



RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

**CN  
AC** | COMMISSION  
NATIONALE  
D'AMÉNAGEMENT  
COMMERCIAL

# RAPPORT D'ACTIVITÉ 2025 CNAC

Commission nationale  
d'aménagement commercial

Une publication de la Direction générale des entreprises



---

# Le mot du Président de la CNAC

La Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC) vous présente son rapport d'activité pour l'année 2025, qui rend compte d'une année dense, marquée à la fois par la poursuite des grandes transformations de l'aménagement commercial et par une adaptation des pratiques des porteurs de projets aux évolutions du cadre réglementaire sur les dernières années.

Je souhaite, en premier lieu, remercier très sincèrement la Direction générale des entreprises (DGE), dont l'engagement constant aux côtés de la Commission demeure déterminant. Les équipes de la DGE assurent, avec rigueur et professionnalisme, l'instruction et le suivi des dossiers soumis à la CNAC, tout en contribuant activement aux travaux de modernisation et de simplification du cadre de l'aménagement commercial. Leur expertise et leur disponibilité constituent un appui essentiel à la qualité des décisions rendues par la Commission. Je tiens également à remercier chaleureusement les services de la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP), pour leur contribution précieuse aux réflexions stratégiques et leur appui constant sur les enjeux d'urbanisme et d'aménagement du territoire.

J'adresse également mes sincères remerciements à l'ensemble des membres de la Commission pour leur assiduité et l'éclairage précieux qu'ils apportent, chacun à travers son expertise et son parcours.

Je tiens enfin à remercier les commissions départementales d'aménagement commercial, dont certaines sont venues présenter leur activité et échanger avec la CNAC au cours de l'année, ainsi que les services des directions départementales des territoires et de la mer, interlocuteurs premiers des porteurs de projet, au regard du rôle essentiel qu'elles jouent sur le terrain en matière d'aménagement commercial. Par la diversité de leurs expertises et la qualité des échanges, elles contribuent chaque année à éclairer les décisions de la CNAC et à garantir un examen approfondi et équilibré des projets qui lui sont soumis.

Comme les années précédentes, la Commission n'a pas exercé un rôle uniquement décisionnel. Elle a pleinement assumé sa mission d'accompagnement et de pédagogie auprès des porteurs de projets, des collectivités territoriales et des commissions départementales. Les procédures de « revoyure » en témoignent : elles ont à nouveau permis en 2025 d'encourager l'amélioration qualitative des projets, notamment en matière de sobriété foncière, de renaturation, d'insertion paysagère et architecturale, ou encore de performance environnementale. Cette approche constructive contribue à faire évoluer les pratiques et à renforcer l'acceptabilité des projets commerciaux dans les territoires.

L'année 2025 a également été marquée par des avancées importantes en matière de sécurisation et de modernisation des procédures, auxquelles la CNAC a été

---

pleinement associée. La simplification en cours du cadre normatif, la dématérialisation progressive des démarches et la diffusion d'outils d'aide à l'instruction constituent des leviers essentiels pour améliorer la lisibilité du droit, harmoniser les pratiques et renforcer la qualité de l'examen des projets. La Commission s'inscrit pleinement dans cette dynamique, convaincue que la qualité des décisions repose aussi sur la clarté des règles et le partage d'une culture commune de l'aménagement commercial.

Je vous souhaite une bonne lecture de ce rapport, qui retrace l'activité de la Commission en 2025 et vise à apporter des éléments de compréhension utiles sur les enjeux et les pratiques de l'aménagement commercial au service des territoires.



---

# Le mot du Directeur général des entreprises

L'aménagement commercial occupe une place singulière au croisement des enjeux économiques, territoriaux et environnementaux. En garantissant un développement équilibré de l'offre commerciale, il contribue à la vitalité des territoires, à l'attractivité des centres-villes comme des zones d'activités, et à la transition vers des modèles plus sobres et durables. Dans ce contexte exigeant, la Commission nationale d'aménagement commercial joue un rôle essentiel, à la fois comme instance de régulation et comme acteur de la sécurisation des projets.

L'année 2025 a été marquée par un engagement particulièrement fort de la Direction générale des entreprises en faveur de la modernisation et de la simplification du cadre de l'aménagement commercial, dans une logique de clarté du droit, d'efficacité administrative et de soutien aux porteurs de projets. Ces avancées se sont construites en lien étroit avec les autres services de l'État, les commissions départementales, ainsi qu'avec l'ensemble des acteurs concernés.

Sur le plan normatif, plusieurs textes majeurs sont venus renforcer la cohérence et la lisibilité des procédures. Le décret du 30 décembre 2024 relatif à la durée de l'autorisation d'exploitation commerciale a permis d'aligner celle-ci sur la durée du permis de construire, mettant fin à un système complexe assis sur trois durées différentes. Le décret du 26 mai 2025 prorogeant la validité de certaines autorisations d'urbanisme délivrées à la suite de la crise sanitaire est venu, quant à

lui, répondre de manière pragmatique aux difficultés de mise en œuvre de projets impactés par le contexte économique des dernières années. La loi du 26 novembre 2025 de simplification du droit de l'urbanisme et du logement a quant à elle introduit des assouplissements, notamment en permettant de mieux concilier végétalisation et production d'énergie photovoltaïque, au service d'une transition écologique plus opérationnelle.

Parallèlement, la DGE a poursuivi résolument la modernisation des procédures d'autorisation d'exploitation commerciale. La dématérialisation des demandes d'AEC autonomes est désormais accessible, depuis janvier 2026, via un formulaire en ligne simple et rapide sur le site « *Démarche Numérique* ». Elle constitue une avancée concrète en matière de simplification administrative, améliore significativement l'expérience des porteurs de projets et renforce la sécurité et la traçabilité des échanges.

L'année 2025 a également vu l'aboutissement de travaux structurants en matière d'accompagnement des services instructeurs et des commissions. La réalisation, en partenariat avec la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages, du *Guide de l'instruction et de l'aide à la décision en matière d'autorisation d'exploitation commerciale* constitue à cet égard une étape importante. Conçu comme un outil pédagogique et méthodologique, ce guide vise à harmoniser les pratiques, à sécuriser juridiquement les décisions et à offrir des clés de lecture partagées pour

---

l'analyse des impacts économiques, sociaux et environnementaux des projets.

Je tiens à saluer l'implication, la pertinence et l'engagement constant des membres de la CNAC dont le travail collectif permet de concilier attractivité économique, équilibre territorial et exigences environnementales.

