Le président dirige les débats et en assure la discipline. Il décide de toute suspension de séance et de sa durée. En cas d'absence, le président est remplacé par l'un des vice-présidents dans l'ordre du tableau. Dans ce cas, le président peut déléguer une partie de ses attributions à ce vice-président.

Art. 3: Commissaire du Gouvernement

Le commissaire du Gouvernement est le directeur général des entreprises ou son représentant, nommé par arrêté du ministre chargé du commerce. Il communique à la commission, sur chaque recours examiné, l'avis des ministres intéressés (transmis aux membres au plus tard la veille de la séance) et exprime oralement son propre avis.

Art. 4 : Secrétariat de la commission

La fonction de secrétaire de la commission est exercée par le chef du pôle de l'aménagement commercial à la direction générale des entreprises, ou son représentant. Il est assisté en séance par deux membres de ce bureau, chargés de la préparation du compte-rendu et de l'accueil des personnes auditionnées.

Le secrétariat contribue au bon fonctionnement de la commission. Il instruit les recours, veille à la conduite de la procédure et au respect des délais, constate les désistements intervenus moins de deux mois après l'enregistrement du recours. Il est l'interlocuteur des parties.

Si en cours d'instruction, le secrétariat rencontre un problème particulier, il en saisit le président.

Le secrétariat prépare un rapport d'instruction sur chaque recours. A l'issue de la séance, il prépare les projets de décision et d'avis de la commission et rédige le compte-rendu de la séance.

Art. 5 : Bureau de la Commission

Le bureau de la commission, composé du Président assisté de deux vice-présidents et le cas échéant d'autres membres de la commission organise le travail collégial de celle-ci. Il précise les conditions de relecture des projets d'avis ou de décisions de la commission.

II – OBLIGATIONS DEONTOLOGIQUES DES MEMBRES

Art.6 : déclarations patrimoniale et d'intérêts

Conformément à l'article L. 751-7-I du code de commerce, la déclaration de situation patrimoniale et la déclaration d'intérêts des membres de la commission nationale d'aménagement commercial sont établies par chaque membre en application des dispositions de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

Art.7 : contact avec les parties

Les membres de la commission nationale d'aménagement commercial s'engagent à ne pas prendre contact, sous quelque forme que ce soit, avec les parties directement concernées par un dossier soumis à l'examen de la commission.

Tout membre de la commission qui estime qu'il se trouve, dans un tel dossier, en situation de conflit d'intérêts, doit en informer sans délai le président.

Art.8 : conflit d'intérêts

Lorsqu'un membre de la commission pense se trouver, à titre personnel, dans une situation de conflit d'intérêts à propos d'un dossier figurant à l'ordre du jour, il en informe le président et le secrétaire avant la séance. Il se déporte lors de l'examen du recours et n'assiste ni aux auditions, ni au débat, ni au vote.

Art.9 : obligation de réserve et de confidentialité

Les membres de la commission nationale d'aménagement commercial sont soumis à une obligation de confidentialité, au titre de laquelle ils ne peuvent divulguer aucun fait, document ou renseignement dont ils ont connaissance à raison de leur participation aux travaux de la commission. Par ailleurs, ils doivent s'abstenir de prendre publiquement une position de nature à porter atteinte à la sérénité des travaux et à l'image de la commission ou à remettre en cause les avis et décisions rendus.

La communication extérieure de la commission, notamment avec la presse, est du ressort du président, sauf délégation expresse à un membre.

III – FONCTIONNEMENT

Art.10 : Enregistrement des recours

Les recours sont enregistrés au secrétariat de la commission qui en accuse réception à leurs auteurs et en informe le maire de la commune d'implantation, le préfet et, s'il n'est pas l'auteur du recours, le demandeur de l'autorisation d'exploitation commerciale.

Art. 11 : Dématérialisation

Les échanges entre le secrétariat et les membres de la commission sont dématérialisés. Chaque membre indique au secrétariat l'adresse électronique à laquelle il souhaite recevoir les notifications.

