

RAPPORT D'ACTIVITÉ 2021

COMMISSION NATIONALE D'AMÉNAGEMENT COMMERCIAL



**Contenus fournis par la Sous-direction du commerce, de l'artisanat
et de la restauration (SDCAR) et maquetés par le SIRCOM**

Copyright des photos des 1^{re} et 4^e de couvertures : Adobestock

Décembre 2022

Le mot de la Présidente



Anne BLANC
Présidente de la CNAC

La Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC), vous présente son rapport d'activité relatif à l'année 2021. Il m'importe en premier lieu de remercier très sincèrement 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 l'instruction des dossiers soumis à l'examen de notre commission dans des délais souvent restreints et des critères de plus en plus précis.

En second lieu, mes remerciements s'adressent à l'ensemble des membres de la commission, pour leur assiduité à nos travaux et pour l'éclairage avisé que chacun apporte au vu de ses compétences et de ses expériences spécifiques.

Ce rapport entend être un outil au service d'un équipement commercial performant et harmonieux sur l'ensemble du territoire national qui répond au triple impératif de la protection des consommateurs, de la défense de l'environnement et d'un aménagement équilibré de l'espace. Les enjeux sociétaux et ceux liés aux évolutions climatiques ne sont plus à démontrer, il en va de contribuer, chacun dans son domaine, au rétablissement d'équilibres essentiels à l'évolution de notre société.

Les différents textes de loi qui s'imposent, ou vont s'imposer très prochainement aux dossiers que nous examinons, vont dans ce sens. En 2021, année encore fortement marquée par la pandémie COVID, des prises de conscience indéniables ont eu lieu, que ce soient par les citoyens consommateurs, mais aussi par les porteurs de projet et nous le percevons très clairement dans les dossiers qui nous sont soumis : développement de l'offre de circuits courts, utilisation de matériaux durables pour les bâtiments et forte évolution de la mise en place d'énergies renouvelables dans les équipements.

Le rôle de notre commission, je le rappelle régulièrement lors de l'examen des dossiers, ne se limite pas à rendre un avis dans un sens ou dans l'autre, il vise aussi, lors des échanges avec les porteurs de projets, à accentuer la sensibilisation aux intérêts partagés que chacun peut avoir, dans l'évolution de ses concepts, de son organisation. Plus qu'un rôle de sanction ou d'approbation, nous portons cette volonté de contribuer collectivement à une évolution positive et constructive et vertueuse de l'urbanisme commercial.

Les enjeux de demain, sur le ZAN, Zéro Artificialisation Nette qui s'applique désormais donnent à repenser fondamentalement la consommation du foncier.

La reprise des friches étant déjà un critère très fréquemment utilisé pour les nouveaux projets que nous traitons.

En 2021, la CNAC a rendu 231 décisions, dont 26 revoyures et 21 réexamens. Elle s'est également autosaisie à quatre reprises.

Entre 2020 et 2021, je note une hausse de 1 % du nombre d'avis et décisions rendus par la CNAC (196 en 2021 contre 194 en 2020) ; une hausse de 5% de la surface de vente totale examinée (457 651 m² en 2021 contre 437 929 m² en 2020) et enfin une surface moyenne examinée de 2 335 m² par projet contre 2 402 m² en 2020. Sur un total de 196 avis ou décisions, 85 ont été favorables, soit 43%. Ce taux est inférieur à celui de 2020 (52 % en 2020).

Je note également qu'en 2021, tous les projets portent sur des surfaces inférieures à 20 000 m². Enfin, je me réjouis qu'en 2021, la juridiction administrative se soit prononcée au fond sur 95 avis et décisions de la CNAC rendues au titre des années précédentes. **Elle en a annulé 20 et confirmé 75 Le taux de confirmation des avis/décisions de la CNAC est de 79 % en 2021 (75 avis/décisions sur 95). Cela atteste du sérieux des travaux de la Commission**

Je vous souhaite une bonne lecture de ce rapport, qui à la fois rend compte des décisions de la commission et apporte je l'espère de nouveaux éléments de compréhension des règles et décisions s'appliquant à l'aménagement commercial.

Anne BLANC

Sommaire

1^{re} partie. La procédure devant la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC)	7
A. La saisine de la CNAC.....	8
B. L'instruction des recours	9
C. La présentation de dossiers complets	11
D. Le déroulement des séances.....	11
E. La communication des avis et décisions	12
F. La dématérialisation croissante de la procédure	13
2^e partie. L'examen des projets par la CNAC	15
A. Principes généraux.....	16
B. L'application des critères de l'article L.752-6 du Code de commerce	19
C. Le contentieux des avis et décisions de la CNAC	111
3^e partie. Données relatives à l'activité des CDAC et de la CNAC	113
A. L'activité des CDAC en 2021.....	114
B. L'activité de la CNAC en 2021.....	118
C. Bilan de l'aménagement commercial en 2021 après exercice du droit de recours devant la CNAC	122
D. Cartographie de l'aménagement commercial en 2021	125
Correspondance des Codes et libellés utilisés en cartographie	131
4^e PARTIE. Actualité 2021 : les faits marquants.....	133
A. Renouvellement de la moitié des membres de la CNAC et désignation d'une nouvelle présidente.....	134
Trombinoscope des membres titulaires de la CNAC	135
B. Loi « Climat et Résilience ».....	136



1^{re} partie

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

La CNAC est l'instance de recours contre les décisions et avis délivrés par les commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC) qui autorisent ou refusent l'implantation de projets d'équipement commercial. La procédure devant la CNAC est régie par le Code de commerce : articles L. 752-17 et suivants et articles R. 751- 1 et suivants.

A. La saisine de la CNAC

a. 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.

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

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 2021, **la Commission a déclaré irrecevables 18 recours** dont 8 présentés par des sociétés ne justifiant pas d'une activité économique exercée dans la zone de chalandise et 3 par des requérants ne justifiant pas d'un intérêt à agir.

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. En 2021, **la Commission a utilisé la faculté d'auto-saisine sur 4 dossiers.**

b. 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 L. 752-17 du Code de commerce.

En 2021, la CNAC a été saisie de 2 recours tardifs, déclarés irrecevables.

c. 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. À défaut, le recours est irrecevable et doit être rejeté par la CNAC (cf. article R. 752-32 du Code de commerce).

En 2021, la CNAC a été saisie de 2 recours, déclarés irrecevables, 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 peut 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.

Le requérant peut se désister de son recours pendant les deux premiers mois qui suivent la saisine de la CNAC, passé ce délai, la CNAC peut décider de rester saisie (cf. 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 et annule l'avis ou la décision de la CDAC.

Exemple : surface de vente inférieure à 1 000 m² pour un magasin isolé, intégré initialement, par erreur, à un ensemble commercial atteignant ou dépassant 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. En 2021, la CNAC a pris 14 décisions de renonciation.

B. L'instruction des recours

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

Le secrétariat de la Commission « est assuré par les services du ministre chargé du commerce »¹, plus précisément par le pôle « aménagement commercial » de la Direction générale des Entreprises² (DGE) animé par Mme Nathalie CLEMENT (secrétaire de la commission nationale d'aménagement commercial).

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.

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

² Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique.

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.

À la date de publication du rapport d'activité, 9 chargés de mission élaborent les rapports d'instruction au sein du bureau de l'aménagement commercial de la DGE : Mme Karima BENALL-KERROUMI, Mme Jamila BOUBDARA, M. Adrien DUHEM, Mme Paola FONTANILLES, Mme Camille HALVORSEN, M. Jérémy KUMIELAN, M. Emmanuel MARC, M. François MARCHAND, M. Olivier MEUNIER et. Ils répondent également aux questions juridiques transmises par les secrétariats des commissions départementales d'aménagement commercial. À noter que deux chargées de mission de la sous-direction Mme Coline BARDOUX et Mme Dounia OUJANA sont temporairement venues renforcer l'effectif. Par ailleurs, le pôle de l'aménagement commercial dispose également d'un greffe composé de 3 personnes : Mme Isabelle COULON, Mme Alexandra PATTU, Mme Marie-Denise RAPHAN.

Pour chaque dossier inscrit à l'ordre du jour, la Commission entend le rapport du secrétaire. A la date de publication du rapport d'activité, les rapporteurs auprès de la CNAC sont Mme Nathalie CLEMENT, M. Jérémy KUMIELAN et M. Emmanuel MARC. Le commissaire du Gouvernement présente et communique à la Commission nationale les avis des ministres chargés de l'urbanisme et du commerce. Après audition des parties, il donne son avis sur les demandes. 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 de Mme Marie de BOISSIEU, M. Renaud RICHE et M. Romain TALAMONI.

Le volet juridique du contentieux de l'aménagement commercial est assuré par Mme Ariane DAHAN.

Les statistiques relatives à l'aménagement commercial sont réalisées par M Jean-Christophe LOMONACO.

Lorsque le dossier du pétitionnaire n'est pas suffisamment complet, le service instructeur de la CNAC peut être amené à lui demander des éléments complémentaires, par exemple des visuels de meilleure qualité 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 **celle-ci examine le projet qui a été soumis en premier ressort à la commission départementale d'aménagement commercial**. Cependant, des évolutions restent possibles, notamment celles contribuant à rendre le projet plus performant dans le domaine environnemental (p. ex. : places de stationnement perméables, recours aux énergies renouvelables, végétalisation du site, meilleure intégration architecturale 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 afin 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 additionnel. 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 du Code de commerce 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.

Lors de l'instruction du projet, le secrétariat ou le service instructeur de la CNAC ne doivent avoir, en principe, qu'à demander un complément d'information mineur.

Le plus souvent, ces demandes de compléments portent sur :

- **l'impact du projet, notamment en matière d'animation de la vie urbaine** (informations sur la future destination des cellules commerciales projetées et éléments sur la vitalité commerciale des centres-villes environnants) ;
- **les faibles garanties de réalisation des aménagements routiers ou de l'amélioration de la desserte par les transports en commun ou par les modes doux.** 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 ; des éléments chiffrés précis émanant des gestionnaires de voirie sont également indispensables pour bien appréhender les effets sur les flux de circulation de projets de moindre importance ;
- **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, ainsi que des documents graphiques permettant d'apprécier le site avant et après projet sont indispensables pour permettre à la Commission de bien apprécier l'impact du projet sur son environnement immédiat.

Le rapport d'instruction ainsi que les pièces essentielles du dossier sont communiqués aux membres de la Commission au plus tard 5 jours avant la séance.

D. Le déroulement des séances

La CNAC se réunit généralement le jeudi, une semaine sur deux, dans les locaux du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique. Elle ne se réunit pas en août.

a. Les auditions

Les parties peuvent être auditionnées par la Commission pour présenter des observations orales. Les élus qui en font la demande sont également entendus, soit pour soutenir le projet, soit pour s'y opposer.

Lorsque la CDAC s'est prononcée favorablement sur le projet, la Commission auditionne, séparément, tout d'abord, 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. Celles-ci peuvent s'en tenir à leurs observations écrites.

b. 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. Il 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.

c. Le délibéré

Lorsque la Commission a pris connaissance des avis des ministres et du commissaire du Gouvernement, le président ouvre le délibéré. Après discussion, il est procédé à un à un tour de table au cours duquel chaque membre indique le sens de son vote (favorable, défavorable au projet examiné, abstention). Le président vote en dernier et sa voix est prépondérante en cas de partage des voix.

E. La communication des avis et décisions

a. 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 n'est toutefois donnée qu'à titre indicatif. Seuls les décisions ou avis signés de la présidente de la CNAC font foi.

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

Commission Nationale d'Aménagement Commercial

CNAC

f t i d y in s

ACCUEIL L'AMÉNAGEMENT COMMERCIAL LA CNAC DÉCISIONS ET AVIS DGE

A+ A- Imprimer

29/05/2019

La CNAC

La CNAC est l'instance de recours des commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC). Sa saisine constitue un recours administratif préalable obligatoire à toute procédure contentieuse.

En savoir plus

b. La notification dans le délai d'un mois

La décision ou l'avis, signé par la présidente, avec mention du sens 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

a. La saisine

La CNAC est saisie par lettre recommandée avec accusé de réception. La date de réception du recours est essentielle car elle fait courir le délai d'instruction de 4 mois.

b. L'instruction

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

c. 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.



2^e partie

L'examen des projets par la CNAC

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 :

« La requérante ne peut utilement faire état de la forte densité de l'offre commerciale au sein de la zone, dès lors que depuis l'entrée en vigueur de la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, la densité d'équipement commercial de la zone de chalandise concernée ne figure plus au nombre des critères à prendre en compte par la Commission nationale d'aménagement commercial. »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 (LOI n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises (1) - Légifrance (legifrance.gouv.fr) dite ACTPE) pour une définition plus précise des critères et des points à prendre en considération par les commissions d'aménagement commercial.

A. Principes généraux

a. Aménagement commercial et urbanisme

Malgré une jurisprudence constante, certains requérants tentent encore de mettre en cause la législation française sur l'aménagement 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'État a rappelé que ce régime d'autorisation ne faisait 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 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

³ CAA Lyon, 17 juin 2021, n° 20LY01999.

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

⁵ CE, 2 mars 2015, n° 358179.

L'examen des projets par la CNAC

Par ailleurs, 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 et les cours administratives d'appel veillent au respect de ce principe:

« Les dispositions du Code de commerce et du Code de l'urbanisme constituent des législations indépendantes, répondant à des finalités distinctes. Par suite, des moyens tirés de la méconnaissance des dispositions du Code de commerce ne peuvent être utilement invoqués à l'appui d'une requête dirigée contre un permis relevant de l'article L. 425-4 du Code de l'urbanisme en tant qu'il vaut autorisation de construire. En conséquence, la société requérante ne peut utilement soutenir que les modifications apportées au projet litigieux nécessitaient qu'une nouvelle demande soit formée par le pétitionnaire devant la commission départementale d'aménagement commercial afin que cette dernière procède à une nouvelle instruction du projet. »⁶

*« Les dispositions du Code de commerce et du Code de l'urbanisme constituent des législations indépendantes, répondant à des finalités distinctes. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 424-3 du Code de l'urbanisme ne peut utilement être invoqué par la société P*** à l'appui de sa requête dirigée contre un permis relevant de l'article L. 425-4 du Code de l'urbanisme en tant qu'il vaut autorisation d'exploitation commerciale. »⁷*

« En premier lieu, il résulte des dispositions du premier alinéa de l'article L. 600-1-4 du Code de l'urbanisme que, lorsque le juge est saisi par un professionnel dont l'activité est susceptible d'être affectée par un projet d'aménagement commercial d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre le permis de construire mentionné à l'article L. 425-4 du même Code, les moyens relatifs à la régularité de ce permis en tant qu'il vaut autorisation de construire sont irrecevables. Par suite, les sociétés requérantes ne sont pas recevables à se prévaloir des dispositions de l'article L. 111-19 du Code de l'urbanisme, relatives aux procédés et système devant être intégrés aux toitures des bâtiments, pour contester le permis de construire dont il s'agit en tant qu'il vaut autorisation d'exploitation commerciale. »⁸

b. La procédure devant la CNAC

La Commission nationale d'aménagement commercial N'EST PAS :

- **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. »⁹

⁶ CAA Marseille, 22 mars 2021, n° 19MA03634.

⁷ CAA Marseille, 22 mars 2021, n° 19MA02514.

⁸ CAA Bordeaux, 20 avril 2021, n° 19BX00774.

⁹ CE, 17 avril 2015, n° 374325.

- **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 indépendantes.

En revanche, la CNAC est une commission administrative indépendante non dotée par le législateur de pouvoir de sanction.

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

Néanmoins :

- 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. »¹⁰

« L'obligation de motivation prévue par ces dispositions n'implique pas que la CNAC 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. La Commission nationale, dans son avis du 26 septembre 2019, a mentionné les textes applicables, en particulier l'article L. 752-6 du Code de commerce, et a énoncé les considérations de fait qui, au regard des critères d'appréciation définis par cet article, l'ont conduit à se prononcer en faveur du projet. Elle a ainsi suffisamment motivé son avis. »¹¹

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

- Dans son avis ou sa décision, la CNAC n'a pas à justifier 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. »¹²

¹⁰ CE, 11 février 2015, n° 370329.

¹¹ CAA Lyon, 14 janvier 2021, n° 20LY00475.

¹² CE, 2 mars 2015, n° 358179.

Enfin, n'étant pas une juridiction, la CNAC n'est pas soumise au principe du contradictoire :

« Sur la procédure suivie devant la CNAC :

2. Contrairement à ce que soutiennent les sociétés requérantes, le pétitionnaire peut compléter ou modifier sa demande d'autorisation d'exploitation commerciale au cours de l'instruction devant la CNAC, pour autant qu'il n'y apporte pas une modification substantielle nécessitant une nouvelle demande en application du troisième alinéa de l'article L. 752-15 du Code de commerce.

3. Les sociétés requérantes font valoir que les pièces complémentaires produites par la société pétitionnaire pour assurer sa défense devant cette commission ne leur ont pas été communiquées. Cependant, la procédure devant la CNAC ne revêt pas un caractère contradictoire. Il ne résulte d'aucun texte que ces pièces auraient dû leur être communiquées pour qu'elles puissent y répondre. Ce moyen doit donc être écarté. »¹³

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.

a. 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.

En revanche, s'ils existent sur le territoire d'implantation, la CNAC doit examiner la compatibilité de l'AEC aux deux documents suivants :

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

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'entreprendre**.

¹³ CAA Marseille, 22 mars 2021, n° 19MA02848.

Ces documents de planification comportent de nombreuses orientations et objectifs auxquels les projets ne peuvent pas toujours répondre dans leur intégralité et **il s'agit d'effectuer un contrôle de compatibilité et non de conformité**. Le Conseil d'État 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 »¹⁴*

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

« 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. 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. 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. »¹⁵

¹⁴ CE, 11 octobre 2017, n° 401807-401809.

¹⁵ CAA Lyon, 17 juin 2021, n° 20LY01999.

En 2021, la CNAC a ainsi apprécié favorablement la compatibilité de certains projets avec les documents d'urbanisme opposables :

- « *Considérant que le projet est compatible avec les orientations du Schéma de Cohérence Territoriale du G*** qui prévoient notamment que les activités commerciales s'implantent en priorité dans les centralités et à proximité des lieux de transit en transports en commun* » (CNAC, 1^{er} avril 2021, P 02350 63 20T) ;
- « *Considérant que le projet respecte les prescriptions du SCoT applicable selon lesquelles au sein des zones commerciales relais, dont fait partie la commune d'implantation, aucun bâtiment à destination de commerce nouvellement créé ou à restructurer ne pourra dépasser 6 000 m² de plancher maximum* » (CNAC, 15 avril 2021, P 02935 62 20R) ;
- « *Considérant que le projet d'extension est compatible avec les orientations du Schéma Directeur de la Région I*** (densification de l'existant) et avec les orientations du Schéma de Cohérence Territoriale de la communauté d'agglomération S*** qui identifient le site comme « pôle commercial structurant existant, en renforcement » ; que le projet accompagne la requalification de cette entrée de ville qui prévoit notamment la construction d'habitations à proximité* » (CNAC, 12 mai 2021, P 02935 62 20R) ;
- « *Considérant que le projet respecte les orientations du schéma d'aménagement régional (SAR), adopté le 6 juillet 2016, qui classe le secteur d'implantation du projet en « espaces urbanisés* » (CNAC, 10 juin 2021, P 03401 973 20N) ;
- « *Considérant que le Schéma directeur d'urbanisme commercial préconise d'accélérer « les centralités urbaines et villageoises » et d'« intégrer les nouvelles implantations à leur environnement urbain et économique » ; que le projet répond aux préconisations du Schéma et apparaît compatible avec les orientations du SCoT* » (CNAC, 8 juillet 2021, P 03490 69 20N) ;
- « *Considérant que le projet répond à l'objectif de requalification préconisé dans le Schéma de Cohérence Territoriale de l'agglomération l*** en reprenant deux locaux vacants et une station de lavage en friche pour y effectuer l'extension du magasin « L*** » actuel par démolition de son magasin et des bâtiments vacants* » (CNAC, 30 septembre 2021, P 03347 69 21R) ;
- « *Considérant que le projet est compatible avec les orientations du Schéma de Cohérence Territoriale de l'A*** qui préconise une « localisation préférentielle du commerce renforçant l'échelle de proximité ainsi que le rayonnement et le rôle des grands pôles commerciaux pour l'irrigation équilibrée du territoire en commerces afin de vitaliser l'offre commerciale dans les bassins de vie de proximité* » (CNAC, 30 septembre 2021, P 03542 62 20N) ;
- « *Considérant que le projet se situe au cœur d'une ZACOM de rayonnement intercommunal tel que le définit le document d'aménagement commercial adossé au document d'orientation et objectifs (DOO) du SCoT de B**** » (CNAC, 9 décembre 2021, D 03530 64 21R).

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

- « *La société requérante fait valoir que le document d'orientations générales du SCoT du bassin a*** prévoit de ne pas autoriser le développement des commerces dans les zones d'activités économiques et artisanales non commerciales et le long des axes routiers dans*

la mesure où il viserait une chalandise intercommunale y accédant en voiture. Toutefois, il ressort des pièces du dossier que le terrain d'assiette du projet se situe au sein d'une zone industrielle existante, développée et artificialisée. Ainsi, le projet ne contribuera pas à l'étalement urbain et ne sera aucunement à l'origine de la création d'une nouvelle zone ou d'un site commercial isolé, conformément au schéma de cohérence territoriale qui interdit la création de nouvelles zones ou site commercial isolé en périphérie des zones urbaines et le long des axes de communication. Dans ces conditions, le projet est compatible avec les orientations du schéma de cohérence territoriale. Le moyen tiré de cette incompatibilité doit, par suite, être écarté. »¹⁶

- *« En second lieu, si le document d'orientation et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale a prévu, pour la zone d'aménagement concerté d'entrée de territoire Est, où se situe le projet, des liaisons douces, d'une part, vers le centre-ville de M^{***} et d'autre part, vers la gare RER de V^{***}, la création d'un " drive " n'est pas, par elle-même, incompatible avec de telles prescriptions. En outre, le dossier de demande d'autorisation d'exploitation commerciale devant la commission départementale d'aménagement commercial fait état de la desserte du centre commercial par des pistes cyclables existantes, notamment depuis V^{***}, ainsi que par des voies piétonnes, avec l'objectif, dans le cadre d'une tranche d'aménagement ultérieure du site, de développer ces dernières sur la partie nord du projet. Les sociétés requérantes ne démontrent aucunement que le projet en cause ne serait pas compatible avec le document d'orientation et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale M^{***}, alors, au demeurant, que les services instructeurs de la commission nationale ont retenu que, eu égard à sa situation à proximité des transports en commun et à son insertion dans un espace commercial existant, il devait être regardé comme compatible avec l'objectif poursuivi par ce dernier, selon lequel les projets d'aménagement doivent s'intégrer au tissu urbain existant afin de limiter la consommation de l'espace. »¹⁷*
- *« D'autre part, le document d'orientations générales du schéma de cohérence territoriale (SCOT) du nord-ouest de la T^{***}, approuvé le 4 février 2009, et dont le périmètre comprend la commune de L^{***}, prescrit le renforcement des pôles urbains et préconise un développement commercial qui vise la vitalité des bourgs. Ainsi qu'il a été dit, le projet contesté consiste à créer, par extension d'un bâtiment existant, un point de retrait des marchandises achetées par voie télématique, organisé en cinq pistes de ravitaillement des automobiles. Il s'implante au sein de la zone industrielle Sud de la commune de ^{***}, laquelle a pour vocation d'accueillir des activités commerciales et industrielles. Si le projet n'aura pas pour effet de dynamiser le centre-bourg, il renforce le pôle urbain de la commune de L^{***}, qualifié de majeur par le SCOT. Il ne ressort pas des pièces du dossier qu'il existerait d'autres disponibilités foncières permettant de créer « l'espace retrait » envisagé par le projet, plus près du centre-ville. La clientèle visée est identique à celle des commerces existants, dont l'hypermarché « C^{***} » de 3 200 m², situé à proximité immédiate. Dans ces conditions, le projet en litige n'est pas incompatible avec les orientations générales du SCOT du nord-ouest de la T^{***}. »¹⁸*
- *« Si le document d'orientation et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale Territoire de la C^{***} prévoit que la localisation des équipements commerciaux doit contribuer à ne*

¹⁶ CAA Lyon, 11 février 2021, n° 20LY02901.

¹⁷ CAA Paris, 11 février 2021, n° 19PA03048.

¹⁸ CAA Nantes, 16 mars 2021, n° 20NT00285.

*pas accroître le trafic automobile sur les segments critiques de la voirie tels que celui de la RN^{***}, toutefois l'orientation n° 15 de ce même schéma identifie la zone M^{***} comme une des localisations préférentielles des activités économiques. Par ailleurs, il ressort des pièces du dossier que la RN^{***} ne dessert pas directement le projet et que la réalisation de ce projet constituera une offre de proximité immédiate aux nouvelles habitations de la zone d'aménagement concerté M^{***} et contribuera à diminuer l'évasion commerciale vers les pôles commerciaux existants, limitant ainsi les déplacements notamment sur la RN^{***}. Par suite, le moyen tiré de ce que le projet contesté serait incompatible avec le schéma de cohérence territoriale doit être écarté. »¹⁹*

À l'inverse, en 2021, la CNAC a relevé l'incompatibilité avec les documents d'urbanisme opposables de certains projets :

- *« Considérant que le projet n'est pas compatible avec les préconisations préférentielles du SCOT, au regard de la surface demandée et des produits vendus ; il ne prend également pas en compte les dispositions prévues par le SRADDET dont la règle 6 porte sur l'urbanisme commercial avec un objectif de limitation du développement commercial en périphérie »* (CNAC, 21 janvier 2021, D 02029 69 20T) ;
- *« Considérant que la commune de C^{***} ne fait pas partie des localisations préférentielles d'implantation de commerces définies par le Document d'Aménagement Artisanal et Commercial et que le SCoT prévoit que « les équipements commerciaux situés en dehors des zones préférentielles doivent respecter des conditions particulières d'implantation et démontrer des qualités architecturales exceptionnelles et être à très haute qualité environnementale »* (CNAC, 18 février 2021, P 01994 14 20T) ;
- *« Considérant que le SCoT du Pays de L^{***} n'autorise pas les implantations de surfaces commerciales en dehors des centralités et des ZACom ; qu'en particulier, le SCoT est vigilant quant aux implantations de projets guidées par une logique de captation des flux routiers, qui détourneraient la clientèle des centres-villes des communes du secteur ; qu'en l'occurrence, le parc d'activités du K^{***} n'est considéré ni comme une centralité, ni comme une ZACom ; qu'en outre, l'implantation du projet entre deux axes très fréquentés du secteur, desservant des communes de taille importante du M^{***} est contraire à l'esprit du SCoT ; qu'ainsi le projet n'est pas compatible avec le SCoT du Pays de L^{***} »* (CNAC, 18 février 2021, P 02255 56 20T) ;
- *« Considérant que le document d'aménagement commercial du Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) de l'agglomération de M^{***} indique qu'« à l'échelle du pôle urbain central, c'est l'hyper-centre de M^{***} qu'il est nécessaire de renforcer. L'attractivité de l'hyper-centre doit être favorisée par une offre en commerces et services très spécialisée. [...] Le commerce en centre-ville permet en dehors du simple rôle d'échanges, d'animer le cœur du pôle urbain central » ; qu'ainsi le renforcement d'une entité commerciale de périphérie est incompatible avec l'un des axes du document d'aménagement commercial du SCoT de l'agglomération de M^{***} qui préconise le renforcement de l'hyper-centre de M^{***} »* (CNAC, 18 mars 2021, P 02456 82 20RT) ;

¹⁹ CAA Bordeaux, 20 avril 2021, n° 19BX00774.

- « *Considérant que la préconisation du document d'orientation et d'objectifs du SCoT de F***, opposable au projet, est de « maintenir un bon niveau de présence du commerce de proximité » et de veiller à ce que « l'implantation des nouvelles surfaces de commerce de détail se fasse au plus près des centres de villes, de bourgs, de villages et de quartiers » ; que le projet est situé en dehors de l'espace urbanisé de la ville de G***, non intégré aux bâtis existants et séparé par la route à grande circulation RD*** ; qu'ainsi il réunit plusieurs caractéristiques d'un projet de zone commerciale périphérique, non compatible avec les orientations du SCoT » (CNAC, 1^{er} avril 2021, P 03205 59 20R) ;*
- « *Considérant qu'à la différence du précédent passage en CNAC, en novembre 2019, le projet n'est pas compatible avec le SCoT en vigueur, approuvé en février 2020 ; que le projet n'apportera pas d'amélioration de l'ambiance urbaine, en ce qu'il viendra conforter un pôle de périphérie avec des enseignes pour la plupart non connues à ce jour et sur un territoire connaissant une forte vacance commerciale ; que, par ailleurs, le DOO du SCoT prévoit dans les zones commerciales périphériques existantes, d'instituer un moratoire limité dans le temps à une durée de trois ans à la date d'approbation du SCoT sur les disponibilités foncières à vocation commerciale, dont la zone d'activités de l'E*** où doit prendre place le projet, afin d'apprécier les résultats du programme « Action Cœur de Ville » » (CNAC, 29 avril 2021, 3986TR) ;*
- « *Considérant que le projet concerne le déplacement de la surface de vente d'un magasin d'articles de sport existant et son extension au sein de la même zone commerciale qui est répertoriée comme étant une Zone d'Aménagement Commerciale (ZACom) de type 3 selon le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) de la G*** ; que le magasin proposant à la fois des produits volumineux tels que des vélos et des articles moins volumineux tels que des articles d'habillement, il doit être compris comme étant un commerce de détail et de proximité, affecté à des achats « occasionnels lourds », tout autant qu'à des achats de proximité ; que le SCoT de la G*** ne permet pas l'accueil de commerces de proximité au sein des ZACom de périphérie ; qu'ainsi le projet est incompatible avec le SCoT opposable sur le territoire d'implantation du site du projet » (CNAC, 29 avril 2021, P 02733 38 20RP) ;*
- « *Considérant que le DOO du SCoT prévoit que les documents d'urbanisme veilleront à privilégier les « drives » accolés ; à éviter l'implantation des « drives » isolés, à préciser et décliner les lieux et les objectifs de création ou d'extension des espaces de stockage dans le cadre de la pratique du e-commerce afin de favoriser la logistique du dernier kilomètre et limiter les flux dans le cœur métropolitain ainsi qu'à limiter toute nouvelle création ou extension de « drive » existant à 400 m² de surface de plancher (point de retrait des marchandises, bureau d'accueil et réserves dédiées) à la date d'approbation des documents d'urbanisme locaux ; que l'implantation du projet dans une zone industrielle et artisanale aura pour effet de créer une polarité commerciale en périphérie du centre-ville ; qu'il ne peut être considéré comme un « drive » accolé car non adossé à une grande surface alimentaire de la même enseigne ; qu'il ne peut être considéré comme un « service lié au bon fonctionnement de la zone » ; qu'ainsi le projet n'est pas compatible avec les orientations du DOO du SCOT » (CNAC, 29 avril 2021, P 03279 21 20T) ;*
- « *Considérant que le projet est partiellement incompatible avec le SCoT N*** car il ne présentera pas une offre commerciale complémentaire à l'existant avec un concept original ; qu'en effet, sur les enseignes pressenties, seules une, « J*** », constituera une*

- offre nouvelle non présente dans le secteur ; que les autres enseignes sont très classiques sans apport spécifique accentueront la concurrence entre les enseignes existantes ; que le projet vient ajouter des surfaces de vente à l'existant au détriment des équipements commerciaux installés dans les centres-villes » (CNAC, 10 juin 2021, P 03154 54 21R) ;*
- *« Considérant que le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) de la B*** prévoit, en ce qui concerne la commune de L***, de localiser prioritairement les commerces et ensembles commerciaux de proximité dans un rayon d'environ 5 minutes à pied de la Grand-Rue, soit environ 400 à 500 mètres ; que le projet, situé à 1,1 kilomètre du centre-ville n'est pas complètement compatible avec les orientations du SCoT ; qu'il risque de porter atteinte aux commerces du centre-ville de L*** » (CNAC, 24 juin 2021, P 03404 71 19N) ;*
 - *« Considérant que le projet a évolué depuis l'obtention de l'autorisation d'exploitation commerciale en 2012 ; qu'en effet, la surface de vente totale de l'ensemble commercial sera réduite de 6 085,8 m² par rapport au projet initial, quand bien même le nombre de cellules restera identique ; qu'ainsi la taille des cellules a diminué depuis le projet de 2012 ; que néanmoins, le SCoT P***, adopté en 2013, prévoit que les implantations de magasins d'équipement de la personne et de culture loisir, tout comme les commerces de proximité, sont à éviter dans la ZACom d'implantation ; qu'ainsi, le projet, en ce qu'il prévoit la réalisation de cellules commerciales avec de petites surfaces de vente n'est pas compatible avec le SCoT » (CNAC, 8 juillet 2021, P 03350 66 21RT) ;*
 - *« Considérant que le projet de création de supermarché en périphérie de la commune de V***, n'est pas compatible avec le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) de l'agglomération du C***, approuvé par le Conseil syndical le 17 février 2020, qui prévoit dans son Document d'Orientation et d'Objectifs de « privilégier le développement des commerces dans les centres-bourgs, dans le but de maintenir une offre de services au plus près des habitants, de limiter la périphérisation des commerces traditionnels (boulangerie, alimentation générale) et de porter une attention particulière au maintien des derniers commerces dans les bourgs » et entend « éviter toute évolution commerciale affaiblissant la diversité du tissu commercial et l'attractivité des cœurs de ville et de bourgs » (CNAC, 16 septembre 2021, P 03435 49 21R) ;*
 - *« Considérant que le document d'aménagement commercial (DAC) du SCoT du Pays du C*** applicable, prévoit qu' « au sein des centralités urbaines, la localisation préférentielle de nouveaux locaux commerciaux (de plus de 500 m² de surface de plancher) se fera au sein de la tâche urbaine existante ou en continuité directe de l'urbanisation existante ; que bien que le secteur d'implantation du site du projet ait fait l'objet de transformations ces dernières années, avec notamment la création de liaisons cyclables, la création d'un quartier d'habitations, et qu'il soit prévu la création d'un arrêt de bus, le projet est incompatible avec le SCoT en raison de son implantation à distance d'une zone urbaine existante ; qu'en effet, le site du projet est situé de l'autre côté de la voie ferrée par rapport aux principaux quartiers d'habitation et au centre-ville ; qu'ainsi il s'implantera en dehors d'une continuité urbaine existante » (CNAC, 9 décembre 2021, P 03563 62 21RT).*

Enfin, pour les territoires non couverts par un SCoT et non ouverts à l'urbanisme avant le 4 juillet 2003, la CNAC demande au porteur de projet la preuve de l'existence d'une dérogation préfectorale.

b. 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 ;
- e) La contribution du projet à la préservation ou à la revitalisation du tissu commercial du centre-ville de la commune d'implantation, des communes limitrophes et de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la commune d'implantation est membre.

1. Localisation et intégration urbaine

La CNAC examine avec une attention particulière la bonne intégration urbaine des projets de création, qu'il s'agisse 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.

À titre d'exemples, en 2021, la CNAC s'est prononcée favorablement sur les projets suivants :

- « *Considérant que le projet se situe en centre-ville de la commune de C***, à environ 300 mètres au nord de la mairie, au sein d'un ensemble immobilier créé dans les années 1970 intégrant l'ensemble commercial « D*** » composé actuellement d'une supérette à l'enseigne « C*** » et de 9 cellules commerciales vacantes en rez-de-chaussée de 4 immeubles à usage d'habitation en élévation ainsi que d'un parc de stationnement souterrain public et privatif sur 3 niveaux ; que le projet prévoit la fermeture de l'ensemble commercial actuel et son réaménagement intérieur ; que le projet est compatible avec le Schéma directeur de la région Ile-de-France ; que la commune de C*** fait parallèlement l'objet de différents projets de rénovation tendant à assurer la requalification et la redynamisation de son centre-ville ; que le projet est situé en centre-ville densément urbanisé et majoritairement constitué d'habitat collectif ; que le taux de vacance commerciale sur la commune est évalué entre 4 % et 6 % ; que le projet redynamisera le centre-ville de la commune de C*** tout en contribuant à limiter l'évasion commerciale » (CNAC, 4 février 2021, P 02711 92 20T) ;*

L'examen des projets par la CNAC

- « *Considérant que la situation constatée de faiblesse de l'offre commerciale a incité les collectivités locales, avec le soutien de l'Etat, à prévoir une offre commerciale modernisée dans le secteur du P***, intégrant une locomotive alimentaire ; que le projet permet de recentraliser et de dynamiser l'offre commerciale locale actuellement éparpillée et peu dense et de contribuer à diminuer la forte évasion commerciale actuelle dans les secteurs d'équipement de la maison et de la personne, absents du territoire ; que la vacance commerciale est évaluée à 7,4 % sur V**** » (CNAC, 18 mars 2021, P 03159 02 19N) ;
- « *Considérant que l enseigne « L*** » exploite un magasin de 677 m² de surface de vente, au sein de la ZA R*** Sud, depuis 1996 ; que le projet consiste à déplacer ce magasin, pour l'étendre de 624 m² ; que cette opération permettra de rapprocher l'enseigne du centre-ville de la commune de R***, puisque le nouveau supermarché s'implantera en rez-de-chaussée d'un immeuble d'habitation, en plein tissu urbain de la commune et à 1 km de son centre-ville ; qu'ainsi il tiendra lieu de commerce de proximité pour les habitants du quartier de la commune dans lequel il s'implante* » (CNAC, 1^{er} avril 2021, P 02350 63 20T) ;
- « *Considérant que la population de la zone de chalandise a augmenté de près de 7 % entre 2008 et 2018 ; que les zones d'habitat les plus proches sont situées à moins de 250 mètres au Nord ; que, par ailleurs, à proximité du projet, la création d'un lotissement est en cours avec à terme la réalisation de plus de 200 logements* » (CNAC, 15 avril 2021, P 02935 6220 R) ;
- « *Considérant que le magasin s'implante à 1,2 km du centre-ville de la commune ; qu'il est situé en continuité du quartier du Parc de Ch*** et à proximité de plusieurs autres quartiers d'habitations de S*** ; qu'il est intégré à son tissu urbain de la commune et joue de rôle de commerce de proximité pour les habitants des quartiers environnants ; que son extension n'entraînera pas d'effet négatif sur les commerces du centre-ville, dont la vacance est négligeable (de l'ordre d'1,5 %) alors même que la commune d'implantation ainsi que l'ensemble de la zone de chalandise ont connu des évolutions démographiques importantes ces quinze dernières années (respectivement + 5,4 et + 25,7 %) ; qu'ainsi le projet contribuera à l'animation de la vie locale* » (CNAC, 29 avril 2021, P 02847 91 20RT) ;
- « *Considérant que le projet sera localisé le long de la RD***, en entrée Ouest de la commune de F***, à moins de 700 mètres de la mairie ; qu'il prendra place au sein de l'enveloppe foncière du supermarché actuel de 980 m² sur une zone déjà imperméabilisée ; que le projet n'aura pas pour effet de créer une nouvelle centralité commerciale, mais d'adapter un équipement existant aux nouveaux concepts de l'enseigne ; qu'il ne devrait pas conduire à l'implantation de nouveaux types de produits susceptibles de faire concurrence aux commerces de centre-ville, l'enseigne étant présente sur le site depuis 1993* » (CNAC, 29 avril 2021, P 03249 59 20RT) ;
- « *Considérant que le projet porte sur l'extension d'un ensemble commercial d'une surface de vente de 25 518 m², situé en entrée de ville de la commune de M***, en zone urbaine, à proximité de quartiers d'habitation et à environ 3,5 kilomètres du centre-ville ; que la zone de chalandise définie par le pétitionnaire s'étend sur 18 communes de l'agglomération parisienne accueillant 325 984 habitants en 2017* » (CNAC, 12 mai 2021, P 03342 78 20N) ;

- « *Considérant que le projet d'extension du "drive" sera localisé au 678, avenue du Général B***, à 1,5 km du centre-ville de T***, au sud de la commune ; qu'il s'implante au sein de l'ensemble commercial « C*** », en secteur urbanisé hétérogène avec de l'habitat, des équipements publics et une importante zone verte bordant la M*** située en face* » (CNAC, 27 mai 2021, P 02968 54 20RT) ;
- « *Considérant que le projet s'implante à 1,5 km du centre-ville de la commune de V*** et à environ 300 mètres des habitations les plus proches ; qu'il est aisément accessible par les modes de transport doux et les transports en commun* » (CNAC, 10 juin 2021, P 03146 38 21RT) ;
- « *Considérant qu'au cours de la période 2008-2018, la zone de chalandise a connu une progression démographique de 37 %, tandis que la commune de S*** a connu une progression de 28 % ; qu'en réponse au considérant de la CNAC dans sa décision du *** 2020, il est estimé que le maintien en place du magasin actuel, sur une surface réduite, permettra une répartition géographique de l'offre alimentaire au niveau de la commune et ainsi limitera les flux de déplacement d'autant plus que ce magasin prendra place au sein d'un quartier dans lequel habiteront 20 000 personnes ; que l'impact sur le commerce de proximité, constitué aujourd'hui d'épiceries, sera limité ; que ces commerces sont présentement plus concurrencés par le commerce informel que par la grande distribution dont le poids restera très limité au sein de la zone de chalandise* » (CNAC, 10 juin 2021, P 03401 973 20N) ;
- « *Considérant que l'ensemble commercial « E*** » dont l'extension est proposée est situé sur la commune de S***, au sein du quartier « Ch*** », au nord d'A***, dans un quartier prioritaire de la politique de la ville* » (CNAC, 30 septembre 2021, P 03542 62 20N) ;
- « *Considérant que le projet se situe au centre-ville de V***, en plein cœur d'un quartier mixte avec de nombreux logements aux abords immédiats du site ; que le supermarché, objet de la présente demande, se situe dans le centre commercial « Plein Centre » qui accueille une vingtaine de cellules commerciales, des services médicaux et paramédicaux ; qu'enfin, la commune de V*** se trouve dans la métropole du Grand N***, à 4 kilomètres à l'ouest du centre-ville de N*** ; que le projet s'inscrit au cœur du centre-ville de V***, à proximité immédiate de la mairie ; que le centre commercial « Plein Centre » est la centralité commerciale de la commune et permet d'apporter une offre de proximité aux nombreux habitants qui résident dans les environs* » (CNAC, 10 novembre 2021, D 03505 54 21) ;
- « *Considérant que le projet s'implante à 800 mètres du centre-ville de la commune de St- C*** ; qu'il est intégré au tissu urbain de la commune, proche de plusieurs quartiers d'habitation ; qu'il est situé proche de grands sites d'aménagement urbains communaux, faisant l'objet d'OAP (Orientation d'aménagement et de programmation) ; qu'ainsi, l'OAP « B*** » prévoit la création de 120 logements et d'un EHPAD, à 100 m environ au sud-ouest du projet ; que par ailleurs, la commune d'implantation, de même que la zone de chalandise, ont connu une évolution démographique importante ces quinze dernières années (respectivement + 6,2 et + 6,1 %) ; que le magasin agit donc comme un commerce de proximité, pour les nombreux habitants des environs, dans un secteur peu pourvu en grandes surfaces alimentaires* » (CNAC, 25 novembre 2021, P 03579 13 21R) ;

L'examen des projets par la CNAC

- « *Considérant que le projet consiste en l'extension de 487 m² d'un supermarché à l'enseigne « I*** », implanté sur le territoire de la commune de N*** depuis 1983 ; que si le magasin est situé à 2,1 km du centre-ville de la commune, il est implanté en plein cœur du tissu urbain de N***, dans un quartier à dominante d'habitation* » (CNAC, 9 décembre 2021, P 03582 31 21RT).

La Cour de Marseille a confirmé l'avis favorable de la CNAC concernant le projet de création d'un supermarché de 1 276 m², considérant qu'« *Ainsi que l'a relevé la CNAC, le projet s'inscrit dans une partie de la commune du C*** en pleine évolution du fait de plusieurs programmes immobiliers, et dans une zone de chalandise qui connaît une croissance démographique supérieure à la moyenne nationale. Il s'implante dans le tissu urbanisé ou en cours d'urbanisation de la commune et permet une diversification de l'offre de proximité, « dans un cadre confortable ». La présence de deux supermarchés et d'autres magasins alimentaires dans la zone de chalandise du projet est par elle-même sans incidence sur l'appréciation portée par la CNAC sur le critère relatif à l'animation de la vie urbaine, qui n'a pas pour objet de les protéger de la concurrence de nouveaux commerçants.*»²⁰

La Cour de Lyon a également confirmé l'avis favorable de la CNAC, considérant qu'« *En premier lieu, le projet litigieux consiste à augmenter de 630 m² la surface de vente d'un supermarché existant, après démolition du bâtiment présent, situé au sein d'une zone commerciale et d'activités au sud du centre-ville de la commune de Ch***. Si ce projet est distant de 1,6 kilomètres du centre-ville de Ch***, il est situé au sein d'une zone densément peuplée et urbanisée, comprenant des habitats collectifs et pavillonnaires et dont il n'est pas démontré qu'elle n'aurait pas vocation à accueillir l'extension d'un supermarché.*»²¹

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

- « *Considérant que le projet consiste à créer un supermarché en lieu et place d'une station essence désaffectée et d'un parc de stationnement de 300 places qui s'étend actuellement sur 6 niveaux et qui accueillait jusqu'en 2009 un garage ; que cette demande intervient dans le cadre d'un projet mixte de requalification et de rénovation complète d'un bâtiment vétuste, source de nuisances et présentant des risques notamment incendie ; qu'il participera à une diversification des activités du quartier ; que le bâtiment se verra ainsi transformé en espace multifonctionnel, le commerce étant complété d'une résidence hôtelière et d'un espace sport sur plusieurs niveaux ; que le projet est compatible avec les objectifs du SDRIF* » (CNAC, 4 février 2021, P 02711 92 20T) ;
- « *Considérant que le projet porte sur la création d'un nouveau supermarché « L*** » d'une surface de vente de 1 273 m² en lieu et place de l'actuel supermarché « L*** » et s'insèrera dans un environnement urbanisé mixte composé principalement de logements ; que ce supermarché est situé à environ 200 mètres du centre-ville d'A**** » (CNAC, 18 mars 2021, P 03159 02 19N) ;
- « *Considérant que le projet se situe à V***, à environ 2 km à l'Est du centre-ville soit 4 minutes temps voiture, à proximité de V*** « Village », dans un secteur en cours d'urbanisation dans la continuité d'une zone bâtie ; qu'il s'insère au cœur des projets portés par la Ville dans un objectif de mixité fonctionnelle du quartier ; qu'il se réalisera en parallèle à la création d'une école dont la programmation est prévue en*

²⁰ CAA Marseille, 7 avril 2021, n° 19MA04182.

²¹ CAA Lyon, 29 avril 2021, n° 20LY01874.