La Direction générale des entreprises accompagne la CNAC dans cette dynamique, avec la conviction que la qualité du cadre juridique et administratif est une condition essentielle de la réussite des projets et de la confiance des acteurs.

Je vous souhaite une excellente lecture !



# L'ACTIVITÉ DE LA CNAC EN 2025

# Présentation de la CNAC

La CNAC en 2025 : une commission renouvelée <sup>1</sup>



**PRÉSIDENT**

**Gabriel BAULIEU**

Vice-président du Grand Besançon,  
désigné par le président d'intercommunalités de France



**1<sup>re</sup> VICE-PRÉSIDENTE**

**Sabine MONCHAMBERT**

Conseillère d'État, désignée par  
le vice-président du Conseil d'État



**2<sup>e</sup> VICE-PRÉSIDENT**

**Éric SCHAHL**

Conseiller régional de la région Ile-  
de-France, désigné par la présidence  
de Régions de France

## MEMBRES TITULAIRES

**M. Serge Babary,**  
représentant le Sénat.

**M. Sébastien Cazenove,**  
représentant l'Assemblée nationale.

**Mme Marie Deketelaere-Hanna,**  
représentant le Conseil général de l'environnement  
et du développement durable.

**M. Jérôme Gatier,**  
représentant l'Inspection générale des Finances.

**Mme Isabelle Graviere-Troadec,**  
représentant la Cour des comptes.

**M. Michel Lejeune,**  
représentant le ministère chargé du Commerce.

**M. Philippe Moisson,**  
représentant l'Association des maires de France.

**M. Philippe Renoir,**  
représentant le ministère en charge de l'Urbanisme.

**M. Julien Valentin,**  
représentant les Départements de France.

## MEMBRES SUPPLÉANTS

**M. Arnaud de Belenet,**  
représentant le Sénat.

**Mme Émilie Chalas,**  
représentant l'Assemblée nationale.

**M. Patrick Lambert,**  
représentant l'Inspection générale de l'environnement  
et du développement durable.

**M. Olivier Taillardat,**  
représentant l'Inspection générale des finances.

Le membre suppléant représentant la Cour  
des comptes est en cours de nomination.

**Mme Albane Sauveplane,**  
représentant le ministère chargé du Commerce.

**M. Jean-Louis Denoit,**  
représentant l'Association des maires de France.

**M. Thierry Febvay,**  
représentant le ministère en charge de l'Urbanisme.

**M. Jean-Marc Rozé,**  
représentant les départements de France.

**M. Dominique Juillot,**  
représentant l'Assemblée des Intercommunalités  
de France.

**M. Mathieu Le Coq,**  
représentant le Conseil d'État.

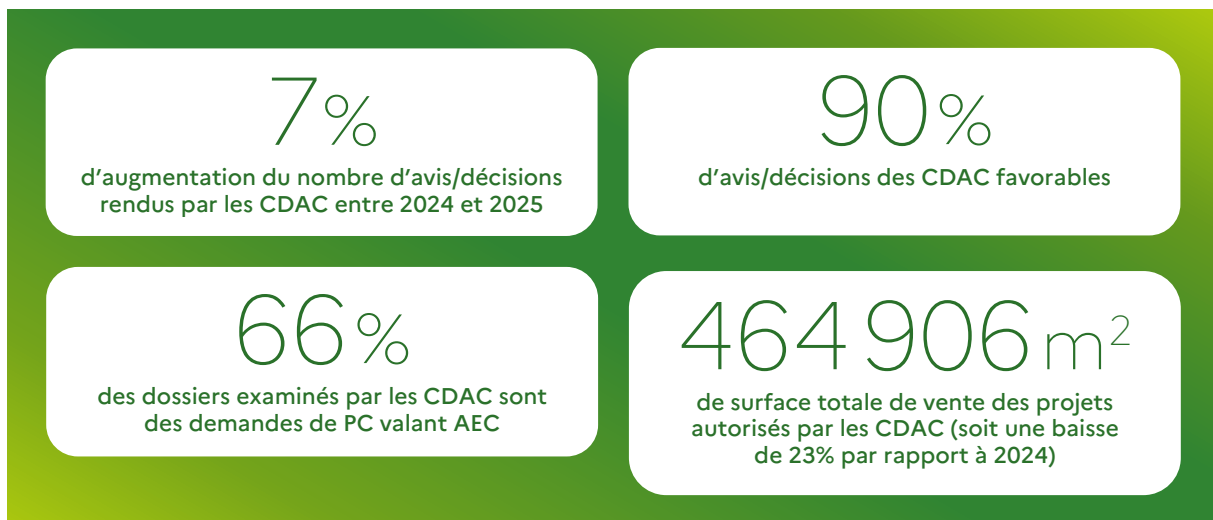
**Mme Sandrine Hernandez,**  
représentant les Régions de France.

<sup>1</sup> La composition de la CNAC a été modifiée en janvier 2025 à la suite du renouvellement partiel de la CNAC opéré par le décret du 30 décembre 2024 portant nomination à la Commission nationale d'aménagement commercial.

# Chiffres clés 2025

## Les commissions départementales d'aménagement commercial

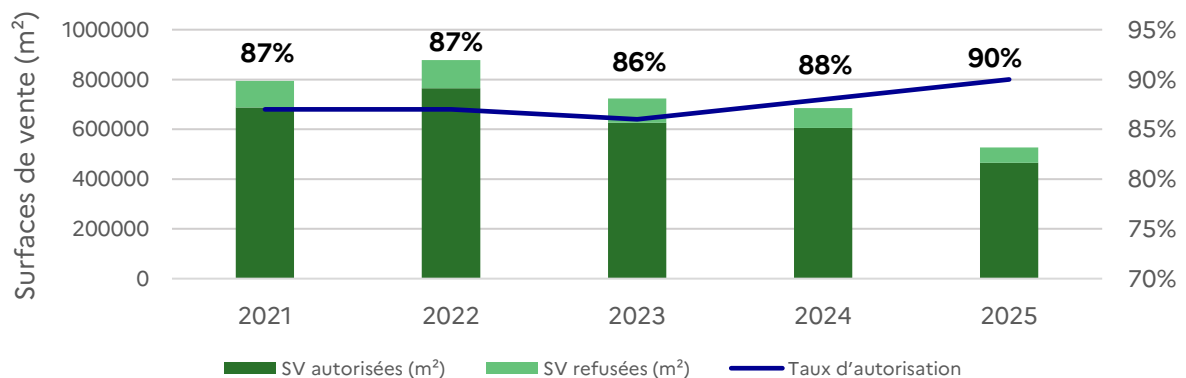
Le nombre de projets examinés par les CDAC en 2025 tend à augmenter par rapport à l'année 2024, pour une surface moyenne par projet en baisse. Le nombre d'avis et décisions favorables reste quant à lui stable. On constate ainsi :