Art. 12 : Dossiers

Au plus tard 5 jours francs avant la séance, le secrétariat met à disposition des membres, par voie électronique, le rapport d'instruction. L'ensemble des pièces mentionnées à l'article R. 752-35 du code de commerce est, dans la mesure du possible, accessible aux membres 15 jours avant la

séance. Ces pièces sont couvertes par le secret professionnel mentionné au III de l'article L. 751-7 du code de commerce.

Le jour de la séance, le secrétariat met à disposition de chacun des membres une tablette sur laquelle peuvent être consultées les pièces des dossiers. Les pièces sont présentées selon une charte de nommage définie par le service instructeur et approuvée par le bureau de la commission.

Sauf exception, aucune impression de document n'est effectuée par le secrétariat.

Art. 13 : Convocations des membres

Les convocations, signées par le secrétaire, sont adressées par voie électronique aux membres titulaires et pour information aux suppléants, 15 jours avant la séance. Elles sont accompagnées de l'ordre du jour arrêté par le président.

Art. 14 : Présence aux séances

Les membres titulaires et suppléants de la commission sont convoqués aux séances par voie électronique. Ils informent le secrétariat de leurs présences. Six jours avant la séance, le secrétariat transmet aux membres un état des présences afin que le suppléant puisse connaître à l'avance une absence programmée du titulaire et confirmer sa venue.

Un bureau de passage est mis à disposition des membres.

Art. 15 : Invitation des personnes auditionnées

Les personnes invitées à présenter des observations orales devant la commission, en application de l'article R. 752-36 du code de commerce, sont informées par le secrétaire du jour et de l'heure de leur audition. Cette invitation peut se faire par voie électronique. La confirmation de présence se fait par voie électronique au plus tard 48h avant la séance.

Les personnes demandant à être auditionnées doivent en faire la demande auprès du secrétariat au plus tard 5 jours avant la séance de la commission.

Art. 16 : Ouverture des séances

La séance est ouverte après vérification du quorum par le président.

A l'ouverture de chaque séance, le président s'enquiert des causes interdisant éventuellement à des membres de délibérer en application du II de l'article L. 751-7 du code de commerce.

Les séances de la commission nationale d'aménagement commercial ne sont pas publiques.

Art. 17 : Examen des recours

Le secrétaire expose en début de séance les dossiers qui posent des problèmes de recevabilité.

Pour chaque recours inscrit à l'ordre du jour, la commission entend le résumé du rapport d'instruction du secrétaire. Celui-ci présente les points en débat au terme de l'instruction afin que les échanges lors de l'audience des parties permettent de les éclairer.

Le président fait ensuite entrer les personnes invitées à présenter leurs observations orales. Les élus peuvent être auditionnés en même temps que les personnes dont ils partagent la position.

A l'issue des auditions, le commissaire du Gouvernement présente oralement les avis des ministres chargés de l'urbanisme et du commerce, ainsi que son propre avis. L'avis du commissaire du Gouvernement est exclusivement oral ; le sens de son avis est mentionné au procès-verbal de la séance.

Un débat peut ensuite s'instaurer sur la demande du président ou d'un membre.

Le secrétaire et ses collaborateurs assistent au délibéré.

IV – REGLES APPLICABLES AUX DECISIONS ET AVIS

Art. 18 : Adoption des décisions et avis

Les décisions et avis sont pris par un vote à main levée. Le président a voix prépondérante en cas de partage égal des voix.

Aucun membre de la commission ne peut donner pouvoir à un autre membre. Seuls les membres présents depuis le début de l'examen du recours prennent part au débat et au vote.

La commission nationale d'aménagement commercial prend sa décision ou son avis à la majorité des membres présents.

Le secrétaire prend note du nombre de voix favorables, de voix défavorables, d'abstentions et des éventuels dépôts.

Exceptionnellement, sur proposition du président, la commission peut décider de reporter sa décision à une prochaine séance, dans le respect des délais prévus par le code de commerce.

Art. 19 : Communication du sens des décisions et avis

Le secrétariat communique, le jour ouvré qui suit la réunion de la commission, le sens de l'avis ou de la décision rendus au secrétariat de la CDAC et au public, via le site Internet de la commission.

Art. 20 : Signature et publication des décisions et avis

Au plus tard trois semaines après le jour de la séance, le secrétaire soumet au président les projets de décisions et avis.