2024 et d'un gymnase dont les travaux ont commencé en avril 2021 » (CNAC, 8 juillet 2021, P 03490 69 20N) ;

- « **Considérant que le projet se situe, rue D***, sur les territoires des communes de B*** et de V***, dans la zone commerciale « B*** R*** / V*** », à environ 4,1 kilomètres, soit 8 minutes de temps de trajet en voiture au sud-est du centre-ville de B***, et à 5 kilomètres, soit 7 minutes de temps de trajet en voiture au nord-est du centre-ville de V*** ; (...)** que le **projet d'ensemble commercial se situe au sein d'un secteur dynamique de l'agglomération b*** connaissant notamment une forte croissance démographique (+14,1 % entre 2008 et 2018 au sein de la zone de chalandise considérée) ; que de nombreux projets immobiliers (logements, infrastructures publiques,...) continuent de redessiner le secteur** » (CNAC, 16 septembre 2021, 3484DRR) ;
- « **Considérant que le projet se situe 11 avenue S***, à l'entrée nord-est de la commune de F***, à proximité immédiate de la rocade b***, au cœur du quartier « D*** », secteur prioritaire au titre de la politique de la ville ; que le terrain d'assiette se situe à 2,8 kilomètres, soit 7 minutes de temps de trajet en voiture du centre-ville de F*** ; que la présente extension, par démolition/reconstruction, participe à un vaste projet de rénovation urbaine du quartier « D*** » ; que l'enjeu conféré au programme de renouvellement urbain est de redynamiser ce territoire et de lui conférer une image de centralité ; qu'ainsi, situé à proximité d'un grand boulevard urbain rejoignant la rocade b***, le futur supermarché concourra à redynamiser le secteur qui bénéficiera également de nouveaux logements, d'équipements publics rénovés ou encore d'espaces publics remaniés** » (CNAC, 16 septembre 2021, P 03372 33 21RT) ;
- « **Considérant que le projet s'implantera place L*** dans le centre-ville de la commune de Ch***, à proximité immédiate de la commune de St-M***, à environ 3,2 km de son centre-ville ; que le site du projet est actuellement occupé par un parc de stationnement aérien d'environ 250 places, une partie du marché de la Place L***, et une maison individuelle ; que le projet consiste en la création d'un ensemble commercial de 2 146 m² de surface de vente en pied d'immeubles au sein du centre-ville de Ch*** ; (...)** que le **projet s'inscrit dans le cadre d'un programme mixte mêlant logements, activités, commerces et parkings publics et privés, de création de deux îlots urbains, l'îlot « V*** », où sera installé le projet, et l'îlot « C*** » visant à redynamiser le centre-ville et son tissu commercial** » (CNAC, 10 novembre 2021, P 03314 94 21 RT) ;
- « **Considérant que le projet se situe en centre-ville de la commune de D*** ; que le projet, réalisé en concertation avec la mairie de la commune de D*** depuis 2013 et dont la réalisation a été confiée au pétitionnaire par un traité de concession, vise à requalifier « l'îlot du marché » situé au croisement de l'avenue H*** et de l'avenue J*** ; qu'il revêt un caractère mixte prévoyant en pied d'immeuble l'installation d'un nouveau marché aux comestibles, la création d'un ensemble commercial de 1 955 m² de surface de vente, la construction de 336 logements en étage dont 30 sociaux et 60 à loyers intermédiaires, la construction en sous-sol et en rez-de-chaussée d'un parc de stationnement de 600 emplacements dont 222 publics, l'aménagement d'une place publique d'environ 1 090 m² ; que le schéma directeur de la région Île-de-France identifie le secteur du projet comme un secteur à fort potentiel de densification ; que la population entre 2008 et 2018 est en forte augmentation sur la zone de chalandise (+12,4 %), sur la commune de D*** (+8,9 %), sur le département de la S*** (+8,4 %) ; (...)** que le **projet**

participera à la dynamique urbaine dans une logique de densification et de modernisation ; qu'ainsi le projet n'aura pas d'influence préjudiciable sur l'attractivité des commerces de centre-ville et l'animation de la vie locale » (CNAC, 10 novembre 2021, P 03695 93 21 RT) ;

- *« Considérant que le projet se situe à 1,5 kilomètre au nord-ouest du centre-ville de la commune de D***, entre l'avenue M*** et les voies de chemin de fer reliant la gare du N*** à P***, sur un terrain affecté jusqu'aux années 2000 à l'exploitation de hangars de la SNCF et démolis en 2011 ; que le projet s'inscrit dans le cadre de la création du nouveau quartier urbain « Le B*** » ayant fait l'objet d'une orientation d'aménagement et de programmation au sein du plan local d'urbanisme de la commune de D*** ; qu'il revêt un caractère mixte en prévoyant la création de 750 logements, la construction d'un centre culturel, d'une école, d'une place centrale, d'une voirie centrale, ainsi que la création d'un ensemble commercial de 6 196 m² de surface de vente totale en pied d'immeubles d'habitations, comprenant notamment un hypermarché à l enseigne « I*** » de 2 791 m², un magasin de bricolage à l'enseigne « B*** » de 1 801 m², 7 boutiques d'une surface totale de 1 604 m² » (CNAC, 9 décembre 2021, P 03711 93 21RT) ;*
- *« Considérant que les principales zones d'habitation de la zone de chalandise sont situées autour du site du projet ; qu'à proximité immédiate, il est prévu la création de 1 000 logements supplémentaires ; que de nombreux projets urbains sont prévus dans la zone de chalandise, avec la création de 4 200 logements, à moins d'un kilomètre du site du projet, la possible prolongation de la ligne 11 du métro p***, ainsi qu'un programme d'aménagements au sein de la ZAC 103 Nord à N*** » (CNAC, 15 décembre 2021, P 03709 93 21RT).*

La Cour de Lyon a annulé l'avis défavorable de la CNAC concernant la création d'un ensemble commercial de 10 211 m², considérant qu' *« En premier lieu, le projet est en lien avec la fermeture d'un ensemble commercial de 11 190 m² de surface de vente, situé dans le quartier des E*** à CI***, et doit permettre la création au même endroit d'un supermarché « C*** » de 2 200 m² ainsi que le maintien de la pharmacie déjà présente. Cet aménagement doit correspondre à l'objectif de l'orientation d'aménagement et de programmation « îlot C*** » du plan local d'urbanisme de CI*** de créer un projet mixte à l'emplacement de l'actuel ensemble commercial, pour y intégrer des logements et « redonner une taille humaine » à la surface commerciale. Si le déplacement de ce centre commercial va entraîner celui des commerces présents dans la galerie marchande, il ressort toutefois des pièces du dossier, que le projet comprend déjà plusieurs commerces et activités artisanales ainsi que des équipements publics tels un collège, une école maternelle, un gymnase, un stade et un groupe scolaire élémentaire. Enfin, ce projet qui sera implanté en position centrale du bassin clusien permettra de desservir les principales zones d'habitation de plusieurs communes, situées à 2,6 km pour la proche (S***), à 5,1 km pour la plus éloignée (M***). Par suite, en estimant que le projet conduira à éloigner des lieux de vie un ensemble commercial qui était implanté dans le tissu urbain de CI*** au sein d'un quartier prioritaire, la Commission nationale d'aménagement commercial a entaché sa décision d'erreur d'appréciation. »²²*

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 :

²² CAA Lyon, 17 juin 2021, n° 20LY02574-20LY03115.

- « **Considérant que le projet se situe lieudit « Les Grands Pins », au sud-ouest de la commune d'A***, au sein d'une zone périurbaine sise à 4 km, soit 5 minutes en voiture du centre-ville ; que le projet est également situé à 3 km, soit également 5 minutes en voiture, du centre-ville de la commune de La B***** » (CNAC, 4 février 2021, P 02317 33 20T) ;
- « **Considérant que le projet s'implante au sein du Parc d'Activités Sud à 2,5 km du centre-ville de la commune de C*** ; qu'il est situé à distance des quartiers d'habitation de la commune (400 mètres et 1,2 km pour les quartiers les plus proches) depuis lesquels il est difficilement accessible par les modes de transports doux** » (CNAC, 4 février 2021, P 02755 57 20T) ;
- « **Considérant que le projet contribuera à étendre un équipement commercial de périphérie situé à 2,3 kilomètres du centre-ville de D*** ; qu'il ne contribuera pas à l'animation du centre-ville** » (CNAC, 4 février 2021, P 02755 57 20T) ;
- « **Considérant que l'ensemble commercial d'implantation est situé au sein de la ZACom C*** qui est pour l'instant déconnectée des zones d'habitat de la commune ; qu'en effet, le centre-ville de C*** est situé à 2 km du projet et les quartiers d'habitation les plus proches à 800 mètres ; que si une OAP est en cours de réalisation, à 60 mètres en face du projet, prévoyant la réalisation de 650 nouveaux logements, les travaux ne sont, à l'heure actuelle, pas terminés** » (CNAC, 18 mars 2021, P 03111 35 20T) ;
- « **Considérant que le projet est situé à 700 mètres du centre-bourg d'E*** sur des parcelles entourées de terrains agricoles ; que, par sa localisation, il et ne contribuera pas à l'animation des centres-villes de la commune d'implantation et des communes limitrophes ; qu'il contribue à l'étalement urbain** » (CNAC, 18 mars 2021, D 02521 27 20T) ;
- « **Considérant que le projet est localisé au sein du parc d'activités d'O*** (...), à 2,2 km (trajet-voiture) du centre-ville de L*** et à 5,6 km du centre-ville de D*** ; que la population de la commune de L*** a diminué de plus de 10 % entre 2008 et 2018 et celle de la zone de chalandise de plus de 3 %** » (CNAC, 29 avril 2021, P 03279 21 20T) ;
- « **Considérant que le projet s'implantera en périphérie, à 1 km à l'ouest du centre-ville de la commune de P*** et à environ 22 km au sud-ouest du centre-ville de la commune de Q*** ; que le projet qui prévoit la création d'un magasin offrant des produits culturels viendra concurrencer les petits commerces de centre-ville exerçant une activité sur ce segment ; que de surcroît, la commune d'implantation a été intégrée au programme gouvernemental « Petites Villes de Demain » ; qu'ainsi, le projet ne participera pas à la revitalisation du centre-ville de la commune et ne contribuera pas à l'animation de la vie urbaine et rurale de la zone de chalandise** » (CNAC, 12 mai 2021, P 02981 29 20 RT) ;
- « **Considérant que la réalisation d'un « drive » de 24 pistes et de 1 918 m² d'emprise au sol apparaît disproportionnée dans une commune de 611 habitants ; que les autres communes de la zone de chalandise sont également de taille modeste ; qu'au vu de l'environnement dans lequel il s'implante, une extension d'une telle ampleur ne participera très certainement pas à l'animation de la vie locale** » (CNAC, 10 juin 2021, P 03328 57 21RT) ;

L'examen des projets par la CNAC

- « *Considérant que le projet s'implantera boulevard du Pays de F***, au sein de la zone d'activités « E*** », à environ 2,3 km (6 minutes de trajet-voiture) au nord du centre-ville de la commune de F***, et à environ 34 km du centre-ville de la commune de C*** ; qu'il pourrait porter atteinte aux commerces du centre-ville de F*** et ainsi nuire à l'animation de la vie urbaine et rurale de la zone de chalandise » (CNAC, 12 mai 2021, P 02981 29 20 RT) ;*
- « *Considérant que la réalisation de cette opération sur un site isolé, éloigné des centres-villes et du supermarché de M*** contribuera à la multiplication de trajets automobiles pour la clientèle et pour les livraisons ; que la localisation du projet dans une zone située entre La Ch***, P***, la S***, St-D***, Ste-S***, A*** et M*** aura un impact négatif sur les revitalisation des centres-bourgs considérés alors même que ces quatre dernières communes ont signé une convention « Petites villes de demain » visant notamment à cette revitalisation » (CNAC, 14 octobre 2021, P 03330 43 21R) ;*
- « *Considérant que le projet est situé au Sud de la B*** à B*** composée de quatre communes ; Le P***, commune d'implantation du projet, Ba***, L*** et S*** ; que le « S*** » se situe au lieudit K*** le long de la voie communale n°2 qui relie Le P*** à l'aérodrome, à 1,9 km, soit 6 minutes en voiture, du centre-ville ; que le projet est situé en périphérie de Le P*** dans une zone à majorité composée de terres agricoles » (CNAC, 14 octobre 2021, P 03380 56 21R) ;*
- « *Considérant que le projet contribuera à l'extension d'un ensemble commercial de périphérie, situé à 4 km, soit 37 minutes à pied du centre-ville de la commune d'implantation A*** ; que l'ensemble commercial, d'une surface totale de vente de 20 558 m², se compose d'un hypermarché « I*** », d'une galerie marchande annexée à l'hypermarché et de plusieurs grandes et moyennes surfaces spécialisées ; que les premières habitations se situent au-delà de la RD*** à environ 850 mètres à l'Est du site ce qui nécessite un temps de marche d'environ 10 minutes » (CNAC, 28 octobre 2021, P 03523 01 21R) ;*
- « *Considérant que le projet s'implantera à 1,8 km au Nord-Ouest du centre-ville de la commune de V***, en périphérie de la commune, sur la parcelle jouxtant l'actuel magasin « L*** » de 995 m² ; qu'il consiste à créer un supermarché 1 420 m² par transfert et extension de 425 m² de la surface de vente du magasin actuel ; qu'il ne sera pas de nature à favoriser la revitalisation du tissu commercial et l'animation de la vie urbaine des centres-villes des communes de V*** et de R***, communes lauréates du programme « Petite villes de demain » (CNAC, 10 novembre 2021, P 03461 07 21R).*

La Cour de Nantes a confirmé l'avis défavorable de la CNAC au projet d'extension de 600 m² d'un ensemble commercial, considérant qu' « *En deuxième lieu, le projet porte sur l'extension d'un ensemble commercial situé à 4,5 kilomètres du centre-ville de Romorantin-Lanthenay, qui constitue le principal pôle commercial de la zone de chalandise, construit en 2014 et éloigné des habitations. Si la requérante soutient que l'extension de l'hypermarché vise la commercialisation de produits saisonniers encombrants, c'est-à-dire une activité non alimentaire et le développement d'une zone mixte d'animation dégustation de produits locaux, et que l'extension de « l'espace culturel » est « essentiellement destinée à des activités ludiques, artistiques et éducatives », il ne ressort pas des pièces du dossier que ce projet, situé en périphérie, en bordure de la route départementale qui contourne la commune de Romorantin-Lanthenay par l'ouest, contribuerait à l'animation du centre-ville dont il est éloigné, le projet n'étant, en outre, pas desservi par les transports en commun.* »²³

²³ CAA Nantes, 6 juillet 2021, n° 20NT02832.

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

- « **Considérant que malgré le fait que le projet soit situé au cœur d'une vaste opération d'aménagement validée par la municipalité d'A***, ce dernier entraîne, sur un terrain entièrement perméable à l'heure actuelle, une vaste imperméabilisation** représentant 9 151 m², soit 57 % de la superficie de l'unité foncière » (CNAC, 4 février 2021, P 02317 33 20 T) ;
- « **Considérant que le projet prendra place sur plus de 13 000 m² de terrain vierge de toute construction ; qu'aucune mesure compensatoire en matière d'imperméabilisation n'est proposée par le pétitionnaire ; que le projet ne fait pas preuve de compacité ; que malgré une recherche de commercialisation, aucune offre ferme n'a été formulée pour la reprise du magasin actuel, qui est susceptible de devenir une friche** » (CNAC, 4 février 2021, P 02561 21 20T) ;
- « **Considérant que la zone d'activités dans laquelle le projet s'implante, située entre l'autoroute A*** et un canal de la M***, est en discontinuité avec le projet urbain ; que le projet consomme 8 200 m² d'espaces supplémentaires, encore non artificialisés** » (CNAC, 4 février 2021, P 02742 57 20T) ;
- « **Considérant que la réalisation d'un magasin de 997 m² de surface de vente, malgré l'avis défavorable du précédent dossier par la CNAC, a conduit à l'imperméabilisation d'un terrain agricole entièrement perméable ; que bien que l'extension envisagée se fasse à la place de réserves, sans imperméabilisation supplémentaire, le terrain reste largement imperméabilisé (62 % d'imperméabilisation) en comparaison de sa destination précédente ; que le pétitionnaire n'a pas profité de la réalisation du projet pour réduire les espaces imperméabilisés de son supermarché ; par ailleurs que le projet ne fait pas preuve de compacité ; qu'en effet le bâtiment est massif, les voies de circulation importantes ; qu'en outre, le parc de stationnement de 150 places n'est pas mutualisé avec les habitations voisines, la nouvelle mairie ou la future résidence seniors** » (CNAC, 18 février 2021, D 02655 59 20T) ;
- « **Considérant que bien que situé en ZAC, le projet va conduire à la destruction d'environ 5 000 m² de surfaces arborées et arbustives ; que le projet, au regard de la circulaire du 24 août 2020 portant sur le rôle des préfets en matière d'aménagement commercial dans le cadre de la lutte contre l'artificialisation, viendra imperméabiliser des terres vierges de construction ; qu'à titre de compensation le projet prévoit la valorisation de la parcelle située à l'arrière du projet, la création de lisières arborées d'essences locales d'une surface équivalente à celle détruite, la mise en place de pierriers murets en pierres sèches, et d'une barrière évitant la dispersion des amphibiens ; que cependant ces mesures sont insuffisantes au regard de l'artificialisation créée ainsi que de la présence de milieux humides abritant des reptiles, amphibiens et espèces d'oiseaux protégées** » (CNAC, 29 avril 2021, 3986TR) ;
- « **Considérant que le site du projet est actuellement pour partie à l'état naturel ; que le projet imperméabilisera la parcelle sur une surface de 3 230 m², soit environ 73 % du total de l'emprise foncière ; que le projet s'implantera au sein d'une ZNIEFF de type 1 ; que le dossier de demande ne prévoit pas la mise en place de mesures compensatoires sérieuses ; qu'il ne peut être tenu compte du diagnostic écologique réalisé en hiver alors**

qu'il a pour objectif de répertorier la présence d'oiseaux sur le site du projet et leur capacité à se nicher ; que le projet est incompatible avec le PLUi B*** en ce qu'il n'est pas justifié qu'il permettra de préserver la qualité écologique du site » (CNAC, 29 avril 2021, P 02733 38 20RP) ;

- « **Considérant que le projet s'étend sur une emprise foncière de 166 336 m² dont une partie est occupée par l'actuel ensemble commercial qui sera détruit ; que l'opération prévoit le déplacement de l'hypermarché et de la galerie marchande sur une parcelle agricole de 9,5 hectares ; que cette parcelle agricole est encore exploitée ; que, s'il est prévu à titre de compensation, l'aménagement d'espaces verts de pleine terre de 33 564 m² soit 20,18 % du foncier auxquels s'ajouteront 1 803 m² de jardinières, il n'en reste pas moins que le projet global n'assurera pas une consommation économe de l'espace ; que, par ailleurs, la consommation de 9,5 hectares d'espaces agricoles générée par le projet va à l'encontre des orientations nationales portées par la circulaire 6206/SG en date du 24 août 2020, portant sur le rôle des préfets en matière d'aménagement commercial dans le cadre de la lutte contre l'artificialisation, et plus récemment par la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le règlement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets** » (CNAC, 25 novembre 2021, 3816ASTR) ;
- « **Considérant que bien que la parcelle d'implantation du projet ait été ouverte à l'urbanisation par le PLU de la commune, il s'agit d'une parcelle agricole, aujourd'hui entièrement perméable, que le projet viendra imperméabiliser ; qu'ainsi le projet génère une imperméabilisation importante des sols et ne fait pas preuve de compacité** » (CNAC, 16 septembre 2021, P 03292 09 21RT) ;
- « **Considérant que le projet paraît disproportionné par rapport à son environnement proche constitué par des surfaces agricoles et des bocages ; qu'il conduira à imperméabiliser 78,3 % de l'emprise foncière ; que la surface des espaces verts prévue de 849 m², soit 21,7 %, est insatisfaisante ; qu'ainsi le projet est consommateur d'espace et conduit à l'étalement urbain** » (CNAC, 16 septembre 2021, P 3338 17 21 T) ;
- « **Considérant que le projet paraît disproportionné par rapport à son environnement proche constitué par des surfaces agricoles et des bocages ; qu'il conduira à imperméabiliser 78,3 % de l'emprise foncière ; que la surface des espaces verts prévue de 849 m², soit 21,7 %, est insatisfaisante ; qu'ainsi le projet est consommateur d'espace et conduit à l'étalement urbain** » (CNAC, 16 septembre 2021, P 3338 17 21 T).

La Cour de Bordeaux a confirmé l'avis défavorable de la CNAC concernant la création d'un village de marques de 15 364 m², considérant qu' « **Il ressort des pièces du dossier que le terrain d'assiette du projet, distant de près de 2,5 kilomètres du centre de la commune de C***, est situé au sein d'une zone d'aménagement économique actuellement à l'état d'espace naturel, éloignée des lieux de vie et sans continuité urbaine. Par suite, et quand bien même il existerait des projets de construction de logements dans la zone actuellement inconstructible située entre le centre-ville et le lieu d'implantation du projet, la commission n'a pas commis d'erreur de fait en considérant que le projet était situé en discontinuité du tissu urbain.** »²⁴

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

²⁴ CAA Bordeaux, 17 décembre 2021, n° 19BX03334-19BX04471.

- « *Considérant que le projet est situé en continuité urbaine de G^{***}, l'une des deux communes formant la commune nouvelle de V^{***}, à 500 m du centre du bourg ; qu'il s'inscrit dans le cadre d'une ZAC multi-sites proposant 3 périmètres opérationnels, et parmi ceux-ci, dans celui du « P^{***} » qui prévoit la création d'un nouveau quartier mêlant activités commerciales, habitat et services (maison médicale, parc de santé et salle de sport notamment) ; que l'objectif est d'accueillir 1 000 habitants supplémentaires d'ici 20 ans, en construisant 345 logements supplémentaires dans les 15 prochaines années ; que la ZAC a fait l'objet d'un arrêté préfectoral d'utilité publique le 8 novembre 2019 ; que le projet est compatible avec le SCoT de la Ch^{***} ; que la situation constatée de faiblesse de l'offre commerciale a incité les collectivités locales, avec le soutien de l'Etat, à prévoir une offre commerciale modernisée dans le secteur du P^{***}, intégrant une locomotive alimentaire ; que le projet permet de recentraliser et de dynamiser l'offre commerciale locale actuellement éparpillée et peu dense et de contribuer à diminuer la forte évasion commerciale actuelle dans les secteurs d'équipement de la maison et de la personne, absents du territoire ; que la vacance commerciale est évaluée à 7,4 % sur V^{***} » (CNAC, 18 mars 2021, P 03159 02 19N) ;*
- « *Considérant que le projet est localisé à 900 m de la frontière suisse, à 2,5 km du centre-ville de V^{***} à 4,5 km et 8 mn du centre-ville d'A^{***} et à 13 km de G^{***}, au sein de la zone d'activités mixtes du « M^{***} », pôle structurant majeur avec un rayonnement transfrontalier qui accueille de nombreux commerces » (CNAC, 1^{er} avril 2021, 2046DRRR) ;*
- « *Considérant que le projet porte sur l'extension d'un hypermarché « I^{***} » situé dans la zone d'activités de « La Ch^{***} », qualifiée de pôle d'activités de périphérie à vocation dominante commerciale selon le Schéma de Cohérence Territoriale d'A^{***}, à environ 1,1 kilomètre du centre-ville de G^{***}, à environ 4 kilomètres au sud d'A^{***} et à 5 kilomètres de G^{***} ; que la zone de chalandise délimitée par le pétitionnaire s'étend sur plusieurs communes suisses ; que, selon l'analyse d'impact réalisée en janvier 2021 et jointe au dossier de demande, le taux de vacance commerciale sur la commune de G^{***} reste inférieur à 8 % ; que 60 % de la clientèle vient de Suisse ; que l'extension de l'hypermarché n'est pas de nature à fragiliser les commerces de proximité situés dans les centres-villes » (CNAC, 15 avril 2021, P 03233 74 19T) ;*
- « *Considérant que le projet vise à déplacer l'hypermarché « I^{***} » sur une parcelle en situation de friche, accolée au site actuel, qu'il prend place route de S^{***}, dans la zone d'activités des V^{***}, en entrée de ville Nord-Ouest, en bordure du tissu urbain de St-M^{***} et d'A^{***} ; qu'il se situe à 1 km de la mairie de St-M^{***} et à 2,5 km du centre-ville d'A^{***} ; qu'il n'est pas consommateur d'espaces supplémentaires » (CNAC, 24 juin 2021, P 03052 36 21RT) ;*
- « *Considérant que le projet se situe zone lieu-dit « La B^{***} », sur la commune de M^{***}, à 2 km du centre-ville ; qu'il porte sur la création d'un supermarché à l'enseigne « L^{***} » d'une surface de vente totale de 1 415 m² ; que le projet prend place dans une zone d'activité artisanale qui regroupe des activités mixtes à dominante d'artisanat, d'industrie et de services » (CNAC, 24 juin 2021, P 03437 47 20N) ;*
- « *Considérant que le projet est situé à 1,3 km au sud du centre-ville de la commune de S^{***}, au sein de la ZACom de la commune, et à environ 15 km au sud de la commune de Sa^{***} ; qu'il est situé en zone urbanisée, en continuité avec le tissu urbain, et à proximité*

*immédiate de zones d'habitation, le long de l'axe principal (RD^{***}) desservant S^{***} du Nord au Sud ; que la commune, qui disposait auparavant de quatre enseignes alimentaires n'en accueille plus que de deux (« S^{***} » et « N^{***} ») ; qu'un nouveau quartier s'est développé à proximité du magasin et cette offre de hard-discount répond aux besoins d'une partie de la population de la commune ; » (CNAC, 8 juillet 2021, P 03422 57 21R) ;*

- *« Considérant que le projet d'extension participe à la modernisation du site mais également de la zone commerciale des « B^{***} » et de l'agglomération I^{***} » (CNAC, 8 juillet 2021, D 03274 53 20A) ;*
- *« Considérant que l'ensemble commercial est implanté dans un secteur urbanisé, proche de plusieurs quartiers d'habitation de C^{***} et d'A^{***} ; que la ZAC de B^{***}, située directement à l'ouest du projet, est en cours de réalisation ; qu'elle accueillera à terme près de 2 000 logements » (CNAC, 30 septembre 2021, P 03346 95 21RT) ;*
- *« Considérant que le projet s'implantera en entrée de ville, à 1,7 km au nord du centre-ville de la commune de C^{***}, le long de la RD^{***}, route permettant de relier l'A^{***} au centre-ville de C^{***} ; que le terrain d'implantation se situe au sein d'une Zone d'Aménagement Commercial identifiée par le Schéma de Cohérence Territoriale du Sud T^{***} » (CNAC, 30 septembre 2021, P 03557 31 19N) ;*
- *« Considérant que le projet porte sur la création d'un ensemble commercial comprenant la création d'un hypermarché E^{***} de 2 900 m² et d'une galerie marchande composée d'une boutique non alimentaire de 100 m² ; que ce projet prendra place au sein d'une zone d'activités située à 900 mètres au nord de la commune de R^{***}, sur des parcelles actuellement occupées par des bâtiments vétustes qui seront détruits ; que la création de ce nouvel ensemble commercial « E^{***} » n'entraînera pas la fermeture de l'actuel supermarché « E^{***} EXPRESS » installé dans le centre-ville de R^{***} et qui passera sous enseigne « E^{***} BIO » ; que le pétitionnaire a fourni des documents permettant de garantir le maintien du point de vente en centre-ville » (CNAC, 14 octobre 2021, 3762TR) ;*
- *« Considérant que le projet s'intègre dans une ZAC de centre-ville identifiée au SCoT' Ouest comme « centralité de quartier » ; que selon les services de direction départementale des territoires et de la mer, cette extension d'un supermarché ouvert depuis 40 ans ne concernera que son environnement immédiat et ne sera pas susceptible d'affecter l'offre de proximité des centres villes des communes limitrophes » (CNAC, 25 novembre 2021, D 03692 06 21RT) ;*
- *« Considérant que le projet porte sur la création d'un supermarché « L^{***} » d'une surface de vente de 1 700 m² qui s'installe à 1,5 km du magasin de 997 m² exploité actuellement par l'enseigne ; qu'il s'implante sur un terrain perméable et libre de toute construction entre le centre-ville de C^{***} Village à 1,4 km et à 2 km du centre-ville de C^{***} Plage ; que le site fait l'objet d'un projet immobilier d'importance avec la construction de la ZAC « P^{***} » comprenant à termes 670 logements, des commerces, des services de proximité et un hôtel » (CNAC, 9 décembre 2021, P 03732 66 21N).*

La Cour de Nantes a confirmé l'avis favorable de la CNAC au projet de création d'un ensemble commercial de 3 799 m², considérant qu'« En premier lieu, il ressort des pièces du dossier que le projet se situe au lieu-dit « La P^{***} », le long de la route départementale no ^{***}, route classée à grande circulation, dans la périphérie orientale de V^{***}. Il constituera à ce titre la nouvelle entrée de la commune par l'est. Conformément à l'orientation d'aménagement et de programmation n° 2 du plan

local d'urbanisme de V* applicable à ce secteur, ce projet prendra place au sein d'une zone destinée aux activités économiques, à proximité immédiate d'un lotissement de maisons d'habitation, d'activités économiques et de récents équipements publics et privés, notamment un complexe sportif et un pôle petite enfance. Le projet se situe en continuité avec le tissu urbain, qui, depuis plusieurs décennies, s'est développé vers l'est le long de la route départementale no ***, en direction d'A***. Ainsi, en dépit de son implantation périphérique, le projet sera intégré à cette zone d'entrée de ville déjà urbanisée et en cours d'extension, qui constitue une des nouvelles « centralités » périurbaines de V***. »²⁵**

L'implantation dans une zone d'activités ou à proximité de celle-ci 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 se situe dans la zone commerciale des G*** à M***, à 1,7 km du centre-ville ; qu'il se situe à proximité immédiate de l'actuel magasin « V*** » dont le pétitionnaire est locataire ; que, selon le rapport de la Direction Départementale des Territoires et de la Mer de la S***, le projet ne contribuera pas à la revitalisation du tissu commercial du centre-ville de la commune d'implantation et des communes limitrophes ; qu'il ne s'inscrit pas dans la politique de développement des centre-bourgs portée par la Communauté de communes des V*** » (CNAC, 4 février 2021, P 02391 80 20T) ;**
- « **Considérant que le projet consiste en la création d'un ensemble commercial composé d'un magasin « G*** » de 1 040 m² de surface de vente et d'une boulangerie à l'enseigne M*** de 58 m² dans la zone commerciale et industrielle de T***/H***, à 1,7 km du centre-ville d'H*** et à 2,4 kilomètres du centre-ville de T*** ; (...) que la zone d'activités dans laquelle le projet s'implante, située entre l'autoroute A*** et un canal de la M***, est en discontinuité avec le projet urbain ; que le projet consomme 8 200 m² d'espaces supplémentaires, encore non artificialisés » (CNAC, 4 février 2021, P 02742 57 20T) ;**
- « **Considérant que le projet de création d'un magasin « L*** » se situe au nord de C***, dans un parc d'activités tertiaires, à proximité de la RN*** et de la RN***, à environ 1 km du centre-ville ; que l'actuel supermarché « L*** » de 665 m² situé dans la commune de C***, à environ 1 km du site du projet, sera fermé dans le cadre du présent projet ; que la nouvelle implantation du projet conduira à renforcer l'attractivité commerciale en périphérie du centre-ville et aura une incidence négative sur la préservation du tissu commercial » (CNAC, 18 février 2021, P 01994 14 20T) ;**
- « **Considérant que le projet consiste en la création d'un point permanent de retrait à l'enseigne « M*** » de 8 pistes de ravitaillement et de 146,50 m² d'emprise au sol affectée au retrait de marchandises, accolé à un supermarché à l'enseigne éponyme, dans la zone commerciale du T***, à 3,8 km du centre-ville de B*** ; que ce projet, s'il constitue un service supplémentaire, contribuera également à augmenter l'offre au sein d'un pôle commercial de périphérie alors qu'il existe déjà 3 points permanents de retrait à proximité du projet et 8 dans la zone de chalandise ; qu'ainsi, il ne contribuera pas à l'animation du centre-ville de B*** » (CNAC, 18 février 2021, P 02242 60 20T) ;**

²⁵ CAA Nantes, 20 juillet 2021, n° 20NT00338-20NT00085-20NT01542.

L'examen des projets par la CNAC

- « **Considérant que le projet est localisé au sein de la zone commerciale des P***, en entrée de ville à 950 m à l'Est de la mairie de S*** et à 4 mn et 2,3 km de la mairie d'Y***, face à une zone d'activités industrielles et tertiaires** » (CNAC, 18 février 2021, P 02777 76 20N) ;
- « **Considérant que le projet consiste en la réalisation d'un ensemble commercial de 6 292 m² de surface de vente qui s'implantera au sein de la zone industrielle Nord de C***, à 2 km de son centre-ville ; qu'il aura pour conséquence de renforcer l'offre commerciale de périphérie, de détourner la clientèle du centre-ville de C*** et de fragiliser les commerces s'y trouvant** » (CNAC, 1^{er} avril 2021, P 03194 68 20T) ;
- « **Considérant que le projet se situe route d'E*** au sein de la zone commerciale majeure de la commune de P***, à la porte d'entrée sud-ouest de l'agglomération t*** ; que le terrain d'assiette se situe à 12 kilomètre au sud du centre-ville de T*** et que l'ensemble commercial considéré se situe plus précisément à 1,5 kilomètre, soit 4 minutes de trajet en voiture du centre-ville de P*** ; (...) que les effets quant à l'articulation du projet sur le développement commercial de la ZACom de P*** restent incertains ; que malgré le fait que le futur schéma de développement commercial (SDC), en cours d'élaboration par la communauté d'agglomération du M***, ne soit pas opposable à ce jour au titre de la compatibilité du projet avec le SCoT, l'impact du projet quant à sa contribution à l'animation et la revitalisation de la zone commerciale dans laquelle il s'implante reste incertain, tout du moins en l'état du diagnostic global du secteur initié par les élus locaux ; que l'emplacement retenu par les pétitionnaires se situe au cœur d'un projet de requalification urbaine porté par les élus locaux visant à transformer la route départementale en boulevard urbain qui desservira un vaste secteur commercial dont l'organisation et les fonctions seront redéfinies dans un schéma de développement commercial ; qu'en l'état des études et des réflexions menées sur le secteur, les caractéristiques du projet ne permettent pas encore de garantir son intégration optimale au sein de ce futur secteur intégralement repensé** » (CNAC, 29 avril 2021, P 02813 31 20 RD) ;
- « **Considérant que le projet se situe en entrée sud-est de la commune de F***, au sein de la zone d'activité dite du « P*** », secteur regroupant de nombreuses entreprises automobiles, industrielles, de commerces de gros et de services** » (CNAC, 8 juillet 2021, P 03326 01 21R) ;
- « **Considérant que le projet est situé à 2,5 km du centre-ville de M***, en entrée de la ZACom des G***, (...); qu'éloigné du centre-ville et renforçant une polarité commerciale de périphérie, le projet est susceptible de porter atteinte à ses commerces ; que la commune de M*** est lauréate du programme « Action Cœur de Ville » dont la convention a été homologuée en convention ORT le 27 mars 2020 ; que par ailleurs la commune de M*** a reçu d'importantes subventions du FISAC en 2019 et en 2020 tant en fonctionnement qu'en investissement** » (CNAC, 22 juillet 2021, P 03269 42 21T).

La CAA de Douai a confirmé l'avis défavorable de la CNAC au projet de création d'un ensemble commercial de 28 548 m², considérant , qu'« **En premier lieu, si, ainsi que le relève la société requérante, le projet doit s'implanter dans la zone d'aménagement concerté du Val-de-S*** dans le cadre d'une opération globale d'aménagement sur un site identifié par le schéma de cohérence territoriale du G*** comme une zone de localisation préférentielle des commerces, il ressort également des pièces du dossier que ce site, constitué d'anciennes parcelles agricoles et situé en périphérie de la commune de V***, se trouve également à environ 1,5 kilomètre du centre-ville de**

cette commune, à proximité immédiate d'un échangeur de l'autoroute A*, dans une zone peu densément construite** qui accueille un centre commercial ainsi que des activités de secteur tertiaire et d'artisanat, et que **les premières habitations se situent à plus de 500 mètres du terrain d'assiette du projet. Dès lors, ce projet, compte tenu de sa localisation isolée et éloignée des zones d'habitation, contribuera à l'étalement urbain de la commune.** La circonstance que le schéma de cohérence territoriale du pays du G*** ait défini à cet endroit une zone d'activités commerciales n'est pas de nature par elle-même à faire obstacle à ce que la Commission nationale d'aménagement commercial retienne une telle atteinte. Par suite, la société P*** n'est pas fondée à soutenir que son projet répond favorablement au critère de localisation et d'intégration urbaine. »²⁶

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

La CNAC a ainsi autorisé les projets suivants :

- « **Considérant que le projet consiste à créer un supermarché en lieu et place d'une station essence désaffectée et d'un parc de stationnement de 300 places qui s'étend actuellement sur 6 niveaux et qui accueillait jusqu'en 2009 un garage ; que cette demande intervient dans le cadre d'un projet mixte de requalification et de rénovation complète d'un bâtiment vétuste, source de nuisances et présentant des risques notamment incendie ; qu'il participera à une diversification des activités du quartier ; que le bâtiment se verra ainsi transformé en espace multifonctionnel, le commerce étant complété d'une résidence hôtelière et d'un espace sport sur plusieurs niveaux** » (CNAC, 18 février 2021, P 02749 75 20T) ;
- « **Considérant que le projet s'implante au sein du bâtiment existant à l'emplacement de deux cellules vacantes antérieurement occupées par une salle de sport et un restaurant et qui ont été rassemblées ; que le projet aura pour effet de résorber une friche commerciale au sein de l'ensemble commercial, sans consommation d'espace supplémentaire** » (CNAC, 4 mars 2021, D 02599 44 20T) ;
- « **Considérant que la réalisation du projet permettra la résorption d'une friche industrielle (usine qui n'est plus en activité) non polluée et la réhabilitation d'une entrée de ville** » (CNAC, 1^{er} avril 2021, 2046DRRR) ;
- « **Considérant que le projet consiste en une extension de 617 m² du magasin, pour porter sa surface de vente totale à 1 319 m² ; que cette extension se fera par reprise de la cellule mitoyenne, ancienne salle de sport, en friche depuis 5 ans** » (CNAC, 29 avril 2021, P 02847 91 20RT) ;
- « **Considérant que le projet améliorera l'entrée de ville puisqu'il permettra la reprise d'un ancien bâtiment industriel actuellement en friche ; que celui-ci sera dépollué avant la réalisation du projet** » (CNAC, 10 juin 2021, P 03146 38 21RT) ;
- « **Considérant que le projet consiste en une extension de 343,82 m² de la surface de vente d'un supermarché à l'enseigne « S*** » ; que cette extension se fera essentiellement sur la surface actuellement dédiée aux réserves du supermarché ; que celles-ci seront transférées dans un ancien entrepôt situé sur le terrain mitoyen à celui du « S*** », actuellement à l'état de friche** » (CNAC, 24 juin 2021, P 02850 18 20RT) ;

²⁶ CAA Douai, 26 janvier 2021, n° 19DA02176.

L'examen des projets par la CNAC

- « **Considérant que le projet permettra la suppression d'une friche commerciale et le réemploi d'une partie des salariés de l'ancien restaurant** » (CNAC, 24 juin 2021, D 02671 71 20R) ;
- « **Considérant que le projet porte sur la création d'un point permanent de retrait qui sera intégré à un magasin « O*** » situé rue de la Gare, à C***, au sein de la zone d'activités des B*** ; que le projet permettra de résorber une friche commerciale, précédemment occupée par un magasin « O*** M*** » ; que ce projet s'implantant sur une zone déjà dédiée aux commerces, est compatible avec les orientations du Schéma Directeur de la Région Ile de France (densification de l'existant)** » (CNAC, 22 juillet 2021, D 03489 78 20N) ;
- « **Considérant que le projet permet de reprendre une friche industrielle et commerciale qui accueillait notamment un magasin « L*** » de 700 m² de surface de vente ; que les communes de B*** et de V*** comportent peu de commerces de proximité en raison de la polarisation exercée par la zone commerciale « Rives d'A*** », l'impact du projet sur lesdites centralités sera limité** » (CNAC, 16 septembre 2021, 3484DRR) ;
- « **Considérant que dans le cadre du projet de rénovation urbaine, la galerie commerciale attenante au projet a vocation à être détruite afin d'être déplacée en face du site actuel, de l'autre côté de l'avenue S*** ; que le pétitionnaire précise la répartition des actuelles cellules occupées ou vacantes ; qu'en outre, le projet de rénovation urbaine prévoit d'ores et déjà l'affectation envisagée des futures cellules commerciales de ladite galerie qui sera édifiée sous la maîtrise de l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA)** » (CNAC, 16 septembre 2021, P 03372 33 21RT) ;
- « **Considérant que le pétitionnaire a indiqué que les trois cellules commerciales actuellement vacantes, situées dans la galerie marchande, seront reprises par un pressing, une cordonnerie et pour l'extension d'un salon de coiffure ; qu'il a également précisé que la cellule commerciale de 99 m² prévue sera occupée par un commerce spécialisé dans la vente et la réparation de cycles** » (CNAC, 30 septembre 2021, P 03542 62 20N) ;
- « **Considérant que le projet reprend une friche occupée auparavant par une société de transports, dont les parcelles sont en partie imperméabilisées** » (CNAC, 25 novembre 2021, P 03545 72 21RT) ;
- « **Considérant que le projet consistant à démolir le bâtiment actuel, peu attractif et partiellement vacant le déménagement de l'enseigne « C*** » en juillet 2020, permettant de résorber une friche commerciale** » (CNAC, 15 décembre 2021, P 03540 31 21RT).

La Cour administrative d'appel de Versailles a considéré, concernant le projet d'extension de 7 650 m² d'un village de marques, qu'« Il ressort des pièces du dossier que l'extension s'implante sur un terrain de 20 314 m², situé en continuité de la zone commerciale existante, **présentant la caractéristique d'une "dent creuse" et qui se situe en bordure de l'A***, sur une parcelle en friche, ne présentant aucun intérêt environnemental et classée en zone AUc, destinée à accueillir des commerces dans le cadre d'une zone d'aménagement concertée.** »²⁷

²⁷ CAA Versailles, 5 août 2021, n° 18VE02349.

A contrario, le risque de générer une friche commerciale a participé à une appréciation défavorable des effets de certains projets :

- « **Considérant que huit cellules commerciales sur trente-cinq, soit un tiers, sont actuellement vacantes dans la galerie marchande de l'hypermarché « E*** » sise au sein de l'ensemble commercial considéré ; que cette situation, qui traduit la fragilité de ladite galerie marchande, est de nature à questionner la viabilité de tout nouveau projet d'extension dudit ensemble commercial ; que le pétitionnaire n'apporte aucun argument quant à la possibilité d'une relocalisation du présent projet au sein de la galerie marchande en lieu et place des huit cellules vacantes** » (CNAC, 21 janvier 2021, P 02395 60 20T) ;
- « **Considérant que malgré le fait que le pétitionnaire, nonobstant sa qualité de locataire du magasin existant, affirme que des preneurs seraient intéressés quant à l'ancien magasin sis sur la commune de B***, aucun élément n'a été fourni quant à une reprise ferme et définitive dudit local ; qu'il subsiste ainsi un risque significatif d'apparition d'une friche commerciale induite par la réalisation du projet** » (CNAC, 4 février 2021, P 02317 33 20 T) ;
- « **Considérant que le projet prévoit le déplacement du magasin « V*** » de 90 mètres pour prendre place sur un site actuellement occupé par une station de lavage automobile ; que, si le pétitionnaire mentionne avoir pris contact avec un « commercialisateur » pour la reprise du local actuellement occupé par l'enseigne « V*** », cette reprise présente un caractère incertain ; que le projet est ainsi susceptible de générer l'apparition d'une friche commerciale ; que, parallèlement, le taux de vacance commerciale sur les 4 communes limitrophes est de l'ordre de 17,4 % avec 57 cellules commerciales vacantes selon l'analyse d'impact jointe au dossier de demande** » (CNAC, 4 février 2021, P 02391 80 20T) ;
- « **Considérant que les enseignes « L*** » et « C*** » sont déjà présentes dans la zone et se déplaceront au sein du projet ; qu'à ce jour, la reprise de leurs locaux actuels n'est pas garantie ; qu'ainsi la réalisation du projet pourrait générer l'apparition de deux nouvelles friches commerciales sur le territoire ; que par ailleurs, l'implantation d'un magasin alimentaire bio n'est pas non plus certaine, au sein de la cellule de 1 370 m² prévue au projet ; qu'ainsi la cellule pourrait rester vacante** » (CNAC, 1^{er} avril 2021, P 03194 68 20T) ;
- « **Considérant que le devenir du local actuel de l'enseigne « C*** » situé dans l'ensemble commercial voisin n'est pas formalisé par un accord de reprise de bail ; que le risque de création d'une friche commerciale n'est pas écarté** » (CNAC, 10 juin 2021, P 03151 19 20RT).

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. Ont ainsi recueilli un avis favorable les projets suivants :

- « **Considérant que le projet prendra place au sein d'un bâtiment existant, dont l'activité de l'enseigne qui l'occupe (« C*** ») sera déménagée, évitant ainsi la création d'une friche** » (CNAC, 4 mars 2021, P 01987 36 20T) ;

L'examen des projets par la CNAC

- « **Considérant que le projet permettra de reprendre le local en friche d'un ancien supermarché ; qu'il s'implantera sur un terrain déjà artificialisé, sans imperméabilisation supplémentaire ; que, par ailleurs, un compromis de vente a été signé entre l'enseigne et la commune pour le rachat de l'actuel terrain d'implantation du magasin ; qu'ainsi le déménagement du supermarché ne conduira pas à la création d'une friche commerciale au sein de la ZA R*** Sud** » (CNAC, 1^{er} avril 2021, P 02350 63 20T) ;
- « **Considérant que le projet consiste en l'extension d'un ensemble commercial par création d'un supermarché « A*** » au sein d'une zone d'activités située à 1,4 kilomètre du centre-ville de W*** et à 3,1 kilomètres du centre-ville de R*** ; que le projet prévoit le déplacement de l'actuel supermarché « A*** » de 925 m², situé à 2 kilomètres ; que le pétitionnaire a joint à son dossier une lettre d'intention de la société « I*** » pour la reprise du local actuellement occupé** » (CNAC, 10 juin 2021, P 03297 59 20T) ;
- « **Considérant que le projet s'implante sur une parcelle déjà urbanisée, prenant place sur une friche commerciale existante depuis 2014 ; que l'actuel supermarché « L*** » sera fermé dans le cadre du projet et repris par la société « M*** I*** » afin d'y aménager son « show-room »** » (CNAC, 24 juin 2021, P 03437 47 20N) ;
- « **Considérant que le projet entraînera la fermeture de l'actuel supermarché « L*** » ; que la mairie de C*** a signé un pacte de préférence le 27 mai 2021 pour la reprise du magasin délaissé par l'enseigne et l'acquisition du terrain ; qu'une délibération a été signée le 1^{er} juillet 2021 par le conseil municipal pour l'approuver ; que la promesse de vente entre la société « L*** » et la mairie de C*** a été signée le 12 octobre 2021** » (CNAC, 9 décembre 2021, P 03732 66 21N).