**Tableau 1.** Avis et décision pris par les CDAC depuis 2021

Année	Autorisations et avis favorables	Refus et avis défavorables	Total	Taux d'autorisation
2021	543	80	623	87%
2022	561	81	642	87%
2023	422	67	489	86%
2024	338	46	384	88%
2025	370	43	413	90%

**Graphique 1.** Surfaces de vente en m<sup>2</sup> examinées par les CDAC et taux d'autorisation (2021-2025)



Entre 2024 et 2025, les CDAC enregistrent une hausse du nombre de dossiers examinés, avec un total qui passe de 384 à 413. Cette progression reste peu significative : +7 points par rapport à 2024. Elle s'accompagne d'une augmentation des avis et décisions favorables : les autorisations augmentent de 338 à 370, tandis que les refus reculent légèrement de 46 à 43, ce qui porte le taux d'autorisation de 88% en 2024 à 90% en 2025.

En parallèle, la surface de vente totale examinée diminue nettement, passant de 685 215 m<sup>2</sup> en 2024 à 527 347 m<sup>2</sup> en 2025. Ainsi, malgré l'augmentation du nombre de dossiers, les demandes portent sur des projets de moindre envergure. Cette baisse de la surface de vente accordée peut s'expliquer, d'une part, par la poursuite du déploiement des objectifs du ZAN conduisant à des projets aux surfaces plus compactes, d'autre part, par des secteurs qui se transforment ou se développent, sous l'effet des nouveaux modes de consommation et de la transformation des usages (principalement le développement de la livraison, du e-commerce) tels que l'alimentation par exemple, où l'ensemble des magasins réduit leur surface de vente (72% des dossiers examinés par la CNAC en 2025 relèvent du secteur 1 – secteur alimentaire).

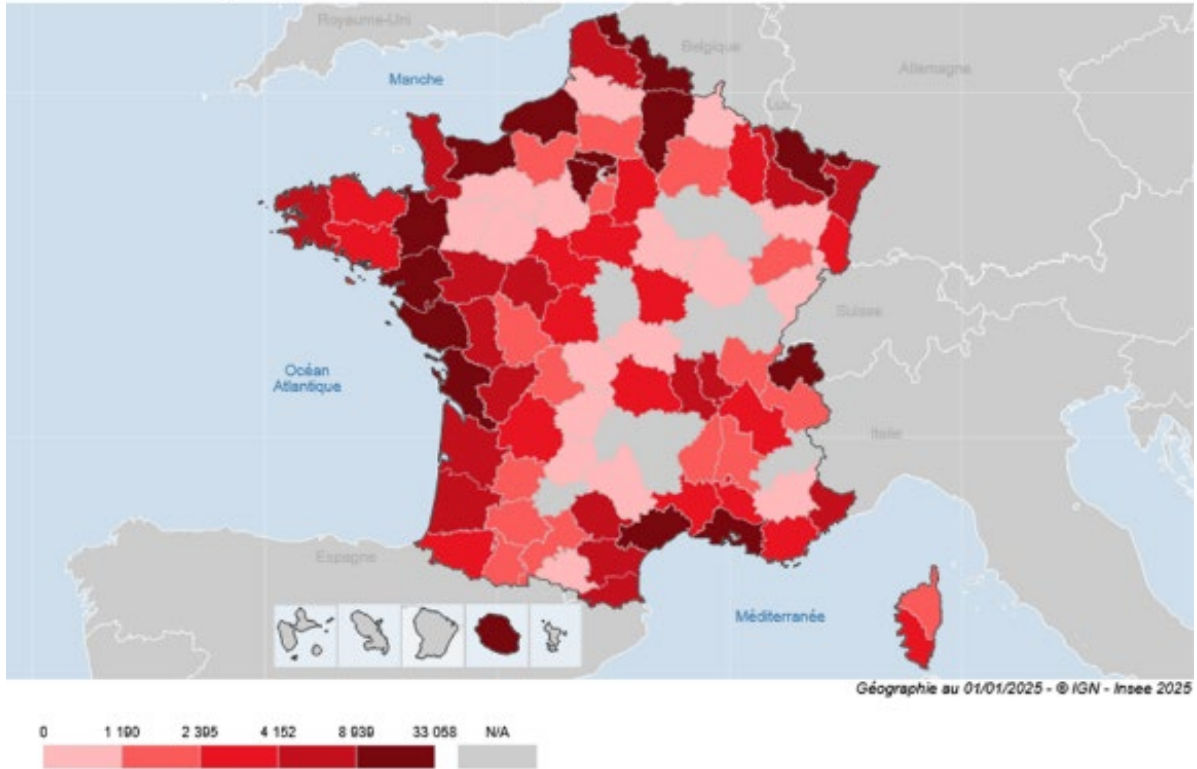
Enfin, les CDAC ont principalement examiné des projets d'extension, qui représentent 61% des dossiers. Les créations viennent ensuite avec 37%. La dynamique de développement des équipements commerciaux s'appuie donc davantage sur l'agrandissement de sites existants que sur l'implantation de nouveaux projets. Enfin, les modifications substantielles<sup>2</sup> demeurent très minoritaires (2%), traduisant le faible poids des ajustements de projets déjà autorisés ou existants par rapport aux extensions et aux créations.