Les décisions et avis sont signés par le président ou le vice-président ayant présidé la séance au moment de l'examen du dossier. Si la séance a été présidée par un autre membre, les décisions et avis sont signés par ce membre.

Les décisions et avis sont notifiés par le secrétaire aux parties intéressées et sont publiés sur le site internet de la commission nationale d'aménagement commercial.

Art. 21 : Compte-rendu

Un compte-rendu synthétique de chaque séance est établi par le secrétariat, dans le délai de deux mois suivant la séance. Il est signé par le président ou le vice-président ayant présidé la séance. Si la séance a été présidée par un autre membre, le compte-rendu est signé par ce membre. Le compte-rendu est adressé par le secrétariat au président de la commission par voie électronique.

Art. 22 : Examen d'un recours après désistement de son auteur

En application de l'article R. 752-33 du code de commerce, lorsque le requérant se désiste de son recours plus de deux mois après son introduction, la commission peut décider d'examiner le projet.

Le secrétariat prévient le président de ces désistements.

Si la décision d'examiner le projet est prise, le secrétariat en informe les parties dans les conditions prévues à l'article R. 752-33 du code de commerce.

Art. 23 : Saisine d'office

En application des articles R. 752-40 et suivants du code de commerce, le secrétariat informe les membres de la commission des projets se rapportant à un équipement dont la surface de vente est supérieure à 20 000 m². La commission peut se saisir d'office du projet en application de l'article L. 752-17 du code de commerce.

Le secrétariat communique aux membres de la commission, par voie électronique, la décision ou l'avis de la commission départementale d'aménagement commercial rendu sur un tel projet, accompagné du dossier du pétitionnaire.

La décision de saisine d'office doit intervenir et être notifiée au pétitionnaire dans le délai d'un mois prévu au V de l'article L. 752-17 du code de commerce.

La proposition de saisine d'office peut émaner du président ou de quatre membres de la commission. Le secrétariat en est informé pour inscription à l'ordre du jour de la plus prochaine séance.

L'ordre du jour peut être modifié jusqu'en début de séance, afin de prévoir un débat et un vote sur une proposition de saisine d'office en application de l'article R. 752-42.

V – CONTENTIEUX RELATIF AUX DECISIONS DE LA CNAC

Art. 24 : Contentieux à l'encontre d'une décision de la CNAC

Lorsqu'un avis ou une décision de la CNAC fait l'objet d'un recours contentieux devant une Cour administrative d'appel, les membres de la CNAC en sont informés par voie électronique. La commission ou le cas échéant le bureau statue sur les orientations à donner aux mémoires échangées entre les parties

Art 25 : Décisions de justice relatives aux avis et décisions de la CNAC

Les membres de la commission sont informés des décisions de justice (arrêt d'une CAA, arrêt du Conseil d'Etat) relatives aux avis et décisions de la CNAC. Avant que le président signe les mémoires, un débat peut-être organisé au sein de la commission sur les suites à donner à la décision. Si la décision d'une CAA est concernée, le débat intervient dans un délai compatible avec un éventuel pourvoi en cassation devant le Conseil d'État.

VI – PARTICIPATION DE LA COMMISSION A L'EVOLUTION DE LA REGLEMENTATION EN MATIERE D'AMENAGEMENT COMMERCIAL

Art. 26 : Consultation pour avis

Au regard des projets examinés et des avis et décisions qu'elle rend, la commission est consultée sur l'évolution des dispositions réglementaires touchant à l'aménagement commercial.

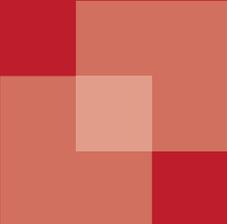
VI – RAPPORT ANNUEL

Art. 27 : Rapport annuel d'activité

Le projet de rapport annuel d'activité est élaboré par le secrétariat de la commission, sous l'autorité du président.

Le projet de rapport est transmis aux membres de la commission au moins 10 jours avant la séance qui décidera de son adoption. Le rapport est rendu public par le président de la commission et publié sur le site internet de la direction générale des entreprises.

Direction générale des entreprises
67, rue Barbès
94201 Ivry-sur-Seine Cedex



www.entreprises.gouv.fr
www.entreprises.gouv.fr/cnac