En application des dispositions de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique dite « ELAN », la CNAC s'assure également que le pétitionnaire conduit pour chaque projet une analyse prouvant que le projet ne peut s'implanter ni sur une friche de centre-ville, ni sur une friche de périphérie :

- « **Considérant qu'il ressort de l'analyse d'impact sur les effets du projet sur les centres-villes, annexée au dossier de demande, une liste de 18 friches existantes dans le périmètre des communes de C*** et de M*** ; qu'il apparaît que tous les efforts pour s'assurer que le projet n'aurait pas pu être implanté dans une des friches, n'ont pas été réalisés** » (CNAC, 18 février 2021, P 02953 82 20 N) ;
- « **Considérant que l'analyse d'impact transmise par le pétitionnaire fait apparaître l'existence de plusieurs friches sur la commune d'Y*** susceptibles de pouvoir accueillir les équipements commerciaux prévus dans le présent projet ; que l'analyse mentionne également la fermeture récente de magasins « La Ch*** » et « La E*** » à moins de deux kilomètres du site du projet ; que la réalisation du projet ne permettra pas de résorber ces friches** » (CNAC, 18 février 2021, P 02777 76 20N) ;
- « **Considérant que l'analyse d'impact jointe au dossier de demande d'autorisation d'exploitation commerciale fait ressortir que de nombreuses cellules commerciales, allant jusqu'à 9 000 m² de surface de vente, sont vacantes au sein de la zone commerciale de P*** ; que de plus, le projet, bien que permettant la résorption de deux cellules vacantes, consiste malgré tout à démolir un bâtiment existant afin d'édifier un nouveau bâtiment d'une surface plus conséquente ; qu'ainsi, le projet revient à densifier une zone où la vacance commerciale restera significative ; que de surcroît, le porteur de projet n'expose**

pas explicitement les raisons pour lesquelles le nouveau supermarché ne serait pas en mesure de s'implanter dans une autre cellule vacante de la zone commerciale considérée sans démolir celle-ci » (CNAC, 29 avril 2021, P 02813 31 20 RD) ;

- *« Considérant que 15 friches ont été recensées dans l'environnement proche du site, notamment dans les pôles commerciaux existants « P*** » et « E*** » ; qu'il résulte de l'analyse d'impact qu'aucune ne pourrait accueillir le projet ; que cependant la création de ce nouveau pôle commercial, dans un secteur connaissant une évolution commerciale défavorable avec la présence de friches dans des centres commerciaux, ne contribuera pas à la pérennisation du tissu commercial de la zone de chalandise » (CNAC, 25 novembre 2021, P 03552 37 21RT).*

Par un arrêt concernant l'extension de 630 m² d'un supermarché, la CAA de Lyon rappelle que *« D'autre part, les dispositions ajoutées au I de l'article L. 752-6 du Code de commerce par la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018, telles qu'interprétées par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2019-830 QPC du 12 mars 2020, poursuivent l'objectif d'intérêt général de favoriser un meilleur aménagement du territoire et, en particulier, de lutter contre le déclin des centres-villes. Elles se bornent à prévoir un critère supplémentaire pour l'appréciation globale par les commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC) des effets du projet sur l'aménagement du territoire et ne subordonnent pas la délivrance de l'autorisation à l'absence de toute incidence négative sur le tissu commercial des centres-villes. L'analyse d'impact prévue par le III du même article vise à faciliter l'appréciation des effets du projet sur l'animation et le développement économique des centres-villes et de l'emploi et n'institue aucun critère d'évaluation supplémentaire d'ordre économique. Enfin, les dispositions du IV de l'article L. 752-6, relatives à l'existence d'une friche en centre-ville ou en périphérie, ont pour seul objet d'instituer un critère supplémentaire permettant d'évaluer si, compte tenu des autres critères, le projet compromet la réalisation des objectifs énoncés par la loi. Ces dispositions n'ont pas pour effet d'interdire toute délivrance d'une autorisation au seul motif qu'une telle friche existerait. »*²⁸

2. Consommation économe de l'espace

Les projets doivent faire preuve de compacité, en veillant soit à convertir des surfaces existantes en surfaces de vente, soit à limiter dans la mesure du possible la consommation de surfaces nouvelles. 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.

Elle a réservé un avis favorable aux projets suivants, considérés comme vertueux en matière de consommation économe de l'espace :

- *« Considérant qu'en réponse au premier considérant de la CNAC dans sa décision du 29 octobre 2020, le parc de stationnement, mutualisé pour l'ensemble des commerces du pôle a été réduit de 287 à 240 places de stationnement, toutes traitées en revêtement perméable » (CNAC, 18 mars 2021, P 03159 02 19N) ;*
- *« Considérant que le parking de l'ancien magasin « J*** » comprenait 299 places de stationnement imperméables ; que leur nombre a été porté à 209 places (- 90 places), dont 74 perméables, en evergreen (925 m²) ; que 4 places seront réservées aux personnes à mobilité réduite (PMR), 16 places seront prévues pour les véhicules électriques ou hybrides rechargeables (dont une parmi les 4 places PMR), et 5 places seront réservées aux familles ;*

²⁸ CAA de Lyon, 29 avril 2021, n° 20LY02174.

L'examen des projets par la CNAC

qu'enfin, 20 places sont prévues pour les cycles ; que le projet sera donc, relativement au parc de stationnement, **plus économe de l'espace que l'état existant et proposera des places dédiées, ce qui n'était pas le cas jusqu'alors** » (CNAC, 15 avril 2021, P 02488 71 20T) ;

- « Considérant que le parc de stationnement actuel **sera réduit** dans le cadre du projet, passant de 240 à 208 places dont 183 seront réalisées en revêtement perméable, 6 places seront dédiées à la recharge des véhicules électriques ; qu'un parc à vélos de 10 places sera installé sur le site » (CNAC, 24 juin 2021, P 03052 36 21RT) ;
- « Considérant que le nouveau projet prévoit une nouvelle organisation des places de stationnement ; qu'il est prévu une réduction du nombre de pistes de ravitaillement à 6 unités et 122 m² d'emprise au sol affectés au retrait des marchandises ; que **la différence de surface est désormais affectée aux espaces verts qui s'étendront sur 295 m²** » (CNAC, 22 juillet 2021, D 03489 78 20N).

Le juge administratif tient également compte du critère de consommation économe de l'espace. Ainsi, il a ainsi l'avis défavorable de la CNAC concernant la création d'un ensemble commercial de 3 000 m² de surface de vente, considérant qu'« il ressort des pièces du dossier que le projet de la SAS R*** de création d'un hypermarché rue de M*** à R*** **est fondée sur la réutilisation des bâtiments d'un ancien garage de réparation automobile implantés sur un terrain en grande partie imperméabilisé**. Selon les éléments du dossier de demande, repris par le rapport d'instruction présenté à la Commission nationale d'aménagement commercial, **le projet doit permettre de densifier le bâti, actuellement constitué de plusieurs bâtiments implantés de manière disparate, tandis que les espaces d'exposition et de stockage des marchandises ont été conçus afin de limiter au maximum la consommation d'espace**. La surface occupée par les réserves est désormais de 1 953 mètres carrés au rez-de-chaussée et de 1 078 mètres carrés à l'étage, contre respectivement 2 647 et 568 mètres carrés dans le cadre du précédent projet, qui avait été considéré peu économe d'espace par la commission nationale. L'hypermarché et le local commercial s'étendent respectivement sur une surface de 2 900 et de 100 mètres carrés, sur un terrain d'assiette de 38 695 mètres carrés, comprenant en outre un parc de stationnement de 164 places, dont 4 places réservées aux personnes à mobilité réduite, 5 places équipées pour les véhicules électriques, 19 places précablées et 4 places dévolues aux familles nombreuses, une station-service, trois accès pour véhicules légers et une cour de livraison aménagée au sein d'une bande verticale étroite de la partie sud-est décrite comme peu exploitable pour d'autres usages, ainsi que deux accès réservés aux livraisons, le reste du foncier étant constitués d'espaces verts ou végétalisés. La surface totale du terrain d'assiette a été réduite de 6 284 mètres carrés par rapport à celle du projet précédent, ayant donné lieu à un avis défavorable de la Commission nationale d'aménagement commercial et le nombre de places de stationnement diminué de 180 à 164 places. Eu égard à la nature et aux caractéristiques du commerce en cause ainsi qu'à son implantation sur le site préexistant d'une friche commerciale, et compte tenu de l'aménagement des bâtiments, de la ventilation des espaces d'exposition et de stockage en intérieur, de la répartition et de la surface des services proposés à l'extérieur ainsi que de l'importance des espaces végétaux couvrant le reste du terrain d'assiette, **et alors même qu'une compacité plus importante aurait pu être obtenue, le cas échéant, par la création de niveaux supérieurs, notamment pour le parc de stationnement**, la Commission nationale d'aménagement commercial s'est livrée à une appréciation inexacte du respect des objectifs de la loi en estimant que le projet était de nature à compromettre l'objectif de consommation économe de l'espace. »²⁹

²⁹ CAA Bordeaux, 8 juillet 2021, n° 19NC01188.

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 la réalisation de cette extension n'aura pas d'effet négatif en termes d'imperméabilisation des sols ; que le projet remplit l'objectif de compacité, puisqu'il sera réalisé sur 4 niveaux de construction dont 2 dédiés au stationnement ; que plus de 10 % des places seront équipées d'une borne de recharge pour les véhicules électriques, soit 118 pour le projet et 177 pour l'intégralité de l'ensemble commercial* » (CNAC, 1^{er} avril 2021, 2046DRRR) ;
- « *Considérant que, dans le cadre de la réalisation du projet, le pétitionnaire prévoit le réaménagement du parc de stationnement sur 3 niveaux et une augmentation du nombre de places de 312 à 349 unités ; que 175 places soient couvertes et 38 places en extérieur seront traitées en pavés type Ecovégétal, permettant une infiltration des eaux pluviales* » (CNAC, 15 avril 2021, P 03233 74 19T) ;
- « *Considérant que le projet prévoit le réaménagement du parc de stationnement avec la construction d'un parking en silo proposant 1 238 places sur 3 niveaux et un parking en sous-sol de 1 799 places ; que l'actuel parking de plain-pied sera supprimé pour permettre l'extension du bâtiment commercial* » (CNAC, 12 mai 2021, P 03342 78 20N) ;
- « *Considérant (...) que la réalisation d'un parc de stationnement de 291 places en silo (sur 415 emplacements projetés) participera à la compacité du projet* » (CNAC, 16 septembre 2021, 3484DRR) ;
- « *Considérant que le projet prévoit une augmentation de la surface de vente de 20,77 % pour une augmentation de l'emprise au sol de 13,94 % ; qu'il prévoit la création d'un parking en étage permettant de créer 130 nouveaux emplacements sans nécessiter d'imperméabilisation ; qu'ainsi le projet présente des qualités de compacité* » (CNAC, 30 septembre 2021, P 03349 67 21RT).

La Cour de Lyon a considéré, concernant l'extension de 2 667 m² d'un ensemble commercial pour porter sa surface de vente totale de 3 559 m² à 6 226 m², qu'« *il ressort des pièces du dossier que l'extension de l'ensemble commercial sera réalisée dans la continuité du bâtiment existant et sur une partie du parking actuel ainsi qu'à la place d'un espace de stockage. La création d'un parking aérien permettra l'implantation de nouvelles places de stationnement. Ainsi, contrairement à ce que soutient la requérante, ce projet qui n'est pas consommateur d'espace, ne devra entraîner l'imperméabilisation d'aucune surface supplémentaire.* »³⁰

³⁰ CAA Lyon, 27 mai 2021, n° 19LY04623.

L'examen des projets par la CNAC

La Commission a motivé des avis défavorables pour des projets d'équipements commerciaux peu vertueux en matière de consommation d'espace, notamment de stationnement :

- « *Considérant que le projet prend place sur un terrain viabilisé en 2018 d'une surface de 43 501 m² entièrement perméable ; qu'il prévoit la construction d'un magasin d'une surface de plancher de 9 256 m² développant une surface de vente intégralement de plain-pied ; qu'il prévoit la construction d'un parc de stationnement intégralement de plain-pied et l'affectation de 7 022 m² de surface de plancher aux surfaces de stationnement ; que le projet fait insuffisamment preuve de compacité* » (CNAC, 21 janvier 2021, P 02122 17 20T) ;
- « *Considérant que le parc de stationnement, de 86 places, ne sera pas modifié dans le cadre de la réalisation du projet, à l'exception de la transformation de 10 places classiques en 2 places équipées et 8 pré équipées pour le rechargement des véhicules électriques et hybrides ; qu'aucune place perméable ou aucun espace ne seront créés, le parking étant entièrement imperméabilisé ; que les conditions de livraisons sont peu sécurisées sur le parking* » (CNAC, 21 janvier 2021, D 02515 88 20T) ;
- « *Considérant que le parking aérien offre aujourd'hui 321 places dont 37 pour le personnel, 4 places électriques et 8 places PMR ; que le projet ne propose pas de rénovation ou perméabilisation de ces places ; que si le pétitionnaire a indiqué, devant la Commission nationale, que 40 places de stationnement seraient réaménagées en revêtement perméable, ce réaménagement reste limité et ne présente pas un caractère certain, aucune demande de permis de construire modificatif n'ayant été transmise* » (CNAC, 18 mars 2021, P 02398 01 20T) ;
- « *Considérant que le projet prévoit une activité de vente à emporter par une cour des matériaux accessible en véhicule individuel ; que le projet prévoit cependant une augmentation du nombre de places de stationnement de 142 à 178 unités ; que la nécessité d'augmenter le nombre d'emplacements de stationnement n'est pas justifiée* » (CNAC, 1^{er} avril 2021, P 02794 50 20T) ;
- « *Considérant que l'ensemble commercial dispose d'un parc de stationnement conséquent, de plain-pied, de 549 places ; que malgré la présence d'une bande perméable en calcaire à l'avant de chaque place de stationnement, aucune n'est intégralement réalisée en matériau perméable ; que le parc de stationnement et les voies de circulation resteront donc majoritairement en enrobé ; qu'ainsi l'artificialisation du site d'implantation du projet reste considérable* » (CNAC, 12 mai 2021, D 02880 18 20RT) ;
- « *Considérant que le projet ne fait pas preuve de compacité, malgré les efforts réalisés par le pétitionnaire pour limiter l'imperméabilisation des sols ; qu'il participera au mitage du territoire puisqu'il conduira à transférer les magasins « L^{***} » et « P^{***} », ainsi que le centre automobile « M^{***} » sur des parcelles voisines, actuellement peu imperméabilisées ; qu'en outre, ce déplacement conduira à la création de parcs de stationnement supplémentaires, en face de ces enseignes ; que bien que le pétitionnaire ait pris l'initiative de diminuer le nombre total de places de stationnement, il n'en reste pas moins que les parcs de stationnement ne seront pas mutualisés et participeront à l'artificialisation du territoire* » (CNAC, 27 mai 2021, P 03079 22 21RD) ;

- « *Considérant que malgré le fait que le pétitionnaire a pris la décision, en cours d'instruction devant la CNAC, de diminuer le nombre de places de stationnement de 130 à 119, la taille du parc de stationnement reste importante (+ 60 %) et n'est pas de nature à garantir des efforts en matière de compacité du projet ; que le projet vise notamment à agrandir un supermarché ayant ouvert ses portes en 2017, sur 998 m² de surface de vente, suite à l'obtention d'un permis de construire sans autorisation d'exploitation commerciale du fait que la réalisation de cet équipement ne nécessitait alors pas la délivrance d'une telle autorisation ; que cet équipement commercial a néanmoins été conçu en détenant d'ores et déjà l'ensemble des caractéristiques permettant son agrandissement, sur un terrain d'une superficie de 19 279 m²* » (CNAC, 10 juin 2021, P 03103 84 20RT) ;
- « *Considérant que le parc de stationnement actuel est composé d'un total de 267 emplacements en revêtement imperméable ; que le projet ne prévoit pas d'effort de compacité ou de perméabilisation* » (CNAC, 24 juin 2021, P 02850 18 20RT) ;
- « *Considérant que le site d'implantation du projet, situé à 1,5 kilomètre du centre-ville de C***, est actuellement vierge de toute construction ; que si le pétitionnaire a réduit, après l'examen du dossier par la commission départementale d'aménagement commercial, le nombre de places de stationnement, de 78 à 62 unités qui devraient être végétalisées, le projet entraînera une consommation supplémentaire de l'espace ; que de surcroît, il n'est prévu que 3 497 m² affectés aux espaces verts, soit 26,2% du foncier* » (CNAC, 24 juin 2021, P 03262 35 21RT) ;
- « *Considérant que le projet ne permet pas une optimisation optimale de l'usage du foncier disponible ; que l'implantation du bâti et du parc de stationnement frontal, au milieu du terrain d'assiette, n'est pas de nature à assurer la compacité globale du projet ; qu'ainsi, le projet emporte l'imperméabilisation d'environ 60% de la superficie du terrain d'assiette* » (CNAC, 8 juillet 2021, P 03326 01 21RT) ;
- « *Considérant que le parc de stationnement de l'ensemble commercial, réalisé de plain-pied, compte 824 places, toutes imperméables ; que le projet ne prévoit ni réduction de sa taille, ni perméabilisation de certaines places ; que par ailleurs, malgré la réduction de l'emprise des bâtiments et l'augmentation des espaces verts, la surface imperméabilisée reste considérable puisqu'elle représente toujours 70,7 % de l'emprise foncière* » (CNAC, 8 juillet 2021, P 03350 66 21RT) ;
- « *Considérant que le parc de stationnement projeté est d'une ampleur trop importante telle qu'il en ressort du plan de masse projeté ; que l'emprise du parc de stationnement occuperait ainsi à elle-seule environ 4 000 m², soit environ le tiers de la superficie de l'unité foncière considérée ; que le pétitionnaire ne met en œuvre aucune solution permettant de garantir la compacité de l'aire de stationnement qui occupera de fait une importante partie du terrain, en totale dissociation avec le bâtiment principal* » (CNAC, 22 juillet 2021, P 03255 22 21RT) ;
- « *Considérant que le projet prévoit, en l'état de l'instruction par les services municipaux de la demande de permis de construire, l'aménagement d'un parc de stationnement estival de 56 places supplémentaires aménagées sur un espace engazonné de mélange terre/pierre ; que malgré l'intention du porteur de projet de renoncer à cet aménagement, la demande de permis de construire comporte toujours ledit parc de stationnement estival ; qu'ainsi*

L'examen des projets par la CNAC

le projet ne permet pas, en l'état de la demande de permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale, une consommation économe de l'espace, notamment en termes de stationnement » (CNAC, 16 septembre 2021, P 03377 33 21RT) ;

- *« Considérant que **le projet n'a qu'un effet marginal sur la réperméabilisation des sols, l'imperméabilisation passant de 95 % de la surface foncière totale à 93 %** ; que notamment sur les 814 places de stationnement, 17 seulement sont perméables » (CNAC, 30 septembre 2021, P 03435 49 21R) ;*
- *« Considérant que le projet emporte l'augmentation de la capacité du parc de stationnement d'environ 25 %, soit une extension de 505 m² ; que **les documents graphiques annexés à la demande font état d'une forte consommation foncière destinée au nouveau bâtiment ainsi qu'au parc de stationnement** ; que dès lors la compacité du projet n'est pas assurée ; qu'enfin, le pétitionnaire indique que la totalité du parc de stationnement sera mutualisée à l'échelle de l'ensemble commercial sans toutefois faire part d'une saturation actuelle ou expliciter clairement les besoins induits par le nouveau projet » (CNAC, 14 octobre 2021, P 03372 33 21RT).*

La Cour de Douai a confirmé l'avis défavorable rendu par la CNAC pour la création d'un ensemble commercial de 28 548 m², considérant qu' *« il ressort des pièces du dossier que le projet de la société P*** prévoit **une implantation sur des parcelles actuellement vierges de toute construction, jusqu'alors dédiées à une activité agricole**. S'il ressort des pièces du dossier qu'environ 30 % du terrain d'assiette du projet sera consacré aux espaces verts et que l'emprise au sol des surfaces affectées aux aires de stationnement sera d'environ 30 000 m² pour une superficie de vente de 28 548 m², **le projet en litige entraînera une artificialisation des sols de 66 966 m². La seule circonstance que le schéma de cohérence territoriale du pays du G*** ait défini à l'endroit du site d'implantation du projet une zone d'aménagement commercial n'est pas de nature à justifier une consommation de l'espace d'une telle importance**. A cet égard, la société P* ne saurait utilement se prévaloir des avis favorables rendus par les différentes personnes publiques associées sur le projet de schéma de cohérence territoriale. Par suite, le projet en litige est de nature à entraîner une consommation excessive de l'espace, en méconnaissance du b) du 1^o du I de l'article L. 752-6 du Code de commerce. »³¹*

3. Effets sur l'animation de la vie urbaine

La préservation des centres-villes est devenue une préoccupation majeure de la CNAC. La loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique dite « ELAN » est venue renforcer l'analyse des effets des projets avec l'ajout d'un nouveau critère, qui est de fait examiné concomitamment avec le critère des effets du projet sur l'animation de la vie urbaine. La CNAC examine si le projet contribue à la préservation ou à la revitalisation du tissu commercial du centre-ville de la commune d'implantation, des communes limitrophes et de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la commune d'implantation est membre.

La Commission examine de manière approfondie la vitalité commerciale des lieux d'implantation, grâce notamment à l'analyse d'impact réalisée par un organisme indépendant et transmise à l'appui du dossier de demande et; depuis le 1^{er} janvier 2020, cette analyse d'impact est obligatoire pour tout projet.

³¹ CAA Douai, 26 janvier 2021, n° 19DA02176.

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. L'absence d'information sur les futures activités des cellules projetées ne permet pas toujours d'appréhender les effets du projet en termes d'animation urbaine.

Ainsi, la Commission a émis un avis défavorable pour certains projets :

- « *Considérant que le projet se situe route de P***, au nord-ouest de la commune de P***, à 600 mètres, soit 3 minutes en voiture du centre-ville ; que l'ensemble commercial considéré fait partie de la zone commerciale dite « Les P*** » qui accueille une cinquantaine de magasin ; que huit cellules commerciales sur trente-cinq, soit un tiers, sont actuellement vacantes dans la galerie marchande de l'hypermarché « E*** » sise au sein de l'ensemble commercial considéré ; que cette situation, qui traduit la fragilité de ladite galerie marchande, est de nature à questionner la viabilité de tout nouveau projet d'extension dudit ensemble commercial ; que le pétitionnaire n'apporte aucun argument quant à la possibilité d'une relocalisation du présent projet au sein de la galerie marchande en lieu et place des huit cellules vacantes ; que le dossier de demande ne fait pas état des éventuels impacts négatifs du projet sur les commerces de proximité limitrophes, notamment sur les boulangeries existantes du fait de l'installation d'une nouvelle enseigne « M*** » » (CNAC, 21 janvier 2021, P 02395 60 20T) ;*
- « *Considérant cependant que le projet prévoit la création d'un magasin d'articles de sport, d'une surface de vente de 1 430 m² ; que les éléments transmis par le pétitionnaire, et notamment l'analyse d'impact jointe au dossier, ne permettent pas à la commission nationale d'apprécier l'impact de la création d'un équipement d'une telle importance ; qu'en outre, que l'ensemble commercial se compose notamment de trois cellules commerciales vacantes ; que le pétitionnaire n'indique pas ce que deviendront ces trois cellules alors même que sa demande prévoit la création d'une nouvelle cellule commerciale d'une surface de vente de 99 m² sans plus de précision » (CNAC, 21 janvier 2021, P 02115 62 20T) ;*
- « *Considérant que le dossier du pétitionnaire ne propose aucun élément présentant la vitalité commerciale des centres-villes environnants ; qu'ainsi, les effets du projet sur l'animation de la vie urbaine ne peuvent être appréciés ; que cependant une convention ORT a été signée le 15 janvier 2020 par les communes de S***, ainsi que les communes voisines de L*** et S***, traduisant une perte de vitalité de l'appareil commercial de ces communes ; qu'ainsi, le taux de vacance commerciale est estimé à 32 % à S*** » (CNAC, 4 février 2021, P 02561 21 20T) ;*
- « *Considérant par ailleurs que l'analyse d'impact n'a été réalisée que par le biais de données trouvées sur quelques sites internet spécialisés dans l'immobilier, sans qu'aucun relevé de terrain ne soit réalisé ; que cette pratique ne reflète pas la réalité du secteur et qu'elle ne permet pas d'apprécier les effets du projet, qui participe de la création d'une nouvelle centralité en entrée de ville, sur les commerces du centre-ville de T*** et des alentours » (CNAC, 18 février 2021, D 02655 59 20T) ;*

L'examen des projets par la CNAC

- « **Considérant que l'absence de précisions quant à 3 enseignes qui s'implanteront au projet ne permet pas d'évaluer les effets que sa réalisation pourrait avoir sur les commerces du centre-ville de M^{***} et des autres communes de la zone de chalandise** » (CNAC, 4 mars 2021, P 02531 25 20T) ;
- « **Considérant que deux cellules commerciales sur cinq, soit 1 150 m² de surface de vente, n'ont toujours pas trouvé de preneurs au jour de la présente décision ; qu'il n'est ainsi pas possible, en l'état d'avancée du projet, d'apprécier convenablement l'ensemble des effets de ce dernier sur l'animation, la préservation des secteurs existants ainsi que l'articulation avec l'Opération de Revitalisation du Territoire en vigueur à M^{***}** » (CNAC, 18 mars 2021, P 02456 82 20 RT) ;
- « **Considérant que le nouveau projet, malgré un taux de vacance commerciale de 6 % sur la zone de chalandise, contribuera néanmoins à accroître un pôle commercial de périphérie au détriment de l'animation du centre-ville de M^{***} alors qu'il existe déjà plusieurs pôles commerciaux de périphérie autour de la commune ; que le développement de tels pôles aura pour effet de diminuer le nombre de candidats à l'installation commerciale en centre-ville ; que le projet prévoit d'étendre les rayons alimentaires, art de la table, culture et loisirs, bricolage, activités concernant 19 des 109 commerces de la commune de M^{***} et 52 commerces sur la zone de chalandise ; que le projet prévoit le développement de produits « bio » alors que deux magasins de ce type sont installés en centre-ville de la commune de M^{***} ; que, selon l'analyse d'impact transmise jointe au dossier du demandeur, le projet est susceptible d'impacter 32 commerces alimentaires et 13 commerces non alimentaires des centres villes de la zone de chalandise en matière d'emploi et de chiffre d'affaires** » (CNAC, 18 mars 2021, P 03069 85 20T) ;
- « **Considérant que, s'agissant des enseignes pressenties pour occuper trois cellules du projet, il n'existe pas de lettres d'intention de candidats fournies ce qui ne permet pas à la commission d'apprécier pleinement les effets du projet sur les centres-villes de la zone de chalandise ; que, concernant le devenir du site existant, le pétitionnaire avance vouloir trouver un repreneur avec des courriers d'intention des enseignes « L^{***} » et « A^{***} » fournies au dossier de demande, ou, à défaut, exploitera lui-même cette surface mais sous l'enseigne « N^{***} » ; que l'installation de telles enseignes, outre le présent projet, revient à ajouter de la surface de vente alimentaire potentielle avec de possibles effets sur le centre-ville** » (CNAC, 1^{er} avril 2021, P 03205 59 20R) ;
- « **Considérant que selon l'analyse d'impact annexée au dossier de demande, le taux de vacance commerciale dans le centre-ville de la commune de L^{***} est en augmentation à hauteur de 37,5 % (15 cellules vacantes sur 40) contre 32,5 % lors du premier examen du projet par la commission nationale (13 cellules vacantes sur 40) ; que selon la conclusion de ce document le projet aura un impact sur le phénomène de vacance commerciale ; que le projet prévoit la création d'une boulangerie traditionnelle, ce qui pourrait porter atteinte à la boulangerie exploitée dans le centre-ville de la commune de L^{***}** » (CNAC, 15 avril 2021, P 03243 22 21N) ;
- « **Considérant qu'au regard de l'augmentation de près du double de la surface de vente du commerce « L^{***} », le projet est de nature à impacter les équilibres commerciaux au sein de la zone de chalandise considérée ; qu'en effet l'étude sur les comportements d'achat des habitants de commune de L^{***} montre qu'ils se tournent vers les supermarchés de la commune d'implantation pour des achats courants alimentaires et qu'ils se rendent dans**

*les hypermarchés environnants pour y trouver une offre alimentaire plus étoffée et d'autres produits non proposés en supermarché ; qu'il apparaît donc que le projet de création du supermarché « L*** », n'est pas de nature à compenser ou remplacer les achats effectués en hypermarché et n'est pas susceptible de réduire l'évasion d'achat vers les hypermarchés environnants, mais plutôt de renforcer la concurrence locale » (CNAC, 12 mai 2021, P 03244 13 20RD) ;*

- *« Considérant que les commerces de proximité des centralités notamment des communes de C*** et de M*** restent fragiles comme en témoignent les nombreux programmes de soutien dans le secteur (ORT à C***, programme « Petites Villes de Demain » à M***) ; que l'analyse d'impact jointe au dossier ne permet pas d'apprécier à sa juste hauteur l'articulation du projet d'agrandissement du supermarché (basé notamment sur un développement de nouvelles gammes pouvant potentiellement être en concurrence avec celles proposées dans les commerces de proximité) avec la préservation et la revitalisation des centres villes en difficulté » (CNAC, 10 juin 2021, P 03103 84 20RT) ;*
- *« Considérant que le pétitionnaire reste silencieux sur le fait que le service « drive » est déjà proposé sur son site internet alors que le dossier de demande d'autorisation d'exploitation commerciale indique qu'aucun équipement de ce genre n'existe à l'heure actuelle ; que de surcroît, le pétitionnaire ne fournit aucune information quant à l'organisation propre ainsi qu'à l'impact du « drive » projeté sur les commerces de centre-ville » (CNAC, 10 juin 2021, P 03103 84 20RT) ;*
- *« Considérant qu'en outre, la création de cellules d'une taille comparable à celle des commerces de centre-ville risque de fragiliser les commerces de centre-ville de Po*** et de Pe***, dont le taux de vacance atteint respectivement 18 % et 16,5 % ; qu'en favorisant l'attractivité de la périphérie, elle pourrait créer un déséquilibre en défaveur des centres-villes et nuire aux efforts engagés par les pouvoirs publics locaux pour redynamiser le centre-ville de Pe*** par la mise en œuvre d'une ORT (opération de revitalisation du territoire) » (CNAC, 8 juillet 2021, P 03350 66 21RT) ;*
- *« Considérant que la commune est signataire depuis le 23 avril 2021 du dispositif « Petites Villes de Demain », lequel vise à redynamiser les centres-bourgs, et notamment les 53 commerces encore en activité qui s'y trouvent, des 9 communes déléguées qui composent la commune nouvelle de L*** ; que cet objectif est contradictoire avec l'implantation d'une nouvelle enseigne de supermarché en périphérie ; que le projet ne contribue pas à la préservation du tissu commercial de centre-ville » (CNAC, 16 septembre 2021, P 03435 49 21R) ;*
- *« Considérant que l'analyse d'impact annexée au dossier de demande ne permet pas à la commission d'apprécier les effets de la création de 7 cellules commerciales sur les centres villes des communes de la zone de chalandise, dont la commune d'implantation qui comprend actuellement 5 cellules commerciales dont une vacante ; que le projet aura nécessairement des effets sur l'ensemble de la commune de M***, bien qu'exclue partiellement de la zone de chalandise définie par le pétitionnaire, que par conséquent l'analyse d'impact ne permet pas d'apprécier les effets du projet sur cette commune ; qu'ainsi la commission n'est pas en mesure d'apprécier pleinement les effets du projet en matière de contribution à la préservation ou à la revitalisation du tissu commercial du centre-ville de la commune d'implantation et des communes limitrophes » (CNAC, 16 septembre 2021, P 03374 78 21RT) ;*

L'examen des projets par la CNAC

- « *Considérant que depuis le précédent passage du dossier devant la Commission nationale d'aménagement commercial, le pétitionnaire a fourni une lettre d'intérêt pour l'implantation d'un magasin bio, à l'enseigne « B*** », dans la cellule de 277 m² ; que dans le même temps, une des cellules vacantes du centre-ville de P*** a trouvé un repreneur avec l'installation récente d'un magasin bio ; que par ailleurs, le maire de P*** indique que la commune a initié la création d'un marché de producteurs bio et locaux sur son territoire ; que par conséquent, le présent projet qui prévoit l'implantation d'un magasin bio dans un ensemble commercial de périphérie, situé à 1 km du centre-ville de P***, commune rurale ne comptant qu'environ 4 400 habitants, est susceptible de fragiliser les commerces et producteurs du secteur du bio installés récemment au centre-bourg de P*** » (CNAC, 30 septembre 2021, 3837TR) ;*
- « *Considérant que le projet, présent sur le même site que d'autres enseignes commerciales projetées mais aussi conçu dans le cadre d'une même opération d'aménagement foncier et qui bénéficie de voiries spécialement conçues pour permettre à une même clientèle l'accès auxdits bâtiments commerciaux, s'intègre ainsi au sein d'un ensemble commercial au sens de l'article L. 752-3 du Code de commerce ; que le pétitionnaire a uniquement évalué les effets du projet de magasin de jardinerie pris isolément sans justifier de l'absence d'impacts négatifs du futur ensemble commercial projeté ; qu'il est ainsi impossible d'apprécier l'intégralité des conséquences globales du projet d'extension de l'ensemble commercial sur l'animation des secteurs existants » (CNAC, 14 octobre 2021, P 03493 49 21RT).*

La CAA de Lyon a confirmé l'avis défavorable de la CNAC concernant la création d'un supermarché de 1 805 m², considérant « *D'une part, si la requérante se prévaut de l'impact favorable du projet sur l'animation de la vie locale, il ressort des termes mêmes de l'avis de la commission nationale d'aménagement commercial que celle-ci a estimé ne pas pouvoir apprécier ce critère en l'absence d'étude d'impact présentée à ce titre par le pétitionnaire. De telles considérations, développées par la société S***, sont donc sans incidence sur la légalité de l'avis rendu. D'autre part, les dispositions figurant au e) du 1^o) de l'article L. 752-6 du Code de commerce n'ont ni pour objet, ni pour effet d'instituer des critères constitutifs d'un test économique, mais **ont pour seul objet de lutter contre le déclin des centres-villes et s'inscrivent dans un objectif d'aménagement du territoire.** La requérante reproche à la commission nationale d'aménagement commercial d'avoir estimé que l'extension importante de la surface de vente de l'équipement, de l'ordre de 105%, est de nature à avoir des incidences sur l'équilibre du tissu commercial de ce territoire. Il ressort des pièces du dossier que le projet porté par la société S*** comprend la création d'un supermarché à l'enseigne « C*** » d'une surface de vente de 1 805 m² et d'un « drive » destiné à remplacer sur une parcelle voisine de 200 mètres un supermarché existant à l'enseigne « C*** » d'une surface de vente de 880 m². **Le projet vise ainsi à doubler la surface de vente du supermarché existant alors que le projet se situe à quelques centaines de mètres du centre-ville de S*** et ses commerces. Dans ces conditions, et alors même que le taux de vacance du centre-ville de S*** est actuellement relativement faible, en estimant que le projet aurait des incidences sur l'équilibre du tissu commercial du territoire concerné, la commission nationale d'aménagement commercial n'a pas commis d'erreur d'appréciation.** »³²*

Le taux de vacance commerciale est également un indicateur pertinent 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

³² CAA Lyon, 15 avril 2021, n° 19LY03849.

centres-villes³³, 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) :

- « **Considérant que le centre-ville de S*** connaît un taux de vacance commerciale de 15 à 20 % ; qu'en outre, la population de la commune de S*** a diminué de 16,2 % entre 2008 et 2018 et celle de la zone de chalandise de 6,1 % ; que le projet ne contribuera pas à répondre à une demande supplémentaire et ne participera pas à l'animation urbaine ; qu'en revanche, il contribuera à fragiliser les commerces de proximité** » (CNAC, 4 février 2021, P 01980 18 20T) ;
- « **Considérant que la nouvelle implantation du magasin conduira à renforcer l'attractivité commerciale en périphérie du centre-ville et aura une incidence négative sur la revitalisation du tissu commercial des centres-villes de C*** et de M***, alors que les deux communes connaissent une importante vacance commerciale de respectivement 26 %, et 23 % ; que les deux communes ont intégré le dispositif « B*** » pour mettre en place une politique de redynamisation et de management de leur centre-ville** » (CNAC, 18 février 2021, P 02953 82 20N) ;
- « **Considérant que le taux de vacance commerciale s'élève actuellement à 23,64 % sur le secteur 2 de la commune de C*** (13 locaux vacants sur 55) et 20,69 % (6 locaux sur 29) sur la commune limitrophe de N*** ; que la commune de C*** a intégré le programme « Action cœur de ville » ; que le projet est susceptible d'avoir un impact défavorable sur les commerces de centre-ville** » (CNAC, 4 mars 2021, P 01634 08 20T) ;
- « **Considérant que le projet n'est pas de nature à permettre une redynamisation de la centralité de la commune de M*** dont la vacance commerciale s'élève à près de 43 % ; que ladite commune a fait part de son intention de bénéficier du programme « Petites Villes de Demain » ; qu'ainsi, la réalisation du projet serait de nature à compromettre la réalisation de ce programme ; que de surcroît, le pétitionnaire ne présente aucune garantie permettant de s'assurer que le projet n'aura pas d'impacts négatifs sur la centralité de la commune de M*** dont les difficultés sont remontées par l'ensemble des partenaires institutionnels locaux** » (CNAC, 1^{er} avril 2021, P 02668 17 20RT) ;
- « **Considérant cependant qu'entre 2008 et 2018, la population est en baisse de 1 % sur la zone de chalandise et de 6,1 % sur la commune de B*** ; que le projet ne répondra pas à une demande résultant d'une augmentation de la population ; que le taux de vacance commerciale sur la commune de B*** s'élève à 11,8 % dont 15 % pour le cœur marchand ; que le projet aura une influence préjudiciable sur l'attractivité des commerces de centre-ville et sur l'animation de la vie locale** » (CNAC, 10 juin 2021, P 03151 19 20RT) ;
- « **Considérant que le taux de vacance commerciale sur la commune de B*** est de 16 % soit 30 cellules vacantes sur 200 ; que la commune fait actuellement l'objet d'un dispositif d'opération de revitalisation de territoire ; que le projet est de nature à porter atteinte à la réalisation des objectifs de ce dispositif** » (CNAC, 24 juin 2021, P 02850 18 20RT) ;

³³ Rapport « La revitalisation commerciale des centres-villes », Inspection des finances et Conseil général de l'environnement et du développement durable, juillet 2016.

L'examen des projets par la CNAC

- « *Considérant que la vacance commerciale est estimée à 10 % dans le centre-ville de V*** et à 15 % pour le cœur historique ; qu'une bonne dynamique a été constatée sur le renouvellement des commerces ; que la zone de chalandise a connu une augmentation de sa population de 8,4 % et la commune d'implantation de 20,7 %* » (CNAC, 8 juillet 2021, P 03490 69 20N) ;
- « *Considérant que malgré le fait que le projet n'emporte aucune construction de galerie commerciale attenante, son impact sur les centralités existantes pourrait s'avérer négatifs dans la mesure où la présente création aura pour effet de renforcer une zone commerciale de périphérie ; que de multiples dispositifs institutionnels d'aide dont le Fond d'Intervention pour les Services, l'Artisanat et le Commerce ont ainsi été ou sont encore déployés à S*** où le taux de vacance commerciale constatée est de 24,1 % (157 cellules vacantes sur 651) ; que le projet est ainsi de nature à déstabiliser le commerce de centres villes des communes limitrophes* » (CNAC, 22 juillet 2021, P 03255 22 21RT) ;
- « *Considérant que le dossier de demande d'autorisation d'exploitation commerciale et l'analyse d'impact jointe relèvent une fragilité commerciale certaine à R*** ; qu'ainsi, 25 % de vacance commerciale est relevée au centre-bourg (soit 25 cellules vacantes, dont uniquement 2 alimentaires, sur 100 repérées) ; que de surcroît, les débats en CDAC révèlent également qu'un supermarché à l'enseigne « L*** » a récemment fermé ses portes à R***, pouvant être ainsi le signal supplémentaire de la fragilité commerciale du secteur* » (CNAC, 14 octobre 2021, P 03372 33 21RT).

La Cour de Douai a confirmé l'avis défavorable de la CNAC concernant la création d'un ensemble commercial de 28 548 m², considérant qu'« En troisième lieu, il ressort des pièces du dossier que les centres villes des communes les plus importantes de la zone de chalandise comportent de nombreux commerces exerçant leurs activités dans des secteurs comparables à ceux envisagés par le projet en litige. Ainsi, ce projet ne constituera pas une offre complémentaire mais exercera un effet d'attraction au détriment de ces commerces. **Parmi ces communes, certaines ont par ailleurs bénéficié d'une aide du fonds de soutien à l'artisanat et au commerce, ce qui atteste de leur situation de fragilité et de vulnérabilité, le taux de vacance commerciale s'élevant d'ailleurs à 15 % à V*** et à 12 % à A***. Si la société pétitionnaire fait valoir que la réalisation de son projet favorisera l'attractivité du territoire en ce qu'il sera de nature à limiter l'évasion commerciale vers une agglomération plus importante, cette affirmation n'est étayée que par une étude réalisée en 2016 par la chambre du commerce et de l'industrie d'A***** qui, si elle fait état à cette date d'une évasion de 30 % s'agissant des produits mobiliers, ne relève cependant qu'une faible évasion s'agissant des produits de jardinage, produits auxquels sera d'ailleurs affectée plus de la moitié de la surface de vente totale du projet en litige. En outre, la direction départementale des territoires et de la mer a émis un avis défavorable au projet en retenant son impact négatif sur la vie urbaine. Dès lors, ce projet, qui, contrairement à ce que fait valoir la société P***, est susceptible de drainer une partie de la clientèle des centres villes précités, compte tenu de son ampleur, de la nature des activités commerciales qu'il comprend, et eu égard, en outre, à son éloignement des lieux de vie ainsi qu'il a été décrit au point 7, est de nature à nuire à l'animation de la vie urbaine. Par suite, l'avis de la commission n'est pas entaché d'une erreur d'appréciation des conséquences du projet sur l'animation de la vie urbaine. »³⁴

Les membres de la CNAC ont toujours tenu compte de la vitalité des centres-villes, et notamment des critères légaux d'animation de la vie urbaine et de préservation des centres urbains.

³⁴ CAA Douai, 26 janvier 2021, n° 19DA02176.

Avec la loi « ELAN », un nouvel éventail d'outils a été mis à la disposition des collectivités pour lutter contre la dévitalisation des centres villes, et notamment les programmes « Action cœur de ville », lancé en 2018 dans 222 villes moyennes, les « Petites villes de demain » dans 1 600 communes de moins de 20 000 habitants, ou encore les dispositifs d'opération de revitalisation des territoires (ORT).

Ces différents programmes concrétisent la volonté gouvernementale d'assurer la revitalisation des centres-villes de villes moyennes autour de 5 axes structurants : habitat, accessibilité, patrimoine, équipements et services publics et développement économique et commercial équilibré.