---

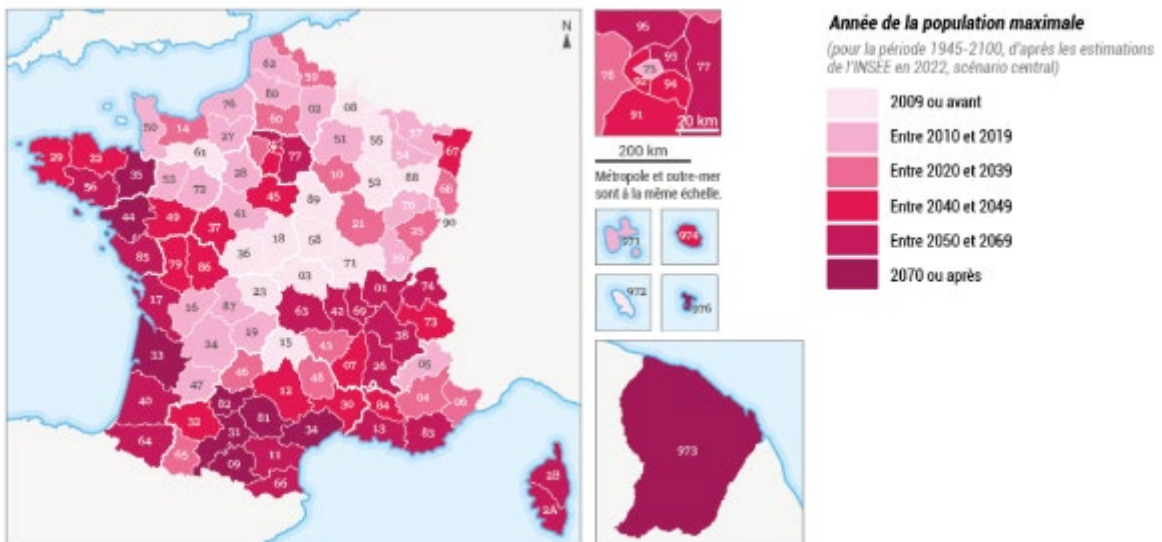
<sup>2</sup> La modification substantielle découle d'un changement apporté par le porteur à son projet d'équipement commercial. Cette modification doit être d'une nature telle qu'elle affecte l'économie générale du projet, voire, dans le cas d'un PC valant AEC, la nature même du projet (article L.752-15 du code de commerce).

**Carte 1.** Répartition des surfaces de ventes acceptées par les CDAC en 2025

Surfaces de ventes acceptées par les CDAC en 2025 (m2) - Source :



**Carte 2.** Projection de la croissance démographique en France à horizon 2070



Source : INSEE, « Projections de population à l'horizon 2070 : deux fois plus de personnes de 75 ans ou plus qu'en 2013 », Insee Première, n° 1619, 3 novembre 2016

Les cartes 1 et 2 présentées ci-dessus apportent une grille de lecture parfaitement cohérente : les départements dont la population maximale est projetée tardivement (teintes les plus foncées, jusqu'à 2070 ou au-delà) se situent majoritairement sur l'arc atlantique et dans une partie du Sud, soit des espaces qui correspondent aussi, dans l'ensemble, aux zones où les CDAC ont accepté les surfaces de vente les plus importantes en 2025. À l'inverse, une partie du Nord-Est et de la France centrale, où le pic démographique apparaît plus précoce, présente plus fréquemment des volumes acceptés plus modestes, voire une absence d'autorisations significatives.

Quelques écarts subsistent toutefois : certains territoires à dynamique démographique moins favorable obtiennent encore des surfaces notables (tel est le cas notamment pour les départements de la Creuse, de la Haute-Marne ou de la Nièvre), ce qui peut s'expliquer par des facteurs non strictement résidentiels (bassins de consommation élargis, reconfigurations d'offres ou projets opportunistes liés au foncier). À l'inverse, des départements projetés comme durablement dynamiques peuvent afficher des niveaux d'autorisations plus contenus (comme dans les départements de la Gironde, de la Haute-Garonne ou de l'Hérault), possiblement sous l'effet de contraintes foncières, d'une saturation commerciale locale ou de stratégies d'aménagement plus restrictives.

## La CNAC

Les évolutions constatées entre 2024 et 2025 s'inscrivent dans la continuité des dynamiques observées les années précédentes :

- 118 projets ont été examinés par la Commission en 2025, contre 145 en 2024, soit une baisse d'environ 19% ;
- Une nouvelle diminution des surfaces de vente examinées par la CNAC est constatée, passant de 234 940 m<sup>2</sup> en 2024 à 188 951 m<sup>2</sup> en 2025, soit une baisse d'environ 20% ;
- Cette contraction concerne à la fois les surfaces autorisées (110 575 m<sup>2</sup> en 2025 contre 138 031 m<sup>2</sup> en 2024) et les surfaces refusées (78 376 m<sup>2</sup> contre 96 909 m<sup>2</sup>), traduisant un recul global de l'ampleur des projets soumis à la Commission.

Ces indicateurs confirment la continuité des tendances structurelles déjà observées en 2023 et 2024 : effets du déploiement du dispositif de zéro artificialisation nette (ZAN), hausse durable des coûts de construction, saturation des équipements commerciaux dans certains territoires et montée en puissance du commerce en ligne.

Enfin, le taux d'autorisation augmente de 5 points par rapport à 2024 : il passe de 53% à 58%. La CNAC a assuré une continuité dans l'appréciation des projets, dans un contexte de renouvellement partiel de sa composition en janvier 2025. La hausse du taux d'autorisation, peu significative, s'explique principalement par une qualité des projets en constante amélioration sur l'aspect consommation des sols notamment, témoignant de la prise en compte progressive et efficace par les porteurs de projets de la Loi Climat et résilience du 22 août 2021.

# Chiffres clés de la CNAC en 2025

35%

des projets examinés par les CDAC ont fait l'objet d'un recours devant la CNAC

La CNAC a confirmé l'avis rendu par les CDAC dans

65% des dossiers

188 951 m<sup>2</sup>

de surface de vente examinés en 2025 au total soit une surface moyenne de 1 601 m<sup>2</sup>