Dans ce cadre, la Commission a refusé des projets notamment pour les motivations suivantes :

- « *Considérant que le projet, localisé en périphérie, ne sera pas de nature à favoriser la revitalisation économique du centre-ville, qui est en difficulté, avec un taux de vacance commerciale de 13 % ; qu'une convention « Action Cœur de Ville » a été signée le 25 septembre 2018 entre T*** et plusieurs partenaires à la revitalisation du centre-ville et une ORT le 18 juillet 2019, visant notamment une densification du linéaire commercial sur un périmètre resserré et priorisé ; que l'impossibilité de développer une offre en jouets en centre-ville n'a pas été démontrée ; que le site n'est pas desservi par les transports en commun, l'arrêt de bus desservant le projet se trouvant à 1 km* » (CNAC, 21 janvier 2021, D 02029 69 20T) ;
- « *Considérant qu'une convention d'Opération de Revitalisation de Territoire de la communauté de communes des V*** a été signée le 9 décembre 2019 ; que cette convention signée entre la communauté de communes des V***, les communes d'E***, du T***, de M***, de C***, de G*** et d'A*** et l'Etat vise notamment à renforcer l'attractivité de l'activité commerciale dans les centres- villes des communes concernées ; que le projet, qui contribuera à étendre un pôle commercial de périphérie, ne s'inscrit pas dans cet objectif* » (CNAC, 4 février 2021, P 02391 80 20T) ;
- « *Considérant que le projet entraînera une augmentation de cet ensemble commercial au détriment des commerces installés dans les centres-villes et notamment dans sur la commune d'Y*** qui figure parmi les communes retenues dans le programme « Petites villes de demain » porté par l'Agence Nationale de Cohérence des Territoires et prévoyant, entre autres, des actions en faveur du commerce de centre-ville* » (CNAC, 18 février 2021, P 02777 76 20N) ;
- « *Considérant que le projet s'implante en entrée de ville de T***, à 1,5 km de son centre-ville ; qu'il est situé à seulement 4,8 km du centre-ville de la commune voisine de D*** ; que néanmoins, le centre-ville de celle-ci, qui est en grande difficulté puisqu'il bénéficie d'une Opération de Revitalisation du Territoire (ORT), a été exclu de la zone de chalandise du projet ; que cette exclusion, ainsi que celle de nombreuses communes alentours n'ont pas été suffisamment justifiées par le pétitionnaire ; qu'elles ont eu pour effet principal de gonfler artificiellement le dynamisme de la zone de chalandise du projet puisque l'analyse d'impact réalisée n'a pas relevé de vacance commerciale dans la commune d'implantation ni dans les quelques communes voisines incluses dans la zone de chalandise* » (CNAC, 18 février 2021, D 02655 59 20T) ;
- « *Considérant que le centre-ville du C***, commune limitrophe de T***, est en perte de vitalité et connaît une vacance commerciale importante de 21,3 % ; qu'il n'a pas été démontré que l'implantation en centre-ville du C*** de ce commerce était impossible ; que l'autorisation de créer de tels commerces en périphérie alors même que le centre-bourg*

voisin du C^{***}, situé à 3 km du projet, a été retenu pour bénéficier du programme « Action Cœur de Ville », **du fait de la grande fragilité de son tissu commercial central, aurait pour conséquence de contrecarrer la mise en œuvre de cette politique publique et de priver ces mesures de soutien d'une grande part de leurs effets, contrariant ainsi le processus de restauration d'un aménagement équilibré de ce territoire** » (CNAC, 4 mars 2021, D 02495 71 20T) ;

- « **Considérant que le projet ne permet pas de diversifier l'offre commerciale sur la commune d'A^{***} qui est signataire d'une convention ORT privilégiant les renforcements d'une rue ou d'un quartier à vocation commerciale ; que de surcroît, le projet n'est pas de nature à promouvoir les commerces de cette centralité** » (CNAC, 1^{er} avril 2021, P 01460 80 20 RD) ;
- « **Considérant que, si le projet permet de résorber une friche, précédemment occupée par une casse automobile, il ne contribuera pas à la revitalisation du tissu commercial du centre-ville ; que, de plus, la commune de S^{***} fait partie du plan « Action Cœur de Ville » et a été retenue au titre du programme « Petites villes de demain » dont le but est, notamment, de relancer le commerce de centre-ville** » (CNAC, 1^{er} avril 2021, P 0 2636 13 20T) ;
- « **Considérant que le projet n'aura pas d'effet positif pour le centre urbain de C^{***}, car il contribuera à renforcer ce pôle d'attraction commercial de périphérie et à accentuer le processus de dévitalisation urbaine et commerciale du centre de C^{***}, ville par ailleurs retenue dans le cadre du plan national « Action Cœur de Ville » ; que depuis 2019, deux avenants valant ORT ont été signés les 28 février et 24 novembre 2020 ; que la chambre de commerce et d'industrie a mis à jour les données de 2019 et les résultats de ses analyses restent identiques avec notamment un niveau d'équipement commercial très élevé, notamment en équipement de la maison et de la personne, un marché commercial saturé, le très faible poids des activités commerciales de l'hypercentre et du centre-ville à C^{***} par rapport au reste de la ville et de l'agglomération et une vacance commerciale en hypercentre qui demeure très élevée avec 17,8 % en janvier 2021** » (CNAC, 29 avril 2021, 3986T) ;
- « **Considérant que la commune d'A^{***} est lauréate du programme « Redynamisons nos centres-villes et centre-bourgs », prolongement régional du programme national « Action Cœur de ville » ; que cette commune est mitoyenne de celle de S^{***} qui a été sélectionnée au titre du programme « Action Cœur de ville » et est signataire d'une convention ORT ; que le taux de la vacance commerciale en centre-ville est évalué à 18 % à S^{***} ; que l'analyse d'impact jointe au dossier de demande ne permet pas d'apprécier les effets sur projet sur les communes limitrophes de L^{***} et de S^{***}, qui n'ont pas été incluses dans la définition de la zone de chalandise ; que cette analyse d'impact est insuffisante et ne fournit pas une étude détaillée des centres villes des communes limitrophes, rendant impossible une appréciation circonstanciée des effets du projet sur les centralités permettant de lever les doutes sur le risque d'impact sur la vitalité commerciale desdites centralités** » (CNAC, 27 mai 2021, P 03231 62 20 RT) ;
- « **Considérant que l'analyse d'impact jointe au dossier reste insuffisante du fait que le pétitionnaire ne fournit pas une étude détaillée des centres villes des communes limitrophes, rendant impossible une appréciation circonstanciée des effets du projet sur lesdites centralités ; que le pétitionnaire ne fournit pas davantage d'éléments sur la**

présence d'éventuels marchés de plein air au sein de la zone de chalandise ; que les gammes proposées par le futur magasin (qui porteront sur la décoration, le bricolage, l'hygiène ainsi que la parfumerie) sont tout de même de nature de déstabiliser les marchés locaux ; qu'en l'absence de certitudes quant aux effets du projet sur les centralités de la commune d'implantation ainsi que des communes limitrophes, l'extension de l'ensemble commercial n'est pas de nature à s'articuler convenablement avec les multiples dispositifs d'aide portés par les acteurs institutionnels du territoire (programmes « Petites Villes de Demain », « Mon centre-bourg a un incroyable talent », « Ville d'Equilibre », candidature à l'opération « Revitalisation Centre-Ville / Centre Bourg ») » (CNAC, 27 mai 2021, P 03223 33 20RP) ;

- *« Considérant que la commune de L*** est lauréate du dispositif récent « Petites villes de demain » et qu'avec l'intercommunalité à laquelle elle appartient, la ville a engagé une démarche en faveur de la revitalisation de son centre-ville ; que l'un des axes de travail prévu dans le projet de convention en cours d'écriture est le maintien d'une offre commerciale de proximité dans l'ensemble des centralités du territoire ; que la démarche débouchera sur la signature d'une convention portant sur une Opération de Redynamisation de Territoire (ORT) ; que la volonté des élus est clairement orientée vers la dynamisation de l'offre commerciale du centre historique de L*** ; qu'à ce titre, le projet « L*** » n'apparaît pas cohérent avec l'adhésion politique de la collectivité aux objectifs nationaux de la démarche « petites villes de demain » » (CNAC, 24 juin 2021, P 03404 71 19N) ;*
- *« Considérant que la commune d'E*** fait partie du plan « Action Cœur de Ville » et est signataire d'une convention d'opération de revitalisation du territoire « ORT » ; que les éléments transmis par le pétitionnaire dans l'analyse d'impact sur les effets sur les centres villes, ne permettent pas d'apprécier si le projet ne portera pas atteinte aux commerces de centre-ville, en particulier à ses nombreux commerces alimentaires » (CNAC, 8 juillet 2021, P 03256 27 21T) ;*
- *« Considérant que, par ailleurs, les communes de C*** et de S***, comprises dans la zone de chalandise définie au projet, sont intégrées au programme petite ville de demain, programme lancé le 1^{er} octobre 2020, qui vise à amplifier la démarche de revitalisation des centres-bourgs en matière d'amélioration de l'habitat et du cadre de vie, du développement de l'artisanat, du commerce et des services et de valorisation des qualités architecturales et patrimoniales ; que le projet, de par ses dimensions et sa zone d'influence, va à l'encontre des politiques publiques menées localement en faveur des commerces de proximité et ne contribuera pas à l'animation de la vie urbaine et rurale ; qu'en outre, il encouragera les autres ensembles commerciaux du secteur à demander des extensions de leurs surfaces de vente au détriment de l'équilibre entre commerces de centre-ville et pôles commerciaux de périphérie » (CNAC, 28 octobre juillet 2021, 4046TR) ;*

La CAA de Bordeaux a confirmé l'avis défavorable de la CNAC concernant la création d'un village de marques de 15 364 m², considérant qu'« il ressort des pièces du dossier que le projet vise à offrir à la vente des " produits de marques " dans les domaines du prêt-à-porter et des accessoires, issus des collections précédentes ou présentant des défauts de conception, qui feront en conséquence l'objet de remises substantielles et que la zone de chalandise du projet s'étend, ainsi qu'il a été dit, sur une zone géographique importante. Les requérantes soutiennent que ce projet contribuera à la

revitalisation du tissu commercial de C*** et de L*** dès lors qu'il vise une clientèle différente des touristes et des catégories socio-professionnelles situées dans la zone b***, qui permettra de dynamiser la fréquentation du G*** et que le positionnement en terme de gamme est plus élevé que celui des magasins " traditionnels " situés notamment en centre-ville. **Toutefois, alors que le projet ne permet pas d'identifier précisément l'offre commerciale des boutiques qui y seront implantées, et par conséquent son caractère substantiellement différent de l'offre existante dans les communes concernées, et que les restaurants qui y seront implantés auront un impact sur l'activité locale, la Commission nationale d'aménagement commercial n'a pas commis d'erreur d'appréciation en estimant que la création de ce pôle commercial de près d'une centaine de boutiques était de nature à amplifier le phénomène de dévitalisation des centres-villes, notamment ceux de plusieurs communes concernées par le plan " Action Cœur de Ville " situées dans sa zone d'attraction. »³⁵**

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 par ailleurs, qu'une convention Opération de revitalisation du territoire pour dynamiser le centre-ville a été signée le 17 décembre 2020 ; qu'une opération collective de modernisation du commerce, de l'artisanat et des services sur le territoire du pays B*** a fait l'objet de la décision n° 15-*** du 3 avril 2015, que le dossier a été soldé à hauteur de 160 380 euros ; que ces éléments démontrent la fragilité du commerce de centre-ville de la commune d'implantation que cette extension, principalement de 30 % de la surface de vente d'un commerce alimentaire, viendra aggraver* » (CNAC, 4 février 2021, P 01980 18 20 T) ;
- « *Considérant que la commune de M*** est lauréate du programme « Petites villes de demain » et bénéficiaire de subventions au titre du « FISAC » ; que, dans ces conditions, ce projet risque de porter une atteinte supplémentaire à l'animation de la vie urbaine des deux communes, de déséquilibrer l'offre à l'échelle du bassin de vie et de priver les programmes de soutien public de toute une partie de leurs effets* » (CNAC, 18 février 2021, P 02953 82 20N) ;
- « *Considérant qu'un projet FISAC porté par la Communauté urbaine C*** en 2017 est toujours en cours pour un montant total prévisionnel de 200 000 euros et que la commune de T*** est directement concernée par ces aides ; que la zone de chalandise et la commune de T*** connaissent un déclin démographique, respectivement de 6,2 % et 4,9 % entre 2008 et 2018 ; qu'ainsi, ce projet est susceptible de porter atteinte aux centres-villes environnants et aux actions en cours de réalisation* » (CNAC, 4 mars 2021, D 02495 71 20T) ;
- « *Considérant que la commune de G*** a bénéficié d'un dispositif FISAC par décision du 19 mars 2015 qui a permis la mise en œuvre d'actions d'animations commerciales, de chèques plaisirs, de renforcement de la signalétique commerciale et de promotion des marchés pour un total de 176 044 euros ; que la commune avec 10 cellules vacantes connaît un taux de vacance commerciale de 16 % ; que selon l'analyse d'impact la réalisation du projet viendra renforcer les équilibres territoriaux existants ; que les effets très positifs du projet retenus à l'analyse d'impact interrogent quant à leur méthode*

³⁵ CAA Bordeaux, 17 décembre 2021, n° 19BX03334-19BX04471.

d'évaluation, alors que les enseignes ne sont à ce jour pas connues et dans le cadre d'une commune disposant d'une vacance commerciale relativement élevée » (CNAC, 1^{er} avril 2021, P 03205 59 20R) ;

- « Considérant que la commune de C*** est citée au rapport sur la revitalisation commerciale des centres-villes de juillet 2016, comme commune ayant un taux de vacance commerciale supérieur à 15% ; que cette commune a bénéficié de fonds au titre du FISAC par plusieurs décisions depuis 2008 ; que les plus récentes sont de 2012, avec le financement d'opérations urbaines de revitalisation du centre, comprenant des actions sur les halles, avec 197 876 euros et 9 336 euros sur la période 2012-2014 et plus récemment par une décision du 8 mars 2017 avec 28 134 euros » (CNAC, 1^{er} avril 2021, P 03205 59 20R);
- « Considérant que la croissance démographique pendant ces quinze dernières années, tant dans la zone de chalandise que dans la commune d'implantation, est faible ; qu'elle représente en effet une hausse de, respectivement, + 2,67 et + 1,55 % ; que par ailleurs, les commerces de proximité du secteur d'implantation sont dans une situation de fragilité commerciale importante ; qu'ainsi la commune de L*** a bénéficié de subventions des pouvoirs publics au titre du « FISAC » ; que la dernière tranche d'une opération en trois tranches, visant la redynamisation de son commerce de centre-ville, lui a été versée en juillet 2018 ; que par ailleurs, la commune est lauréate du programme « Action Cœur de Ville » et son centre-ville bénéficie d'une ORT (opération de revitalisation du territoire) ; que malgré tous les efforts réalisés et les aides publiques versées en faveur des commerces de proximité, la vacance commerciale du centre-ville de L*** dépasse toujours 15 % ; qu'ainsi l'extension envisagée dans le cadre du présent projet n'apparaît pas opportune au regard du contexte local ; qu'au contraire, l'extension d'un commerce de périphérie risquerait d'aggraver encore la situation fragile du commerce local et de contrer les actions mises en œuvre par les pouvoirs publics pour améliorer l'animation de la vie locale de L*** » (CNAC, 27 mai 2021, P 03079 22 21 RD) ;
- « Considérant que la commune de L*** et la communauté d'agglomération de L*** étaient signataires d'une convention « Action Cœur de Ville » en 2018 ; que cette convention a été homologuée en Opération de Redynamisation du Territoire en 2019 (ORT) dont l'un des objectifs est de renforcer l'attractivité commerciale sur L*** ; que la commune de L*** a également été bénéficiaire de subventions au titre du Fonds d'Intervention pour les Services, l'Artisanat et le Commerce (FISAC) et connaît un taux de vacance commerciale important, de l'ordre de 11,4 % ; que ce taux de vacance commerciale s'étend jusqu'à 14,9 % sur les centres-villes qui ont fait l'objet d'une analyse d'impact réalisée par le cabinet « U*** » ; que le projet, qui prendra place au sein d'un pôle périphérique, n'est pas compatible avec les différentes actions menées avec l'Etat, en faveur des commerces de centre-ville » (CNAC, 10 juin 2021, P 03154 54 21RT) ;
- « Considérant que la commune de B*** a fait l'objet de versements au titre du fonds FISAC à hauteur de 128 557 euros en août 2017 et de 344 028 euros en décembre 2019 ; qu'une opération de revitalisation de territoire dont l'objectif est de favoriser le commerce de centre-ville est actuellement en cours sur la commune ; que le projet est de nature à porter atteinte à la réalisation des objectifs de ces dispositifs » (CNAC, 10 juin 2021, P 03151 19 20RT) ;

L'examen des projets par la CNAC

- « *Considérant que la commune de C***, située à 18 kilomètres de C***, est signataire d'une convention portant sur une Opération de Redynamisation du Territoire (ORT) ; que la commune d'implantation du projet a intégré le dispositif « Petites Villes de Demain » ; qu'une opération collective en milieu rural du 22 novembre 2018 réalisée par le Syndicat mixte du Pays du C***, dont fait partie C***, a fait l'objet de l'attribution de fonds FISAC à hauteur de 192 365 euros ; que ce projet d'envergure qui n'apportera pas un concept nouveau et dont il n'est pas démontré qu'il répond à un besoin des consommateurs au sein d'une zone de chalandise connaissant des difficultés en raison de la saturation de l'offre, pourrait porter atteinte aux efforts faits pour redynamiser le commerce de centre-ville » (CNAC, 24 juin 2021, P 03262 35 21 RT) ;*
- « *Considérant que bien que la présente demande porte sur l'extension d'un supermarché d'ores et déjà existant, le dossier initial n'avait pas donné lieu à une demande d'AEC (surface de vente en deçà des 1 000 m²) ; que le pétitionnaire ne précise pas quels sont les effets globaux du supermarché sur l'animation et la préservation des centralités existantes ; que la commune de C*** présente un taux de vacance commerciale de 15,38 % (soit 14 cellules commerciales vacantes sur 91 repérées) et a bénéficié entre 2011 et 2020, d'environ 110 000 euros au titre du FISAC ; que ces financements ont notamment été effectués dans le cadre d'une opération urbaine ; que la ville a été sélectionnée dans le programme « Petites Villes de Demain » (CNAC, 14 octobre 2021, D 03359 27 21RT) ;*
- « *Considérant que la commune de M*** a bénéficié du Fonds d'Intervention pour les Services, l'Artisanat et le Commerce (FISAC), en 2016, dans le cadre d'une étude préalable à une opération collective de modernisation de l'artisanat, du commerce et des services en milieu rural pour 16 080 € en fonctionnement ; que sa communauté de commune a bénéficié de 20 165 € en fonctionnement et de 83 762 € en investissement du FISAC dans le cadre de la réalisation d'une opération collective de modernisation de l'artisanat, du commerce et des services en milieu rural » (CNAC, 28 octobre 2021, 4046TR) ;*

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

Par ailleurs, la CNAC est attentive au déplacement de commerces existants en centres urbains vers des secteurs en périphérie. Néanmoins, ceux-ci sont plus facilement admis s'agissant de secteurs d'activités nécessitant une emprise foncière conséquente et difficile à trouver en centre-ville, tels les magasins de bricolage-jardinage ou ceux d'ameublement.

Ainsi, la CNAC a ainsi considéré favorablement les projets suivants :

- « *Considérant qu'à l'exception des fruits et légumes, et de l'espace « boulangerie », le magasin ne propose pas d'activités comparables à celles de petits commerces de bouche ; qu'ainsi il ne disposera par exemple pas d'un rayon « traiteur », ce qui limite l'impact du projet sur le commerce de proximité ; qu'en conséquence le projet est peu susceptible d'avoir un impact négatif sur la vitalité des commerces de centre-ville » (CNAC, 21 janvier 2021, D 02415 11 20T) ;*

- « **Considérant que le projet vise à la reconquête d'une friche afin de préserver le linéaire commercial de la rue C*** ; qu'il permet de recentrer l'offre sur le cœur du quartier et de densifier un point d'ancrage commercial contribuant à son animation et à celle de la rue C*** ; que le secteur ne présente pas objectivement de fragilité majeure ; que dans un souci de préservation des commerces de proximité en place, le magasin s'engage à ne pas développer d'activité de boucherie ou charcuterie traditionnelle à la coupe au sein de son établissement ; qu'il ne vendra également pas de fleurs pour ne pas concurrencer les fleuristes situés dans la zone de chalandise** » (CNAC, 18 février 2021, P 02749 75 20T) ;
- « **Considérant que, selon l'analyse d'impact transmise par le pétitionnaire, le projet, localisé dans une agglomération en développement économique et démographique fortement stimulée par la proximité de G*** et la présence d'une population au pouvoir d'achat élevé et bénéficiant d'un appareil commercial deux fois supérieur à celui de villes comparables, se propose de créer une offre complémentaire et n'est pas susceptible de porter atteinte à l'animation de la vie urbaine des centres-villes avoisinants ; qu'à l'exception de l'hypermarché, aucune cellule ne relèvera du secteur 1, afin de conforter le principe de préservation des commerces de bouche des centres villes avoisinants** » (CNAC, 1^{er} avril 2021, 2046DRR) ;
- « **Considérant que le projet s'implantera au sein de la zone d'activités de L***, boulevard M*** (RD***) et 16, rue de M***, soit à environ 550 m du centre-ville de M*** ; que, si le taux de vacance commerciale du centre-ville de M*** s'élève à 14,9 %, le projet s'implantera à proximité immédiate de ce dernier et qu'il propose l'implantation de moyennes surfaces qui ne peuvent trouver à s'y installer ; que sa réalisation permettra de participer à la requalification du quartier des R*** et qu'il permettra de fixer la clientèle au sein du pôle de M*** ; que la création de l'ensemble commercial projeté évitera l'évasion commerciale vers les pôles extérieurs et participera à une dynamique positive pour le centre-ville de la commune d'implantation ; que le déplacement des enseignes « D*** » et « C*** » ne conduira pas à la création de friches commerciales puisque les cellules trouveront une nouvelle destination, à savoir, le stockage et réparation de produits électroménagers pour l'une, et une activité artisanale, pour l'autre ; qu'ainsi, le projet participe à la mise en œuvre du programme Action Cœur de Ville visant à la revitalisation du centre-ville de M***** » (CNAC, 15 avril 2021, P 02488 71 20T) ;
- « **Considérant que la commune de G*** fait partie du programme « Petites villes de demain » et a mené quelques actions grâce à des subventions au titre du « FISAC » attribuées au Syndicat Mixte du Pays du C***, pour 50 communes au global ; que cependant, ce projet consistant à augmenter la surface de vente de 516 m² pour un commerce existant depuis 2006, alors que la vacance commerciale de la commune d'implantation est faible, s'élevant à 5,6 %, devrait, par conséquent, avoir un impact limité sur le centre-ville ; qu'il permettra de fixer les consommateurs, réduisant les déplacements vers d'autres points de vente plus éloignés, principalement sur C***** » (CNAC, 15 avril 2021, P 02935 62 20R) ;
- « **Considérant que le pétitionnaire s'est engagé à contribuer à l'animation, à la préservation ou à la revitalisation du tissu commercial des centres-villes de M*** et de S*** ; que ses engagements ont fait l'objet d'une convention de participation à l'animation et à la revitalisation du tissu commercial et de la vie locale de M*** signée avec la commune de M*** le 24 décembre 2019, d'une convention pour la redynamisation du centre-ville de S*** signée le 1er avril 2021 avec l'Agence Nationale de Cohérence des Territoires (ANCT),**

*et d'une convention pour la mise en place d'un observatoire du commerce et la réalisation d'une enquête annuelle de consommation signée le 9 mars 2021 avec la Chambre de Commerce et d'Industrie de V*** ; que le montant total de la participation financière du pétitionnaire aux différentes actions recensées est d'environ 1 500 000 € ; que l'analyse d'impact jointe au dossier de demande fait apparaître des taux de vacance commerciale variant de 6,5 % à 8 % dans les centres-villes des communes avoisinantes : M***, S***, C***, M*** et L*** ; que, selon cette analyse, l'extension de l'ensemble commercial et notamment la création des boutiques, dont le nombre a été volontairement réduit à 40 par le pétitionnaire, n'aura qu'une incidence réduite sur les commerces de proximité installés dans ces centres-villes » (CNAC, 12 mai 2021, P 03342 78 20N) ;*

- *« Considérant que le projet est situé dans le 9^e arrondissement de P*** qui dispose d'un équipement commercial important et varié et d'une densité telle que le risque d'altération de la géographie de l'offre p*** ainsi que le déséquilibre entre les pôles commerciaux peut être écarté » (CNAC, 12 mai 2021, P 03316 75 20RD) ;*
- *« Considérant que depuis sa création, l'hypermarché « *** » et son « drive » sont des acteurs du paysage local et participent à l'animation de la vie locale ; que l'analyse d'impact jointe au dossier indique que le centre-ville de la commune de T*** compte environ 196 cellules dont 17 inoccupées, correspondant à un taux de vacance commerciale estimé à 9 % ; que sur les 14 communes limitrophes de T***, 11 d'entre elles affichent un taux de vacance commerciale nul ; que le projet est peu susceptible de porter atteinte à la vitalité commerciale de l'agglomération de T*** et aux commerces des centres villes environnants ; que l'extension projetée permettra à ce centre commercial de mieux jouer son rôle d'attraction avec une offre de service mieux adaptée aux nouvelles attentes de la clientèle, contribuant à réduire l'évasion commerciale vers N*** » (CNAC, 27 mai 2021, P 02968 54 20RT) ;*
- *« Considérant que la population de la zone de chalandise et celle de la zone d'implantation ont augmenté respectivement de 20 et de 22 % en quinze ans ; que les communes de la zone de chalandise ne connaissent pas de vacance commerciale dans leurs centres-villes ; que par ailleurs, le magasin « I*** » est la seule grande surface alimentaire de la zone de chalandise ; que son extension ne devrait donc pas porter une atteinte excessive aux commerces de la zone de chalandise ; qu'au contraire, le projet participe à l'animation de la vie locale et à la limitation de l'évasion commerciale » (CNAC, 10 juin 2021, P 03146 38 21RT) ;*
- *« Considérant que l'analyse d'impact sur les effets du projet sur les centres villes, versée au dossier, précise que le centre-ville de la commune de S*** ne possède pas de linéarité commerciale ; que le centre-ville de la commune d'A*** est le premier pôle de proximité de la zone de chalandise dont le taux de vacance commerciale est de 4 % ; que l'offre commerciale dans les autres communes limitrophes au projet est limitée ; qu'ainsi le projet ne déstabilisera pas l'équilibre des commerces de proximité » (CNAC, 24 juin 2021, P 03052 36 21RT) ;*

- « **Considérant que, par ailleurs, la vacance commerciale des centres-villes d'H*** et de C*** est particulièrement faible puisqu'elle s'élève respectivement à 3,9 et à 0,9 % ; qu'ainsi l'extension relativement modeste du supermarché « S*** » ne perturbera l'équilibre commercial du territoire et ne portera pas atteinte à la vitalité des deux centres-bourgs ; que le projet permettra de répondre à l'évolution démographique importante du secteur dans lequel il s'implante ; qu'en effet, la zone de chalandise et la commune d'H*** ont connu un accroissement de leur population de respectivement 9 et 15,8 % ces quinze dernières années** » (CNAC, 24 juin 2021, P 03165 95 21RT) ;
- « **Considérant que les taux de vacance commerciale sont peu élevés sur la commune d'implantation (3,8 %) et les communes limitrophes ; que le projet, qui ne générera qu'une extension réelle de la surface de vente que de 75 m², n'est pas de nature à porter préjudice à l'attractivité des commerces de centre-ville et à l'animation de la vie locale** » (CNAC, 22 juillet 2021, D 03449 01 21N) ;
- « **Considérant qu'à l'exception des fruits et légumes, le magasin auquel sera rattaché le point permanent de retrait ne propose aucun produit frais à la coupe ce qui limite l'impact du projet sur le commerce de proximité ; que la vacance commerciale sur la commune de C*** est estimée à 3,3 %** » (CNAC, 22 juillet 2021, D 03489 78 20N) ;
- « **Considérant qu'aucune convention « Action cœur de ville » ou « ORT » n'a été signée à proximité du site du projet ; que la commune la plus proche, ayant signé une convention « ORT », est Q*** à 18,2 kilomètres soit 21 minutes de trajet en voiture ; que le projet est situé en milieu urbanisé, à proximité des zones d'habitat et à 450 mètres du centre-ville de la commune d'implantation ; qu'au regard de l'analyse d'impact jointe au dossier de demande par le pétitionnaire et de données actualisées, le taux de vacance commerciale dans la commune de P*** s'élève à 11,8 %, en baisse de plus de 5 points entre novembre 2020 et mars 2021** » (CNAC, 16 septembre 2021, P 03305 56 21R) ;
- « **Considérant que le projet offrira ainsi aux consommateurs l'ensemble des gammes de l'enseigne « L*** » sans toutefois impacter les commerces des centralités de F*** et des communes avoisinantes ; que les centres villes étudiés sont dynamiques, caractérisés par un faible taux de vacance commerciale (4,8 % à F***, 6,7 % à A***, 5,9 % à T*** et 0 % à C***) ; que, par ailleurs, aucun dispositif institutionnel de soutien aux commerces desdites centralités n'est déployé à l'heure actuelle** » (CNAC, 16 septembre 2021, P 03372 33 21RT) ;
- « **Considérant qu'une Opération de Redynamisation du Territoire (ORT) a été signée par la commune de T*** le 29 juin 2018 ; que cette commune est située à 9 kilomètres soit 14 minutes en voiture d'U*** ; qu'il ressort de cette ORT que T*** connaît une vacance commerciale de 21,6 % ; que cependant un magasin « N*** » est déjà exploité à T*** ; que ce magasin ne bénéficie pas d'un flux de clients venant d'U*** ; que l'enseigne étant déjà présente à T*** et ne recevant pas de clients d'U***, le projet ne devrait pas avoir d'effet sur le centre-ville de T*** ; que par ailleurs, une analyse d'impact a été réalisée par le cabinet « A*** » ; que la vacance commerciale est estimée à 23 % soit 7 commerces vacants à U***, que depuis 2019, 4 cellules vacantes ont été remplacées, avec notamment la création d'une boulangerie, d'un salon de thé et d'une agence bancaire ; qu'au regard du peu d'offres commerciales alimentaires sur la commune, le projet devrait avoir un impact très limité sur les commerces des centres-villes commerçants de la zone de chalandise** » (CNAC, 30 septembre 2021, P 03504 57 21RT) ;

L'examen des projets par la CNAC

- « *Considérant que la commercialisation des futures cellules est très avancée, comme en témoignent les récents courriers de différentes enseignes réitérant leur intérêt afin de s'installer dans la galerie commerciale ; que de surcroît, le taux de vacance commerciale s'élevait à 7 % sur les communes d'H*** et de V*** en janvier 2019 et à 10 % dans le centre-ville de N*** début 2020 ; que la vacance commerciale ne s'est pas aggravée dans la zone de chalandise depuis 2020, elle a même diminué (aux alentours de 9 % dans le centre-ville de N***)* » (CNAC, 9 décembre 2021, P 00691 54 19TR) ;
- « *Considérant que le choix du projet d'installer les commerces en rez-de-chaussée des immeubles d'habitation aura pour effet d'animer la nouvelle rue centrale en journée ; que les taux de vacance commerciale sont limités sur la commune de D*** (4 % sur 298 cellules) et sur la commune du B*** (8 % sur 84 cellules) ; que selon le rapport de la D***, l'impact sur les commerces existants devrait être limité ; qu'ainsi le projet n'aura pas d'influence préjudiciable sur l'attractivité des commerces de centre-ville et l'animation de la vie locale* » (CNAC, 9 décembre 2021, P 03711 93 21RT).

Par un arrêt concernant l'extension de 630 m² d'un supermarché, la Cour de Lyon a considéré que « *le projet se situe dans une zone de chalandise dont la population a augmenté de 2,8 % entre 2007 et 2017. Il prendra place au sein d'une zone de forte densité de population et permettra du fait de l'extension de la surface de vente envisagée de continuer à attirer cette clientèle et d'éviter une évasion vers les centres commerciaux situés dans les villes voisines. Enfin, si la commune voisine du P*** connaît un taux de vacance commerciale supérieur à 15 %, qu'elle est inscrite au plan « Action Cœur de ville » et qu'elle a bénéficié de subventions du fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (FISAC), ces seules circonstances ne suffisent pas à établir que le projet contesté serait de nature à fragiliser les commerces du centre-ville de cette commune, alors qu'il ressort des pièces du dossier que le supermarché s'attachera à proposer des produits complémentaires à ceux présents dans ces petits commerces.* »³⁶

La Cour de Marseille a considéré, concernant l'extension de 28 975 m² d'un ensemble commercial, que « *Toutefois, l'arrêt du 20 mai 2019 de la cour administrative de Marseille, et alors qu'aucune circonstance de fait ou de droit n'a été modifiée, a relevé que les éléments du dossier montrent que le risque de concurrence est faible, dès lors qu'aucune surface de vente alimentaire ne sera créée et que le projet, qui a prévu la mise en place d'un partenariat, a même le soutien des commerçants du centre-ville. Par ailleurs, le projet dans son ensemble répond à l'objectif d'amélioration de l'offre commerciale à l'ouest de l'E***, sur un bassin comprenant une population de 121 000 habitants dont la ville d'I*** avec ses 43 000 habitants. Ce centre-ville, dont le dynamisme est relevé par la société requérante qui souligne que le taux de vacance est passé de 20 à 10 % entre 2012 et 2017 ne risque pas d'être affecté par l'opération puisque celle-ci ne comprendra que des enseignes de plus de 400 m², et n'admettra pas de commerce alimentaire. Cette économie du projet est en effet confortée par le partenariat noué par la SCI avec l'association des commerçants du centre-ville d'I*** qui vise à mieux localiser les achats non alimentaires et à créer une synergie entre le Pôle du T*** et le centre-ville, en mettant en place un fonds marketing pour la promotion commune du centre-ville et du centre commercial d'I***, ainsi que sur site un kiosque d'information. Ce motif relatif aux effets délétères de l'opération sur le projet d'ouverture d'un forum d'une trentaine de cellules commerciales en centre-ville d'I*** ne peut donc être retenu, étant entaché d'une erreur d'appréciation.* »³⁷

³⁶ CAA de Lyon, 29 avril 2021, n° 20LY02174.

³⁷ CAA de Marseille, 5 juillet 2021, n° 20MA01226.

4. Accessibilité du site du projet

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

La CNAC a estimé que la réalisation de certains projets n'avait pas d'effets négatifs significatifs sur les flux de circulation générale :

- « *Considérant que la desserte routière est satisfaisante et sécurisée ; que selon les deux études d'impact réalisées et régulièrement actualisées, le projet n'apparaît pas de nature à créer de dysfonctionnement ; qu'en effet, dans toutes les hypothèses, les réserves de capacité des différentes branches des 4 giratoires desservant le site sont satisfaisantes, avec des taux toujours supérieurs à 10 % ; que les gabarits actuels de la voirie et des giratoires sont adaptés pour absorber les flux générés par le projet, y compris en heure de pointe, sans que des aménagements nouveaux soient nécessaires* » (CNAC, 1^{er} avril 2021, 2046DRRR) ;
- « *Considérant que l'étude de circulation versée au dossier indique que le projet, malgré les remontées de files attendues, ne devrait pas gêner la circulation interne et n'aura aucun impact sur le fonctionnement de la RD*** qui a une capacité résiduelle actuelle comprise entre 210 et 407 uvp/h (Unité de Véhicule Particulier) et avec le projet sera comprise entre 310 et 525 uvp/h* » (CNAC, 29 avril 2021, P 03249 59 20RT) ;
- « *Considérant que les réserves de capacité sur les axes routiers d'accès au projet sont estimées entre 33 % et 100 % ; que le projet n'est pas de nature à causer une dégradation des flux et conditions de circulation routière aux abords du site* » (CNAC, 29 avril 2021, D 02921 91 20RT) ;
- « *Considérant que l'étude de circulation versée au dossier précise que l'impact du projet en terme de flux automobile peut être estimé à l'horizon de 2022 à plus 20 véhicules / jour et à 150 véhicules le jour de pointe, soit 0,6 % du flux de fréquentation actuel ; qu'il ne sera pas de nature à impacter de façon significative les flux de circulation* » (CNAC, 27 mai 2021, P 02968 54 20RT) ;
- « *Considérant que bien que le pétitionnaire ait scindé son projet en plusieurs phases, la réalisation des espaces verts, des aires de circulation sur le site et du parc de stationnement commun de l'ensemble commercial se feront dès la première phase, de sorte que les membres de la commission ont pu examiner le projet dans sa globalité ; qu'en outre, l'étude de trafic a été actualisée de sorte de prendre en compte les flux générés par l'ensemble commercial, dans sa version future, et non seulement ceux liés à la première phase des travaux, objet du présent projet* » (CNAC, 10 juin 2021, P 03146 38 21RT) ;
- « *Considérant que l'étude de trafic versée au dossier conclut que le projet n'aura qu'un impact limité sur la circulation ; que les estimations de réserves de capacité montrent qu'aucune dégradation n'est à prévoir sur les carrefours desservant le projet* » (CNAC, 24 juin 2021, P 03052 36 21RT) ;

L'examen des projets par la CNAC

- « *Considérant que de surcroît le parc de stationnement existant (doté de 970 places, en silo, sur six niveaux), et les infrastructures routières et de transports actuellement présentes, paraissent suffisantes afin de capter les flux supplémentaires engendrés par le projet* » (CNAC, 8 juillet 2021, D 03274 53 20A) ;
- « *Considérant que le pétitionnaire a joint à son dossier un constat d'huissier attestant de la fluidité de la circulation aux abords de l'ensemble commercial, établi les 6, 7, 8 juillet 2021 en heure de pointe du soir* » (CNAC, 22 juillet 2021, D 03449 01 21N) ;
- « *Considérant que les réserves de capacité routières moyennes sur l'axe d'accès N*** route de B*** sont actuellement comprises entre 52,2 % et 53,2 % et seront comprises après le projet entre 57,5 % et 58,6 % ; qu'ainsi le projet aura une influence limitée sur les flux de circulation routière* » (CNAC, 30 septembre 2021, P 03348 67 21RT) ;
- « *Considérant que la clientèle motorisée pourra accéder au site par trois accès situés respectivement rue de M***, rue de B*** et rue des G*** ; que, selon l'étude de trafic réalisée par le cabinet « A*** », le projet générera une augmentation de 123 véhicules à la pointe la plus chargée de la semaine, le vendredi soir ; que les capacités de réserve des carrefours entourant le site d'implantation du projet resteront correctes ; que la réalisation du projet ne générera pas de dégradation des conditions de circulation* » (CNAC, 14 octobre 2021, 3762TR).

La Cour de Nancy a considéré, concernant l'extension de 28 975 m² d'un ensemble commercial, que « *l'opération est non seulement insérée dans une ZAC totalement équipée en infrastructures routières et viaries mais est également desservie par la route nationale n°*** au sud par une bretelle d'entrée et de sortie et au nord par un giratoire dont seule la branche ouest possède une capacité limitée de 2 %. Toutefois, à supposer même que le dossier présente des insuffisances relatives aux conséquences du projet sur les flux de circulation, cette circonstance n'est pas à elle seule de nature à justifier le refus de l'autorisation sollicitée, eu égard notamment à l'impact limité du projet sur les flux de circulation. En effet, le problème de circulation s'analyse, tout d'abord, comme une difficulté préexistante extérieure à la ZAC et très ponctuelle, dès lors qu'elle survient exclusivement le vendredi soir. L'étude conclut, pour la journée du samedi, à une situation qui demeurera fluide et satisfaisante et, pour la journée du vendredi, à une situation qui serait meilleure notamment en sortie de la base aérienne, grâce à l'élargissement à deux voies au niveau du giratoire et à l'aménagement des horaires de certains de ses employés. Par ailleurs, il n'est pas contesté que des aménagements seront réalisés par la commune avant la fin de la construction du projet, ce qui permettra aux habitants d'I***, qui doivent actuellement se rendre à M*** et à V***, de faire des déplacements plus courts.* »³⁸

La Cour de Bordeaux a considéré, concernant la création d'un ensemble commercial de 6 379 m², qu' « *En deuxième lieu, le dossier de demande d'autorisation d'exploitation commerciale présente les résultats des études de flux de circulation et des comptages réalisés, notamment en évaluant le trafic généré par le projet à 6 500 véhicules par jour et 650 véhicules à l'heure de pointe et en analysant son impact sur la capacité des axes et des trois carrefours devant desservir le site du projet. La route nationale n°*** et l'échangeur du S*** ne pouvant être regardés comme un axe et un équipement de desserte directe du site du projet, le pétitionnaire n'était pas tenu d'analyser les flux de circulation de cette voie et de cet équipement. Contrairement à ce que soutiennent les sociétés requérantes, la Commission nationale d'aménagement commercial a disposé de tous les éléments nécessaires à l'évaluation des effets du projet sur la circulation routière et notamment des*

³⁸ CAA Marseille, 5 juillet 2021, n° 20MA01226.

études concernant la réalisation d'équipements routiers et l'aménagement des carrefours afin d'éviter toute saturation. Les sociétés requérantes se bornent à reprendre les termes du rapport de la direction départementale de *** quant à l'ancienneté des comptages sans apporter de données permettant de remettre en cause les chiffres relatifs au trafic figurant dans le dossier de la demande. »³⁹

Inversement, la CNAC a considéré que la réalisation de certains projets compromettrait les conditions de déplacement par la route dans le secteur du projet et conduirait à des effets négatifs sur les flux de transport routier, pour les motifs suivants :

- « *Considérant que le projet, présent sur le même site que deux autres magasins projetés mais aussi conçu dans le cadre d'une même opération d'aménagement foncier et qui bénéficie d'un giratoire spécialement conçu pour permettre à une même clientèle l'accès à trois bâtiments commerciaux, s'intègre ainsi au sein d'un ensemble commercial au sens de l'article L. 752-3 du Code de commerce ; que le pétitionnaire a uniquement évalué les effets du projet de magasin de bricolage pris isolément sans justifier de l'absence d'impacts négatifs du futur ensemble commercial projeté ; qu'il est ainsi impossible d'apprécier l'intégralité des conséquences globales du projet d'ensemble commercial sur l'animation des secteurs existants et les flux de circulation* » (CNAC, 4 février 2021, P 02317 33 20T) ;
- « *Considérant que le projet risque d'avoir des impacts négatifs sur la circulation routière et notamment sur les capacités résiduelles du tourne-à-gauche situé à l'ouest du site, en sortie de la rue de B**** » (CNAC, 18 février 2021, P 01994 14 20T) ;
- « *Considérant que les flux routiers sur la RD*** et la RD*** sont déjà très importants et les réserves de capacité faibles (entre 4,6 % au minimum et 30 % au maximum) ; qu'avec la réalisation du projet la situation risque encore de s'aggraver puisqu'il entraînera nécessairement une fréquentation supplémentaire sur les axes routiers le desservant* » (CNAC, 18 février 2021, P 02255 56 20T) ;
- « *Considérant que le dossier de demande d'autorisation d'exploitation commerciale ne comporte pas d'étude de trafic, notamment des flux actuels ; que le pétitionnaire se base sur une estimation, issue du chiffre d'affaire et du panier moyen prévisionnels, selon laquelle le projet devrait générer entre 117 (hypothèse basse) et 160 (hypothèse haute) clients par jour ; qu'ainsi il n'est pas permis d'apprécier l'impact de ces prévisions sur les flux de trafic routier et les réserves capacitaires actuels à proximité du projet* » (CNAC, 1^{er} avril 2021, P 01460 80 20RD) ;
- « *Considérant que les flux routiers sur les axes bordant le projet sont déjà très importants actuellement ; qu'en particulier le giratoire entre l'avenue J*** et la rue A***, qui dessert le projet, connaît des ralentissements aux heures de pointe ; qu'avec la réalisation du projet la situation risque encore de s'aggraver puisqu'il entraînera nécessairement une fréquentation supplémentaire sur les axes routiers le desservant* » (CNAC, 1^{er} avril 2021, P 03194 68 20T) ;
- « *Considérant que les quartiers d'habitation les plus proches sont situés à environ 850 mètres du projet, ce qui tend à limiter sa desserte par les modes de transport doux, que l'usage de la voiture sera prépondérant et ce alors que le trafic moyen journalier sur les axes desservant le site semble avoir été sous-estimé dans l'étude produite et qu'ainsi des engorgements*

³⁹ CAA Bordeaux, 20 avril 2021, n° 19BX00774.

pourraient apparaître du fait de la concentration des fonctions routières d'entrée de ville, de dessertes commerciales, artisanales sur les giratoires et conduire à terme à une saturation du trafic » (CNAC, 29 avril 2021, 3986TR) ;

- *« Considérant que la situation du projet à proximité immédiate de la route départementale RD^{***}/ RD^{***} aura pour effet d'accentuer davantage la captation des flux de cet axe structurant ; qu'ainsi, le projet est de nature à s'apparenter à un « commerce tout voiture » **qui aura un impact important sur les réserves de capacité sur 3 des 5 branches du carrefour giratoire RD^{***}/ RD^{***} ; qu'il est ainsi évoqué, dans le dossier, la nécessité à long terme d'aménagements routiers pouvant permettre d'améliorer le fonctionnement du carrefour RD^{***}/ RD^{***} par un doublement de l'insertion depuis la RD^{***} et un doublement de l'insertion depuis la RD^{***} nord » (CNAC, 12 mai 2021, P 03244 13 20RD) ;***
- *« Considérant que les dernières données fournies par le pétitionnaire datent de 2016 ; qu'aucune étude de trafic n'a été réalisée ; qu'ainsi **l'impact du projet sur les flux de circulation existant ne peut être convenablement apprécié » (CNAC, 27 mai 2021, P 03223 33 20RP) ;***
- *« Considérant que le projet sera accessible par une entrée/sortie sur l'avenue du G^{***}, à 450 m de la cristallerie d'A^{***} ; que le dossier de demande comme l'analyse d'impact n'évoquent pas l'existence et l'incidence de la cristallerie sise à A^{***}, dont les principaux locaux employant près de 5 000 salariés sont situés à moins de 500 m sur l'axe desservant le projet ; que **l'étude de flux ne prend également pas explicitement en compte les flux générés par les salariés de cette entreprise ; que si l'étude conclut que les impacts circulatoires apparaissent compatibles avec le maintien d'un fonctionnement satisfaisant de cette avenue, les entrées et sorties généreront des temps d'attente de 8 à 14 secondes lors des manœuvres en tourne-à-gauche ; que ces mouvements en tourne-à-gauche ne bénéficient pas d'aménagement sécurisant les manœuvres » (CNAC, 27 mai 2021, P 03223 33 20RP) ;***
- *« Considérant que les environs routiers du projet connaissent actuellement des difficultés en matière de flux de circulation ; que les estimations des réserves de capacité sur les axes d'accès après réalisation du projet (22 % sur la rue H^{***}, 16 % sur l'avenue P^{***}, 43 % sur l'avenue J^{***}, 53 % sur la rue du G^{***}) sont peu élevées » (CNAC, 10 juin 2021, P 03151 19 20RT) ;*
- *« Considérant que **la circulation automobile est déjà à l'heure actuelle très importante au sein du secteur considéré, soit entre 8 700 et 10 800 véhicules par jour ouvré, en raison du caractère structurant des axes du secteur vis-à-vis de la zone commerciale mais aussi des liaisons avec la route nationale n°^{***} ; que le projet sera fréquenté par 88% de véhicules particuliers ; que malgré le fait que l'étude de trafic jointe au dossier ne mentionne aucune difficulté intrinsèque liée au projet, la création du point de vente entraînera une hausse du trafic au sein de la zone d'activités pouvant être de nature à engendrer des difficultés de circulation supplémentaire » (CNAC, 22 juillet 2021, P 03255 22 21RT) ;***
- *« Considérant que l'ensemble commercial est desservi à l'ouest, par la Rocade Est (R^{***}), au nord par la rue de la R^{***} et à l'ouest par le boulevard M^{***} ; que des aménagements routiers sont prévus sous maîtrise d'ouvrage de la Métropole de L^{***}, et notamment la réalisation d'une nouvelle bretelle de sortie de la Rocade pour laquelle est prévue une participation du pétitionnaire de 2 475 000 € via une Participation pour Equipements*

*Publics Exceptionnels ; que cependant, selon les estimations du pétitionnaire, 84 % de la clientèle se déplacera en voiture et seulement 5 % en transports en commun ; que le projet générera des flux supplémentaires de 1 550 à 1 830 véhicules en heure de pointe du soir, le vendredi et de 1 850 à 2 180 véhicules par heure en heure de pointe du samedi ; que les aménagements prévus dont la réalisation de la nouvelle bretelle ne permettront d'absorber la hausse de trafic automobile générée par le projet, notamment sur la rue de la R*** » (CNAC, 25 novembre 2022, 3816ASTR) ;*

En application de la jurisprudence du Conseil d'État⁴⁰, la CNAC doit 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 du financement et de la réalisation effective des travaux pour l'ouverture au public de l'équipement commercial (délibérations des collectivités gestionnaires de la voirie, convention de cofinancement, de projet urbain partenarial (PUP), etc.) :

- *« Considérant que le dossier de demande comprend une convention de projet urbain partenarial prévoyant les aménagements nécessaires au projet ; **que sur un coût réparti de 869 300 euros la société pétitionnaire n'apportera que 319 238 euros soit 36,7% du total, le reste étant financé par les collectivités territoriales** » (CNAC, 1^{er} avril 2021, P 03205 59 20R) ;*
- *« Considérant que malgré le fait que le projet, qui emportera une forte part de déplacements motorisés, nécessite l'aménagement d'un « tourne à gauche » sur la route départementale desservant le terrain d'assiette, **le dossier de demande d'autorisation d'exploitation commerciale ne comporte aucune convention garantissant le financement ou le calendrier de réalisation de cet aménagement ; qu'au surplus, les échanges de courriels ou de validation des services du conseil départemental de C*** n'étant, à cet effet, pas de nature à garantir l'effectivité des futurs travaux et leur modalité de financement** » (CNAC, 1^{er} avril 2021, P 02668 17 20RT) ;*
- *« Considérant que les cheminements piétons du site du projet présentent un risque accidentogène sur la première traversée, la plus proche de la contre-allée créée ; que le pétitionnaire présente des plans modifiés comprenant les prescriptions émises par le département s'agissant de la sécurisation des accès ; **que cependant le permis de construire modificatif n'a pas été transmis à la commission, empêchant la vérification du caractère suffisamment certain des aménagements projetés** » (CNAC, 12 mai 2021, P 03244 13 20RD) ;*
- *« Considérant que le projet prévoit la création de trois accès au site, qui seront financés par la communauté de communes du B***, qui s'y est engagée ; **que toutefois, le coût des travaux n'a pas été chiffré, et qu'aucune délibération du conseil communautaire n'a été produite** » (CNAC, 16 septembre 2021, P 03338 17 21T) ;*
- *« Considérant que l'étude de flux jointe au dossier de demande met en évidence, en sortie de la ZAC des P***, « une forte saturation de la branche du giratoire, avec des stockages de plusieurs dizaines de véhicules et une circulation bloquée en sortie de la Z.A. et d'A*** et donc du futur supermarché ; que le fonctionnement du giratoire de distribution interne à la zone serait lui aussi fortement perturbé ; qu'une proposition d'amélioration géométrique du giratoire par la création d'une 2nde voie d'entrée est ainsi formulée ; que,*

⁴⁰ CE, 27 juillet 2012, n° 354436-354437.

bien que les évolutions projetées par le pétitionnaire soient présentées sur un document graphique et que la totalité des travaux à réaliser concernant la desserte du projet sera prise en charge par le pétitionnaire, aucune convention avec le gestionnaire de voirie n'est cependant fournie au dossier, de plus, aucun élément prévisionnel n'est fourni quant au planning des travaux ; qu'ainsi l'effectivité de la réalisation desdits travaux n'est pas garantie » (CNAC, 28 octobre 2021, P 03614 83 21RT).

La Cour de Lyon a considéré, concernant la création d'un ensemble commercial de 10 211 m², qu'« En troisième lieu, le projet, implanté au sein de la zone d'activités économiques (ZAE) du B*** se trouve bordé à l'ouest, par la rue de l'A***, au nord, par la rue C***, et à l'est, par la rue V***. Il ressort de l'étude de trafic produite par le pétitionnaire que le projet aura un impact sur la circulation sur les axes alentours et les axes desservant la ZAE **qui ne seront pas en mesure d'absorber le trafic complémentaire généré par le projet sur certaines branches. Toutefois, le projet s'accompagne d'aménagements routiers votés par le conseil municipal de S*** et dont la réalisation devrait être achevée avec l'ouverture du site.** Ces travaux permettront d'augmenter de manière significative les valeurs de réserve de capacité sur les axes desservant la ZAE, même si certaines restent inférieures à 10 %. Par ailleurs, **le projet mentionne la réalisation d'une voie « by-pass », avenue des L*** vers la rue V***, destinée à améliorer les flux de circulation, dont le principe a été validé par la commune de S*** et par le conseil départemental de la H***.** Par suite, en estimant que les travaux routiers nécessaires à la réalisation du centre commercial ne permettraient pas de manière suffisante et certaine d'absorber le trafic complémentaire généré par le projet, la Commission nationale d'aménagement commercial a entaché sa décision d'erreur d'appréciation. »⁴¹

La CNAC a réservé un avis favorable aux projets suivants, pour lesquels les aménagements nécessaires revêtaient un caractère certain :

- « *Considérant que les accès de la clientèle et des véhicules de livraisons seront dissociés ; qu'un giratoire sera créé sur la route départementale desservant la ZAC, **dont le financement est certain** ; que les conditions de circulation routière dans le secteur ne seront pas dégradées par la réalisation du projet ; que la desserte à l'intérieur de la ZAC et pour y accéder depuis le centre-ville et la gare SNCF par les modes doux est bien assurée » (CNAC, 18 mars 2021, P 03159 02 19N) ;*
- « *Considérant que des aménagements routiers sont programmés pour faciliter l'accessibilité au site avec une requalification globale des axes routiers du quartier de L*** et notamment la réalisation de deux giratoires sur l'avenue G*** (RD***), axe principal d'accès au site ; que **ces aménagements routiers ont fait l'objet d'une convention de Projet Urbain Partenarial** signé le 5 mars 2019 entre le groupe « C*** », le conseil départemental des D*** et la commune de M*** ; que **cette convention prévoit que le montant de ces travaux est de 5 300 000 € dont 2 800 000 € seront pris en charge par le groupe « C*** »** » (CNAC, 12 mai 2021, P 03342 78 20N) ;*
- « *Considérant que **la desserte routière sera satisfaisante avec la création d'un carrefour giratoire** ; qu'en réponse au considérant de la Cour administrative d'appel de Paris, il a été indiqué que les travaux d'aménagement de l'avenue du L*** qui étaient en projet à la date du premier avis de la CNAC **sont aujourd'hui en cours de réalisation** ; que cette allée permettra de relier l'avenue C*** et la route I*** ; que la route de S*** est terminée ainsi que l'aménagement de l'avenue C*** et de la route I*** ; que des plans de voirie*

⁴¹ CAA Lyon, 17 juin 2021, n° 20LY02574 20LY03115.

du L*** ont été transmis au cours de l'instruction devant la CNAC ; qu'en conséquence **les projets que la CAA de Paris a considéré comme étant insuffisamment certains en 2016 sont aujourd'hui en cours de réalisation ou réalisés** ; qu'une attestation de la maire de la commune de S*** précise que les « travaux ne sont pas indispensables au projet mais participeront d'un aménagement général des infrastructures dans le secteur qui connaît un développement urbain particulièrement important » (CNAC, 10 juin 2021, 3114TR) ;

- « Considérant que, concernant la nouvelle voie de desserte du projet permettant la jonction entre le chemin du L*** et l'avenue C***, celle-ci sera entièrement financée et réalisée par la SCI « P*** », propriétaire des parcelles, sur le foncier privé ; que **cette réalisation sera traitée dans le cadre de l'instruction du permis de construire et ne nécessite donc pas d'autorisation spécifique** » (CNAC, 10 novembre 2021, 3909TR).

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.

La Cour de Marseille a considéré, concernant la création d'un ensemble commercial de 3 007 m², que si le projet « prévoit un aménagement du terre-plein central de la route d'accès au site, de manière à pallier les risques d'un « tourne à gauche » sur une route départementale limitée à 80 km/h, **la réalisation de ce terre-plein ne ressort pas avec certitude des pièces du dossier, et n'améliorera que partiellement la sécurité du site, comme le relève l'avis de la commission départementale du 4 décembre 2019. Si la Commission nationale a relevé qu'une convention était signée pour aménager l'accès au site, et mentionne que la commune « a engagé des démarches pour abaisser la vitesse sur la RD*** de 80 à 50 km/h », aucune assurance ne ressort des pièces du dossier quant à cet abaissement de la vitesse à 50 km/h, pourtant utile pour sécuriser les abords du projet.** Le projet n'est donc pas davantage conforme à l'objectif d'aménagement du territoire tel qu'il résulte des dispositions précitées de l'article L. 752-6 du Code du commerce. »⁴²

La Cour de Bordeaux a considéré, concernant la création d'un ensemble commercial de 6 379 m², qu'« En troisième lieu, le dossier de demande d'autorisation d'exploitation commerciale comprend un extrait de la convention de participation aux coûts des équipements publics de la zone d'aménagement concerté M*** conclue entre la commune de L***, l'aménageur, la société d'équipement du département de la R***, et le constructeur, la société A***. **Cette convention, signée le 30 mai 2018, ainsi que les délibérations et les documents contractuels garantissant la réalisation des équipements viaires et des accès en mode doux ont été transmis au service instructeur de la Commission nationale d'aménagement commercial, ainsi qu'en atteste son rapport. Ces éléments étaient suffisants pour permettre aux membres de la commission d'apprécier, en toute connaissance de cause, les modalités de réalisation des aménagements nécessaires à la desserte du projet alors même que le dossier ne comportait pas les délibérations portant sur les travaux ainsi prévus.** »⁴³

⁴² CAA Marseille, 5 juillet 2021, n° 20MA03354.

⁴³ CAA Bordeaux, 20 avril 2021, n° 19BX00774.

L'accès au site du projet doit également présenter des garanties en matière de sécurité routière :

- « **Considérant que le projet permettra d'améliorer les conditions de sécurité aux abords du site et de réduire les risques de conflits d'usage et d'accidents entre les véhicules de livraison, les véhicules des clients et du personnel de l'ensemble commercial et les véhicules des habitants de la résidence mitoyenne** ; qu'à l'heure actuelle, les véhicules de livraison accèdent au site depuis le Mail J^{***}, par une voie partagée avec le personnel du magasin et les habitants de la résidence J^{***} mitoyenne ; que par ailleurs, ils sont amenés à effectuer des manœuvres en marche arrière sur le Mail J^{***} ; qu'avec le déplacement des réserves dans l'ancien entrepôt à l'arrière du bâtiment, les véhicules de livraison emprunteront désormais la voie d'accès à la zone d'activité jouxtant le magasin « ^{***} », depuis la route de C^{***} ; qu'ainsi leur voie de circulation sera séparée de celle des clients et située à distance des habitations » (CNAC, 24 juin 2021, P 03165 95 21RT) ;
- « **Considérant que la position de la zone de déchargement, située en façade principale du magasin, sur le parking réservé à la clientèle, obligeant les véhicules de livraisons à effectuer leurs manœuvres sur l'espace de stationnement, apparaît dangereuse ; que ces livraisons auront lieu quotidiennement à 19h, en pleine heure de pointe du soir** » (CNAC, 4 février 2021, P 02561 21 20T) ;
- « **Considérant que l'accès au magasin « V^{***} » se fera par une entrée/sortie commune aux véhicules de la clientèle et aux véhicules de livraison ; que les risques de conflit d'usage ne sont pas à écarter** » (CNAC, 4 février 2021, P 02391 80 20T) ;
- « **Considérant qu'au contraire, le projet s'implante en bordure de l'autoroute A^{***} dans l'optique de capter les flux de véhicules circulant sur cet axe routier ; or, comme le relève le Centre d'études et d'expertises sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), mentionné par la Direction Départementale des Territoires de la M^{***}, la bretelle de sortie de l'A^{***} nord connaît actuellement des remontés de files ; que le doublement de la surface du « drive » risque d'attirer plus de véhicules dans cette zone, d'encombrer les axes routiers et d'augmenter les risques d'accidents** » (CNAC, 10 juin 2021, P 03328 57 21RT).

La Cour de Nancy a considéré, concernant la création d'un « drive », qu' « Enfin, il ressort des études non contestées menées par la SAS R^{***} que le trafic supplémentaire lié à la fréquentation de son point permanent de retrait n'impactera la réserve de capacité du carrefour routier y donnant accès qu'à hauteur de 2 %, soit un effet limité sur les flux de transports, tandis que l'accessibilité par les transports collectifs et les modes de déplacement les plus économes en émission de dioxyde de carbone apparaît satisfaisante, sans que l'étude recommandée par la direction départementale des territoires et de la mer **concernant la sécurisation de l'accès au point permanent de retrait apparaisse nécessaire au regard des éléments versés au dossier.** »⁴⁴

Concernant les modes de déplacement alternatifs à la voiture, 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 le projet est bien desservi par les transports en commun ; qu'en effet la ligne 1 du réseau de transports en commun de R^{***} dispose d'un arrêt « Avenue de C^{***} » situé à 50 mètres du magasin ; que l'amplitude horaire et la fréquence sont largement**

⁴⁴ CAA Nancy, 8 juillet 2021, n° 19NC00862.

*suffisantes pour considérer que les clients du magasin pourront user des transports en commun pour se rendre dans le magasin « L*** » (CNAC, 1^{er} avril 2021, P 02350 63 20RT) ;*

- *« Considérant que le projet est bien desservi par les transports en commun ; qu'en effet la ligne 1 du réseau de transports en commun « T*** », **ligne de bus à haut niveau de service d'I***, dispose d'un arrêt « P*** » situé à 150 mètres du magasin ; que l'amplitude horaire et la fréquence sont largement suffisantes pour considérer que les clients du magasin pourront user des transports en commun pour se rendre dans le magasin « L*** » (CNAC, 29 avril 2021, P 0847 91 20RT) ;***
- *« Considérant que l'ensemble commercial est accessible en transports en commun avec un **arrêt de bus situé en face du site, desservi par 4 lignes de bus (environ 150 passages par jour) » (CNAC, 12 mai 2021, P 03342 78 20N) ;***
- *« Considérant que le magasin est desservi par les lignes de bus du réseau « C*** », avec l'arrêt « G*** » **situé à environ 150 mètres ; qu'il propose 52 rotations par jour du lundi au samedi, de 6h29 à 20h52 » (CNAC, 8 juillet 2021, 3776TR) ;***
- *« Considérant qu'il est également accessible par les transports en commun **puisque l'amplitude horaire et la fréquence de passage de la ligne 3, qui dessert le projet, sont élevées (entre 5,7 et 4,4 bus par heure d'environ 5h30 à 00h30) » (CNAC, 30 septembre 2021, P 03346 95 21RT).***

La Cour de Douai a considéré, concernant l'extension de 465 m² d'un supermarché, que « D'autre part, le projet est desservi par un premier arrêt de bus situé à 200 mètres accueillant 5 lignes et un second arrêt de bus à 500 mètres accueillant 2 lignes. Si aucune bande ou voie cyclable sur la route départementale 630 n'a été prévue, l'absence d'aménagement cyclable ne justifiait pas, par lui-même, un refus de délivrance d'une autorisation d'exploitation commerciale. »⁴⁵

La Cour de Versailles a considéré, concernant l'extension de 7 650 m² d'un village de marques qu'« En outre, s'agissant de la desserte, le projet est situé à proximité de l'A*** et aisément accessible par les RD*** et *** et se situe à un kilomètre de la gare d'A***, via la ligne S***/V***, en attendant à terme, la mise en activité de la ligne du RER *** qui reliera le site à la Défense. Par ailleurs, **trois arrêts de bus se trouvent à proximité de l'ensemble commercial accueillant 11 lignes de bus dont la ligne 40 qui fonctionne également le samedi. Ainsi qu'il a été précédemment exposé, le projet met en place un dispositif de service en continu le samedi et le dimanche de navettes gratuites entre la gare et l'ensemble commercial, de 10H à 19H, dont il ne ressort pas des pièces du dossier qu'il ne serait pas pérennisé. Au demeurant, le projet est desservi par une ligne de bus, avec des arrêts situés à 150 m et 300 m et la desserte doit être renforcée à moyen terme. Compte tenu des configurations de la zone commerciale qui privilégie les accès en automobiles, le caractère limité des accès en mode « doux » ne saurait caractériser une méconnaissance des dispositions précitées du Code du commerce. »⁴⁶**

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.

⁴⁵ CAA Douai, 13 avril 2021, n° 19DA01494.

⁴⁶ CAA Versailles, 5 août 2021, n° 18VE02349.

L'examen des projets par la CNAC

La CAA de Nantes a considéré, concernant la création d'un « drive » de 5 pistes, que « [s]i le projet, situé en dehors des agglomérations existantes, sera peu desservi par les transports en commun et demeure difficilement accessible aux piétons et aux cyclistes, **l'augmentation limitée de la clientèle n'aura pas pour effet de modifier significativement la situation actuelle d'accès au site. En tout état de cause, le point de retrait a pour objet même l'utilisation, par la clientèle, d'un véhicule automobile.** »⁴⁷

La CAA de Nancy a considéré, concernant la création d'un espace à matériaux de 4 790 m², que « [l]a CNAC et le ministre du commerce soulignent, dans leurs avis respectifs des 21 février 2019 et 14 février 2019, que le site est desservi par deux lignes, 4 et 22, du réseau régional T***, grâce à l'arrêt « Zone commerciale » situé route de J***, à moins de 100 mètres du projet. A cet égard, si la DDT souligne que la ligne 4 ne dessert le site qu'une fois par jour et n'est pas adaptée aux clients et aux salariés, et que la ligne 22, bien que desservant le site 6 fois par jour et par sens de circulation, n'est pas suffisante, **les déplacements des clients s'effectueront essentiellement, ainsi qu'il a été dit plus haut, avec les véhicules particuliers, et pas avec les transports en commun, compte tenu de la nature des produits proposés par le projet litigieux.** La CNAC mentionne également, dans son rapport d'instruction, que la voirie locale assurant la desserte du Parc d'Activités Sud est équipée de trottoirs et de passages piétons suffisamment larges pour circuler en sécurité, et qu'un cheminement piéton sera réalisé en façade principale du bâtiment, relié aux espaces de stationnement et connecté aux espaces publics extérieurs, permettant à la clientèle se déplaçant à pied d'accéder avec facilité au magasin. Elle ajoute que, s'il n'y a pas de piste cyclable, **les déplacements des clients s'effectueront essentiellement en véhicule compte tenu de la nature des produits vendus (matériaux lourds et encombrants) et de la présence du Drive.** »⁴⁸

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.

- « Considérant que, par ailleurs, si la desserte routière du projet est satisfaisante, 85 % des clients accéderont au projet en voiture ; le site est peu desservi par les transports en commun, la fréquence de la desserte n'étant que d'un passage par heure entre 9h et 18 h et l'arrêt le plus proche étant situé à 250 mètres » (CNAC, 4 février 2021, P 01980 18 20T) ;
- « Considérant qu'en matière de transport en commun, un arrêt de bus « ancienne gare » se situe au centre-ville à 1 700 mètres du projet et est peu opérant pour le projet ; qu'un autre arrêt « Douanes » situé à 600 mètres environ est desservi par deux lignes de bus de bus, *** et ***, avec une très faible fréquence et amplitude horaire avec 6 allers-retours quotidiens aux heures de pointe » (CNAC, 18 mars 2021, P 02398 01 20T) ;
- « Considérant que le site du projet n'est pas desservi par les transports en commun ; qu'aucune offre régulière en matière de transports en commun n'est envisagée ; que la clientèle devra essentiellement se déplacer en voiture » (CNAC, 18 mars 2021, P 03069 85 20T) ;
- « Considérant qu'avec une fréquence d'un bus toutes les 30 minutes, la desserte par transport en commun demeure très limitée, alors que le projet, qui développera 6 773 m² de surface de vente, constituera un pôle important de la zone de chalandise » (CNAC, 1^{er} avril 2021, P 03205 59 20R) ;

⁴⁷ CAA Nantes, 16 mars 2021, n° 20NT00285.

⁴⁸ CAA Nancy, 15 avril 2021, n° 19NC02024.

- « *Considérant que le projet n'est pas desservi par les transports en commun, la commune n'étant pas dotée d'un réseau de ce type* » (CNAC, 12 mai 2021, P 02981 29 20RT) ;
- « *Considérant que la desserte des transports en commun n'est pas satisfaisante avec seulement une douzaine d'allers/retours quotidien en semaine* » (CNAC, 12 mai 2021, P 03244 13 20RD) ;
- « *Considérant que la desserte du site du projet en transports en commun est insuffisante, le site étant desservi par 2 lignes de bus, à un arrêt situé à 500 m, à une fréquence de passage insatisfaisante* » (CNAC, 27 mai 2021, P 03265 35 20RD) ;
- « *Considérant que le projet s'apparente à un supermarché « tout voiture » dans la mesure où les fréquences horaires des lignes de bus desservant le projet ne sont pas optimales (un bus par heure)* » (CNAC, 10 juin 2021, P 03103 84 20RT) ;
- « *Considérant qu'avec une fréquence d'un bus toutes les 30 minutes, la desserte en transports en commun demeurera limitée* » (CNAC, 10 juin 2021, P 03154 54 21R) ;
- « *Considérant que l'arrêt « Centre Commercial » situé à 200 m est desservi par 7 lignes avec une fréquence assez faible, pour l'ensemble des lignes, de 30 minutes à 1 heure* » (CNAC, 24 juin 2021, P 03262 35 21RT) ;
- « *Considérant que le projet n'est pas correctement desservi par les modes de transport alternatifs à la voiture ; qu'en effet, la fréquence de passage de la ligne de bus *** est très faible (4 passages par jour, par sens de circulation)* » (CNAC, 16 septembre 2021, P 03292 09 21RT) ;
- « *Considérant que 100 % des clients utilisent leur voiture ; que le service de transport collectif public circule uniquement durant la période estivale d'avril / mai à novembre ; et qu'aucun bus ne circule sur l'île en dehors de cette période alors que par ce projet l'enseigne « S*** » deviendra la première polarité commerciale de l'île* » (CNAC, 14 octobre 2021, P 03380 56 21RT) ;
- « *Considérant que le magasin n'est pas correctement desservi par les transports en commun ; qu'en effet, l'arrêt de bus le plus proche est situé à 700 m du projet et la fréquence de passage de la ligne 17, de 2 à 4 bus par jour, selon les jours de la semaine, est insuffisante pour considérer que les clients du supermarché useront de ce moyen de transport pour s'y rendre* » (CNAC, 15 décembre 2021, P 03559 28 21RT).

La Cour de Lyon a considéré, concernant l'extension de 513 m² d'un ensemble commercial accueillant un supermarché, que « *D'autre part, il ressort des pièces du dossier, que le terrain d'assiette du projet sera desservi par plusieurs arrêts de la ligne de bus 85 passant plusieurs fois par jour et qu'il sera aisément accessible aux cyclistes et aux piétons du fait de son implantation dans un secteur urbanisé et de l'aménagement de trottoirs, le long de la rue de l'E***.* »⁴⁹

⁴⁹ CAA Lyon, 14 janvier 2021, n° 20LY00475.

L'examen des projets par la CNAC

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

concernant l'extension de 14 794 m² d'un ensemble commercial qui passera de 14 373 m² à 29 167 m² de surface de vente totale, « **considérant que le projet dispose d'une très bonne desserte en transports en commun avec la ligne 2 du réseau des Transports A*** Collectifs et le bus à haut niveau de service « T*** » qui offre une fréquence de passage de 9 minutes ; que les arrêts de bus sont à proximité ; que depuis la fin 2019, la desserte a été renforcée avec la mise en service du C*** EXPRESS, du tramway et de deux parkings relais (P+R)** » (CNAC, 1^{er} avril 2021, 2046DRRR).

La Cour de Douai a considéré, concernant la création d'un ensemble commercial de 28 548 m², qu'« [E]n dernier lieu, il est constant que le site du projet n'est actuellement pas desservi par les transports en commun et ne dispose pas de cheminements cyclables et piétonniers ainsi que l'a relevé la Commission nationale d'aménagement commercial. Toutefois, les deux délibérations du 16 mai 2019 du conseil de la communauté de communes du Val-de-S*** relatives au programme des équipements publics de la zone d'aménagement concerté du Val-de-S*** et à la programmation des travaux de voirie pour l'année 2020, dont la société requérante se prévaut, **sont de nature à établir que la réalisation de deux arrêts de bus au droit du terrain d'assiette du projet et d'un cheminement cyclable et piétonnier était suffisamment certaine à la date de la décision en litige. La société P*** indique, en outre, qu'elle s'est engagée à mettre en œuvre et à financer une navette par autobus entre la gare ferroviaire de la commune de V*** et l'ensemble commercial objet du présent litige. Dans ces conditions, eu égard au caractère suffisamment certain de la réalisation de ces aménagements, l'accessibilité du projet par les transports collectifs et par les modes doux de déplacement doit être regardée comme satisfaisante.** »⁵⁰

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

- « **Considérant que le projet s'implante en périphérie de la centralité d'A*** rendant de fait l'usage unique de la voiture quasiment inéluctable afin de se rendre sur le site projeté ; que de surcroît, l'analyse prévisionnelle jointe au dossier précise que 93% des futurs clients utiliseront leurs véhicules personnels ; que malgré le fait que le pétitionnaire indique que des études sont en cours de réalisation quant à des projets de voies douces reliant le projet au centre-bourg, au sud, et au quartier de S***, au nord, aucun élément fourni en cours d'instruction ne permet de s'assurer des modalités de financements et de l'effectivité future desdits aménagements** » (CNAC, 1^{er} avril 2021, P 02668 17 20RT) ;
- « **Considérant par ailleurs que le projet ne sera finalement pas desservi par les modes de transports doux ; qu'en effet, le maire de P***, dans son courrier du 23 septembre 2021, a informé les membres de la Commission qu'aucune délibération du conseil municipal de P*** n'a approuvé ni le principe, ni le budget prévisionnel, ni les crédits correspondant aux travaux routiers sur les axes bordant le projet et permettant relier le site du projet aux liaisons piétonnes et cyclables existantes, et qu'aucune étude n'a été menée en ce sens ; que par ailleurs, le maire de P*** indique que l'espace foncier le long de la RD*** est de 4 mètres environ, ce qui est insuffisant, selon les normes du CEREMA (centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement), pour la réalisation de ces aménagements ; que par ailleurs, dans un courrier du 22 septembre 2021, le maire a informé le pétitionnaire que la commune ne financerait pas ces aménagements routiers ; qu'ainsi le projet n'est ni accessible par les modes de transports doux, ni par les transports en commun puisqu'il n'existe pas d'aménagements piétons entre l'arrêt de bus « B*** » et le site d'implantation du projet** » (CNAC, 30 septembre 2021, 3837TR).

⁵⁰ CAA Douai, 126 janvier 2021, n° 19DA02176.

La Cour de Bordeaux a considéré, concernant la création d'un village de marques de 15 364 m² qu' « Il ressort des pièces du dossier qu'au moins 90 % de la clientèle de l'ensemble commercial projeté s'y rendra en voiture individuelle, compte tenu de sa localisation en dehors des agglomérations existantes et de l'étendue particulièrement importante de sa zone de chalandise, et qu'il sera peu desservi par les transports en commun. À cet égard, il n'existait aucune desserte à la date de l'avis et de la décision contestée et, au demeurant, la ligne régulière mise en service depuis le 1^{er} septembre 2019 ne dessert le site qu'à raison de huit passages par jour entre sept heures et dix-huit heures. **En outre, le financement par le pétitionnaire du réseau de navettes électriques depuis la gare de C*** n'est garanti que sur les deux premières années suivant l'ouverture du site.** (...) Enfin, le dossier ne permet pas d'apprécier pleinement l'impact sur la voirie existante de l'augmentation du trafic qu'il va générer et la nécessité de procéder à des aménagements complémentaires. Dans ces conditions, la commission nationale n'a pas commis d'erreur d'appréciation en retenant l'absence de garantie concernant les conditions d'accès au site, plus particulièrement au regard de l'absence de desserte suffisante du projet par les transports en commun, et l'insuffisance de l'accès sécurisé au site par les piétons et les cyclistes. »⁵¹

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

- « **Considérant que le site est accessible par les modes de déplacements doux ; que l'accessibilité et la sécurité pour les modes doux ont été renforcés sur le site, notamment par la création de passerelles pour les piétons et les cycles et de cheminements sécurisés sur les parkings** » (CNAC, 1^{er} avril 2021, 2046DRRR) ;
- « **Considérant qu'en outre, la présence de trottoirs et de passages piétons permet une desserte piétonne depuis les quartiers alentours et le centre-ville de R***** » (CNAC, 1^{er} avril 2021, P 02350 63 20T) ;
- « **Considérant qu'en outre, la présence de trottoirs et de passages piétons permet une desserte piétonne sécurisée depuis les quartiers alentours et le centre-ville de S***** » (CNAC, 29 avril 2021, P 02847 91 20RT) ;
- « **Considérant que le site est également accessible aux piétons grâce aux trottoirs et passages piétons bordant les axes routiers** » (CNAC, 12 mai 2021, P 03342 78 20N) ;
- « **Considérant que le projet est situé dans l'hyper-centre p***, très majoritairement composé d'habitat collectif dense ; que les habitants de la zone de chalandise ont accès au projet en mode piéton** » (CNAC, 12 mai 2021, P 03316 75 20RD) ;
- « **Considérant que la desserte sera également satisfaisante pour les piétons et les cyclistes ; qu'une « voie verte » dédiée aux cyclistes et piétons est présente sur l'avenue du Lac B*** ; que le site pourra être rejoint en pirogue (15 % de fréquentation estimée), grâce à un ponton situé à l'arrière du magasin** » (CNAC, 10 juin 2021, 3114TR) ;
- « **Considérant que les aménagements piétonniers sont nombreux aux abords du site du projet ; qu'ils permettent de se déplacer par les modes doux depuis le site du projet, vers le centre-ville de S*** ; qu'en effet, il existe des pistes cyclables et des voies de partage ; qu'en complément, le projet prévoit la création d'une continuité piétonne entre la voirie et son parking ainsi que l'aménagement d'un parc à vélo couvert de 30 places, dont 10 places équipées de bornes de recharge électrique** » (CNAC, 25 novembre 2021, P 03640 85 21 RT).

⁵¹ CAA Bordeaux, 17 décembre 2021, n° 19BX03334-19BX04471.

L'examen des projets par la CNAC

La Cour de Marseille a considéré, concernant l'extension de 489 m² d'un supermarché, que « *Contrairement à ce que soutient l'association requérante, il ressort des pièces du dossier que les deux arrêts de bus situés à proximité immédiate du projet sont desservis quotidiennement, du lundi au samedi, par plusieurs lignes de bus, y compris en période estivale. En outre, le projet prévoit de réserver plus du tiers des places de stationnement créés (13 sur 35) à des emplacements destinés à la recharge des véhicules électriques. Il prévoit également la création d'un parking de 14 places réservé aux vélos, lesquels peuvent y accéder même en l'absence de piste cyclable, par les larges accotements situés sur la RD**.* Il ressort en outre des pièces du dossier, en particulier d'une note de la C*** du 31 décembre 2019 transmise à la CNAC dans le cadre de la procédure préalable à l'émission de son avis, que **la réalisation des travaux d'aménagement d'un cheminement piétonnier permettant de rendre le projet accessible par la rue P*** était imminente à cette date**, comme l'atteste d'ailleurs le constat d'huissier du 7 septembre 2020 versé au dossier par la société pétitionnaire **établissant l'état d'avancement de ces travaux. Enfin, le projet prévoit un cheminement piétonnier beaucoup plus important qu'à l'état initial sur l'enceinte même du site.** Dans ces conditions, la requérante n'est pas fondée à soutenir que l'accessibilité du projet par les transports collectifs et les modes de déplacement « doux » serait insuffisante. »⁵²

La Cour de Lyon a considéré, concernant un projet de création d'un magasin de bricolage de 10 550 m² et d'extension de 10 842 m² d'un ensemble commercial, que « *Par ailleurs, il n'est ni démontré, ni même allégué que les cheminements piétons, qui seront complétés, depuis les arrêts de bus existants de la ligne 33 de transports en commun, dont l'emplacement n'est pas modifié, seraient particulièrement accidentogènes. En outre, contrairement à ce que soutient la requérante, le projet prévoit de compléter un cheminement actuellement discontinu pour les modes de déplacement doux au nord du site en direction de T***. Ainsi, et même si les cheminements dédiés aux modes de déplacement doux ne sont pas larges et ne prévoient pas une séparation claire des piétons et des cycles, les projets ne compromettent pas les objectifs prévus par la loi quant aux flux de transport.* »⁵³

La CNAC a en revanche considéré défavorablement les projets suivants :

- « *Considérant que même si un projet de réseau express vélo a été acté par le conseil départemental de H*** et devrait permettre à terme la desserte du projet sur un axe cyclable allant de M*** à T***, le terrain d'assiette est actuellement peu accessible aux modes de transports doux* » (CNAC, 29 avril 2021, P 02813 31 20RD) ;
- « *Considérant que l'accessibilité du site du projet par le vélo serait améliorée si les axes le desservant étaient équipés de bandes ou pistes cyclables* » (CNAC, 12 mai 2021, P 02981 29 20RT) ;
- « *Considérant que la situation du projet à proximité immédiate de la route départementale n°*** aura pour effet d'accentuer davantage la captation des flux de cet axe structurant ; qu'ainsi, le projet est de nature à s'apparenter à un « commerce tout voiture » ; que bien que le projet soit situé dans une zone rurale, la desserte en mode doux est inexistante ; qu'ainsi aucune piste cyclable ou cheminement piétonnier sécurisés ne permettent d'accéder aisément au supermarché ; qu'à titre d'exemple, les touristes résidant au camping limitrophe ne disposent d'aucun moyen sécurisé, autre que leur véhicule personnel, afin de se rendre sur place ; qu'enfin aucun projet d'aménagement spécifique améliorant cette situation n'est rapporté* » (CNAC, 12 mai 2021, P 03211 07 20RD) ;

⁵² CAA Marseille, 27 décembre 2021, n° 20MA01963.

⁵³ CAA Lyon, 10 juin 2021, n° 19LY02686 19LY02687.

- « *Considérant qu'il est également à noter que la desserte en piste cyclable n'est pas continue et sécurisée, vers le centre-ville de C***, une fois passée le giratoire desservant le site* » (CNAC, 10 juin 2021, P 03103 84 20RT) ;
- « *Considérant par ailleurs que si le pétitionnaire produit un constat d'huissier établissant qu'une piste cyclable existe, celle-ci, dépourvue de point de départ ou d'arrivée cohérent, n'est matérialisée que par quelques traits sur le trottoir ; qu'elle ne saurait en tout état de cause être regardée comme sécurisée ; qu'il en va de même pour les accès piétons ; qu'aucune desserte commode par les transports en commun n'est par ailleurs envisageable ; que par conséquent le magasin ne sera de fait accessible qu'en voiture* » (CNAC, 22 juillet 2021, P 02946 18 20RT) ;
- « *Considérant que si le pétitionnaire produit une délibération du 8 juillet 2021 du conseil municipal de la commune de L*** prévoyant l'aménagement d'un accès piéton depuis le centre de Vihiers, l'accès au magasin demeure impossible par les transports en commun et difficile par vélo* » (CNAC, 16 septembre 2021, P 03435 49 21R) ;
- « *Considérant que les axes bordant le projet ne sont pas dotés de pistes cyclables, ni de trottoirs et de passages piétons pour certains d'entre eux* » (CNAC, 16 septembre 2021, P 03292 09 21RT) ;
- « *Considérant que le projet, éloigné des zones d'habitation, n'est pas accessible par voies piétonnes sécurisées, ni par piste cyclable ; que le site n'est donc pas accessible aux consommateurs qui souhaiteraient se déplacer en modes doux et en transports collectifs* » (CNAC, 14 octobre 2021, P 03330 43 21R) ;
- « *Considérant qu'il n'existe pas de voie piétonne ni cycliste sécurisée différenciée des voies motorisées jusqu'au site du projet* » (CNAC, 14 octobre 2021, P 03380 56 21RT).

La Cour de Bordeaux a confirmé l'avis favorable de la CNAC, considérant qu'« *En outre, eu égard à l'activité de jardinerie du projet, qui propose des articles d'un volume important et qui a ainsi vocation à attirer une clientèle véhiculée, la circonstance que le terrain d'assiette n'est actuellement pas adapté aux modes de circulation « doux » et ne sera desservi que par un service de transport à la demande ne saurait caractériser une insuffisance significative du projet en ce qui concerne son accessibilité. (...) Ainsi qu'il l'a été rappelé au point 17, la circonstance que l'accès au projet sera fera principalement par voiture, ne peut, eu égard à la nature de ce commerce et aux produits qui y seront vendus, être regardée comme ayant un impact négatif sur l'accessibilité de l'offre, dès lors que les articles de jardinerie présentent un volume important dont le transport est incompatible avec les modes de cheminement « doux ».* »⁵⁴

⁵⁴ CAA Bordeaux, 17 décembre 2021, n° 19BX00435.

L'examen des projets par la CNAC

De même, la Cour de Bordeaux a considéré, concernant la création d'un village de marques de 15 364 m² que « *par ailleurs, en l'absence de trottoirs et de pistes cyclables aux abords immédiats, le projet sera très peu accessible aux piétons et aux cyclistes, **quand bien même les requérants se prévalent d'un projet de cheminement doux pour les piétons et les cyclistes, lequel n'a fait l'objet d'aucun engagement concret.** Enfin, le dossier ne permet pas d'apprécier pleinement l'impact sur la voirie existante de l'augmentation du trafic qu'il va générer et la nécessité de procéder à des aménagements complémentaires. Dans ces conditions, la commission nationale n'a pas commis d'erreur d'appréciation en retenant l'absence de garantie concernant les conditions d'accès au site, plus particulièrement au regard de l'absence de desserte suffisante du projet par les transports en commun, et l'insuffisance de l'accès sécurisé au site par les piétons et les cyclistes.* »⁵⁵

c. 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 ;

1. La qualité environnementale du projet

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

Ainsi, la CNAC a considéré favorablement :

- « *Considérant que l'extension se réalise à l'intérieur d'une cellule déjà autorisée ; que le projet ne consomme pas d'espace supplémentaire et n'aura aucun impact en matière d'imperméabilisation des sols* » (CNAC, 29 avril 2021, D 02921 91 20RT) ;
- « *Considérant que le projet ne générera pas d'augmentation de l'emprise foncière actuelle ; qu'aucune extension du bâtiment, de l'aire de stationnement ni de de la surface de plancher n'est envisagée* » (CNAC, 27 mai 2021, P 02968 54 20RT) ;

⁵⁵ CAA Bordeaux, 17 décembre 2021, n° 19BX03334-19BX04471.

- « *Considérant que si l'une des parcelles d'implantation est actuellement à l'état de friche naturelle, l'imperméabilisation du site sera tout de même limitée ; qu'en effet, les 281 places de stationnement seront réalisées en matériau perméable alors que les 250 actuelles sont entièrement imperméabilisées* » (CNAC, 10 juin 2021, P 03146 38 21RT) ;
- « *Considérant qu'en réponse au considérant de la CNAC dans sa décision du 1er octobre 2020 sur l'imperméabilisation des sols, l'emprise foncière (42 750 m²) sera perméable sur une surface totale de 26 591 m², soit 62,2 % ; qu'en prenant en compte la surface imperméabilisée par la RN***, et la ZAC (1 560 m²), la surface perméable représentera 25 031 m², soit 58,55 %* » (CNAC, 10 juin 2021, P 03401 973 20N) ;
- « *Considérant que le parc de stationnement actuel était totalement imperméabilisé et ne comportait aucune place équipée de bornes de recharge électrique ; que dans le cadre du projet, le parc de stationnement de l'ensemble commercial comprendra 178 places soit 18 places de moins qu'actuellement ; qu'elles seront toutes réalisées en revêtement perméable* » (CNAC, 8 juillet 2021, P 03325 01 20RT) ;
- « *Considérant que le projet s'implantera sur une emprise foncière de 5 851 m² ; que l'extension de la surface de vente se fera uniquement par agrandissement de 321 m² d'emprise au sol, soit 22 % de l'emprise actuelle du bâtiment ; que cet agrandissement se fera sur une surface déjà entièrement imperméabilisée et le réaménagement du parking entraînera la suppression de 26 places de stationnement et aucune consommation de foncier supplémentaire* » (CNAC, 8 juillet 2021, P 03422 57 21RT) ;
- « *Considérant que si le projet ne prévoit pas d'imperméabilisation supplémentaire des sols, l'extension étant réalisée sur une surface déjà imperméabilisée et que les espaces verts représentent 13 206 m², soit 56,6 % du foncier, l'aménagement paysager du site est développé principalement en limite de parcelle ainsi qu'autour de l'espace de stationnement du magasin ; que cette situation n'est pas modifiée par la réalisation du projet ; que le site est accessible par une aire de stationnement entièrement imperméabilisée, n'offrant aucune place perméable ; que l'insertion paysagère du site est insuffisante et doit être renforcée par des efforts notamment en matière de végétalisation de l'aire de stationnement* » (CNAC, 22 juillet 2021, P 03268 80 21RT) ;
- « *Considérant que pour la surface totale de la parcelle du projet de 10 535 m², le projet prévoit une réduction des surfaces imperméables de 7 748 m² (73,55 %) à 5 926 m² (56,25 %), une augmentation des surfaces perméables de 2 787 m² (26,45 %) à 4 609 m² (43,75 %), ainsi qu'une augmentation du nombre d'arbres de 62 à 80 ; qu'il prévoit l'aménagement de 114 emplacements de stationnement en surface perméable sur un total de 120 ; qu'ainsi le projet comporte des mesures satisfaisantes quant à la limitation du phénomène d'imperméabilisation des sols* » (CNAC, 30 septembre 2021, P 03348 67 21RT) ;
- « *Considérant que le nouveau projet prévoit l'aménagement de 367 emplacements de stationnement sur 819 soit une surface de 4 595 m² en revêtement perméable ; que le nouveau projet démontre une amélioration en matière de réduction des surfaces imperméabilisées* » (CNAC, 22 juillet 2021, D 03449 01 21N) ;
- « *Considérant que l'extension du supermarché, qui se réalisera à l'intérieur du bâtiment, n'engendrera pas d'imperméabilisation supplémentaire des sols ; qu'en revanche, la création des deux pavillons de restauration est prévue à la fois sur des allées de circulation* »

L'examen des projets par la CNAC

*et sur des espaces verts de pleine terre ; qu'ainsi la réalisation des restaurants générera la suppression de 1 655 m² d'espaces verts ; que **pour compenser cette perte, le pétitionnaire prévoit la création de 550 m² d'espaces verts et de 900 m² de surfaces perméables** par la réalisation de 77 places de stationnement perméables et d'une allée piétonne perméable depuis le boulevard J*** » (CNAC, 30 septembre 2021, P 03346 95 21RT) ;*

- *« **Considérant que le taux d'imperméabilisation de l'assiette foncière baissera de 90,31 à 67,56 %** tandis que les espaces verts progresseront de 9,69 % à 22,36 % ; que 88 des 99 places de stationnement extérieures seront en pavés drainants « O2D » ; que **le projet aura pour effet de diminuer les places de stationnement, de 195 à 167 places, 68 d'entre elles étant désormais situées en dessous du magasin** ; que 1 406 m² de panneaux photovoltaïques seront installés sur le toit et 1 071 m² sur les ombrières du parking ; que les eaux pluviales seront traitées par un bassin de rétention à ciel ouvert d'au moins 724 m³ ; que les exigences de la RT 2012 seront dépassées ; qu'enfin l'insertion paysagère est satisfaisante » (CNAC, 15 décembre 2021, P 03699 83 21R).*

La CAA de Lyon, a considéré, concernant un projet de création d'un magasin de bricolage de 10 550 m² et d'extension de 10 842 m² d'un ensemble commercial, qu' « *il ressort des pièces du dossier et des écritures des parties que le projet de déplacement du magasin de bricolage « L*** » et de retournement du magasin à l'enseigne « G*** » **entraînera l'imperméabilisation de plus de la moitié de la surface classée en zone constructible des parcelles d'implantation des bâtiments, soit un peu plus de 20 000 m². La société pétitionnaire a toutefois prévu de végétaliser 7 410 m² de toitures du nouveau magasin de bricolage ainsi que les emplacements de stationnement, pour l'essentiel perméables, et une partie des toitures du magasin « G*** ». Elle prévoit en outre, après étude d'impact, la mise en œuvre de dispositifs de gestion des eaux pluviales dont ni la pertinence ni l'efficacité ne sont remises en cause de manière suffisamment circonstanciée. Dans ces conditions, malgré l'ampleur du projet et si les conventions conclues avec des agriculteurs à titre de mesures compensatoires des incidences du projet sur la faune demeurent sans influence sur les surfaces imperméabilisées, le projet contesté dans l'instance n° 19LY02686 ne compromet pas l'objectif de consommation économe de l'espace.** »⁵⁶*

La Cour de Bordeaux a considéré, concernant la création d'un ensemble commercial de 2 899 m², qu' « *il ressort des pièces du dossier, et notamment du rapport d'instruction, que la surface de plancher du projet, de 5 216 mètres carrés, représente 19 % de la superficie totale du terrain d'assiette, de 26 546 mètres carrés. En outre, la surface des emplacements de stationnement, qui sont mutualisés et agrémentés de 58 arbres et 37 arbustes et dont 122 sur 140 seront perméables, atteint 8,3 % de la superficie totale du terrain d'assiette du projet. Par ailleurs, le terrain d'assiette, sur lequel sont implantés une maison et un entrepôt désaffectés, est en partie à l'état de friche et le projet prévoit la démolition de 760 mètres carrés de bâti abandonné. Enfin, les espaces paysagers et végétalisés occuperont 27 % de la surface totale du terrain. Ainsi, la circonstance que les voies de desserte et la réalisation d'un giratoire, assurant la sécurisation de l'accès à la route départementale 820, voie classée à grande circulation, engendre, comme l'ont relevé les ministres chargés de l'urbanisme et du commerce dans leurs avis, **une consommation d'espaces et une imperméabilisation des sols ne suffit pas, à elle seule, dans les circonstances de l'espèce, compte tenu des mesures compensatoires prévues, et notamment de la création d'un dispositif de gestion de récupération des eaux de ruissellement vers un bassin de rétention jouxtant le giratoire, à justifier l'avis défavorable de la Commission nationale d'aménagement, commercial au regard des objectifs d'aménagement du territoire et de développement durable.** »⁵⁷*

⁵⁶ CAA Lyon, 10 juin 2021, n° 19LY02686-19LY02687.

⁵⁷ CAA Bordeaux, 17 juin 2021, n° 19BX02530-19BX02956.

A contrario, la CNAC a considéré défavorablement :

- « **Considérant que le parking est 100% imperméable et que le projet ne prévoit aucune amélioration de sa perméabilité** » (CNAC, 21 janvier 2021, D 02029 69 20T) ;
- « **Considérant que bien que le projet reprenne le site en friche d'une ancienne activité artisanale et d'une crèche, il conduira à une imperméabilisation importante du terrain ; qu'en effet, celui-ci est actuellement constitué de trois bâtiments épars de petite taille, alors qu'avec la réalisation du projet, les espaces verts seront réduits de 14 745 m²** » (CNAC, 4 février 2021, P 02755 57 20T) ;
- « **Considérant que le site d'implantation correspond à un terrain entièrement perméable et vierge de construction ; que la réalisation du projet conduira à imperméabiliser 67 % de la superficie du terrain, alors que le DAAC du SCoT accorde une place importante à la consommation économe d'espace** » (CNAC, 18 février 2021, P 01994 14 20T) ;
- « **Considérant que le projet s'implantera en partie sur la friche laissée suite au départ d'un ancien restaurant, et en partie sur une friche naturelle ; qu'il conduira à une imperméabilisation importante du terrain (72 % de surfaces imperméabilisées) ; qu'en outre le projet ne fait pas preuve de compacité ; qu'en effet, quand bien même le projet consiste en la réalisation d'un simple service « drive », il est prévu la création d'un parc de stationnement de 32 places ; qu'en outre, il est prévu la réalisation d'un bâtiment de stockage des marchandises massif, au milieu du terrain ; que par ailleurs, les aires de circulation sur le terrain, très nombreuses, sont entièrement imperméabilisées** » (CNAC, 18 février 2021, P 02255 56 20T) ;
- « **Considérant que le projet prend place sur un terrain entièrement perméable et vierge de construction ; qu'il prévoit l'imperméabilisation nette de 10 677 m² soit 50,5 % de la surface totale de 21 150 m² ; que les mesures en matière de limitation du phénomène d'imperméabilisation des sols, prévues dans le cadre du projet, sont insuffisantes** » (CNAC, 18 février 2021, P 02403 30 20T) ;
- « **Considérant que le projet prévoit une imperméabilisation nette de 9 425 m² sur une parcelle de 29 644 m², soit un total de 44,3 % de la surface de la parcelle ; que le projet est moins consommateur d'espaces que lors de la demande effectuée en 2018 où l'imperméabilisation projetée s'élevait à 51 % de la surface de la parcelle ; que les mesures du projet en faveur de la lutte contre le phénomène d'imperméabilisation des sols sont toujours insuffisantes** » (CNAC, 4 mars 2021, P 01634 08 20T) ;
- « **Considérant que le projet entraîne une imperméabilisation importante de terrains aujourd'hui partiellement perméables ; que la direction départementale des territoires de la S*** évalué à 2 700 m² la surface imperméabilisée et qu'aucune place de stationnement ne sera réalisée en revêtement perméable** » (CNAC, 18 mars 2021, P 2379 76 20T) ;
- « **Considérant que, malgré le fait qu'il soit situé au cœur d'un vaste secteur commercial et au sein d'une zone urbaine ayant vocation à accueillir des activités économiques, le projet emporte une forte artificialisation de l'unité foncière qui est entièrement perméable à ce jour** » (CNAC, 18 mars 2021, P 02456 82 20 RT) ;

L'examen des projets par la CNAC

- « *Considérant que la parcelle du projet d'une surface de 128 563 m² est actuellement imperméabilisée à hauteur de 58 231 m² soit 45,3 % de sa surface et comprend 68 660 m² d'espaces verts ; que le projet prévoit une imperméabilisation des sols totale de 69 804 m² soit 54,3 % de la surface et une réduction de la surface des espaces verts à 55 202 m² ; que le projet présente des mesures insuffisantes en matière de lutte contre le phénomène d'imperméabilisation des sols ; qu'il contribuera à l'artificialisation supplémentaire de terrains sans mesure de compensation environnementale* » (CNAC, 18 mars 2021, P 03069 85 20T) ;
- « *Considérant que la parcelle de 17 054 m² est actuellement imperméabilisée à hauteur de 11 605 m² (68 %) et comprend 5 449 m² d'espaces verts (32 %) ; que le projet générera une imperméabilisation supplémentaire des sols à hauteur de 12 480 m² (73 %) et une réduction de la surface des espaces verts à 4 153 m² (24 %) ; que le projet ne prévoit pas de mesures suffisantes pour compenser cette imperméabilisation* » (CNAC, 1^{er} avril 2021, P 02794 50 20T) ;
- « *Considérant que le terrain d'implantation du projet n'était auparavant occupé que sur ¼ de sa surface par une entreprise, que les ¾ restants demeuraient à l'état de friche naturelle ; que suite au départ de l'ancienne entreprise qui y était installée, le bâtiment a été démantelé et le terrain déblayé ; que le projet conduira à une imperméabilisation importante d'un terrain qui est aujourd'hui entièrement perméable ; qu'en effet, le projet prévoit l'imperméabilisation à hauteur de 75,7 % du terrain d'assiette ; que par ailleurs, la surface des espaces verts est particulièrement faible puisqu'elle n'est que de 12,9 %* » (CNAC, 1^{er} avril 2021, P 03194 68 20T) ;
- « *Considérant qu'afin de répondre aux considérants de l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Douai, le porteur de projet a procédé à la perméabilisation de 42 nouvelles places de stationnement, en plus de 20 existantes prévus dans le projet autorisé en 2018, pour obtenir un total de 62 places en « evergreen », avec une perméabilité du site améliorée selon le dossier de 525 m² ; que néanmoins, le parking, qui propose 425 places, reste fortement imperméabilisé ; que le taux de perméabilité est faiblement amélioré, passant de 22,44 % à 23,45 %* » (CNAC, 15 avril 2021, P 02611 76 20R) ;
- « *Considérant que l'ensemble commercial dispose d'un parc de stationnement conséquent, de plain-pied, de 549 places ; que malgré la présence d'une bande perméable en calcaire à l'avant de chaque place de stationnement, aucune n'est intégralement réalisée en matériau perméable ; que le parc de stationnement et les voies de circulation resteront donc majoritairement en enrobé ; qu'ainsi l'artificialisation du site d'implantation du projet reste considérable* » (CNAC, 12 mai 2021, D 02880 18 20RT) ;

- « *Considérant que des efforts supplémentaires pourraient être consentis pour améliorer le projet en matière de développement durable ; qu'en effet, le projet ne sera pas suffisamment économe de l'espace en ne prévoyant pas la mutualisation des places de stationnement du nouveau magasin et de celui préexistant de l'enseigne « I*** » ; qu'au surplus, le site qui est actuellement majoritairement à l'état naturel sera fortement imperméabilisé par la réalisation du projet, puisque l'emprise foncière (54 661 m²) sera artificialisée à 65 %, alors qu'elle ne l'est qu'à 2,4 % (1 328 m²) aujourd'hui ; que si une partie des places de stationnement (165 places) sera aménagée en revêtement perméable (2 123 m²), il aurait été préférable de prévoir que la totalité, ou a minima la grande majorité des places du parking ne soient pas imperméabilisées ; qu'au surplus, **la surface imperméabilisée passera de 2,4 % (1 328 m²) à 65 % (18 969 m²) de l'emprise foncière (54 661 m²)** » (CNAC, 14 octobre 2021, P 03455 63 21RT) ;*
- « *Considérant que bien que la présente demande porte sur l'extension d'un supermarché d'ores et déjà existant, le dossier initial n'avait pas donné lieu à une demande d'AEC (surface de vente en deçà des 1 000 m²) ; que le terrain d'assiette était initialement à l'état agricole ; que la construction du magasin a entraîné l'imperméabilisation de 5 823 m² (soit 57 % de la superficie de l'unité foncière)* » (CNAC, 14 octobre, D 03359 27 21RT) ;
- « *Considérant que le site d'implantation est situé en zone « ZNIEFF » de type 2 ; que le projet s'implante sur une parcelle agricole, vierge de toute imperméabilisation ; qu'il participera à l'imperméabilisation des sols, à l'étalement urbain, et à la suppression de plusieurs arbres de haute-tige ; que les surfaces de voirie ne sont pas intégrées dans le calcul d'imperméabilisation des sols figurant dans le dossier de demande, alors qu'elles représentent 3 209 m²* » (CNAC, 10 novembre, P 03461 07 21R).