76 extensions

39 créations

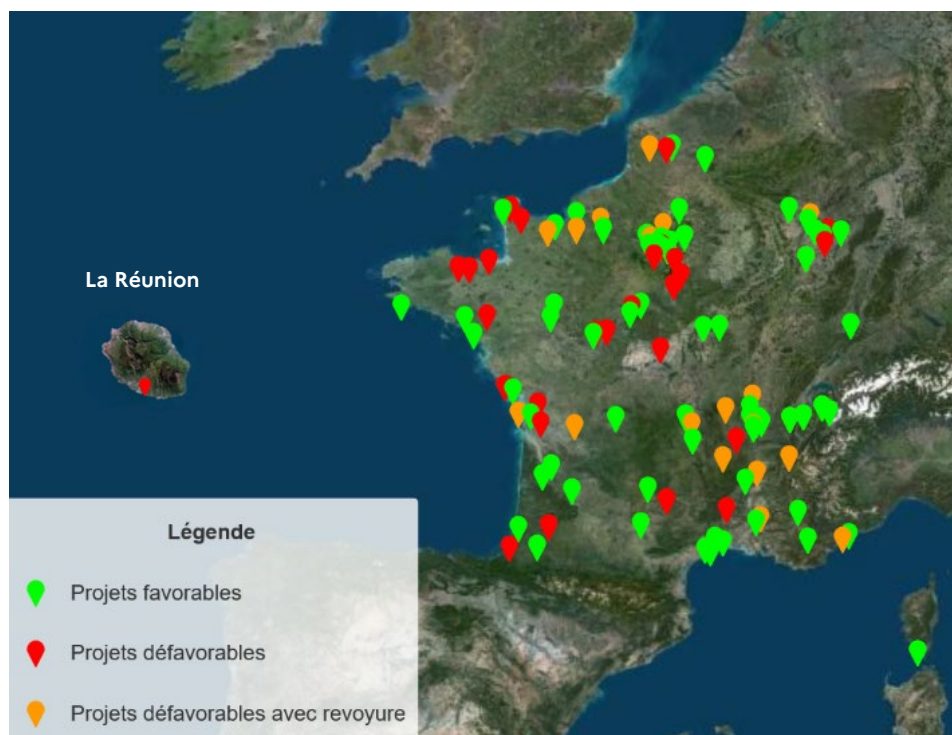
3 renouvellements

118 dossiers ont été examinés

par la CNAC en 2025 au cours de 32 séances

19 dossiers ont été étudiés

en 2025 dans le cadre d'une revoyure

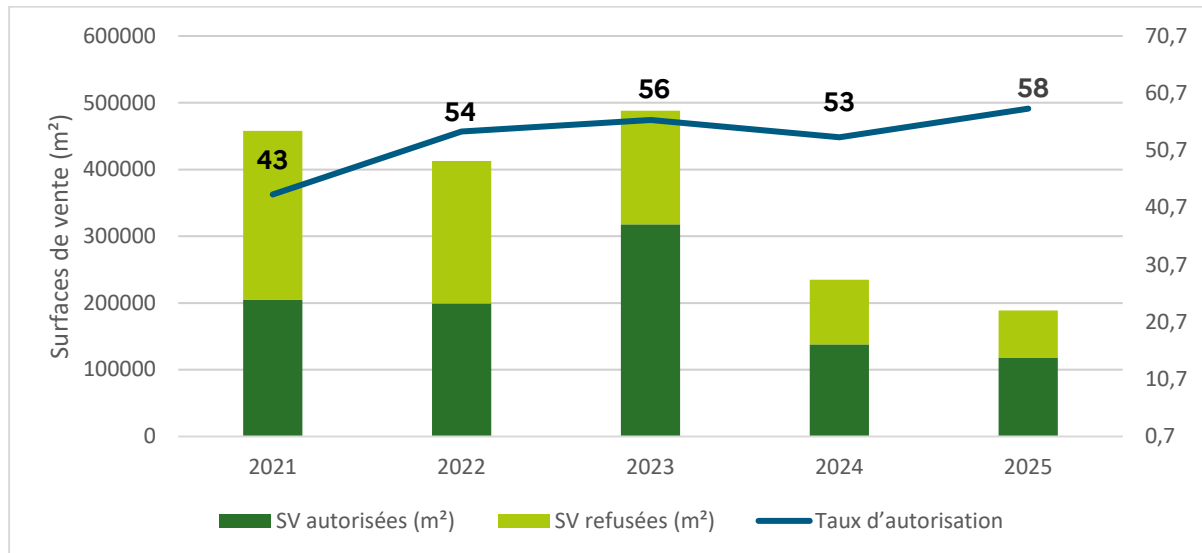
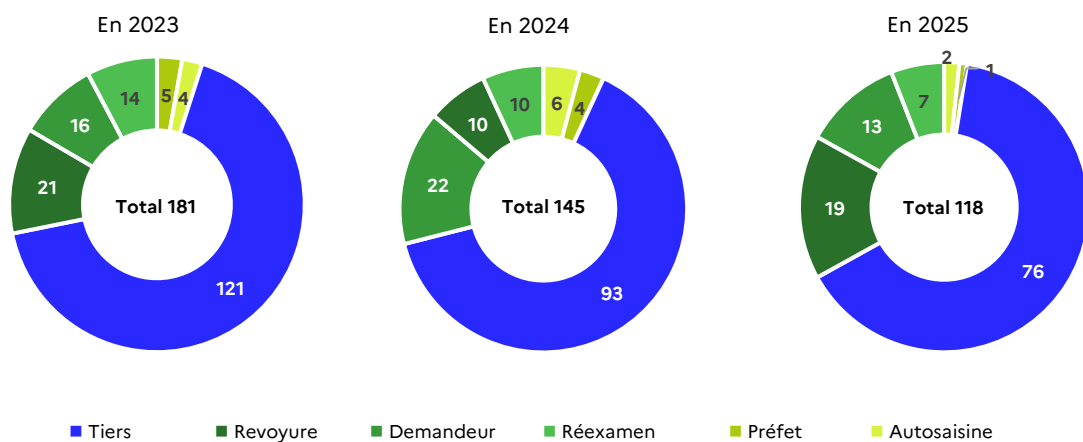
**Carte 3.** Répartition géographique des dossiers examinés par la CNAC en 2025

Cette carte présente la répartition géographique des 118 dossiers examinés par la CNAC en 2025.

La répartition des dossiers sur l'ensemble du territoire national traduit la diversité des contextes territoriaux dans lesquels la CNAC est amenée à se prononcer, qu'il s'agisse de zones urbaines denses, de territoires périurbains ou de secteurs plus ruraux. La coexistence, sur un même territoire, de décisions favorables et défavorables illustre le caractère individualisé de l'analyse des projets. Les avis rendus ne répondent pas à des logiques géographiques automatiques, mais résultent d'une appréciation au cas par cas des projets, au regard des critères du code de commerce et des spécificités propres à chaque bassin de vie.

**Tableau 2.** Avis et décision pris par la CNAC depuis 2021

Année	Autorisations et avis favorables	Refus et avis défavorables	Total	Taux d'autorisation
2021	85	111	196	43%
2022	120	103	223	54%
2023	102	79	181	56%
2024	77	68	145	53%
2025	69	49	118	58%

**Graphique 3.** Surfaces de vente examinées par la CNAC et taux d'autorisation (2021-2025)**Graphique 4.** Répartition des différents types d'auteurs de recours

Malgré la baisse du nombre total de dossiers, la répartition par origine des saisines demeure globalement stable d'une année sur l'autre. Ainsi, les 118 dossiers examinés par la CNAC en 2025 proviennent majoritairement de recours introduits par des tiers, qui représentent 76 dossiers, soit près des deux tiers des saisines. Les demandeurs sont à l'origine de 13 recours, à la suite d'avis défavorables ou de refus rendus en commission départementale.