La Cour de Versailles a confirmé l'avis défavorable de la CNAC au projet d'extension de 7 650 m² d'un ensemble commercial, considérant que « *Toutefois, si les pétitionnaires ont réduit l'imperméabilisation des sols de 7 866 m², correspondant à une réduction de 55 % pour le parc de stationnement et de 22 % pour les bâtiments, notamment par la réorganisation plus compacte des commerces, l'instauration d'un parking silo de 252 places sur deux niveaux et l'intégration des locaux associatifs ou en coworking dans un bâtiment à étage sur 439 m², le projet d'extension porte l'ensemble commercial, après réalisation de l'extension, à 50 438 m² de surface de plancher des bâtiments et à 44 973 m² de surface imperméabilisée de parcs de stationnement et ainsi, à environ 95 000 m² d'espaces consommés, en ne maintenant que 47 780 m² de surfaces non imperméabilisées. Eu égard à l'ampleur de l'imperméabilisation au regard de la surface totale de la surface de l'ensemble commercial, le projet ne répond pas, nonobstant les mesures prises par les pétitionnaires au regard de leur projet antérieur, au critère de consommation économe de l'espace, notamment pour les espaces de stationnement. En outre, s'il ressort d'une étude hydrologique et d'un avis d'un hydrologue rendu dans le cadre du permis de construire initial que le pétitionnaire n'a eu d'autre choix que de maintenir des places de stationnement imperméabilisées, dès lors que le terrain se situe sur une zone d'alimentation d'un champ de captage d'eau pour la consommation humaine, il ne ressort pas du dossier que le pétitionnaire ne pouvait prendre des mesures supplémentaires destinées à assurer une consommation plus économe de l'espace.* »⁵⁸

⁵⁸ CAA Versailles, 5 août 2021, n° 18VE02349.

L'examen des projets par la CNAC

La CNAC se montre exigeante en matière de performance thermique et de consommation énergétique des bâtiments, avec notamment le recours aux énergies renouvelables, notamment lorsque le climat du territoire d'implantation s'y prête et plus globalement l'aménagement de dispositifs en faveur de la transition énergétique, dans des proportions supérieures aux obligations réglementaires, (centrales photovoltaïques, ombrières, toitures végétalisées, aménagement de places équipées de bornes de rechargement pour les véhicules électriques ou de places d'auto-partage ou de co-voiturage.

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

- « *Considérant que le projet prévoit 200 modules photovoltaïques, ce qui correspond à une surface de 340 m², soit environ 49 % de la toiture de l'extension réalisée* » (CNAC, 4 mars 2021, P 02958 21 20N) ;
- « *Considérant que le projet dépassera les exigences de la RT 2012 avec un gain sur les besoins bioclimatiques de 8,3 % sur le bâtiment accueillant le supermarché et de 25,9 % sur celui abritant des commerces à prédominance non alimentaire ; qu'il prévoit de nombreux aménagements et équipements économes en énergie (installation de sas thermiques pour l'accès au supermarché, équipés de doubles portes automatiques et de déstratificateurs (ventilateurs) en partie haute afin de rabaisser le volume d'air chauffé par les apports solaires en hiver et de doubles vitrages à rupture de ponts thermiques ; que les bâtiments seront équipés de pompes à chaleur air-air utilisant les calories contenues dans l'air ambiant, de meubles froids à portes avec dispositif de récupération d'énergie, d'une gestion technique centralisée, de larges parois vitrées en façade pour favoriser l'éclairage naturel et l'intérieur sera éclairé par LEDs) ; que pour répondre au deuxième considérant de la CNAC dans sa décision du 29 octobre 2020, le projet prévoit désormais l'installation de 1 024 m² de panneaux photovoltaïques en toiture (soit + 254 m² par rapport à la précédente version du projet)* » (CNAC, 18 mars 2021, P 03159 02 19N) ;
- « *Considérant que le projet s'engage dans la démarche de labellisation MINERGIE-P-ECO, très exigeante concernant la consommation d'énergie ; que la toiture de l'ensemble commercial « C*** » sera recouverte de 18 000 m² de panneaux photovoltaïques et 1 500 m² de panneaux solaires pour une production annuelle qui atteindra 3,318 GWh ; que le projet sera à « énergie positive » et que l'excédent alimentera une partie des besoins énergétiques du retail park existant ainsi que les bornes de recharge électriques des véhicules ; que de nombreux aménagements vertueux en matière de développement durable et de compensation de l'imperméabilisation des sols sont prévus, dont notamment la végétalisation de l'intégralité de la surface de la toiture étanche, de type extensif sur le bâtiment principal de l'extension (18 300 m²), la création de bassins de rétention et de récupération des eaux de pluie supplémentaires, une cuve de récupération des eaux pluviales de 500 000 L, l'amélioration du traitement des déchets comprenant notamment la collecte séparée des biodéchets, la diminution de la quantité de lumière projetée et de sa propagation, chaque luminaire installé faisant l'objet d'une étude photométrique* » (CNAC, 1^{er} avril 2021, 2046DRRR) ;

- « **Considérant que les bâtiments qui accueilleront les magasins répondent aux normes de la RT 2012, avec des gains de 11,03 % pour les coefficients Bbio ; que des panneaux photovoltaïques ont été aménagés sur une surface de 1 124 m² sur les toitures des deux bâtiments nouvellement construits ; que l'éclairage sera réalisé par LED ; que des technologies permettant d'identifier les déperditions d'énergie sont prévues ; qu'un système d'isolation par laine de roche est installé ; qu'un auvent et un brise-soleil joueront un rôle de protection solaire en été et permettront de réduire le recours à la climatisation ; que les magasins seront équipés de pompes à chaleur ; que la récupération des eaux de pluie est effectuée par un réseau de collecteur enterré, qui assure un volume de rétention de 137 m³ avant rejet à la galerie assurant la collecte de l'étang du P*** en servitude sous la parcelle ; qu'il existe également un séparateur pour les hydrocarbures sur le site du projet** » (CNAC, 15 avril 2021, P 02488 71 20T) ;
- « **Considérant que le projet est vertueux en matière de développement durable avec une isolation du bâtiment qui excédera la RT 2012 de 39,8 % pour la consommation d'énergie primaire et de 8,6 % pour les besoins bioclimatiques du bâtiment ; que les espaces verts couvriront 3 074 m² avec 27 arbres ; que 112 des 118 places de stationnement prévues seront perméable, soit 95 % des places, et que 923,1 m² de panneaux photovoltaïques seront installés sur le toit du bâtiment** » (CNAC, 15 avril 2021, P 02935 62 20R) ;
- « **Considérant qu'il est prévu une rénovation des façades du bâtiment et l'installation d'environ 1 500 m² de panneaux photovoltaïques sur la toiture du nouveau parc de stationnement ; que l'extension de l'hypermarché sera réalisée sur des surfaces déjà imperméabilisées et ne générera pas d'imperméabilisation supplémentaire des sols ; que l'isolation en toiture du bâtiment existant qui est constituée d'une laine de roche de 800 mm sera renforcée par la mise en place d'une isolation complémentaire de 80 mm en polystyrène expansé ; que le renforcement de l'isolation permettra une réduction de l'ordre de 30 % de la dépense de chauffage** » (CNAC, 15 avril 2021, P 03233 74 19T) ;
- « **Considérant qu'en réponse aux deux premiers considérants de la CNAC dans son avis du 8 juillet 2020, le parc de stationnement comprendra désormais 406 m² d'ombrières photovoltaïques à l'arrière du magasin ; que 2 places de stationnements seront équipées de bornes de recharge pour les véhicules électriques et 5 seront pré-câblées ; que le projet dépassera les exigences de la RT 2012 avec un gain de 10,68 % sur le Bbio et de 56,04 % sur le Cep et sera doté d'équipements économes en énergie (VMC double flux, éclairage LED, meubles froids performants) ; que la gestion des eaux pluviales s'effectue par un bassin de rétention, d'un volume suffisant pour la zone, situé au Nord de la parcelle** » (CNAC, 15 avril 2021, P 03242 41 21N) ;
- « **Considérant que l'extension du bâtiment sera certifiée « BREEAM » niveau « Very Good », le bâtiment existant étant certifié « BREEAM IN USE » ; qu'il est prévu l'installation de 2 000 m² de panneaux photovoltaïques au-dessus des réserves de l'hypermarché « C*** » ; que la réalisation du projet s'accompagnera d'une modernisation de l'architecture du bâtiment avec notamment l'installation d'une verrière et la mise en place d'une nouvelle façade** » (CNAC, 12 mai 2021, P 03342 78 20N) ;
- « **Considérant que l'hypermarché sera certifié selon la norme ISO 50001 (Management de l'énergie) ; que cette certification permettra de réduire de plus de 30 % la consommation énergétique par mètre carré par rapport à un hypermarché non certifié ; que l'enseigne**

- mettra en place une gestion technique centralisée (GTC) ; que l'éclairage sera réalisé par LED ; que **la toiture accueillera des panneaux sur une surface de 8 915 m²** ; que de plus, **des ombrières photovoltaïques seront installées sur une surface de 1 574 m²** sur le parking pour assurer a minima la production d'eau chaude » (CNAC, 10 juin 2021, 3114TR) ;
- « Considérant que le bâtiment respectera la RTAADOM ; que l'enseigne mettra notamment en place une gestion technique centralisée (GTC), une **pompe à chaleur roof-top, des aérothermes et des rideaux d'air** ; que **des panneaux photovoltaïques seront implantés sur des ombrières sur le parking et sur la toiture sur une surface totale de 3 364 m²** » (CNAC, 10 juin 2021, P 03401 973 20N) ;
 - « Considérant que le projet prévoit l'installation de 1 914 m² de panneaux photovoltaïques, soit **42 % de la surface de toiture** ; que **la toiture sera végétalisée sur 322 m²** ; que **les espaces verts représenteront 4 816,27 m² contre 2 977,83 m² actuellement** ; que **48 arbres plantés seront ajoutés qui s'ajouteront aux 53 arbres existants, soit un total de 101 arbres** ; que **le projet respectera la RT 2012 avec un gain de -31 % pour le Bbio et de -78 % pour le Cep** » (CNAC, 24 juin 2021, P 03052 36 21RT) ;
 - « Considérant que le projet conduira à **dépasser, concernant l'isolation du bâtiment, la RT 2012, de 37,5 % sur la consommation d'énergie primaire et 12,8 % sur les besoins bioclimatiques** ; que plusieurs équipements économes en énergie sont prévus : éclairage basse consommation programmé, équipements frigorifiques économes en énergie, etc... ; que la surface occupée par les panneaux photovoltaïques sera augmentée de 77 m², passant de 1 135 m² à 1 212 m² ; que les panneaux seront installés pour partie sur la toiture du bâtiment (880 m²) et pour partie sur des ombrières implantées sur le parking (332 m²) » (CNAC, 24 juin 2021, P 02185 47 20T) ;
 - « Considérant que le projet prévoit le recours aux énergies renouvelables avec l'installation de **930,72 m² de panneaux photovoltaïques en toiture du bâtiment soit 38,5 % de sa surface**, la mise en place de **313,29 m² d'ombrières photovoltaïques** sur le parc de stationnement ; que le projet prévoit des mesures satisfaisantes en matière de traitement des eaux pluviales avec la création d'un bassin de rétention de 235 m³, d'une cuve de récupération de 10 000 litres, le traitement de la totalité des 125 emplacements du parc de stationnement en revêtement perméable « ECOVEGETAL » » (CNAC, 24 juin 2021, P 02946 18 20RT) ;
 - « Considérant que le bâtiment respectera la RT 2012 avec un gain de **+ 15 % sur le Bbio** ; que **des équipements économes en énergie seront mis en place** (pompes à chaleur, ventilation double flux éclairage par LED, GTC) ; qu'il est prévu d'installer **346 m² de panneaux photovoltaïques sur la toiture du bâtiment** ; qu'une toiture végétalisée sera réalisée sur une surface de 854 m² ; que **des murs végétalisés seront également installés, couvrant 192 m²** » (CNAC, 8 juillet 2021, P 03325 01 20RT) ;

- « **Considérant que les îlots 1, 2 et 3 présenteront des gains en matière de Bbio de 12,4 à 26,6 % par rapport aux attendus de la réglementation thermique RT 2012 ; que les baux comporteront des prescriptions spécifiques concernant les performances énergétiques des cellules commerciales ; que le projet prévoit l'installation de 2 645 m² de panneaux photovoltaïques sur la toiture de l'îlot 1 et 215 m² sur la toiture de l'îlot 2 ; que 298 m² de toitures végétalisées seront également aménagés sur les îlots 2 et 3** » (CNAC, 16 septembre 2021, 3484DRR) ;
- « **Considérant que le projet permet d'atteindre des surperformances par rapport à la réglementation thermique en vigueur (soit +50,1 % sur le CEP et +23,7 % sur le Bbio) ; que de nombreux dispositifs projetés permettront d'atteindre des économies d'énergie : 1 059 m² de panneaux photovoltaïques sont par exemple projetés en toiture du bâtiment** » (CNAC, 16 septembre 2021, P 03372 33 21RT) ;
- « **Considérant que le projet respectera la RT 2012 avec gain énergétique de 7,5 % sur la consommation d'énergies primaires et de 22,5 % sur les besoins bioclimatiques ; que l'éclairage sera fera par LEDs et le bâtiment sera équipé d'un mécanisme de Gestion Technique du Bâtiment ; que 1 095 m² de panneaux photovoltaïques seront installés en toiture et 450 m² en ombrières sur le parc de stationnement ; que l'installation d'une cuve de 5 000 L permettra la récupération des eaux pluviales** » (CNAC, 30 septembre 2021, P 03347 69 21R) ;
- « **Considérant que l'opération s'accompagnera d'un réaménagement du parc de stationnement et d'une rénovation des locaux ; qu'il est prévu l'installation, en toiture, de 1 000 m² de panneaux photovoltaïques ; que les locaux seront chauffés et climatisés par des « roof-top » installés en toiture** » (CNAC, 30 septembre 2021, P 03542 62 20N) ;
- « **Considérant que le site dispose d'un bassin de rétention enterré d'un volume de 500 m³ ; qu'au surplus, une cuve de 30 m³ sera installée en raison de la création de la jardinerie ; que les eaux pluviales recueillies seront utilisées pour l'arrosage en goutte à goutte des plantes tombantes à planter le long de la rampe de sortie du parking aérien** » (CNAC, 12 décembre 2021, P 03314 94 21RT).

La Cour de Marseille a confirmé l'avis favorable de la CNAC pour l'extension de 12 980 m² d'un ensemble commercial, considérant que « **L'ensemble commercial existant est certifié « BREEAM » au niveau « Excellent ».** Il est connecté au réseau de chaleur et de froid de la ville de M***, alimenté à plus de 50 % par des énergies renouvelables. Le projet prévoit d'améliorer de 20% la performance énergétique résultant de la réglementation thermique 2012 pour les bâtiments rénovés, mais pas pour les autres bâtiments du site. Il ne comporte pas de panneaux photovoltaïques. Le projet est susceptible d'entraîner, dans sa version autorisée par la CNAC, l'imperméabilisation d'une surface de 980 mètres carrés, qui, **ainsi que l'a relevé la commission, est peu importante au regard de l'ampleur du projet.** Les défenseurs indiquent d'ailleurs que le pétitionnaire entend y remédier par une demande de permis de construire modificatif. Si la contribution environnementale du projet est mesurée, celui-ci porte sur l'extension d'un ensemble commercial existant présentant une qualité environnementale satisfaisante. »⁵⁹

Concernant la création d'un « drive », cette même Cour a considéré qu' « **Au titre de la qualité environnementale, la CNAC a retenu que le projet prévoyait une toiture végétalisée de 1 028 mètres carrés, une amélioration de la performance énergétique par rapport à la réglementation thermique**

⁵⁹ CAA Marseille, 22 mars 2021, n° 19MA02848.

2012, divers dispositifs d'économies d'énergie et de gestion des déchets, l'installation de 67 panneaux photovoltaïques et la mise en place d'un revêtement perméable sur les aires de stationnement réservées au personnel, permettant de porter la perméabilité à 17,8% du terrain d'assiette du projet. En outre, ce terrain d'une superficie de 2 700 mètres carrés est une friche industrielle, dont la réhabilitation contribue à une consommation économe de l'espace. Il n'est pas établi que le projet entraînera une imperméabilisation du sol compte tenu de la forte imperméabilisation du site existant. Le projet prévoit également la création de 316 mètres carrés d'espaces verts. Le fait que la cuve destinée au recueil des eaux pluviales ait une capacité de 60 ou 70 mètres cubes est indifférent. »⁶⁰

A contrario, la CNAC a réservé une suite défavorable aux projets suivants :

- « **Considérant que malgré une étude concluant de manière favorable à l'installation de panneaux photovoltaïques en toiture du bâtiment projeté, le pétitionnaire n'a pas retenu cet aménagement vertueux en termes de développement durable en raison de considérations financières ; que, toutefois, un tel aménagement n'est pas exclu par le pétitionnaire à l'avenir, mais sa réalisation en reste pour le moins incertaine** » (CNAC, 21 janvier 2021, P 02317 33 20T) ;
- « **Considérant que si le bâtiment respectera la RT 2012, il sera peu performant en matière de consommations énergétiques, avec un gain limité de 8 % sur les besoins bioclimatiques et un gain limité de 1,19 % sur la consommation d'énergie primaire** » (CNAC, 4 mars 2021, P 02531 25 20T) ;
- « **Considérant qu'alors que des précisions ont été demandées, le pétitionnaire n'a pas fourni d'éléments détaillés sur l'isolation du bâtiment et les conditions de respect de la RT 2012 ainsi que sur d'éventuels gains sur le Bbio et le Cep, sur la toiture végétale évoquée au dossier de demande, sur la possibilité d'utiliser une pompe à chaleur étudiée mais non décrite précisément ; que le projet apparaît ainsi faiblement qualitatif et peu détaillé sur le plan du développement durable** » (CNAC, 4 mars 2021, D 02495 71 20T) ;
- « **Considérant que si le projet est conforme à la RT 2012, il ne proposera pas de nouveaux procédés de production d'énergies renouvelables** comme des panneaux photovoltaïques à titre d'exemple ; qu'il apparaît ainsi faiblement qualitatif sur le plan du développement durable » (CNAC, 18 mars 2021, P 02398 01 20T) ;
- « **Considérant que le projet manque d'ambition en matière de développement durable avec notamment une faible part de panneaux photovoltaïques qui s'élève uniquement à 30 % de la superficie des toitures projetées** » (CNAC, 18 mars 2021, P 02456 82 20 RT) ;
- « **Considérant que le projet, de même que le reste de l'ensemble commercial, n'aura pas recours aux énergies renouvelables** » (CNAC, 18 mars 2021, P 03111 35 20T) ;
- « **Considérant que le projet ne prévoit aucune mesure particulière en matière de limitation de l'impact des ruissellements ; qu'il prévoit seulement la connexion directe au réseau public de collecte ; que des dispositifs de retenue des eaux pluviales tels que des fossés, noues ou citernes enterrées auraient pu être envisagés** » (CNAC, 1^{er} avril 2021, P 02794 50 20T) ;

⁶⁰ CAA Marseille, 4 octobre 2021, n° 20MA00010-19MA05315.

- « *Considérant que malgré le fait que le projet semble respecter les dispositions de la RT 2012, le pétitionnaire ne précise pas explicitement si des surperformances en matière de Bbio ou de CEP seront atteintes ; que de plus, aucune précision n'est apportée sur les performances énergétiques du bâtiment existant* » (CNAC, 27 mai 2021, P 03223 33 20RP) ;
- « *Considérant que malgré le fait que le projet puisse être de nature à réaménager globalement le site et reprendre l'isolation du bâtiment existant construit en 2017, les dispositions de la réglementation thermique RT 2012 étaient déjà en vigueur au moment de l'édification du supermarché à cette date ; qu'ainsi le bâtiment existant construit il y a quatre années et déjà qualifié de « vieux » par le pétitionnaire dans la présente demande ne devrait, de surcroît, pas être « énergivore » ; enfin, que le projet manque d'ambition en matière d'isolation thermique et d'énergies renouvelables en ne prévoyant uniquement qu'un tiers de la superficie de la toiture recouverte de panneaux photovoltaïques ; qu'aucun réemploi des eaux pluviales n'est prévu* » (CNAC, 10 juin 2021, P 03103 84 20 RT) ;
- « *Considérant que projet respecte la réglementation thermique 2012 avec un gain de 11 % sur le besoin bioclimatique et 8 % sur la consommation d'énergie primaire ; que, cependant, l'isolation du bâtiment pourrait être renforcée afin d'améliorer les performances énergétiques* » (CNAC, 8 juillet 2021, P 03326 01 21 RT) ;
- « *Considérant que le recours aux énergies renouvelables est faible ; qu'en effet, seuls 583 m² d'ombrières photovoltaïques seront installés au-dessous de 45 places de stationnement* » (CNAC, 16 septembre 2021, P 03292 09 21RT) ;
- « *Considérant qu'en complément, si le projet prévoit l'installation de panneaux photovoltaïques (2 550 m²) en ombrières au-dessus de 182 places de stationnement ainsi que l'installation d'une toiture végétalisée de 3 900 m² sur la toiture du bâtiment principal, le reste de la toiture ne recevra aucun aménagement ; qu'il aurait pu être envisagé d'y implanter des panneaux photovoltaïques supplémentaires* » (CNAC, 14 octobre 2021, P 03455 63 21 RT) ;
- « *Considérant que malgré l'intention du porteur de projet d'aménager le parc de stationnement avec des bornes de recharges électriques et un abri vélo ainsi que d'installer 561 m² de panneaux photovoltaïques tout en végétalisant 676 m² de la toiture, la demande de permis de construire actuellement en cours d'instruction en mairie de C*** ne comporte pas ces éléments d'intention ; qu'ainsi le projet ne répond pas, en l'état de la demande de permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale, aux objectifs en matière de développement durable fixés par la réglementation en vigueur* » (CNAC, 9 décembre 2021, A 03750 74 21RD).

2. L'insertion architecturale et paysagère

Une grande importance est accordée à l'insertion architecturale et paysagère des projets dans leur environnement : le recours à des matériaux traditionnels ou des végétaux représentatifs de la zone géographique est apprécié favorablement.

L'examen des projets par la CNAC

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

- « *Considérant que le pétitionnaire a déclaré prévoir, d'une part, l'augmentation de 188 m², soit 15,3 %, la surface des espaces verts et aménagements paysagers (plantation de 16 arbres de haute tige), ainsi que la création d'un aménagement paysager sur une parcelle attenante appartenant à la commune (357 m² d'espaces verts) ; d'autre part, l'implantation d'une surface de 150 m² de panneaux photovoltaïques supplémentaire sur la toiture du magasin, s'ajoutant au 500 m² de panneaux déjà existants* » (CNAC, 21 janvier 2021, D 02415 11 20T) ;
- « *Considérant que le projet, d'un point de vue architectural, disposera de façades en brique rouge complétées en partie haute d'un alucobond gris foncé, en harmonie avec les habitations de l'environnement proche* » (CNAC, 4 février 2021, P 02150 62 20T) ;
- « *Considérant que le projet emportera peu de modifications sur l'aspect extérieur, les modifications principales ayant lieu en intérieur et sans modifier l'emprise au sol du bâtiment ; que quelques modifications en façades sont cependant envisagées ; que la proposition architecturale a été élaborée en concertation avec l'architecte des bâtiments de France et le service urbanisme de la ville de P***, notamment dans le choix des matériaux et de couleurs* » (CNAC, 18 février 2021, P 02749 75 20T) ;
- « *Considérant qu'en 2019, la surface des espaces verts était réduite de 700 m², même si elle restait importante avec 4 041 m² soit 22 % de la zone et la présence de 64 arbres, au lieu de 60 actuellement ; qu'en réponse au premier considérant de l'avis défavorable rendu par la CNAC le 19 décembre 2019, le pétitionnaire prévoit dans le cadre de ce nouveau projet, la végétalisation de 48 emplacements de stationnement au moyen d'un procédé « evergreen », rendant ainsi perméable ces surfaces ; que cela représentera 750 m² d'emprise au sol, qui redeviendront perméables ; que les 60 végétaux existants seront complétés par la plantation de 97 arbustes et 34 arbres de haute-tige supplémentaires, de sorte qu'après réalisation, le site comprendra 191 arbres et arbustes ; que concernant la qualité architecturale, le pétitionnaire a également fait évoluer son projet, en réponse au deuxième considérant de la CNAC ; qu'il sera procédé à l'agrandissement de l'ouverture de la façade principale afin d'augmenter la lumière naturelle au sein de l'espace de vente ; qu'un bandeau vitré de 23,50 mètres de long sera réalisé en façade nord, que ponctuellement en façade principale et en façade nord, des lames verticales en aluminium aspect bois seront positionnées sur le bardage, sur toute la hauteur* » (CNAC, 4 mars 2021, P 02958 21 20N) ;
- « *Considérant qu'en réponse au troisième considérant de la CNAC dans sa décision du 29 octobre 2020, l'insertion paysagère a été significativement travaillée et renforcée, avec l'augmentation de plus de 46 % des espaces verts, la végétalisation de toutes les toitures non couvertes par des panneaux solaires, le renforcement des haies vives et la plantation d'arbres sur le parking et tout autour du site pour masquer les bâtiments, la création d'espaces de repos ombragés sur le parvis, la création d'un verger et d'un potager ainsi que l'installation de ruches sur les toitures végétalisées* » (CNAC, 18 mars 2021, P 03159 02 19N) ;
- « *Considérant que l'insertion architecturale et paysagère du projet est très qualitative ; que l'insertion paysagère sera renforcée par la plantation haie d'arbres et d'arbustes de 3 200 unités plantés le long de la RD*** de façon à former une lisière et assurer une transition avec les espaces naturels ou agricoles, dans la continuité du retail park voisin ;*

que 47 arbre de haute tige seront conservés, et 50 nouveaux seront plantés, soit un total de 97; qu'une esplanade piétonne paysagère sera créée en lieu et place de la place libérée par la suppression de 76 places sur le parking existant ; que seront également créés un jardin aromatique, un potager de 120 m² et la plantation de fleurs sur 50 m² sur chacune des toitures des 2 parcs à cycles du retail park (soit 340 m² de végétalisation) ; que les espaces verts seront portés de 2 856 m² actuellement à 4 938 m², représentant 18,8 % du terrain d'assiette du projet, sur une emprise de 26 206 m² » (CNAC, 1^{er} avril 2021, 2046DRRR) ;

- *« Considérant que l'insertion paysagère du site sera améliorée par rapport à l'existant ; que les espaces verts de pleine terre seront étendus de 51 m² et que 30 arbres seront plantés sur le site, dont 20 arbres de haute tige et 10 arbres de moyenne tige, alors qu'il n'en comporte aucun à l'heure actuelle ; que, pour répondre à la demande de la mairie de sécuriser les manœuvres des véhicules sur le parc de stationnement, une bande végétale a été rajoutée dans l'angle du parc à chariots ; que l'architecture du bâtiment sera également améliorée par l'installation d'une baie vitrée en façade du magasin » (CNAC, 1^{er} avril 2021, P 02350 63 20T) ;*
- *« Considérant qu'en réponse au troisième considérant de la CNAC dans son avis du 8 juillet 2020, l'insertion architecturale a été significativement améliorée, avec le traitement des deux façades visibles depuis le parc de stationnement par un parement de couleur rouille qui sera surmonté de cassettes végétales et l'agrandissement des baies vitrées » (CNAC, 15 avril 2021, P 03242 41 21N) ;*
- *« Considérant que les mesures de développement durable mises en œuvre seront performantes, notamment en matière d'isolation du bâtiment ; qu'en outre, le projet aura recours aux énergies renouvelables puisque 880 m² de panneaux photovoltaïques seront installés en toiture du bâtiment ; que l'architecture du bâtiment sera également améliorée par l'installation de baies vitrées en façade de sorte d'accroître l'apport de lumière naturelle à l'intérieur de la surface de vente ; que par ailleurs, l'utilisation de pierres meulières en façade permettra une meilleure intégration du bâtiment à son environnement et une amélioration de l'entrée de ville nord-est de la commune » (CNAC, 29 avril 2021, P 02847 91 20RT) ;*
- *« Considérant que l'imperméabilisation du terrain sera réduite de 13 % par rapport à l'existant ; qu'ainsi 648 m² de surfaces perméables supplémentaires seront créées ; que le traitement paysager sera amélioré par la plantation de 56 arbres de hautes tiges (contre 6 actuellement) et la création d'une noue paysagère » (CNAC, 29 avril 2021, P 02847 91 20RT) ;*
- *« Considérant qu'il est prévu une extension des espaces verts de pleine terre qui passeront de 4 385 m² à 13 255 m² (+ 202 %) auxquels s'ajouteront l'aménagement d'espaces végétalisés en toiture (+ 5 685 m²) et sur la dalle du parking en sous-sol (2 550 m²), l'installation de jardinières (1 560 m²) ; que le nombre d'arbres et d'arbustes passera à 268 (+ 198 %) » (CNAC, 12 mai 2021, P 03342 78 20N) ;*
- *« Considérant que le projet prévoit la création de trois arcades en pierre identiques à celles déjà présentes sur la façade du bâtiment et la pose de vitrages clairs ; que l'insertion architecturale au sein du bâtiment est satisfaisante » (CNAC, 12 mai 2021, P 03316 75 20RD) ;*

L'examen des projets par la CNAC

- « *Considérant que l'aménagement des aires de parking et voies de desserte sera réalisé avec des plantations d'arbres de type légumineuses à fleurs, à raison d'un arbre pour deux places de stationnement ; que les terre-pleins non imperméabilisés seront engazonnés couvrant une importante surface de 13 650 m² ; que 337 arbres de haute tige seront plantés ; que la végétation sur les berges sera conservée pour que le bâtiment soit le moins possible visible depuis la rivière* » (CNAC, 10 juin 2021, 3114TR) ;
- « *Considérant qu'en outre, la surface des espaces verts passera à 27 % contre 3 % aujourd'hui ; que par ailleurs, 145 arbres de haute tige et 187 arbustes seront plantés, en plus des 53 arbres existants ; que le projet prévoit également la réalisation de 1 893 m² de panneaux photovoltaïques en toiture du bâtiment qui abritera l'hypermarché* » (CNAC, 10 juin 2021, P 03146 38 21RT) ;
- « *Considérant que toutes les places de stationnement situées en rez-de-chaussée seront perméables (2 062 m²) et qu'une toiture végétalisée de 667 m² sera posée ; que 1 355 m² d'espaces verts supplémentaires seront créés ; que le projet a reçu une dérogation préfectorale afin qu'il soit permis de détruire avec obligation de replanter des palmiers bâches, lieu d'habitat des oiseaux ; que le premier projet prévoyait la création de 1 374 m² d'espaces verts, et 21 800 m² de la parcelle seront conservés en zone naturelle ; qu'en réponse au considérant de la CNAC dans sa décision du 1er octobre 2020 sur l'insertion paysagère, que le présent projet prévoit l'augmentation de la surface des espaces verts pour la porter à 2 729 m² (+ 1 355 m²)* » (CNAC, 10 juin 2021, P 03401 973 20N) ;
- « *Considérant que le projet consiste en la création d'un bâtiment en lieu et place d'une zone vierge située en entrée de ville ; qu'en réponse au considérant de la CNAC dans sa décision du 1er octobre 2020 sur l'intégration architecturale du projet, l'entrée du bâtiment se fera sur une façade vitrée comportant des bandes de peinture d'art Tembé ; que les façades qui étaient majoritairement grises dans le précédent projet, répondant à un stéréotype architectural de la grande distribution seront rendues plus respectueuses de l'environnement du site d'implantation ; qu'elles ont été retraitées avec des ventelles de bois et des panneaux métalliques* » (CNAC, 10 juin 2021, P 03401 973 20N) ;
- « *Considérant que le projet améliorera le traitement paysager et architectural de l'ensemble commercial ; qu'ainsi 545 m² de surfaces imperméables seront transformées en espaces verts et 566 m² d'aires de circulation seront perméabilisées ; que par ailleurs 50 arbres de haute tige seront plantés, en plus des 13 existants ; que la toiture du supermarché sera végétalisée sur 272 m² et les façades sur 189 m²* » (CNAC, 24 juin 2021, P 03165 95 21RT) ;
- « *Considérant que l'emprise foncière sera rendue perméable sur une surface de 4 033 m², soit 45,83 % de l'emprise foncière (8 800 m²) ; que la surface allouée aux espaces verts a été étendue de 2 735 m² à 3 031 m², soit 296 m² supplémentaires ; qu'en outre, le site comprendra 118 arbres de haute tige au lieu de 42, soit 76 arbres supplémentaires ; que les essences retenues se veulent qualitatives, diversifiées et adaptées au climat régional ; que les arbres seront complétés par des plantations variées de plantes couvre-sol, arbustes et graminées ; que 100% des places du parking, correspondant à 78 places, et non plus 120, seront perméables, composées de pavés drainants (1 002 m²)* » (CNAC, 24 juin 2021, P 03165 95 21RT) ;

- « **Considérant que le bâtiment actuel et le parking existant seront entièrement démolis à l'occasion de la réalisation du projet ; que la végétalisation renforcée participera également à une meilleure intégration urbaine du projet et de la zone d'activités, dans laquelle la nature est actuellement peu présente ; que l'architecture du bâtiment a été retravaillée en profondeur afin de valoriser l'entrée de ville ; que pour assurer une meilleure harmonie avec les habitations et les bâtiments traditionnels environnants, deux améliorations significatives ont été apportées à la toiture : d'une part, la toiture à double-pente a été accentuée par une hauteur du faitage augmentée d'un mètre et la présence de débords de toits (éléments architecturaux présents localement), et d'autre part, la toiture en bac acier a été remplacée par une toiture recouverte de tuiles en terre cuite de teinte ocre, type de tuiles déjà présentes localement ; que les façades recevront des éléments de pierre naturelle ainsi que des parements en bois rappelant les structures des halles de marché avec de l'épaisseur architecturale et des jeux d'ombres et de lumière ; qu'un rappel de séquences de bois composé de lames verticales alternées, avec des ensembles de type persiennes horizontales, reprendra l'architecture type des séchoirs à tabac** » (CNAC, 24 juin 2021, P 02185 47 20T) ;
- « **Considérant que l'insertion paysagère et architecturale du projet est satisfaisante avec notamment la mise en place d'une façade végétalisée, l'augmentation de la végétalisation en nord et est de parcelle, la modification de la toiture de simple à double pente** » (CNAC, 24 juin 2021, P 02185 47 20T) ;
- « **Considérant que la surface affectée aux espaces verts passera de 715 m² à 2 079 m², soit une augmentation de 1 364 m² ; que 35 arbres de haute tige seront plantés qui s'ajouteront aux 15 actuellement présents sur le site ; que 1 700 m² de panneaux photovoltaïques seront installés sur la toiture ; que le bâtiment existant est modernisé et que la toiture végétalisée sur 1 280 m² participera à une meilleure intégration paysagère, le site du projet étant proche de surfaces agricoles et d'espaces naturels ; que le projet, situé à proximité de monuments historiques, a recueilli l'avis favorable de l'architecte des bâtiments de France** » (CNAC, 22 juillet 2021, P 3293 69 21T) ;
- « **Considérant que le projet initial prévoyait la création d'un bâtiment avec des façades rectilignes, créées dans la continuité des façades existantes ; qu'afin de veiller à une meilleure intégration architecturale et une continuité avec l'existant, l'architecte du porteur de projet, sur l'avis de l'architecte conseil des services de l'État en Haute-Garonne, a pris le parti de retravailler les façades ; que la nouvelle construction en extension créée, s'alignera en façade arrière avec le magasin « C*** » ; que la boutique créée dans le cadre de l'extension sera construite dans l'alignement du mail avec les mêmes Codes architecturaux que les boutiques existantes et servira de lien architectural avec les nouvelles constructions en extension ; que l'implantation du nouveau bâtiment commercial à l'extrémité du mail créera une place qui conférera au lieu une ambiance « place de village » ; que le centre de cette esplanade restera occupé par des jeux d'enfants, comme c'était le cas dans le premier projet** » (CNAC, 30 septembre 2021, P 003557 31 19T) ;

L'examen des projets par la CNAC

- « *Considérant que la parcelle limitrophe est actuellement occupée par une maison individuelle vétuste qui sera démolie ; que le magasin sera reconstruit dans l'objectif du respect des règles architecturales avec des matériaux qualitatifs, alliant durabilité, esthétisme et économie d'énergie ; que sa conception architecturale et paysagère et sa situation devraient participer à valoriser l'entrée de ville de S*** ; que le projet a été présenté à plusieurs reprises à l'architecte et paysagiste conseil de l'État ; que ceci a permis de le faire évoluer, tant sur le plan architectural que paysager* » (CNAC, 9 décembre 2021, P 03582 31 21RT) ;
- « *Considérant que le projet architectural initial se traduisait par le simple recours au modèle stéréotypé de l'enseigne avec toit monopente ; que le nouveau projet propose une toiture double pente en tuile afin de s'harmoniser avec les habitations environnantes* » (CNAC, 15 décembre 2021, P 03188 66 21R).

Le juge administratif rappelle cependant la nécessité de tempérer les exigences en matière d'insertion architecturale et paysagère au regard de la localisation du projet :

*« Il ressort des pièces du dossier que le site sur lequel s'implante le projet de la SCI T*** ne présente aucune sensibilité particulière et n'a pour voisin direct que le bâtiment de la gendarmerie nationale. Ce projet est constitué par un bâtiment composé de deux volumes sur deux niveaux partiels liés par une casquette bandeau. Il comporte (...) une surface de 10 511 m² consacrés aux espaces verts comprenant une prairie fleurie de près de 6 994 m² sur le pourtour du parc de stationnement, une zone engazonnée de 2 271 m² au nord du bâtiment, des arbres tels que des poiriers à fleurs, des chênes verts, des abricotiers ou des charmes implantés sur le parc de stationnement, ainsi qu'un talus de 2 mètres planté d'une haie destinée à créer un rideau végétal afin d'isoler la gendarmerie. Dans ces conditions, le projet, qui s'implante dans une zone destinée à accueillir des activités commerciales, industrielles, artisanales et de services, doit être considéré comme présentant une insertion paysagère suffisante, avec un choix architectural adapté à son environnement, alors même que celui-ci est actuellement occupé par des champs non cultivés. »⁶¹*

*« Enfin, si la construction projetée, qui se situe dans une zone commerciale, présente un caractère relativement imposant par rapport aux bâtiments situés dans son environnement proche, ce dernier, composé essentiellement d'habitats collectifs ou pavillonnaires discontinus, ne présente aucune caractéristique remarquable. Le magasin projeté, qui sera construit en charpente métallique et en bardage, a par ailleurs fait l'objet d'une certaine recherche dans le choix des teintes retenues pour les façades et les menuiseries afin de créer une cohérence visuelle et architecturale. Dans ces conditions, la société G*** n'est pas fondée à soutenir que le projet compromettrait l'objectif de développement durable. »⁶²*

*« Si l'association requérante soutient que le projet ne s'adapte pas à son environnement proche, il ressort toutefois des pièces du dossier que l'environnement immédiat de ce projet est constitué d'une vaste zone commerciale et industrielle, comportant essentiellement des bâtiments à vocation économique, largement similaires à celui déjà existant de la société L***. En outre, il ressort des nombreuses photographies de synthèse insérées dans le dossier de demande que, contrairement à ce que soutient l'association requérante, le projet améliore l'insertion paysagère et architecturale du bâtiment existant, notamment par la mise en*

⁶¹ CAA Bordeaux, 19 octobre 2021, n° 19BX03254.

⁶² CAA Bordeaux, 17 décembre 2021, n° 19BX00643.

*place de façades vitrées ou revêtues de parement en pierre et par l'aménagement paysager qu'il prévoit. La seule circonstance que le Rocher de R*** n'ait pas été représenté sur les documents photographiques joints au dossier de demande est sans incidence sur la réalité de l'insertion paysagère du projet et sur l'appréciation portée par la CNAC sur celle-ci. »⁶³*

Le juge administratif rappelle également que l'exigence d'effet positif en matière d'insertion architecturale doit être proportionnée et ne peut excéder l'ampleur du projet :

« D'une part, le projet porte essentiellement sur le réaménagement des surfaces intérieures d'un magasin existant, sans réalisation de travaux soumis a permis de construire. En se bornant, pour estimer que le projet ne respecte pas le critère relatif à la qualité architecturale et à l'insertion paysagère prévu au b) du 2° de l'article L. 752-6, à retenir que le projet n'améliore pas le bâtiment existant, sans alléguer que la qualité architecturale et l'insertion paysagère de ce dernier seraient insuffisantes, ni apporter aucun élément de nature à l'établir, la CNAC a inexactement qualifié les faits. »⁶⁴

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

- *« Considérant que, toutefois le projet modifie un bâtiment existant comportant une bonne insertion paysagère et architecturale, à savoir une toiture à 4 pans, en tuiles, des façades en enduit de couleur beige/jaune, une galerie en arcades voûtées, pour lui substituer un autre bâtiment, plus moderne, mais moins représentatif des Codes architecturaux régionaux et donc d'une insertion paysagère de moindre qualité pour un projet situé en entrée de ville » (CNAC, 21 janvier 2021, P 02624 83 19T) ;*
- *« Considérant que même si le projet prévoit la plantation de 3 arbres supplémentaires, en fond de parcelle, les aménagements paysagers projetés, tous localisés en fond de parcelle, ne contribueront pas à améliorer le site, aux abords totalement imperméabilisés ; que malgré la rénovation de 3 façades en 2018 et celle prévue de la 4^e à l'occasion du projet, le site et le bâtiment continueront de proposer un aspect très dégradé et vétuste ; qu'ainsi l'intégration architecturale et paysagère du projet est insuffisante » (CNAC, 21 janvier 2021, D 02515 88 20T) ;*
- *« Considérant qu'il est prévu dans le cadre du projet, la rénovation des façades du bâtiment concerné seront rénovées, que cependant les visuels joints au dossier de demande montrent une qualité architecturale assez faible avec des coloris très marqués, vert et marron, des images de fruits et légumes peu esthétiques ; qu'au niveau de la végétalisation, le projet ne prévoit que de conserver l'existant sans amélioration du site ; qu'ainsi le projet présente un niveau de qualité d'insertion paysagère insuffisant pour un projet situé en entrée de ville » (CNAC, 21 janvier 2021, P 01955 78 20T) ;*
- *« Considérant que la qualité architecturale du bâtiment est insatisfaisante ; qu'il est réalisé sur le modèle de la « boîte à chaussure » ; que le bâtiment est très visible depuis les axes alentours et que les espaces paysagers sont peu travaillés, de sorte qu'aucun effort n'est fait pour masquer le bâtiment depuis son environnement immédiat » (CNAC, 18 février 2021, P 02255 56 20T) ;*

⁶³ CAA Marseille, 27 décembre 2021, n° 20MA01963.

⁶⁴ CAA Marseille, 21 juin 2021, n° 20MA01864.

- « **Considérant que le projet prévoit une construction imposante et disproportionnée dans un environnement rural et pavillonnaire de petite échelle ; que le traitement de la façade principale notamment en termes de taille et de couleurs dégradera l'environnement direct ; que le projet architectural ne fait pas référence aux racines locales ; qu'ainsi l'insertion paysagère et architecturale du projet est insuffisante** » (CNAC, 18 février 2021, P 02403 30 20T) ;
- « **Considérant que l'architecture du bâtiment répond aux standards de l'enseigne, sans effort pour l'intégrer à son environnement proche, alors même qu'il s'insère dans une nouvelle centralité de T**** en cours de réalisation et qu'il est mitoyen de plusieurs lotissements** » (CNAC, 18 février 2021, D 02655 59 20T) ;
- « **Considérant que l'insertion architecturale du projet n'est pas optimisée, le projet correspond à un projet standard de l'enseigne dont le bâti ne prend pas en compte les particularités locales ; que l'insertion paysagère du projet est insatisfaisante conduisant à une dégradation paysagère sans harmonisation avec son environnement proche ; que le site d'implantation pourrait être davantage végétalisé, la surface réservée aux espaces verts représentant seulement 14,5 % de la parcelle que le projet s'accompagnera de la suppression de 35 arbres pour n'en garder que 3 et en planter 21** » (CNAC, 4 mars 2021, P 02441 29 20T) ;
- « **Considérant que le pétitionnaire ne dispose d'aucune insertion graphique du projet, vue en hauteur, permettant d'apprécier l'insertion de ce dernier au sein de son environnement global ; que, de plus, l'intégration architecturale du projet, qui repose sur un simple alignement de cinq cellules commerciales de type « boîte à chaussure » ne permet pas de mettre en valeur l'environnement du projet** » (CNAC, 18 mars 2021, P 02456 82 20 RT) ;
- « **Considérant que la volumétrie imposante des bâtiments aura pour effet de réduire les espaces verts et le choix d'un parking semi-enterré empêchera notamment de planter des arbres en surface ; que l'insertion paysagère et architecturale du projet est insatisfaisante** » (CNAC, 18 mars 2021, P 03069 85 20T) ;
- « **Considérant que l'insertion paysagère du projet est insuffisante ; que le bâtiment est de type « boîte à chaussures », en bardage métallique ; que les espaces verts sont limités au pourtour de la parcelle d'implantation ; que le site aurait nécessité d'être amélioré, d'autant qu'il est localisé en entrée de ville** » (CNAC, 18 mars 2021, D 02521 27 20T) ;
- « **Considérant que le site du projet est actuellement vierge de toute construction ; que les volumétries des bâtiments seront simples, accompagnées d'auvents ou de péristyles ; que cependant au regard de l'état actuel d'un site en entrée de ville et agricole, le projet impactera fortement le paysage, celui-ci étant bordé de champs d'un côté et d'une départementale de l'autre** » (CNAC, 1^{er} avril 2021, P 03205 59 20R) ;
- « **Considérant qu'afin de répondre aux considérants de l'arrêt de la Cour, le porteur de projet aurait également pu proposer la végétalisation d'une part plus importante des toitures et des espaces interstitiels du site, puisqu'il s'est contenté de réaliser la végétalisation prévue de 1 810 m² de la toiture et la pose d'un panneau photovoltaïque de 2 m² pour la production d'eau chaude ; que ces équipements ne suffisent pas à limiter l'impact visuel de cet équipement commercial dont l'insertion architecturale et paysagère, avec un impact très minéral, est insuffisante** » (CNAC, 15 avril 2021, P 02611 76 20R) ;

- « **Considérant que l'insertion architecturale et paysagère du bâtiment est standardisée et peu qualitative ; qu'elle s'inscrira néanmoins en harmonie avec la pauvreté architecturale dont fait preuve la zone commerciale d'implantation du projet ; que le bâtiment aurait pu relever les standards architecturaux et paysagers de la ZACOM, plutôt que s'insérer médiocrement en harmonie avec l'existant** » (CNAC, 29 avril 2021, P 02733 38 20RP) ;
- « **Considérant que le pétitionnaire affirme venir combler une « dent creuse » sise au sein d'une zone commerciale ; que toutefois le site est situé à proximité immédiate de vastes espaces agricoles (vignes,...) et que le projet entraîné l'artificialisation de 1 183 m² de surface perméable ; que le projet manque d'ambition quant à la perméabilisation des places de stationnement du fait qu'uniquement 10 places sur 80 seront rendues perméables ; que l'insertion architecturale et encore davantage l'insertion paysagère sont insuffisantes ; qu'ainsi le projet est insuffisamment vertueux en matière de développement durable** » (CNAC, 27 mai 2021, P 03223 33 20RP) ;
- « **Considérant que le projet borde le canal de N***, au droit de l'écluse des F*** ; que le terrain d'assiette du projet est situé dans le cône visuel de l'ascenseur à bateau, classé monument historique ; que le projet architectural et paysager de création du magasin prend insuffisamment en compte ces éléments patrimoniaux qui font par ailleurs l'objet d'investissements substantiels de mise en valeur ; que le bâtiment sera très visible depuis l'avenue du G***, l'essentiel des efforts en matière de végétalisation ayant été portés sur la pointe en fond de la parcelle ; que l'insertion architecturale est insuffisamment qualitative et ne s'intègre pas dans les Codes architecturaux locaux, l'enseigne proposant le modèle stéréotypé de son nouveau concept de supermarché, dans un environnement de toits à double pentes** » (CNAC, 27 mai 2021, P 03231 62 20RT) ;
- « **Considérant que le projet architectural se traduit par le simple recours au modèle stéréotypé de l'enseigne avec toit monopente, sans aucun effort particulier d'insertion dans son environnement, en se limitant à varier les parements de façade et sans présenter les caractéristiques de la région ; qu'ainsi l'insertion architecturale du projet dans son environnement est insuffisante** » (CNAC, 10 juin 2021, P 03188 66 21R) ;
- « **Considérant que si le projet prendra place sur des parcelles accueillant plusieurs bâtiments qui seront détruits ; que, cependant, le projet générera une imperméabilisation supplémentaire des sols viendra imperméabiliser des sols ; qu'ainsi, il ressort des éléments transmis que le taux de perméabilité du site passera de 68 % à 32 %, même en comptabilisant la toiture végétalisée, que les volumétries des bâtiments seront imposantes avec 3 niveaux, sur un site qui constitue une entrée sur le territoire français pour les clients venant de Belgique ou du Luxembourg ; qu'ainsi au regard de l'état actuel d'un site en entrée de ville, le projet architectural présente un aspect massif, impactant fortement l'environnement** » (CNAC, 10 juin 2021, P 03154 54 21RT) ;
- « **Considérant que malgré quelques efforts afin d'améliorer l'intégration paysagère et architecturale des bâtiments, l'impact visuel du parc de stationnement existant entièrement couvert reste massif et peu harmonieux ; que la surface affectée aux espaces verts de pleine terre sera réduite de 2 273 m² à 2 023 m²** » (CNAC, 24 juin 2021, P 03262 35 21RT) ;

- « **Considérant que le projet ne prévoit pas de traitement des eaux pluviales ; que l'insertion architecturale et paysagère apparaît insuffisante ; que, notamment, le bâtiment actuel est de type « boîte à chaussure », rectangulaire, et sans ouverture ; que le projet qui se bornera à apposer des couleurs et le nom de l'enseigne, ne l'améliorera pas de manière significative** » (CNAC, 8 juillet 2021, P 3256 27 21T) ;
- « **Considérant que le traitement architectural et paysager du projet est peu qualitatif ; que les bâtiments sont massifs et qu'aucun effort n'est fait pour les dissimuler des axes routiers et zones d'habitation voisines ; qu'il n'est pas prévu non plus d'user de matériaux ou de procédés de construction permettent une meilleure intégration des bâtiments de l'ensemble commercial à leur environnement immédiat** » (CNAC, 8 juillet 2021, P 03350 66 21RT) ;
- « **Considérant que l'insertion paysagère et architecturale du projet est insatisfaisante, les espaces paysagers prévus étant condensés sur « l'espace promenade » en bout de parcelle, les façades du bâtiment réalisés en bardage bois et enduit blanc le rendant très visible** » (CNAC, 16 septembre 2021, P 03435 49 21R) ;
- « **Considérant que l'insertion paysagère et architecturale du magasin est insatisfaisante, avec une toiture plate, des façades de bardage métallique gris ; qu'il n'est pas recouru à l'usage de matériaux locaux** » (CNAC, 16 septembre 2021, P 03322 14 21RT) ;
- « **Considérant enfin que le parti pris architectural projeté (toiture à simple pan, façades rectilignes et majoritairement aveugles) ne permet pas de garantir une insertion satisfaisante du projet dans son environnement, notamment par l'utilisation de matériaux caractéristiques des filières de production locales ; qu'ainsi le projet, pourtant situé en premier rideau de la zone commerciale du M*** de la C***, ne permet pas de mettre davantage en valeur cette dernière du fait notamment que le bâtiment ne propose aucun élément architectural singulier permettant d'animer par exemple les façades rectilignes projetées** » (CNAC, 16 septembre 2021, P 03377 33 21RT) ;
- « **Considérant que le pétitionnaire ne démontre pas la nécessité de la création d'un parc de stationnement en silo, dont l'impact visuel est considérable** » (CNAC, 30 septembre 2021, P 03334 56 21R) ;
- « **Considérant que le projet architectural présente un caractère monumental, d'une hauteur de 13,7 mètres et d'une surface de 3 071 m² ; qu'il ne présente pas d'effort particulier en terme d'intégration dans son environnement ; qu'il n'est pas prévu d'installation de panneaux photovoltaïques** » (CNAC, 14 octobre 2021, P 03330 43 21R) ;
- « **Considérant que le projet permet de moderniser un site vieillissant en proposant un bâtiment réaménagé et un stationnement pour partie végétalisé ; que néanmoins, le réaménagement accentue la disproportion du site avec son environnement ; qu'en effet le projet d'extension aura lieu sur la parcelle existante presque entièrement imperméabilisée ; que la superficie du terrain d'assiette est de 13 067 m² ; qu'actuellement les espaces verts représentent 2 % de l'assiette foncière, soit 260 m², et passeront à 3,1 %, soit 410 m², que cette forte imperméabilisation a pour effet de se trouver au-devant d'un projet faiblement qualitatif sur le plan architectural ; que cette faible qualité architecturale est renforcée par la présence, en emprise directe du site du projet, de terres cultivées et ce en dépit des quelques améliorations proposées depuis le passage du projet en commission départementale d'aménagement commercial** » (CNAC, 14 octobre 2021, P 03380 56 21RT) ;

- « *Considérant enfin que le projet a la particularité de s'implanter au cœur d'un site inscrit au patrimoine de l'UNESCO ; que toutefois le volet architectural du projet est peu renseigné et nécessite des informations complémentaires quant au choix des matériaux, des précisions sur les dispositifs environnementaux ou encore le traitement du confort d'été...* ; que le pétitionnaire indique que compte tenu de la faible hauteur et du paysagement retenu, le bâtiment sera parfaitement invisible depuis la zone protégée ; que toutefois, aucun élément graphique ou études n'a été fourni à l'appui de cette affirmation » (CNAC, 14 octobre 2021, P 03493 49 21RT) ;
- « *Considérant que l'insertion architecturale du projet est basique ; que le magasin, qui a été réalisé sous forme d'une « boîte à chaussure », est massif ; que les façades sont en bardage métallique gris ; qu'elles sont peu travaillées ; qu'aucun effort architectural n'a ainsi été fait pour faciliter l'intégration du bâtiment à son environnement* » (CNAC, 15 décembre 2021, P 03559 28 21RT).

La Cour de Douai a confirmé l'avis défavorable de la CNAC à la création d'un ensemble commercial de 28 548 m², considérant que « *Compte tenu de son ampleur, de son architecture massive et ainsi qu'il a été exposé précédemment, de son implantation de façon relativement isolée sur un terrain entouré essentiellement d'espaces naturels à vocation agricole, en périphérie de la commune, le projet aura un impact visuel fort sur le territoire. En outre, la surface du projet rappelée au point 8 entraîne une imperméabilisation des sols importante.* »⁶⁵

La Cour de Lyon a, de son côté, confirmé l'avis défavorable de la CNAC concernant la création d'un supermarché de 1 805 m² et d'un « drive », considérant que « *S'agissant de l'insertion paysagère et architecturale du projet, il ressort des pièces et photographies versées au dossier que le nouveau bâtiment, relativement imposant par rapport aux bâtiments situés dans son environnement proche, composé essentiellement d'habitats pavillonnaires, n'a pas fait l'objet d'une recherche particulière dans le choix de ses matériaux, par exemple par le choix de tuiles rouges, permettant de s'harmoniser avec le bâti environnant ni d'un effort architectural. Il n'est pas contesté qu'il ne reprend aucune caractéristique de la région. Par suite, c'est sans commettre d'erreur d'appréciation que la commission nationale d'aménagement commercial a estimé que ces éléments étaient insuffisants pour ne pas compromettre l'objectif fixé en matière de développement durable.* »⁶⁶

3. Les nuisances de toute nature et la protection de l'environnement

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

- « *Considérant que des engagements ont été pris par le pétitionnaire en tant que futur exploitant auprès des riverains afin de garantir l'accès des véhicules de livraisons jusqu'à l'aire de livraison en sous-sol et tendant par ailleurs à limiter les nuisances occasionnées par l'étroitesse de la voie d'accès* » (CNAC, 18 février 2021, P 02749 75 20T) ;

⁶⁵ CAA Douai, 26 janvier 2021, n° 19DA02176.

⁶⁶ CAA Lyon, 15 avril 2021, n° 19LY03849.

L'examen des projets par la CNAC

- « *Considérant que le projet est de nature à entraîner des nuisances sonores liées aux livraisons par camions poids-lourds au détriment des villas situées immédiatement à l'est du projet ; que les façades de 8,5 mètres de hauteur du bâtiment à créer entraîneront également des nuisances visuelles pour les riverains* » (CNAC, 18 février 2021, P 02749 75 20T) ;
- « *Considérant que les véhicules de livraison disposent d'un accès dédié, de sorte d'éviter les conflits d'usage avec les véhicules des clients ; qu'en outre, l'horaire des livraisons a été adaptée, en concertation avec le syndic de copropriété et le conseil syndical de l'immeuble situé au-dessus de la surface de vente de sorte d'éviter les nuisances sonores aux riverains du supermarché ; qu'en outre, des barrières seront installées au niveau des accès du parc de stationnement de sorte d'éviter les stationnements sauvages durant la nuit et les nuisances sonores qui en découleraient* » (CNAC, 1^{er} avril 2021, P 02350 63 20T).

La CAA de Bordeaux a confirmé l'avis favorable de la CNAC concernant la création d'une jardinerie de 4 952 m², considérant qu' « *En deuxième lieu, si la société G*** fait valoir que le dossier est insuffisant en ce qui concerne les mesures propres à limiter les nuisances du projet, elle ne précise pas quel type de nuisances pourrait engendrer le projet litigieux. En outre, il n'est pas contesté que la jardinerie de la SCI F*** s'implante dans la zone " Actipole " de G***, soit une zone entièrement dévolue aux activités économiques, que les nuisances sonores générées par le projet ne seront pas perceptibles par les riverains proches, et que l'exploitation ne présente pas de risque de nuisances olfactives. Par ailleurs, le dossier de demande indique que tous les éléments lumineux seront éteints en période d'inoccupation afin de limiter les nuisances visuelles ou lumineuses. Par suite, ce moyen doit être écarté.* »⁶⁷

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

- « *Considérant que le projet n'impacte pas de zones naturelles ; qu'il prévoit les mesures compensatoires à l'imperméabilisation (noues pour les voiries et infiltrations à la parcelle, la totalité des places en revêtement perméables, la végétalisation de tous les espaces non construits)* » (CNAC, 18 mars 2021, P 03159 02 19N) ;
- « *Considérant que le pétitionnaire prévoit des dispositifs en faveur de la biodiversité tels l'interdiction de recourir aux engrais minéraux et traitements phytosanitaires, la fauche tardive des espaces enherbés, la plantation d'arbres fruitiers et fleurs produisant du pollen et du nectar, une cartographie du potentiel mellifère du site, des hôtels à insectes, nichoirs ; que le pétitionnaire s'engage une expérience baptisée « C*** » portant sur la biodiversité et le potentiel des abeilles en partenariat avec des experts et chercheurs, dans la perspective d'une contribution au programme visant à améliorer les connaissances sur l'abeille* » (CNAC, 1^{er} avril 2021, 2046DRRR) ;
- « *Considérant que l'aménagement de la zone d'activités de « L*** » a été conçu pour réduire les impacts sur l'environnement ; que les mesures compensatoires répondent aux impacts sur les espèces et habitats d'espèces protégées et que des mesures d'accompagnement complètent et restaurent les continuités écologiques ; que notamment, les espaces verts couvriront 4 594,32 m², soit 21,43% de l'emprise foncière* » (CNAC, 14 octobre 2021, 4094TR) ;

⁶⁷ CAA Bordeaux, 17 décembre 2021, n° 19BX00435.

- « *Considérant que le projet a recours à plusieurs concepts novateurs en matière de développement durable et de consommation locale et responsable ; qu'en plus des 5 ruches et de la ferme à herbes aromatiques existantes, il prévoit la mise en place d'une serre de culture de 300 m² ; que les produits issus de la serre seront vendus directement dans le magasin que la réalisation de la serre permettra le recours à 3 emplois agricoles ; qu'il est également fait recours à un apiculteur local pour la récolte du miel des ruches installées en toiture* » (CNAC, 9 décembre 2021, P 03691 93 21RT) ;
- « *Considérant que le projet sera vertueux en matière de développement durable ; qu'il vise à obtenir le label « BiodiverCity », pour réduire le risque de collision des oiseaux avec le bâti et favoriser l'accueil de la faune par ses aménagements ; que deux toitures végétalisées seront créées, représentant une surface de 146 m² »* (CNAC, 10 novembre 2021, P 03314 94 21 RT).

Cependant, dans le respect du principe de distinction des législations, les commissions d'aménagement commercial ne doivent apprécier les projets qui leur sont soumis qu'au regard de leur conformité avec l'article L. 752-6 du Code de commerce.

La Cour de Nantes a ainsi rappelé, concernant la création d'un ensemble commercial de 5 800 m² et d'un « drive » que « **Les moyens soulevés par la société requérante tirés de l'insuffisance de l'étude d'impact, de l'exception d'illégalité du plan local d'urbanisme et de la violation de l'article L. 111-19 du Code de l'urbanisme, qui sont relatifs à la légalité du permis de construire, ne peuvent qu'être écartés.**»⁶⁸

d. 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.

1. 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 :

⁶⁸ CAA Nantes, 28 juin 2021, n° 20NT00329.

L'examen des projets par la CNAC

- « **Considérant que les habitations les plus proches sont situées à 1,2 km du projet ; que le projet est éloigné des zones d'habitat alors qu'il propose une offre d'achats quotidiens et hebdomadaires ; qu'il ne participera pas à l'animation de la vie urbaine alors que la commune de T*** connaît un taux de vacance commerciale de l'ordre de 28 %** » (CNAC, 4 février 2021, P 02742 57 20T) ;
- « **Considérant que le projet consiste à déplacer ce magasin, pour l'étendre de 624 m² ; que cette opération permettra de rapprocher l enseigne du centre-ville de la commune de R***, puisque le nouveau supermarché s'implantera en rez-de-chaussée d'un immeuble d'habitation, en plein tissu urbain de la commune et à 1 km de son centre-ville ; qu'ainsi il tiendra lieu de commerce de proximité pour les habitants du quartier de la commune dans lequel il s'implante** » (CNAC, 1^{er} avril 2021, P 02350 63 20T) ;
- « **Considérant que le projet proposera l'implantation de nouvelles enseignes, qui pour certaines n'existent pas sur le territoire de la zone de chalandise ; qu'au surplus il permettra de rapprocher du centre-ville des enseignes existantes (« D*** » et « C*** ») ; que le projet contribuera ainsi à la revitalisation du tissu commercial, notamment par la modernisation des équipements commerciaux existants et la préservation des centres urbains** » (CNAC, 15 avril 2021, P 02488 71 20T) ;
- « **Considérant que le projet se situe à proximité entre les deux principaux quartiers de S*** ; qu'il permettra d'apporter une plus grande diversité de l'offre commerciale au sein de la zone de chalandise qui connaît une forte progression démographique** » (CNAC, 10 juin 2021, P 03401 973 20N) ;
- « **Considérant enfin que le projet s'implante à proximité immédiate de nombreux nouveaux logements, récemment livrés ou en cours de réalisation ; qu'ainsi, 3 200 habitants habitent à moins d'un kilomètre du projet, 9 200 dans un rayon de 2 kilomètres ; que le projet porte sur l'édification d'un ensemble d'immeubles offrant diverses prestations (restaurations, salle de sports, bureaux et commerces modernes)** » (CNAC, 16 septembre 2021, 3484DRR) ;
- « **Considérant que le projet, qui joint une extension et une rénovation d'un ensemble commercial, s'inscrit dans la rénovation d'un quartier populaire ; qu'il permettra de proposer une offre commerciale renouvelée ; qu'il s'accompagnera de nouveaux services proposés à la population locale : station de lavage automobile, laverie automatique, service de location de voitures et restauration** » (CNAC, 30 septembre 2021, P 03542 62 20N) ;
- « **Considérant que le projet permettra d'étoffer l'offre proposée aux habitants du secteur, alors même que la population s'accroît aux environs du projet ; qu'ainsi il contribuera à fixer la clientèle sur place et à réduire l'évasion commerciale** » (CNAC, 30 septembre 2021, P 03346 95 21 RT) ;
- « **Considérant que le projet se situe à proximité immédiate de zones d'habitat collectif et prévoit la création de 750 logements en étage de commerces, permettant la mise en place d'une offre de proximité pour les anciens et nouveaux habitants ; qu'ainsi le projet contribuera à l'amélioration du confort d'achat** » (CNAC, 9 décembre 2021, P 03711 93 21RT).

La Cour de Marseille a considéré, concernant la création d'un supermarché de 1 275 m², que « **Le projet, quand bien même il est distant de 3,3 kilomètres du centre-ville de la commune du C***, est situé à proximité de plusieurs zones d'habitation, dont celle procédant de la zone d'aménagement concerté du P***.** »⁶⁹

La Cour de Nantes a également considéré sur ce critère, concernant la création d'un ensemble commercial de 2 799 m², qu' « **En premier lieu, le projet litigieux, situé le long d'une route à grande circulation, sera aisément accessible par les clients véhiculés depuis les centres-villes de V*** et d'A***, ainsi que depuis les autres communes limitrophes. Il sera aussi très accessible pour le millier d'habitants résidant dans les quartiers d'habitat individuels qui entourent le site du projet. Comme il a été dit aux points 15 à 17, il sera également accessible aux piétons et cyclistes du centre-ville de V***, mais le sera plus difficilement depuis celui d'A*** et des autres communes de la zone de chalandise située à l'est du site d'implantation. Il sera également peu accessible par les usagers des transports collectifs. Néanmoins, les flux de clientèle ont été évalués à 88 % en voiture, 4 % en bus et 5 % en mode doux. Le projet sera donc, globalement, aisément accessible pour la grande majorité de ses clients.** »⁷⁰

2. La modernisation des équipements commerciaux existants

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.

Les commissions d'aménagement commercial tout autant que le CNAC 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 CNAC a ainsi considéré favorablement les projets suivants :

- « **Considérant que le projet permettra de moderniser l'offre commerciale de la commune d'implantation ; que l'équipement commercial reste épars dans la commune et la construction du centre ne pourrait que venir revitaliser un tissu resté quelque peu à l'écart des évolutions générales du commerce** » (CNAC, 10 juin 2021, 3114TR) ;
- « **Considérant que le magasin actuel est devenu obsolète et vieillissant ; que le projet vise à améliorer le confort des salariés et des consommateurs et à proposer un concept moderne accueillant et spacieux, se regroupant autour de cinq univers : décoration, bricolage, jardinage, matériaux et animalerie** » (CNAC, 8 juillet 2021, P 03325 01 20RT) ;
- « **Considérant que le projet prévoit un accès par ascenseur depuis le parc de stationnement en étage, la mise en place d'un abri vélo d'une capacité de 15 unités sous le parc de stationnement couvert, un élargissement des espaces entre les rayons, une modernisation des rayons frais, la création d'une boulangerie en extra-caisse permettant de se restaurer sur place, l'extension de la place des produits locaux, des produits beauté et santé, la sortie**

⁶⁹ CAA Marseille, 7 avril 2021, n° 19MA04182.

⁷⁰ CAA Nantes, 20 juillet 2021, n° 20NT00338.

L'examen des projets par la CNAC

du rayons fleurs du magasin afin de favoriser les clients ne venant que pour ce type d'achat, un agrandissement de l'allée centrale pour exposer les produits saisonniers ; qu'ainsi le projet prévoit des mesures satisfaisantes en matière de contribution au confort d'achat » (CNAC, 30 septembre 2021, P03349 67 21RT) ;

- *« Considérant que le projet, qui joint une extension et une rénovation d'un ensemble commercial, s'inscrit dans la rénovation d'un quartier populaire ; qu'il permettra de proposer une offre commerciale renouvelée ; qu'il s'accompagnera de nouveaux services proposés à la population locale : station de lavage automobile, laverie automatique, service de location de voitures et restauration » (CNAC, 30 septembre 2021, P 03542 62 20N).*

La Cour de Nantes a relevé, concernant l'extension de 630 m² d'un supermarché, qu' « En premier lieu, la requérante soutient qu'il n'est justifié d'aucun apport particulier en matière de variété de l'offre proposée, de développement de concepts novateurs ou de valorisation de filières de production locale. Toutefois, il ressort des pièces du dossier que **le projet prévoit l'installation notamment d'un éclairage naturel, d'allées plus larges et de toilettes munis d'espaces bébés. Il prévoit également une collaboration avec les acteurs locaux et régionaux pour les produits alimentaires.** »⁷¹

La Cour de Bordeaux a considéré, concernant la création d'une jardinerie de 4 952 m² qu'« En outre, la circonstance, invoquée par la société requérante qu'il existerait d'autres magasins commercialisant des produits similaires dans la zone de chalandise n'est pas de nature, à elle seule, à établir que le projet aurait des effets négatifs sur la protection des consommateurs, alors qu'il ressort des pièces du dossier que **la population de cette zone, qui a augmenté de 29 % depuis 1999, est en forte croissance, nécessitant ainsi une offre plus importante pour répondre à ses besoins.** »⁷²

3. 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 la réalisation du projet permettra à l'enseigne de développer ses nouveaux concepts tels que l'univers « P*** », une offre de livraison à domicile assurée par des triporteurs-tricycles à assistance électrique, un « point de retrait des colis », ainsi qu'un espace de restauration ; que l'enseigne entend prendre en compte les nouveaux modes de consommation par la vente en vrac et le développement de produits bio avec un objectif de 20 % de l'offre et la vente de produits végétariens » (CNAC, 18 février 2021, P 02749 75 20T) ;*
- *« Considérant que le pétitionnaire souhaite procéder à un aménagement de la surface de vente du supermarché « I*** », qui lui permettra notamment d'élargir l'offre faite aux consommateurs, en densifiant de nouveaux rayons tels que celui des productions locales et ceux des productions bio et diététiques ; que la commune de M*** est une commune de référence pour les communes rurales avoisinantes ; que le présent projet vise à conforter ce rôle en matière commerciale, en offrant un service amélioré aux usagers qui, grâce à ce*

⁷¹ CAA Nantes, 29 avril 2021, n° 20LY01874.

⁷² CAA Bordeaux, 17 décembre 2021, n° 19BX00435.

centre commercial, peuvent réduire leurs déplacements ; qu'ainsi, le projet n'aura pas d'effets négatifs sur l'animation de la vie urbaine et contribuera au contraire à limiter l'évasion commerciale » (CNAC, 4 mars 2021, P 02958 21 20 N) ;

- *« Considérant que le projet proposera une offre mixte de commerces, une salle culturelle, des services et restaurants, avec parc de stationnement souterrain ; que l'objectif est de compléter l'offre actuelle, en attirant des enseignes innovantes actuellement absentes de la région ; que le projet prévoit également la création d'un espace culturel de 1 200 m² installé au 1er étage ; qu'un restaurant de 600 m² qui disposera d'une vaste terrasse de 120 m² avec vue sur le Mont-Blanc est également prévu au 2^e niveau » (CNAC, 1^{er} avril 2021, 2046DRRR) ;*
- *« Considérant que le projet se situe à proximité immédiate d'ensembles résidentiels ; que des partenariats avec des fournisseurs locaux et notamment en ce qui concerne l'approvisionnement en viande et poissons seront créés ; que le projet devrait pouvoir assurer une offre relativement variée, tout particulièrement au regard de l'équipement actuellement existant » (CNAC, 10 juin 2021, 3114TR) ;*
- *« Considérant que le projet prévoit des mesures satisfaisantes en matière de valorisation des filières de production locales en présentant 20 fournisseurs actuels du supermarché établis dans le département du C*** et les départements limitrophes » (CNAC, 24 juin 2021, P 02946 18 20RT) ;*
- *« Considérant que le supermarché travaille avec une quarantaine de producteurs dans un environnement proche ; qu'il constitue un magasin de proximité à tendance alimentaire et non alimentaire, répondant aux nouvelles exigences des consommateurs et que le projet contribuera à réduire les flux de déplacement hors zone de chalandise et à préserver un rôle de proximité et de services » (CNAC, 16 septembre 2021, P 03435 49 21R) ;*
- *« Considérant que le dossier de demande liste 58 fournisseurs pour son projet dont 5 établis dans le département de la M***, 37 dans le B***, 12 dans le H***, 4 dans les V*** ; qu'ainsi le projet prévoit des mesures satisfaisantes en matière de valorisation des filières de production locales » (CNAC, 30 septembre 2021, P 03348 67 21RT) ;*
- *« Considérant que le pétitionnaire présente une liste de 112 fournisseurs du département du B*** auprès desquels le supermarché réalise ses approvisionnements ; qu'ainsi le projet prévoit des mesures satisfaisantes en matière de valorisation des filières de production locales » (CNAC, 30 septembre 2021, P 03349 67 21RT).*

La Cour de Nantes a également considéré qu' *« Il ressort, en outre, des pièces du dossier que le projet vise à contribuer à l'amélioration du confort d'achat et à la valorisation des filières de production locale, l'enseigne ayant déjà développé un partenariat avec une quarantaine de producteurs locaux. Ainsi qu'il a été dit au point 8, le projet n'apparaît pas de nature à fragiliser la situation des commerces de proximité situés dans le centre-ville et vise à créer 4 emplois supplémentaires. »*⁷³

⁷³ CAA Nantes, 16 mars 2021, n° 20NT00285.

L'examen des projets par la CNAC

La Cour de Bordeaux a également relevé, concernant la création d'une jardinerie de 4 952 m², que « *Par ailleurs, il ressort des pièces du dossier que le projet contribuera à la valorisation des filières de production locale dès lors que 90 % des fournisseurs des fleurs qui y seront vendues sont implantées en région N*** et que 66 % des achats de l'entreprise proviennent de producteurs français.* »⁷⁴

Cette même Cour a considéré, concernant la création d'une autre jardinerie, de 2 855 m², que « *Par ailleurs, l'offre de la jardinerie projetée, à 80 % végétale, sera adaptée au secteur rural, tandis qu'il n'est pas contesté qu'elle aura un positionnement spécifique, offrant peu de produits manufacturés, contrairement aux autres enseignes de la zone de chalandise, et qu'elle apportera de nouvelles gammes de produits, notamment biologiques et locaux, garantissant ainsi la variété de l'offre proposée.* »⁷⁵

A contrario, l'absence de contribution des projets à la valorisation des filières de production locales a été relevée et a participé à une appréciation défavorable des effets de certains projets :

- « *Considérant que la participation de partenaires locaux à la fourniture du futur rayon bio n'est pas garantie à ce jour ; qu'ainsi le développement de ce rayon pourrait porter une concurrence excessive aux producteurs locaux si ceux-ci ne sont finalement pas associés au projet* » (CNAC, 18 février 2021, D 02880 18 20RT) ;
- « *Considérant que le dossier de demande ne présente pas de fournisseurs pour le futur magasin, que les mesures en termes de valorisation des filières de production locale sont insuffisantes* » (CNAC, 18 février 2021, P 02403 30 20T) ;
- « *Considérant enfin que projet manque d'ambition en matière de valorisation de filières de production locales dans la mesure où ce sont uniquement huit filières qui seront valorisées au sein du futur « N*** »* » (CNAC, 18 mars 2021, P 02456 82 20 RT) ;
- « *Considérant que le projet ne valorise pas les filières de production locale ; qu'en effet, le dossier de demande ne fait mention que d'une entreprise locale partenaire* » (CNAC, 16 septembre 2021, P 03292 09 21RT).

4. La sécurité des consommateurs

La CNAC s'attache également 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. Elle tient compte des mesures adoptées par les porteurs de projets pour prévenir ces risques ou de l'évolution de l'estimation des risques :

- « *Considérant que le projet est localisé sur une zone d'anciennes carrières, avec un risque d'affaissement/effondrement ; que le pétitionnaire prendra à sa charge l'intégralité des travaux de comblement nécessaires à la pérennité du bâtiment* » (CNAC, 18 février 2021, P 02749 75 20T) ;

⁷⁴ CAA Bordeaux, 17 décembre 2021, n° 19BX00435.

⁷⁵ CAA Bordeaux, 17 décembre 2021, n° 19BX00643.

- « *Considérant que le risque lié à la présence d'une canalisation de transport de matière dangereuse sous le site d'implantation a été pris en compte puisque le pétitionnaire s'est engagé à ne pas placer de bâtiment directement au-dessus de la canalisation et à mettre en place une dalle en béton armée ou fibrée avec grillage avertisseur ou signalétique intégrée sur 200 m, comme le préconise l'étude de compatibilité du projet avec la canalisation réalisée en 2020* » (CNAC, 10 juin 2021, P 03146 38 21RT) ;
- « *Considérant qu'en réponse au considérant de la CNAC dans sa décision du 1^{er} octobre 2020 sur le risque en matière d'inondation, la DGTM indique que le projet est compatible avec le projet de PPRI en ce qu'il respecte les préconisations de ce dernier* » (CNAC, 10 juin 2021, P 03401 973 20N) ;
- « *Considérant que si le site du projet est situé en zone inondable (zone bleue du PPRI V^{***}), le pétitionnaire a justifié du respect du respect des prescriptions du PPRI* » (CNAC, 22 juillet 2021, P 3293 69 21T) ;
- « *Considérant que la DDTM ne relève pas de risque pour le consommateur sur le site du projet ; que le site du projet est soumis à un aléa modéré au risque inondation ; que les prescriptions du PPRI de la D^{***} seront respectées* » (CNAC, 14 octobre 2021, P 03352 84 21 RT) ;
- « *Considérant que le dossier ne considère pas, hors l'engagement de prier les chauffeurs de couper le contact lors des livraisons, la question des nuisances sonores, alors même que des habitations se trouvent non loin ; qu'en outre, la liste des fournisseurs locaux fournie par le pétitionnaire concerne essentiellement des entreprises distantes en moyenne de 130 km* » (CNAC, 9 décembre 2021, P 03540 31 21RT) ;

La CAA de Lyon a estimé qu'« *Il ressort des pièces du dossier que le dossier présenté par le pétitionnaire procède à une évaluation des risques naturels, technologiques et miniers et indique, notamment en ce qui concerne la présence d'un pipeline, que les autorisations requises ont bien été obtenues auprès des prestataires et que l'élargissement des allées, ainsi que la meilleure organisation des parkings doit permettre de renforcer la mobilité et la sécurité des usagers. Dans ces conditions, la requérante qui n'identifie pas les risques qui n'auraient pas été pris en compte, n'est pas fondée à soutenir que le projet compromettrait la protection des consommateurs.* »⁷⁶

La Cour de Marseille a considéré, concernant le risque d'inondation, qu'« *Il est constant que la parcelle du projet se situe dans une « zone basse hydrographique » du plan de prévention. Aux termes des dispositions qui lui sont applicables, « il est recommandé que la face supérieure du premier plancher aménageable ou habitable soit implantée au minimum à 0,40 m au-dessus du terrain naturel ou que les ouvertures et autres émergences soient situées à minima à une cote de + 0,40 m au-dessus du terrain naturel ou nivelé, sans être inférieure à celui-ci, pris au droit de ladite ouverture ou émergence (cas de terrain en pente) ». S'il est constant que les ouvrages aménagés, comme les ouvrages devant être construits, ne respectent pas ces dispositions, elles se bornent à effectuer une recommandation sans en faire une obligation devant être respectée par le pétitionnaire. Le projet ne méconnaît donc pas ces dispositions. Par ailleurs, il ressort des pièces du dossier qu'une partie du projet concerne l'aménagement d'un bâtiment existant, et que le bâtiment devant être construit se situe dans une zone de la parcelle dont l'étude hydraulique produite conclut à l'absence totale de risque inondation. Le moyen tiré de la méconnaissance du PPRI ne peut ainsi qu'être écarté. Pour les mêmes raisons, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article R. 111-2 du Code de*

⁷⁶ CAA Lyon, 14 janvier 2021, n° 20LY00475.

L'examen des projets par la CNAC

l'urbanisme aux termes desquelles « Le permis de construire peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation ou leurs dimensions, sont de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique » ne peut qu'être écarté. »⁷⁷

La Cour de Douai a estimé qu' « Si le projet est situé à proximité immédiate de l'usine A***, qui fabrique des pièces métalliques pour l'industrie automobile, et si la fiche consacrée à cette installation classée pour la protection de l'environnement par la base de données sur les sites et sols pollués s'est référée à l'existence d'un risque pour le voisinage d'inhalation de vapeurs contenant du chlorure de vinyle retenu par une « évaluation quantitative des risques sanitaires » de 2009, **il ne ressort ni de cette même fiche, qui s'est aussi référée à la « réalisation d'une étude complémentaire de janvier 2013 susceptible de modifier les conclusions de l'EQRS de 2009 » et qui a conclu que « le site est en sécurité vis-à-vis des tiers » et à l'absence de pollution par « dépôt aérien », ni d'aucune autre pièce du dossier que ce risque serait toujours d'actualité. La société pétitionnaire a fait réaliser, au cours de l'année 2019, une étude de sols qui a mis en évidence deux zones de pollution sur le site et indiqué que des travaux de dépollution seront entrepris. Le permis de construire en litige a précisé aussi que « les réserves concernant la compatibilité du projet avec la pollution des sols sont levées sous réserve de la tenue des engagements du demandeur à savoir gérer et évacuer en centre de traitement agréé les matériaux qui seront excavés dans le cadre du traitement de la pollution concentrée, mettre en place un recouvrement de 30 cm de terres saines pour les espaces verts et caractériser les matériaux évacués dans le cadre du terrassement et les éliminer vers des filières agréées ». Dans ses conditions, il n'est pas établi que des pollutions résiduelles seraient de nature à exposer les usagers du centre commercial à un risque particulier. »⁷⁸**

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 ressort⁷⁹, avec possibilité de pourvoi en cassation formé devant le Conseil d'État.

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.

⁷⁷ CAA Marseille, 7 avril 2021, n° 20MA01834.

⁷⁸ CAA Douai, 25 mai 2021, n° 20DA00512.

⁷⁹ Il existe 9 cours administratives d'appel : Bordeaux, Douai, Lyon, Marseille, Nancy, Nantes, Paris, Toulouse et Versailles qui examinent les recours situés dans leur ressort.

Éléments statistiques

En 2021, 64 avis et décisions de la CNAC sur 196 ont été déférés à la juridiction administrative, soit 32,6 %.

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
2019	240	90	37,5
2020	194	77	39,7
2021	196	64	32,6

Par ailleurs, en 2021, la juridiction administrative s'est prononcée au fond sur 95 avis et décisions de la CNAC rendues au titre des années précédentes. **Elle en a annulé 20 et confirmé 75 :**

Avis, autorisation, refus	Confirmation par le juge administratif	Annulation par le juge administratif	TOTAL
Autorisations/avis favorables délivrés par la CNAC	68	2	70
Refus/avis défavorables délivrés par la CNAC	7	18	25
TOTAL	75	20	95

Le taux de confirmation des avis/décisions de la CNAC est de 79 % en 2021 (75 avis/décisions sur 95).

Plus précisément, le juge administratif a confirmé 97 % des autorisations/avis favorables de la CNAC et annulé 72 % des refus/ avis défavorables de la CNAC.



3^e partie

Données relatives à l'activité des CDAC et de la CNAC

A. L'activité des CDAC en 2021

a. Une augmentation du nombre de projets examinés par les CDAC en 2021

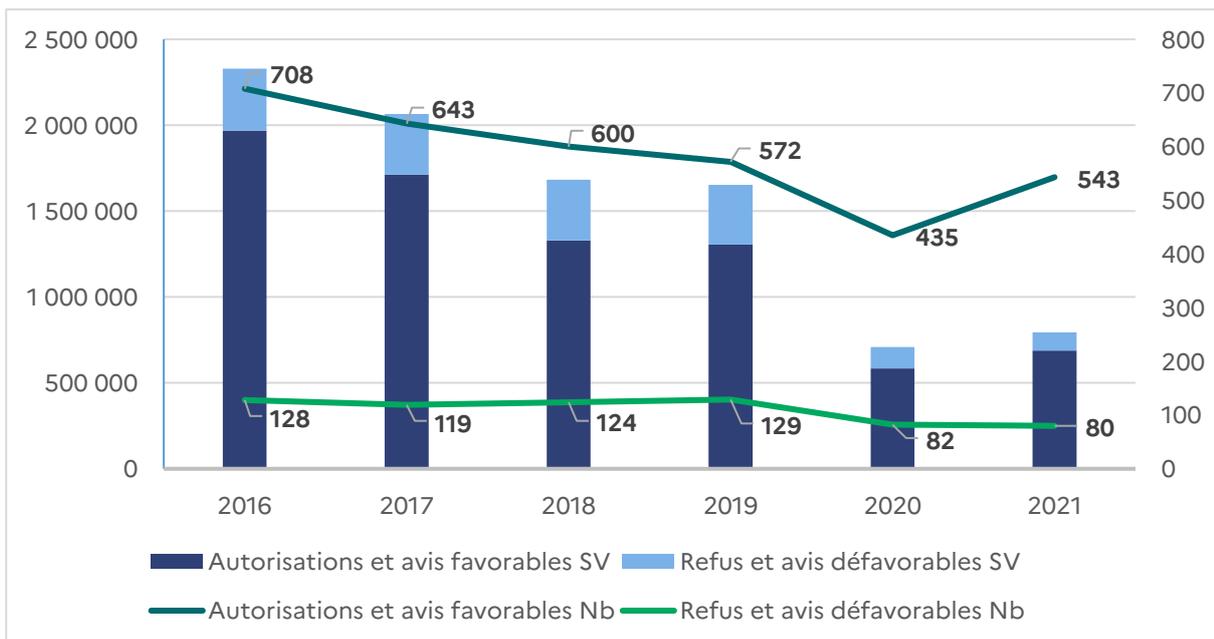
Avec l'assouplissement progressif des mesures de restriction mises en place pendant les périodes d'état d'urgence sanitaire, l'impact sur l'aménagement commercial de l'épidémie de Covid-19 est apparu moins marqué en 2021 qu'en 2020. Une augmentation du nombre de projets examinés par les CDAC peut être observée : 623 au total, contre 517 en 2020. La surface de vente examinée a quant à elle progressé de 12 %. Il y a eu 463 réunions en 2021, dont 8 n'ayant pas donné lieu à décision.

Tableau 3 Avis et décisions pris par les CDAC depuis 2016.

Année	Réunions	Autorisations et avis favorables		Refus et avis défavorables		Total		Taux d'autorisation	
	Nombre	Nombre	SV	Nombre	SV	Nombre	SV	Nb	SV
2016	708	979	1 968 318	128	360 671	1 107	2 328 989	88%	85%
2017	643	877	1 712 354	119	352 283	996	2 064 637	88%	83%
2018	600	786	1 329 940	124	353 548	910	1 683 488	86%	79%
2019	572	710	1 305 795	129	346 225	839	1 652 020	85%	79%
2020	398	435	583 466	82	125 888	517	709 354	84%	82%
2021	463	543	688 220	80	105 719	623	793 939	85%	87%

sv : Surface de vente examinée en m². Champ : France. Source : DGE, fichier statistique issu de l'exploitation de la base administrative des avis et décisions pris par les CDAC et par la CNAC.

Graphique 1. Évolution du nombre des avis et décisions ainsi que de la surface de vente examinée par les CDAC par année



SV : surface de vente examinée en m². Champ : France. Source : DGE, fichier statistique issu de l'exploitation de la base administrative des avis et décisions pris par les CDAC et par la CNAC.

Données relatives à l'activité des CDAC et de la CNAC

Le graphique 1 représente l'évolution des avis exprimés par les CDAC depuis 2016. Une légère tendance à la baisse du nombre d'avis favorables et autorisations se profile entre 2016 et 2019. Le nombre de refus et avis défavorables reste, quant à lui, stable sur cette période. L'année 2020 se détache clairement, par la chute du nombre de projets examinés et autorisés. L'année 2021 marque un rebond, à 623 décisions, mais ne rattrape pas les années précédant 2020.

La surface de moyenne des projets examinés est elle aussi inférieure à celle des années précédentes : 1 386 m² en moyenne contre 1 502 m² en 2020.

Tableau 4. Surface moyenne des projets en m² examinés par les CDAC (2017-2021)

Année	2017	2018	2019	2020	2021
Surface moyenne des projets (m ²)	2 073	1 850	2 002	1 502	1 386

Champ : France. 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 2021, les CDAC ont autorisé 85 % des projets, représentant 87 % de la surface de vente. Ce taux d'autorisation reste stable en nombre de projets mais marque une hausse significative en surface autorisée.

En 2021, les CDAC ont délivré :

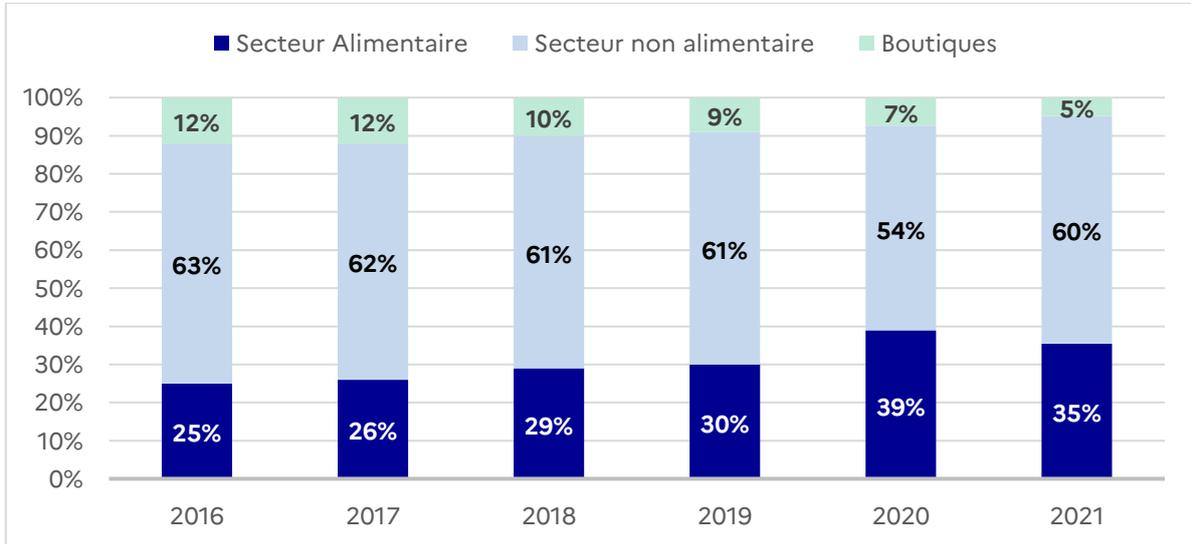
- **402 avis favorables** (PC-AEC) pour 568 449 m² et 54 avis défavorables, pour 74 586 m² de surface examinée ;
- **138 autorisations** (AEC) pour 117 258 m² et 15 refus (19 181m²) ;
- **14 avis** dans le cadre de la procédure mentionnée à l'article L.752-4 du Code du commerce prévoyant la saisine des CDAC pour avis sur des projets compris entre 300 et 1000 m² dans les communes de moins de 20 000 habitants : 11 avis défavorables pour 11 952 m² et 3 avis favorable pour 2 513 m².