Les saisines émanant du préfet demeurent marginales, avec un seul dossier en 2025, contre 5 en 2024, tandis que la CNAC s'est autosaisie à deux reprises, conformément à la possibilité prévue par le code de commerce.

Par ailleurs, 7 dossiers ont été examinés dans le cadre d'un réexamen, à la suite d'une annulation juridictionnelle ou d'une décision impliquant un nouvel examen par la Commission.

Enfin, 19 dossiers relèvent de la procédure de revoyure.

## Délais d'examen des dossiers par la CNAC

**Les délais de traitement des recours constituent un élément essentiel d'appréciation de l'efficacité de l'instruction des dossiers et de la capacité de la Commission à garantir une prise de décision à la fois rapide, sécurisée et lisible pour l'ensemble des acteurs concernés.**

Le délai moyen entre l'examen du dossier en CDAC et son examen par la CNAC s'établit à 3,8 mois, le délai le plus court fixé par le code de commerce sur cette étape de la procédure est de 5 mois (après la publication de la décision de la CDAC dans un délai de 10 jours suivant la séance, les requérants disposent d'un mois pour former un recours. L'enregistrement de celui-ci ouvre alors un délai de 4 mois au terme duquel la CNAC doit statuer), traduisant un enchaînement fluide et resserré des procédures.

À compter de l'enregistrement du recours par le secrétariat de la CNAC, le délai moyen de traitement avant son passage en Commission est de 2,7 mois, soit un délai nettement inférieur au délai légal maximal de 4 mois.

Ces résultats confirment une maîtrise des délais, contribuant à la sécurisation des projets et à la réduction des délais pour les pétitionnaires, dans un contexte marqué par une exigence juridique élevée et une complexité croissante des dossiers.

### Appui juridique de la DGE

En 2025, la Direction générale des entreprises a traité 138 questions émanant principalement des préfetures de départements, des directions départementales des territoires et de la mer, des enseignes et de leurs conseils, d'associations de commerçants et des collectivités ; à chacune une réponse a été apportée dans un délai moyen de 23 jours.

Cette activité illustre le rôle d'accompagnement et d'expertise assuré par les services de l'État principalement auprès des aménageurs, des services instructeurs départementaux et des commissions départementales d'aménagement commercial dans leurs prises de décision. Elle s'inscrit également dans le cadre du soutien apporté aux travaux de la CNAC, contribuant à la sécurisation juridique des projets et à la qualité de l'instruction des dossiers.

## Focus sur la procédure de la « revoyure »

**Prévue à l'article L.752-21 du code de commerce, la procédure de revoyure offre à un pétitionnaire dont le projet soumis à autorisation d'exploitation commerciale a fait l'objet d'un refus ou d'une décision défavorable de la CNAC pour un motif de fond, la possibilité de déposer une nouvelle demande directement devant la Commission nationale, sans repasser par la commission départementale d'aménagement commercial.**

Introduite en 2019, cette procédure constitue un outil de régulation et d'amélioration des projets, en permettant aux porteurs de retravailler leur dossier à la lumière des motifs exprimés par la Commission. Elle favorise ainsi une démarche itérative, orientée vers la correction des insuffisances identifiées (impact sur les centralités, qualité environnementale ou architecturale), plutôt qu'un rejet définitif du projet.

En 2025, 19 projets ont été examinés par la CNAC dans le cadre d'une procédure de revoyure, contre 17 en 2024. Parmi ces projets, 14 ont donné lieu à un avis favorable ou une autorisation, soit un taux d'acceptation de 74%, attestant de l'intérêt concret de cette procédure pour élever le niveau qualitatif des projets présentés et renforcer leur conformité aux objectifs de l'aménagement commercial.

Par ailleurs, en 2025, la CNAC a rendu 19 refus ou décisions défavorables assortis d'une faculté de revoyure, confirmant le rôle de ce mécanisme comme levier d'amélioration et d'accompagnement, permettant de concilier exigence réglementaire, sécurisation juridique et adaptation des projets aux enjeux territoriaux.

## Exemple en 2025 d'un dossier redéposé dans le cadre d'une revoiture, et ayant fait l'objet d'un avis favorable de la CNAC, à Vieux-Ferrette

### 1. Avant-projet

Le projet concernait l'extension d'un ensemble commercial, dont la surface de vente est passée de 400 m<sup>2</sup> à 1 437 m<sup>2</sup>, par la création d'un supermarché de l'enseigne « ALDI » de 1 037 m<sup>2</sup> à Vieux-Ferrette (Haut-Rhin).



### 2. Premier passage en CNAC – Mars 2024

Le 28 mars 2024, le projet a reçu un avis défavorable assorti d'une revoiture de la CNAC, la Commission demandant au pétitionnaire d'améliorer l'insertion architecturale du projet.



### 3. Deuxième passage en CNAC – Septembre 2025

Le projet a été réexaminé par la CNAC le 18 septembre 2025, lors d'un second passage, avec une insertion architecturale améliorée. Dans le cadre de cette revoiture, les façades ont été retravaillées : le bardage gris a été partiellement remplacé par du bois composite, dans la continuité des bâtiments existants, et une alternance de matériaux a été intégrée, accompagnée d'une végétalisation par plantes grimpantes. Des ombrières végétalisées ont par ailleurs été prévues sur 22 places de stationnement, non prévues initialement. Le volet paysager a également été renforcé, avec une augmentation des espaces verts de 2 211 m<sup>2</sup> à 2 565 m<sup>2</sup>.



# Le contentieux

## Les recours contre les avis/décisions de la CNAC

### • Lorsque le projet n'est pas soumis à permis de construire (AEC simple)

Les décisions de la CNAC sont susceptibles de recours pour excès de pouvoir devant les cours administratives d'appel (CAA), compétentes en premier et dernier ressort<sup>3</sup>, avec possibilité de pourvoi en cassation formé devant le Conseil d'État.

### • Lorsque le projet est soumis à permis de construire (PC valant AEC)

Un permis de construire (PC) tenant lieu d'autorisation d'exploitation commerciale ne peut être délivré par le maire, au nom de la commune, que sur avis favorable de la CDAC compétente ou de la CNAC.