73 % des projets, représentant 81 % de la surface de vente ont été examinés par les CDAC dans le cadre d'un PC-AEC.

b. 688 220 m² autorisés par les CDAC en 2021, dont 35 % dans le secteur non alimentaire, 60 % dans le secteur alimentaire et 5 % dans les boutiques

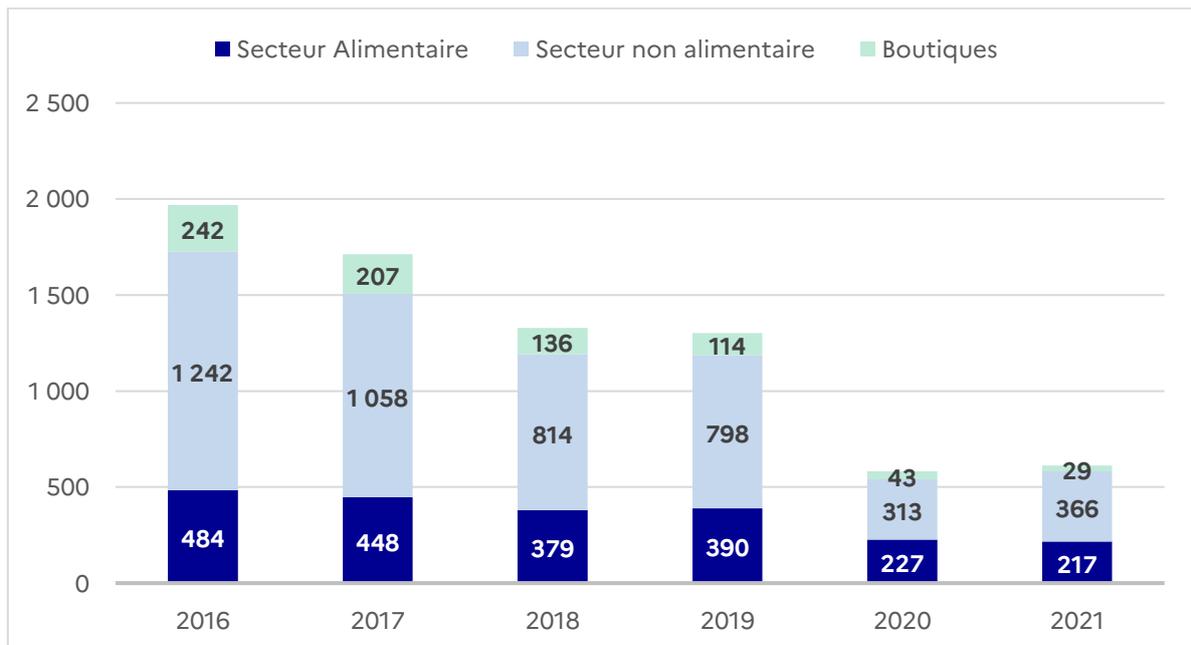
En 2021, la répartition entre secteur alimentaire, non alimentaire et boutiques reste similaire⁸⁰ aux années précédentes.

Graphique 2. Évolution de la part de surface de vente autorisée par les CDAC par secteur d'activité et par année



Champ : France. Source : DGE, fichier statistique issu de l'exploitation de la base administrative des avis et décisions pris par les CDAC et par la CNAC, hors secteurs non déterminés.

Graphique 3. Évolution de la surface de vente autorisée par les CDAC par secteur d'activité et par année (milliers de m²)



Champ : France. Source : DGE, fichier statistique issu de l'exploitation de la base administrative des avis et décisions pris par les CDAC et par la CNAC, hors secteurs non déterminés.

⁸⁰ Le secteur d'activité n'est pas déterminé dans 5 % des cas en nombre et pour 11 % des SV.

Données relatives à l'activité des CDAC et de la CNAC

En termes de surface de vente autorisée (graphique 3), une baisse de 60 % relativement à l'année 2019 peut être observée dans le secteur non alimentaire. Le secteur alimentaire et les boutiques présentent des évolutions similaires, avec respectivement 50 % et 62 % de diminution de la surface de vente autorisée.

c. Par type de projet

Tableau 5. Avis et décisions pris par les CDAC en 2021 par type de projet

Type de projet	Autorisations et avis favorables		Refus et avis défavorables		Total		Taux d'autorisation	
	Nombre	SV	Nombre	SV	Nombre	SV	Nombre	SV
Drive	47	nc	3	nc	50	0	94%	nc
Ensemble commercial	408	645 947	45	82 425	453381	728 372	90%	89%
Magasin	88	42 273	32	23 294	120	65 567	73%	64%
Total	543	688 220	80	105 719	623	793 939	87%	87%

SV : Surface de vente examinée en m². Champ : France. 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 2021, 73 % des projets examinés par les CDAC concernent des ensembles commerciaux (92 % de la surface de vente). Parmi ceux-ci, 90 % ont été autorisés. Les *drives* représentent 8 % des projets examinés, avec un taux d'autorisation de 94 %, et les magasins isolés 19 % des projets (8 % de la surface de vente), avec un taux d'autorisation de 73 %.

d. Par nature d'opération

Tableau 6. Avis et décisions pris par les CDAC en 2021 par nature d'opération

Opération	Autorisations et avis favorables		Refus et avis défavorables		Total		Taux d'autorisation	
	Nombre	SV	Nombre	SV	Nombre	SV	Nombre	SV
Création	218	377 318	49	72 989	267	450 307	82%	84%
Extension	303	282 360	28	29 625	331	311 985	92%	91%
Modification substantielle	19	29 235	2	3 105	21	32 340	90%	90%
Autre	3	-693	1	0	4	-693	75%	100%
Total	543	688 220	80	105 719	623	793 939	87%	87%

SV : surface de vente examinée en m². Champ : France. Source : DGE, fichier statistique issu de l'exploitation de la base administrative des avis et décisions pris par les CDAC et par la CNAC. Autre : changement de secteur d'activité ou réouverture au public.

La majorité des projets examinés par les CDAC en 2021 concernent l'extension d'une surface de vente déjà existante (53 % des dossiers, pour 39 % de la surface examinée). Ceux-ci ont bénéficié d'un taux d'autorisation de 92 %.

Les projets de création représentent quant à eux 57 % de la surface de vente examinée, pour 43 % des dossiers. Leur taux d'autorisation est plus faible, à 8 %.

B. L'activité de la CNAC en 2021

a. En 2021, la CNAC a rendu 184 avis lors de 22 séances, pour une surface totale de 457 651 m² et une moyenne de 2 335m²

La commission nationale d'aménagement commercial (CNAC) a été saisie 231 fois en 2021 :

- 184 recours hiérarchiques,
- 21 réexamens,
- 26 demandes de « saisine directe », dans le cadre de la procédure dite de « revoyure »⁸¹.

Elle ne s'est pas prononcée sur le fond de 35 dossiers. Parmi ceux-ci figurent 18 irrecevabilités, 13 renonciations et 1 non-lieu à statuer.

À noter également que sur l'année 2021, la CNAC s'est autosaisit quatre fois⁸².

Dans une moindre mesure que les CDAC, l'activité de la CNAC a également subi les conséquences des mesures de restriction sanitaires mises en place en 2020 et 2021. Ainsi, il peut être observé entre 2020 et 2021 :

- Une hausse de 1 % du nombre d'avis et décisions rendus par la CNAC (196 en 2021 contre 194 en 2020) ;
- Une hausse de 5 % de la surface de vente totale examinée (457 651 m² en 2021 contre 437 929 m² en 2020) ;
- Une surface moyenne examinée de 2 335 m² par projet contre 2 402 m² en 2020.

Sur un total de 196 avis ou décisions, 85 ont été favorables, soit 43 %. Ce taux est inférieur à ceux des années précédentes (52 % en 2020 et 55 % en 2019).

⁸¹ Cf. procédure prévue à l'article L752-21 du Code de commerce prévoyant que le pétitionnaire peut saisir directement la CNAC, sans passer préalablement par la CDAC, lorsque l'avis ou la décision de la CNAC mentionne la faculté pour le pétitionnaire de la saisir directement d'une nouvelle demande d'autorisation.

⁸² Cf. procédure prévue à l'article L. 752-17 du Code de commerce, selon laquelle la CNAC peut se saisir d'office des projets excédant 20 000 m² dans le mois suivant l'avis émis par la CDAC.

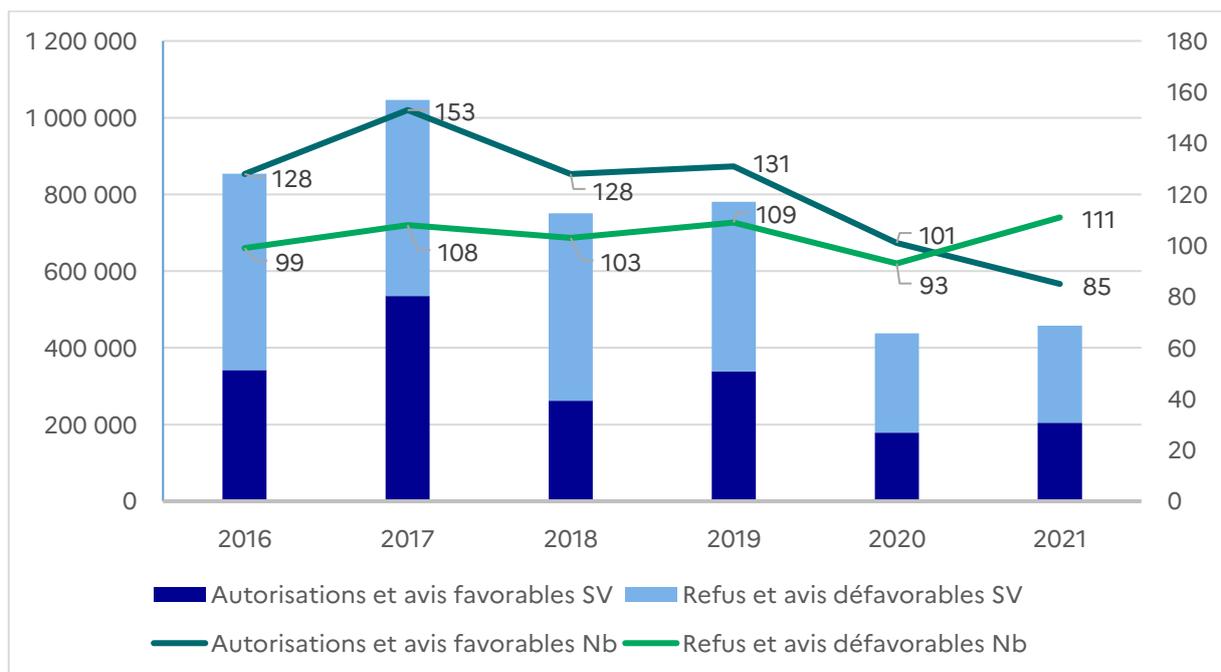
Données relatives à l'activité des CDAC et de la CNAC

Tableau 7. Avis et décisions pris par la CNAC (2016-2021)

Années	Réunions	Autorisations et avis favorables		Refus et avis défavorables		Total		Taux d'autorisation	
	Nombre	Nombre	SV	Nombre	SV	Nombre	SV	Nombre	SV
2016	22	128	341 795	99	512 620	227	854 415	56%	40%
2017	23	153	534 878	108	511 324	261	1 046 202	59%	51%
2018	22	128	262 567	103	487 914	231	750 481	55%	35%
2019	23	131	338 400	109	442 325	240	780 725	55%	43%
2020	21	101	179 342	93	258 587	194	437 929	52%	41%
2021	22	85	205 040	111	252 611	196	457 651	43%	44%

Surface de vente examinée en m². Champ : France. Source : DGE, fichier statistique issu de l'exploitation de la base administrative des avis et décisions pris par la CNAC, réexamens et revoyures compris.

Graphique 4. Évolution du nombre des avis et décisions ainsi que de la surface de vente examinée par la CNAC par année



Échelle de gauche : surface de vente examinée en m². Échelle de droite : nombre d'avis et décisions, réexamens et revoyures compris. Champ : France. Source : DGE, fichier statistique issu de l'exploitation de la base administrative des avis et décisions pris par les CDAC et par la CNAC.

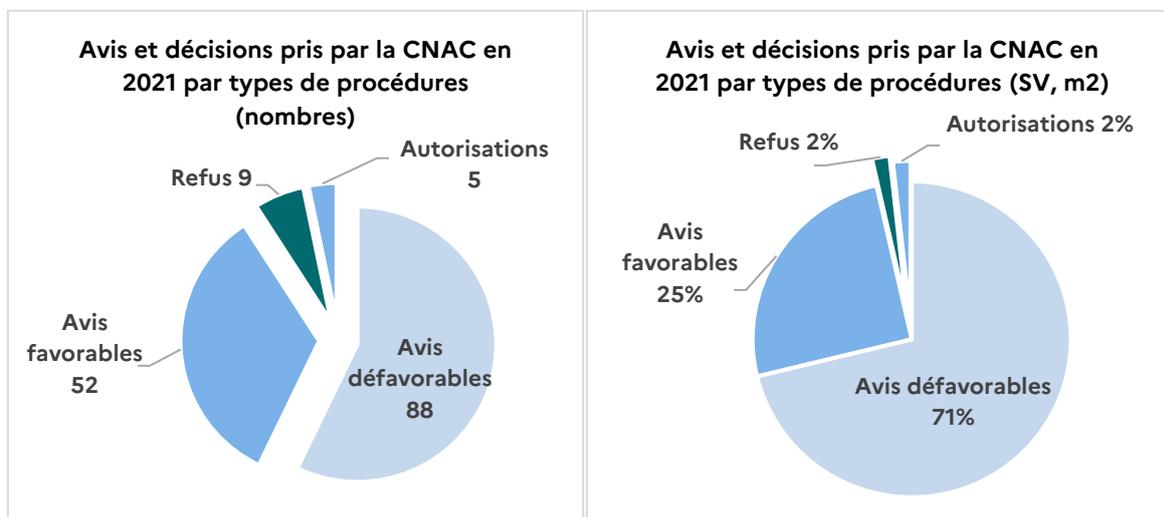
b. Un taux d'autorisation de la CNAC en 2021 hors réexamens et revoyures à 37 %.

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 20 projets réexaminés suite à leur annulation par la juridiction administrative et les 22 projets soumis à revoyure qui ne concernent pas des dossiers nouveaux⁸³. On retranche donc 42 procédures de réexamen ou de revoyure des 196 dossiers pour lesquels la CNAC s'est prononcée sur le fond en 2021 (hors irrecevabilités, renoncations et non-lieux).

Sur un **total de 154 avis et décisions hors réexamens et revoyures** correspondant à 256 118 m² de surface de vente, 57 avis favorables ou autorisations ont été rendus pour 69 130 m² de surface de vente.

Les taux d'autorisation de 2021 de la CNAC hors réexamens sont donc de 37 % en nombre et 27 % en surface de vente, contre respectivement 51 % et 42 % en 2020.

La commission nationale a rejeté 97 projets représentant 186 988 m² de surface de vente examinée.



SV : surface de vente examinée en m². Champ : France. Source : DGE, fichier statistique issu de l'exploitation de la base administrative des avis et décisions pris par la CNAC, hors réexamens et revoyures.

Tableau 8. Répartition des avis et des décisions pris par la CNAC en 2021 par type de procédure

Avis	Nombre	Surface en m ²
Défavorables	88	182 433
Favorables	52	64 574

Décisions	Nombre	Surface en m ²
Refus	9	4 555
Autorisations	5	4 556

SV : surface de vente examinée en m². Champ : France. Source : DGE, fichier statistique issu de l'exploitation de la base administrative des avis et décisions pris par la CNAC, hors réexamens et revoyures.

⁸³ À la différence des années précédentes, cette partie exclut les revoyures en plus des réexamens. La comparaison des résultats de 2021 avec ceux des années précédentes est donc biaisée.

c. Par nature d'opération

En 2021, 187 195 m² de surface de vente ayant donné lieu à des avis ou décisions correspondaient à des projets de création, et 55 074 m² se rapportaient à des projets d'extension.

28 % des projets de création et 46 % des projets d'extension ont été acceptés par la CNAC. En termes de surface de vente, le taux d'autorisation est de 24 % pour les projets de création et de 36 % pour les extensions. En comparaison, pour l'année 2020, les taux d'autorisations étaient de 51 % pour les projets de création et 53 % pour les projets d'extension.

Tableau 9. Répartition des avis et décisions pris par la CNAC en 2021 par nature d'opération

Opérations	Autorisations et avis favorables		Refus et avis défavorables		Total		Taux d'autorisation	
	Nombre	SV	Nombre	SV	Nombre	SV	Nombre	SV
Création	23	45 329	58	141 866	81	187 195	28%	24%
Extension	32	20 068	38	35 006	70	55 074	46%	36%
Modification substantielle	2	3 733	1	10 116	3	13 849	67%	27%
Total	57	69 130	97	186 988	154	256 118	37%	27%

SV : surface de vente examinée en m². Champ : France. Source : DGE, fichier statistique issu de l'exploitation de la base administrative des avis et décisions pris par la CNAC, hors réexamens et revoyures.

d. Par type de recours

Tableau 10. Répartition des avis et décisions pris par la CNAC en 2021 par type de recours

Type de recours	Autorisations et avis favorables		Refus et avis défavorables		Total		Taux d'autorisation	
	Nombre	SV	Nombre	SV	Nombre	SV	Nombre	SV
Demandeur	5	3 914	15	15 636	20	19 550	25%	20%
Tiers ou Préfecture	52	65 216	82	171 352	134	235 568	39%	28%
Total	57	69 130	97	186 988	154	256 118	37%	27%

SV : surface de vente examinée en m². Champ : France. Source : DGE, fichier statistique issu de l'exploitation de la base administrative des avis et décisions pris par la CNAC, hors réexamens et revoyures.

En 2021, les tiers sont à l'origine de 87 % des recours, contre 86 % en 2020. Sur 134 recours introduits par des tiers, 82 ont été rejetés, soit 61 %.

20 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 5 et en a refusé 15.

Tableaux 11. Répartition des avis et décisions pris par la CNAC en 2021 par tranche de surface de vente

Surface (milliers de m ²)	Autorisations et avis favorables		Refus et avis défavorables		Total		Taux d'autorisation	
	Nombre	SV	Nombre	SV	Nombre	SV	Nombre	SV
Moins de 1	32	13 501	43	19 810	75	33 311	43%	41%
de 1 à 5	23	39 222	43	86 169	66	125 391	35%	31%
de 5 à 10	1	6 196	9	58 777	10	64 973	10%	10%
de 10 à 20	1	10 211	2	22 232	3	32 443	33%	31%
Total	57	69 130	97	186 988	154	256 118	37%	27%

SV : surface de vente examinée en m². Champ : France. Source : DGE, fichier statistique issu de l'exploitation de la base administrative des avis et décisions pris par la CNAC, hors réexamens et revoyures.

Pour l'année 2021, tous les projets portent sur des surfaces inférieures à 20 000 m².

Pour mémoire, en 2020, les projets de moins de 20 000 m² de surface représentaient. 99 % des dossiers examinés (1 seul dossier examiné portait sur une surface de vente supérieure à 20 000 m²).

C. Bilan de l'aménagement commercial en 2021 après exercice du droit de recours devant la CNAC

Tableau 12. Bilan de l'aménagement commercial en 2021 : nombre de projets et surface de vente autorisés

Avis et décisions	Nombre	Surface de vente (m ²)
Autorisés par les CDAC	543	688 220
Avis favorables de la CNAC après revoyure	14	48 714
Refusés par les CDAC mais autorisés par la CNAC	8	30 193
Autorisés par les CDAC mais refusés par la CNAC	-83	-222 476
Incidence après intervention de la CNAC	-61	-143 569
Projets autorisés après recours auprès de la CNAC	482	544 651

Champ : France. Source : DGE, fichier statistique issu de l'exploitation de la base administrative des avis et décisions pris par la CNAC, hors réexamens et revoyures.

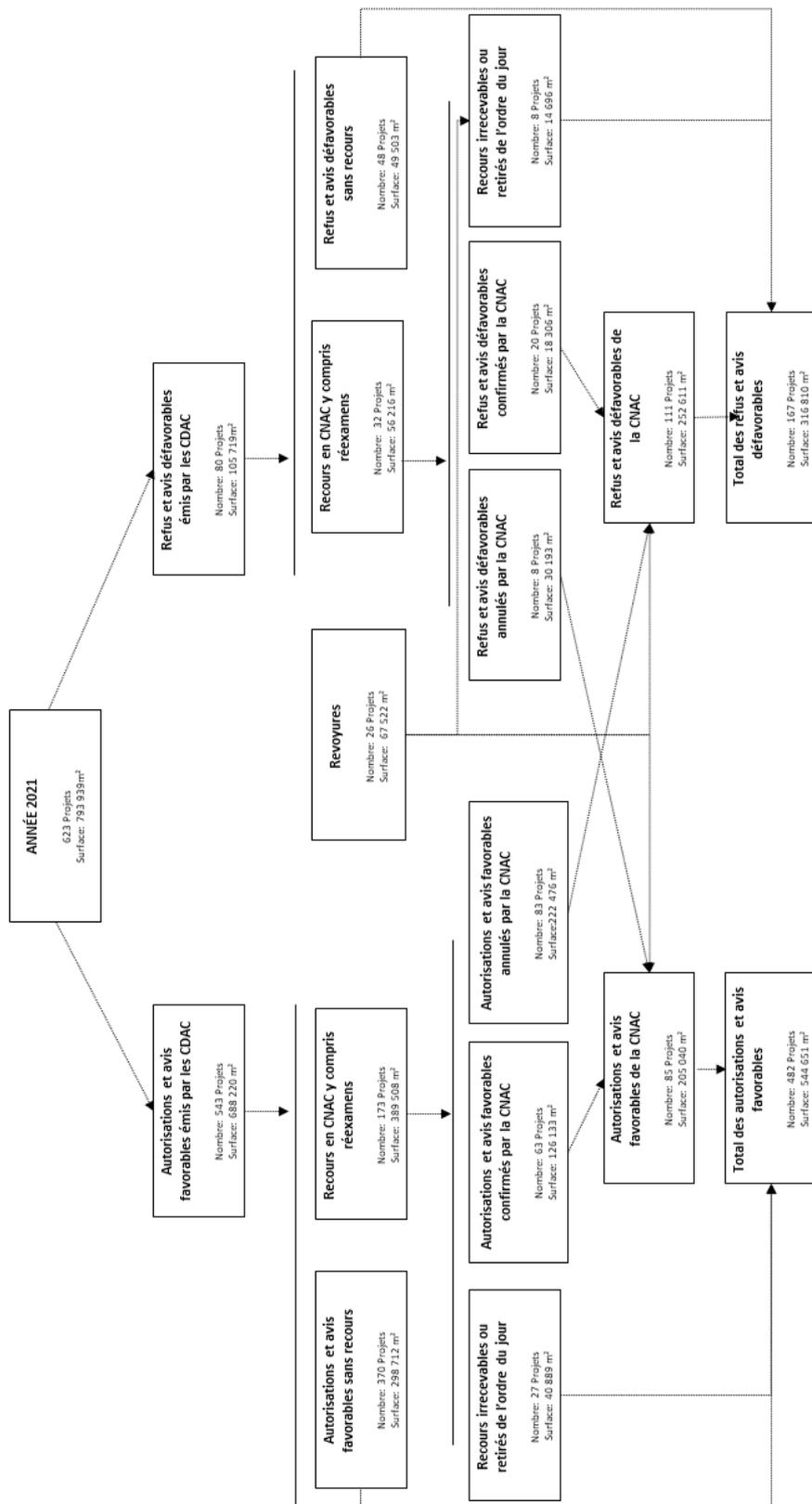
Données relatives à l'activité des CDAC et de la CNAC

482 projets ont été autorisés au total en 2021. Parmi ceux-ci,

- 370 ont été autorisés par les CDAC sans recours auprès de la CNAC ;
- 63 ont fait l'objet d'un avis favorable ou d'une autorisation par une CDAC, confirmée par la CNAC ;
- 8 ont été refusés par les CDAC, mais autorisés suite à un recours auprès de la CNAC ;
- 27 recours CNAC contre un avis favorable CDAC ont été retirés ou jugés irrecevables ;
- 14 revoyures ont reçu un avis favorable de la CNAC.

Le graphique 7 propose une représentation schématique des décisions et avis rendus par les CDAC et par la CNAC en 2021, à chaque étape du processus. Il y a eu 231 décisions CNAC en 2021, dont 26 revoyures et 21 réexamens.

Graphique 7. Schéma récapitulatif de l'aménagement commercial en 2021

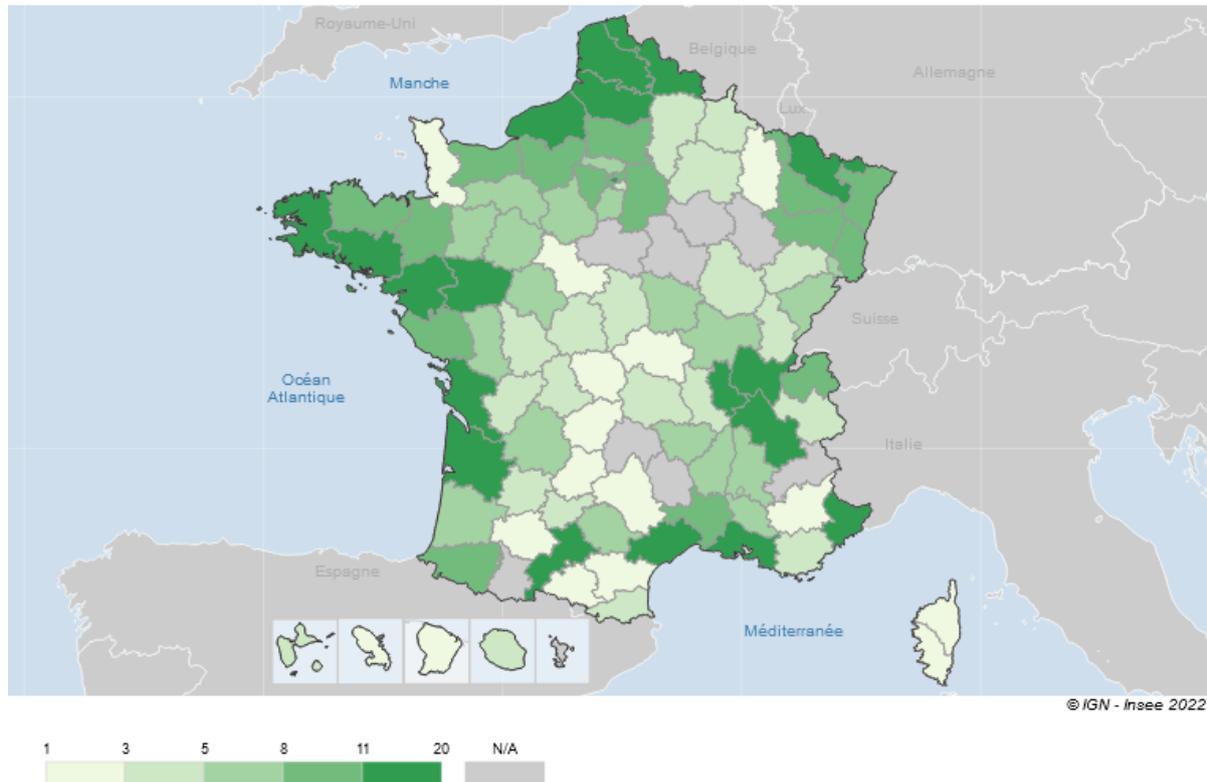


Champ: France, avis et décisions pris par les CDAC en 2021.
Source: DGE, fichier statistique issu de l'exploitation de la base administrative des avis et décisions pris par les CDAC et par la CNAC

D. Cartographie de l'aménagement commercial en 2021

Carte 1. Répartition par département du nombre de projets examinés par les CDAC en 2021

Nombre de projets examinés par les CDAC en 2021



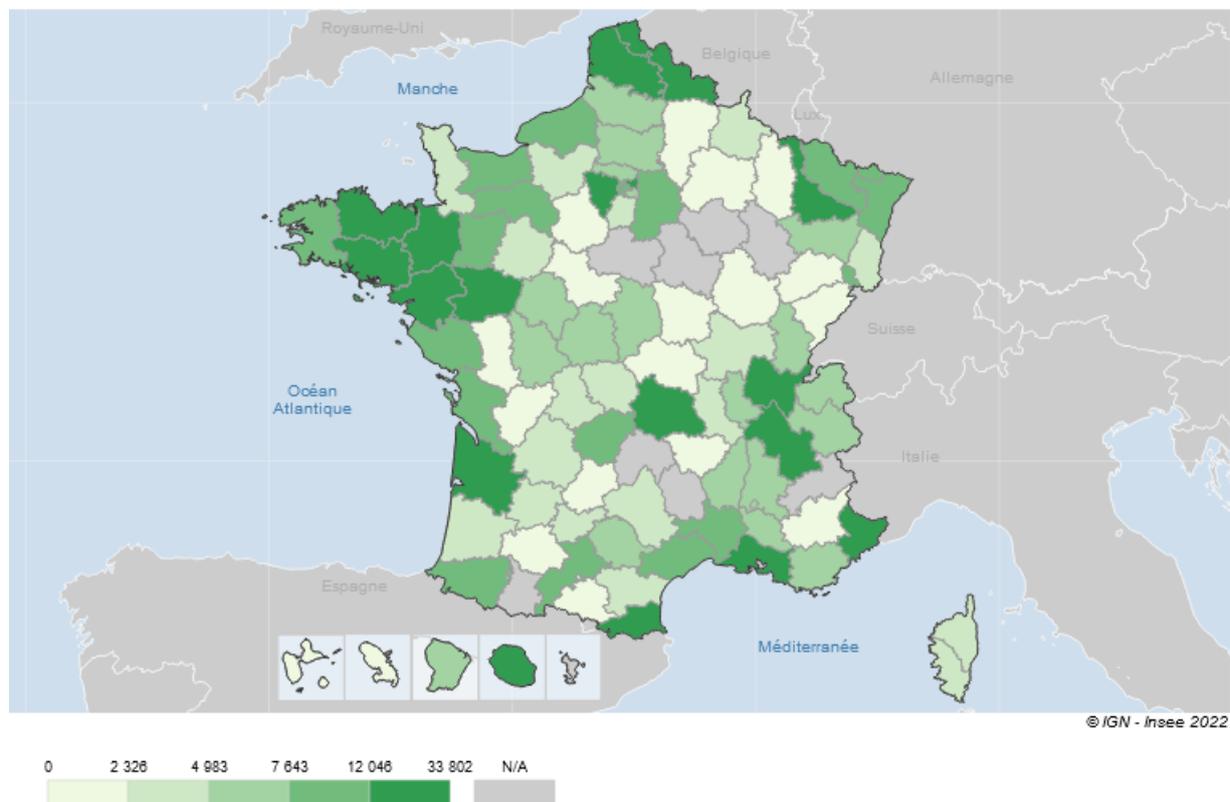
Champ : France. Source : DGE, fichier statistique issu de l'exploitation de la base administrative des avis et décisions pris par les CDAC.

La CDAC de Gironde a examiné le plus grand nombre de dossiers en 2021. C'est dans la Pas-de-Calais que la surface de vente examinée (carte 2) et autorisée (carte 3) sont les plus élevées.

Les départements côtiers de l'Atlantique et de la Méditerranée comptent parmi ceux avec le plus grand nombre de dossiers examinés par les CDAC. Les CDAC des zones autour de Lyon, Saint-Etienne et Grenoble sont aussi parmi les plus actives.

Carte 3. Répartition par département de la surface de vente acceptée par les CDAC en 2021

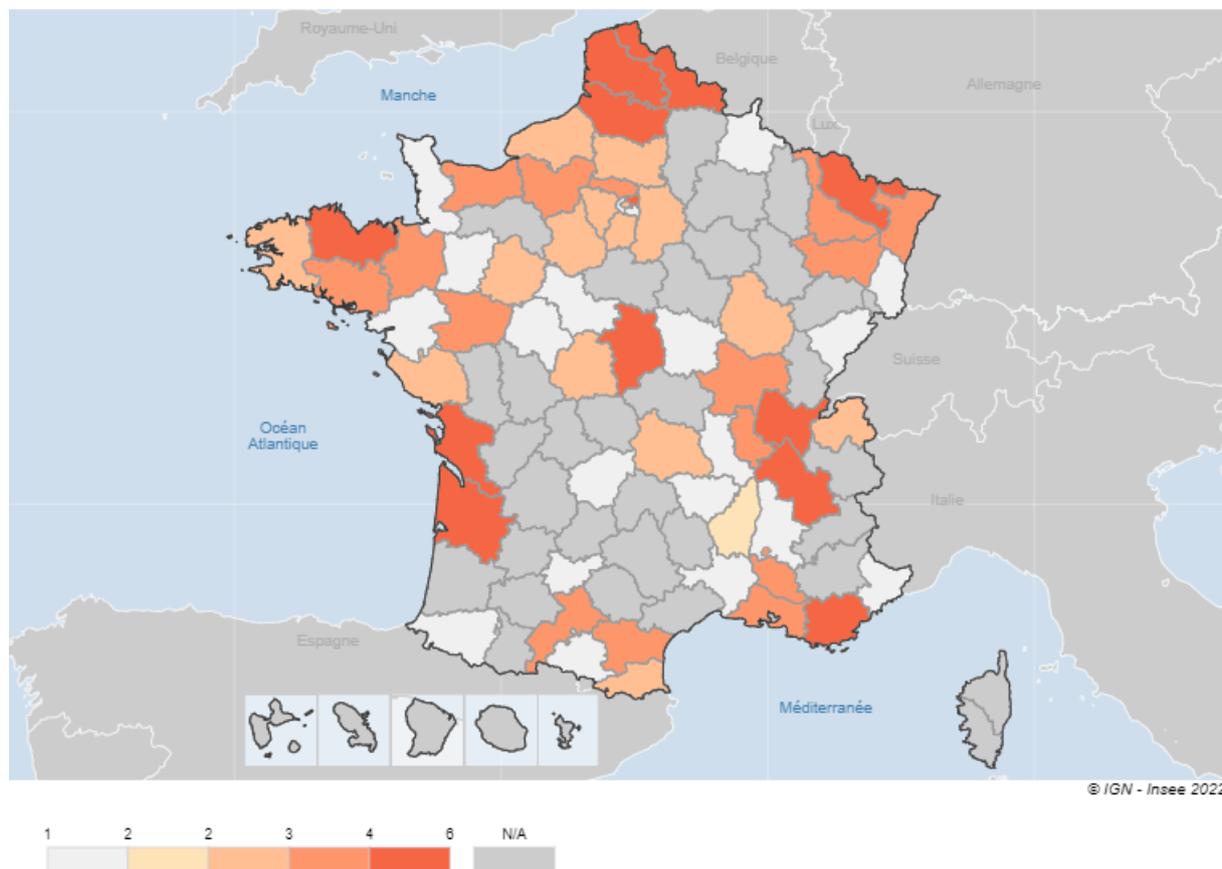
Surface de vente acceptée par les CDAC en 2021 en m2



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

Carte 4. Répartition par département du nombre de dossiers examinés par la CNAC en 2021

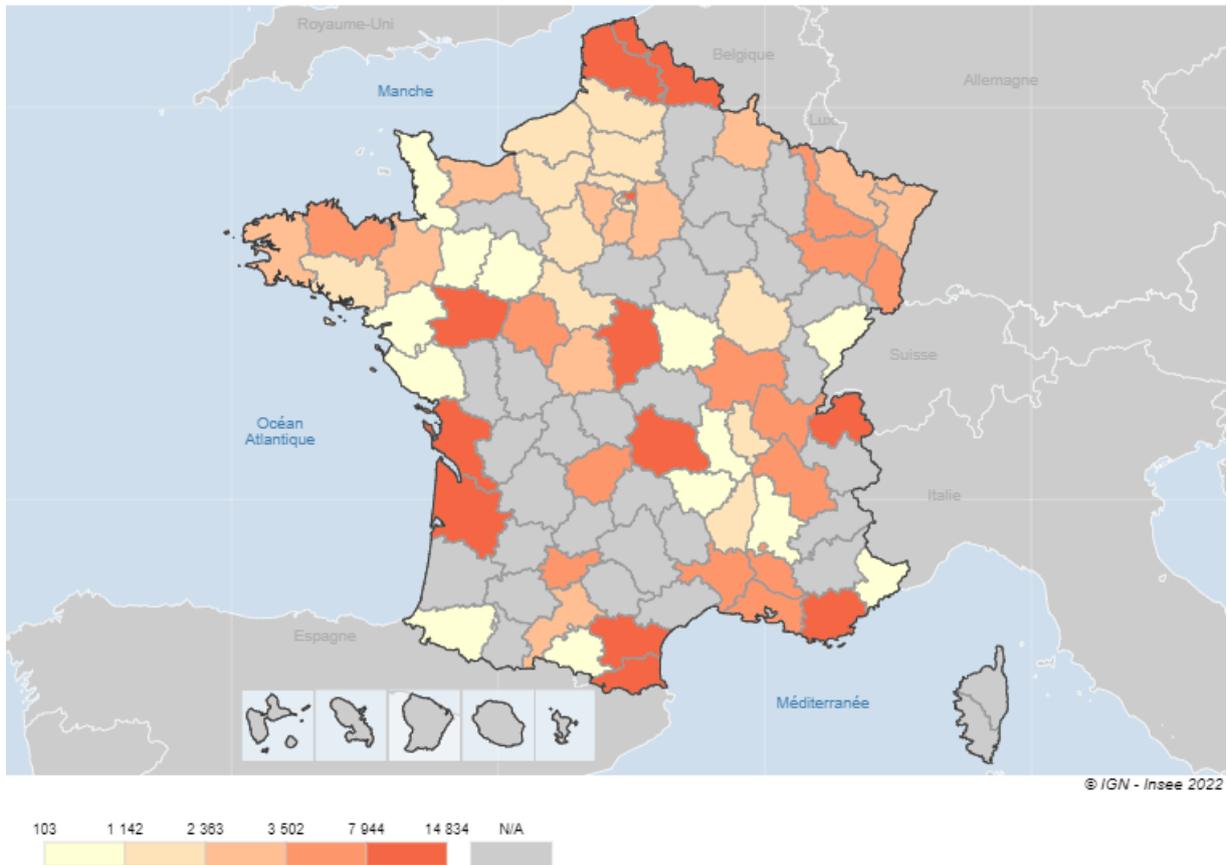
Nombre de dossiers examinés par la CNAC en 2021



Champ : France. Source : DGE, fichier statistique issu de l'exploitation de la base administrative des avis et décisions pris par la CNAC, hors réexamens et revoyures.

Carte 5. Répartition par département de la surface de vente examinée par la CNAC en 2021

Surfaces examinées par la CNAC en 2021 (m2)



Champ : France. Source : DGE, fichier statistique issu de l'exploitation de la base administrative des avis et décisions pris par la CNAC, hors réexamens et revoyures.

Correspondance des Codes et libellés utilisés en cartographie

N° du département	Nom du département	N° du département	Nom du département	N° du département	Nom du département
1	Ain	35	Ille-et-Vilaine	70	Haute-Saône
2	Aisne	36	Indre	71	Saône-et-Loire
3	Allier	37	Indre-et-Loire	72	Sarthe
4	Alpes-de-Haute-Provence	38	Isère	73	Savoie
5	Hautes-Alpes	39	Jura	74	Haute-Savoie
6	Alpes-Maritimes	40	Landes	75	Paris
7	Ardèche	41	Loir-et-Cher	76	Seine-Maritime
8	Ardennes	42	Loire	77	Seine-et-Marne
9	Ariège	43	Haute-Loire	78	Yvelines
10	Aube	44	Loire-Atlantique	79	Deux-Sèvres
11	Aude	45	Loiret	80	Somme
12	Aveyron	46	Lot	81	Tarn
13	Bouches-du-Rhône	47	Lot-et-Garonne	82	Tarn-et-Garonne
14	Calvados	48	Lozère	83	Var
15	Cantal	49	Maine-et-Loire	84	Vaucluse
16	Charente	50	Manche	85	Vendée
17	Charente-Maritime	51	Marne	86	Vienne
18	Cher	52	Haute-Marne	87	Haute-Vienne
19	Corrèze	53	Mayenne	88	Vosges
2A	Corse-du-Sud	54	Meurthe-et-Moselle	89	Yonne
2B	Haute-Corse	55	Meuse	90	Territoire de Belfort
21	Côte-d'Or	56	Morbihan	91	Essonne
22	Côtes d'Armor	57	Moselle	92	Hauts-de-Seine
23	Creuse	58	Nièvre	93	Seine-St-Denis
24	Dordogne	59	Nord	94	Val-de-Marne
25	Doubs	60	Oise	95	Val-D'Oise
26	Drôme	61	Orne	971	Guadeloupe
27	Eure	62	Pas-de-Calais	972	Martinique
28	Eure-et-Loir	63	Puy-de-Dôme	973	Guyane
29	Finistère	64	Pyrénées-Atlantiques	974	La Réunion
30	Gard	65	Hautes-Pyrénées	976	Mayotte
31	Haute-Garonne	66	Pyrénées-Orientales	nc	nc
32	Gers	67	Bas-Rhin	nc	nc
33	Gironde	68	Haut-Rhin	nc	nc
34	Hérault	69	Rhône	nc	nc



4^e PARTIE

Actualité 2021 : les faits marquants

A. Renouvellement de la moitié des membres de la CNAC et désignation d'une nouvelle présidente

Le renouvellement partiel de la moitié des membres titulaires et de leurs suppléants a été opéré par le décret du 29 juin 2021, aux termes duquel ont été nommés :

- en qualité de membres titulaires : M. Gabriel BAULIEU, Mme Marie DEKETELAERE-HANNA, M. Guy-Dominique KENNEL, M. Michel LEJEUNE, M. Philippe MOISSON et Mme Sabine MONCHAMBERT ;
- en qualité de membres suppléants : M. Jean-Louis DENOIT, Mme Françoise LABORDE, M. Mathieu LE COQ, M. Arnaud LECUYER, M. François LEFORT et Mme Albane SAUVEPLANE..

Madame Anne BLANC, membre désigné par l'Assemblée nationale, a été élu présidente de la CNAC renouvelée, le 7 juillet 2021.

M. Gabriel BAULIEU a été élu 1^{er} vice-président et Mme Sabine MONCHAMBERT, 2nd vice-présidente.

Trombinoscope des membres titulaires et suppléants de la CNAC

COMMISSION NATIONALE D'AMÉNAGEMENT COMMERCIAL (CNAC)

GRANDS CORPS DE L'ÉTAT



Sabine MONCHAMBERT
Vice-présidente de la CNAC
Conseil d'Etat
Suppléant : Mathieu Le Coq



Noël DIRICQ
Cour des comptes
Suppléant : Roberto SCHMIDT



Michel FUZEAU
Inspection générale des
Finances
Suppléant : François WERNER



Marie DEKETELAERE-HANNA
Inspection environnementale d'Etat
Suppléante : François LEFORT

PERSONNALITÉS QUALIFIÉES



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



Gabriel BAULIEU
Vice-président de la CNAC
Assemblée des communautés de
France
Suppléant : Arnaud LECUYER



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



Michel LEJEUNE
Ministère du commerce
Suppléante : Albane SAUVEPLANE

REPRÉSENTANTS DES ÉLUS



Philippe MOISSON
Association des maires de France
Suppléant : Jean-Louis DENOIT



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



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



Guy-Dominique KENNEL
Ancien sénateur
Suppléante : Françoise LABORDE

B. Loi « Climat et Résilience »

La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite loi « *Climat et Résilience* », est entrée en vigueur le 25 août 2021.

Elle prévoit en son article 215 un principe général d'interdiction de création ou extension de projets d'équipement commercial qui engendreraient une artificialisation des sols.

Ainsi, les commissions d'aménagement commercial ne peuvent délivrer une autorisation d'exploitation commerciale (AEC) pour une implantation ou une extension qui engendrerait une artificialisation des sols, au sens du nouvel article L101-2-1 du Code de l'urbanisme créé par la loi, c'est à dire dès lors qu'il entraîne une augmentation des superficies artificialisées du terrain d'assiette d'un projet par rapport à l'état de ces mêmes parcelles à la date de promulgation de la loi soit le 23 août 2021.

Une dérogation à ce principe général peut être accordée, si le pétitionnaire démontre, dans l'analyse d'impact des effets du projet sur les centres-villes jointe au dossier de demande, que :

- son projet s'insère dans l'urbanisation environnante, notamment par l'amélioration de la mixité fonctionnelle du secteur, et de sa conformité avec les règles d'urbanisme en vigueur, ainsi que la justification de l'absence d'alternative à la consommation d'espace naturel, agricole ou forestier ; ainsi que sa contribution aux besoins du territoire, en s'appuyant notamment sur l'évolution démographique de ce dernier, le taux de vacance commerciale et l'offre de mètres carrés commerciaux déjà existants dans la zone de chalandise du projet ;
- et qu'il obéit à l'un des 4 critères suivants :
 - o l'insertion du projet dans le secteur d'intervention d'une opération de revitalisation de territoire (ORT) ou dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) ;
 - o l'insertion du projet dans une opération d'aménagement au sein d'un espace déjà urbanisé, afin de favoriser notamment la mixité fonctionnelle du secteur concerné ;
 - o la compensation par la transformation d'un sol artificialisé en sol non artificialisé : ces mesures au moins équivalentes s'apprécient à proximité immédiate du projet en priorité au sein des zones de renaturation préférentielles lorsque de telles zones sont identifiées dans les documents d'urbanismes (OAP) ;
 - o l'insertion au sein d'un secteur d'implantation périphérique ou d'une centralité urbaine identifiés dans le document d'orientation et d'objectifs (DOO) du schéma de cohérence territoriale (SCOT) entré en vigueur avant la publication de la loi « Climat & résilience » (soit avant le 24 août 2021) ou au sein d'une zone d'activité commerciale délimitée dans le règlement du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) entré en vigueur avant la publication de la même loi.

Actualité 2021 : les faits marquants

La dérogation n'est applicable qu'aux projets ayant pour objet :

- la création d'un magasin de commerce de détail ou d'un ensemble commercial d'une surface de vente inférieure à 10 000 m² ;
- l'extension d'un magasin de commerce de détail ou d'un ensemble commercial d'une surface de vente inférieure à 10 000 m² après réalisation du projet ;
- l'extension de la surface de vente d'un magasin de commerce de détail ou d'un ensemble commercial ayant déjà atteint le seuil des 10 000 m² ou devant le dépasser par la réalisation du projet, dans la limite d'une seule extension par magasin ou ensemble commercial et sous réserve que l'extension de la surface de vente soit inférieure à 1 000 m².

Pour les projets présentant une surface de vente supérieure à 3 000 m² et inférieure à 10 000 m², la dérogation n'est accordée qu'après avis conforme du représentant de l'État.

Un décret en Conseil d'État du 13 octobre 2022 a précisé les modalités d'octroi de l'autorisation d'exploitation commerciale pour les projets qui engendrent une artificialisation des sols.

Direction générale des Entreprises

67, rue Barbès

94201 Ivry-sur-Seine Cedex



DEVIALET
INGÉNIERIE ACOUSTIQUE DE FRANCE

FUTURE WORLD
PROJECTION 3D

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

Wine glass icon

Wine glass icon

Wine glass icon

Wine glass icon

Wine glass icon