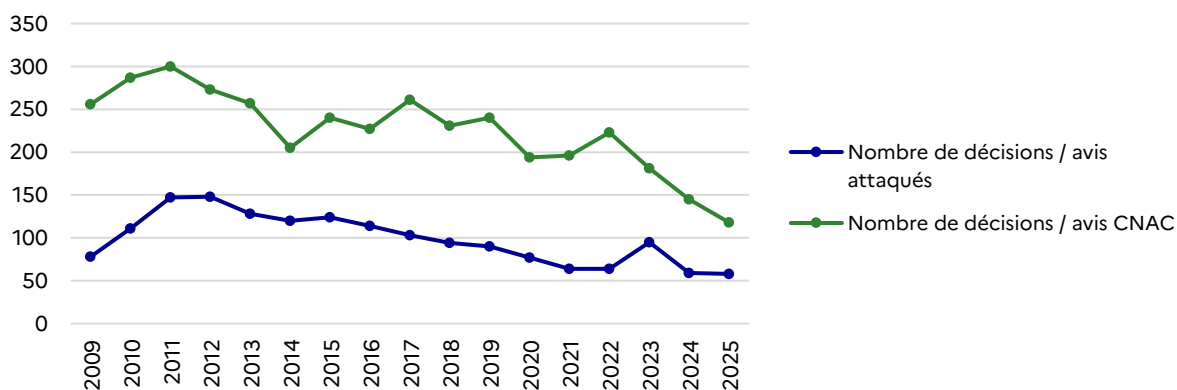
Les avis émis par la CNAC ne peuvent en revanche être déférés directement à la juridiction administrative. Ils peuvent être contestés dans le cadre d'un recours contentieux dirigé contre la décision délivrant ou refusant le permis de construire.

En 2025, 58 avis et décisions de la CNAC sur 118 ont été déférés à la juridiction administrative, soit un taux de 49%.

**Tableau 3.** Avis et décision de la CNAC ayant fait l'objet d'un recours depuis 2021

Année	Nombre de décisions / avis CNAC	Nombre de décisions / avis attaqués	Taux
2021	196	64	33%
2022	223	64	29%
2023	181	95	52%
2024	145	59	41%
2025	118	58	49%

**Graphique 5.** Evolution des avis et décisions de la CNAC déférés à la juridiction administrative depuis 2009



<sup>3</sup> 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.

Ces 58 avis et décisions contestés portent pour plus de la moitié (62%) sur des avis et/ou décisions favorables de la CNAC (36 avis et décisions favorables contestés). Les CAA de Bordeaux, Nantes, et Lyon sont majoritairement concernées : 52% des avis contestés sont de leur ressort.

Les CAA ont, sur l'année 2025, rendu 76 décisions. Elles ont annulé 12 avis et décisions de la CNAC, en ont confirmé 46 et ont prononcé un sursis à statuer. Par ailleurs, 17 désistements ont été actés en cours de procédure.

Année	Confirmation par le juge administratif		Annulation par le juge administratif		TOTAL
	Nombre	Taux	Nombre	Taux	
2021	75	79%	20	21%	95
2022	39	80%	10	20%	49
2023	38	67%	19	33%	57
2024	53	82%	12	18%	65
2025	46	79%	12	21%	58
TOTAL	251	77%	73	23%	324

Lorsqu'il annule les avis et décisions de la CNAC, le juge administratif se prononce principalement au titre du critère d'aménagement du territoire sur les éléments d'animation de la vie urbaine. De nombreux considérants portent ainsi sur la vacance commerciale, les dispositifs de revitalisation des territoires et l'évolution démographique au sein de la zone de chalandise. S'agissant du critère du développement durable, les questions de l'imperméabilisation des sols et de la qualité environnementale du projet sont principalement levées. Les cours administratives d'appel se sont également explicitement prononcées par deux fois en 2025 sur la question de la délimitation de la zone de chalandise telle qu'elle avait été déterminée par la CNAC.

Enfin, le Conseil d'Etat (CE) a considéré, par 20 fois en 2025, que les moyens invoqués par les requérants en cassation n'étaient pas suffisamment fondés, ce qui l'a conduit à rendre autant de décisions de non admission des pourvois formés devant lui.

Un pourvoi formé par la Commission nationale en 2024 est toujours en cours d'instruction au fond par le Conseil d'Etat. Il porte sur le déroulé de la procédure de revoyure. Enfin, la Haute juridiction a rendu, en 2025, 9 décisions sur le fond en matière d'autorisation d'exploitation commerciale.

## FOCUS

# Les 9 décisions rendues par le Conseil d'Etat (CE) en 2025 sur le fond

### 1. Recours contentieux en matière de PC/AEC (permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale) et avis de la CNAC

Dans deux décisions (n°6470005 du 16 mai 2025 – Commune d'Ecouis et n°455185 et 455325 du 30 juillet 2025 – Scionzier), le Conseil d'État a rappelé les principes suivants :

- Seul le PC/AEC - ou son refus, est susceptible de recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif. L'avis de la CNAC, qu'il soit favorable ou défavorable, ne peut pas faire l'objet d'un recours direct ;
- L'avis de la CNAC est un acte préparatoire à la décision de l'autorité administrative (délivrance ou refus du PC/AEC). Seule cette décision finale est attaquant en contentieux.



**En résumé !** Le recours ne peut porter que sur le PC/AEC (ou son refus), et non sur l'avis de la CNAC, quel que soit son sens.

### 2. L'intérêt à agir des professionnels dont l'activité, exercée dans les limites de la zone de chalandise d'un projet, est susceptible d'être affectée par un projet

Dans sa décision n°475637 en date du 16 juillet 2025 - Commune de Nice, le CE a jugé que dans le cas où a été délivré un PC/AEC modificatif, le professionnel dont l'activité, exercée dans les limites de la zone de chalandise d'un projet, est susceptible d'être affectée par un projet, a également intérêt à former un recours contentieux contre le permis modificatif, en tant que ce permis vaut autorisation d'exploitation commerciale, et ce quelle que soit la portée des modifications apportées à cette autorisation d'exploitation commerciale.

### 3. Sur les demandes de PC/AEC modificatif constituant des modifications substantielles

Dans sa décision n°475637 du 16 juillet 2025 (Commune de Nice), le Conseil d'État a précisé les règles suivantes concernant les demandes de permis modificatif pour un PC/AEC :

- Si la modification est substantielle (au sens de l'article L. 752-15 du code de commerce) : La demande de permis modificatif doit obligatoirement faire l'objet d'un avis de la CDAC, et éventuellement de la CNAC, si celle-ci est saisie. Le permis modificatif ne peut être délivré qu'en cas d'avis favorable de la CDAC ou de la CNAC.

- Si la modification n'est pas substantielle : la CDAC n'a pas à être saisie et la procédure est allégée.



**En résumé !** La saisine de la CDAC (et éventuellement de la CNAC) n'est obligatoire que pour les modifications substantielles du projet commercial.

#### 4. Sur la motivation des avis et décisions de la CNAC et la procédure dite de revoyure

Dans sa décision n° 470356 en date du 19 septembre 2025 - Montfort Force Unie – Bréteil, le Conseil d'État a précisé les règles suivantes concernant l'examen des projets d'exploitation commerciale par les commissions d'aménagement commercial (CDAC et CNAC) :

- Appréciation de la compatibilité : les commissions doivent vérifier la compatibilité (et non la conformité stricte) des projets avec les orientations et objectifs des schémas de cohérence territoriale (SCoT), notamment via leur document d'aménagement artisanal et commercial.
- Obligation de motivation limitée : les avis et décisions de la CNAC doivent être motivés, mais cette motivation n'exige pas une analyse détaillée de chaque critère prévu par le code de commerce.
- Contrôle complet en cas de revoyure : en cas de nouvelle demande directe (revoiture) auprès de la CNAC, la saisine directe de la CNAC ne doit pas empêcher cette dernière de vérifier le respect de l'ensemble des exigences du code de commerce, y compris celles non abordées dans ses avis précédents.



#### **En résumé !**

- Les commissions évaluent la compatibilité avec les SCoT et non leur conformité.
- La motivation des avis n'a pas à être exhaustive.
- En cas de revoyure, la CNAC contrôle toutes les exigences légales, même celles non évoquées antérieurement.

#### 5. La définition de la notion de « bâtiments existants » en matière de développement durable pour les projets portant sur l'extension de la surface de vente d'un commerce de détail y compris lorsque l'extension de la surface de vente ne requiert aucune modification extérieure de ces bâtiments, ou lorsque le projet vise, même sans créer des surfaces supplémentaires, à regrouper des surfaces de vente.

Dans deux décisions en date du 19 septembre 2025, n° 470356 (Montfort Force Unie) et 476185 (Saint-Doulchard), **la Haute Juridiction a enfin pu rappeler qu'en matière de développement durable, la qualité environnementale du projet et son insertion paysagère et architecturale doivent être prises en compte pour les bâtiments existants des magasins lorsque le projet porte sur l'extension de la surface de vente d'un magasin de commerce de détail ayant déjà atteint le seuil des 1 000 mètres carrés ou devant le dépasser par la réalisation du projet ( a ) et b ) et dernier alinéa du 2° du I de l'article L. 752-6 du code de commerce). Dans ce cadre, le CE a jugé dans ces 2 décisions, que la notion de « bâtiments existants » s'entend alors, non seulement des immeubles bâtis du magasin mais également des installations et équipements nécessaires à son exploitation, y compris les espaces de stationnement qui lui sont associés et les voies de circulation au sein de ces espaces.**

Il en va ainsi même lorsque l'extension de la surface de vente ne requiert aucune modification extérieure de ces bâtiments, ou lorsque le projet vise, même sans créer de surfaces supplémentaires, à regrouper des surfaces de vente en dépassant le seuil de 1 000 m<sup>2</sup>.

## 6. Les opérations de revitalisation des territoires (ORT)

Dans sa décision n° 49747, en date du 23 décembre 2025, le Conseil d'Etat a jugé que dès lors qu'un projet se situe dans un secteur d'intervention identifié dans la convention d'ORT, mais que ce secteur est distinct du secteur d'intervention comprenant le centre-ville, la dérogation prévue à l'article L. 752-1-1 précité ne peut pas être mobilisée.

En complément, le Conseil d'Etat a précisé que les dispositions de 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, ne s'appliquent qu'aux demandes déposées à compter du 15 octobre 2022, ce que précise l'article 9 du décret n° 2022-1312 du 13 octobre 2022 relatif aux modalités d'octroi de l'autorisation d'exploitation commerciale pour les projets qui engendrent une artificialisation des sols.

## 7. L'annulation de la décision rejetant une demande de PC/AEC sur le fondement d'un avis défavorable rendu par la CNAC n'implique, en principe, qu'un réexamen du projet par cette Commission

Dans trois décisions de justice (décision n° 466014 - 30 juillet 2025 - commune de Marly, décision n° 455185 et 455325 - 30 juillet 2025 – Scionzier, et décision n° 493352 - 31 décembre 2025 - Poiré sur Vie), le Conseil d'Etat a rappelé sa jurisprudence désormais constante selon laquelle l'annulation de la décision rejetant une demande de PC/AEC sur le fondement d'un avis défavorable rendu par la Commission nationale d'aménagement commercial n'implique, en principe, qu'un réexamen du projet par cette Commission. Il n'en va autrement que lorsque les motifs de l'annulation impliquent nécessairement la délivrance d'un avis favorable.

**Ainsi, lorsque les motifs de l'avis défavorable rendu par la CNAC ne concernaient que certains des critères prévus à l'article L. 752-6 du code de commerce, la censure, par une Cour administrative d'appel, des motifs de l'avis rendu par la CNAC, n'impliquent pas nécessairement que cette dernière émette un avis favorable sur le projet.**

## 8. Sur les conséquences de l'annulation d'un PC/AEC

Dans sa décision n°6470005 du 16 mai 2025 - Commune d'Ecouis, le CE a jugé que l'annulation du permis de construire, même dans la seule mesure où il tenait lieu d'autorisation d'exploitation commerciale, fait obstacle à la réalisation du projet dans son intégralité. Néanmoins, un nouveau PC/AEC peut, à la demande du pétitionnaire, être délivré au seul vu d'un nouvel avis favorable de la CDAC ou, le cas échéant, de la Commission nationale.

## 9. Sur la dénaturation des faits

Dans une décision en date du 9 décembre 2025, n° 470864 - 472254, le CE a jugé que la Cour administrative d'appel de Nantes avait commis une dénaturation des faits en sanctionnant l'analyse de la CNAC, qui s'appuyait pourtant sur des données concrètes, précises et chiffrées, et non sur des arguments génériques.

POUR  
APPROFONDIR

## FOCUS N°1

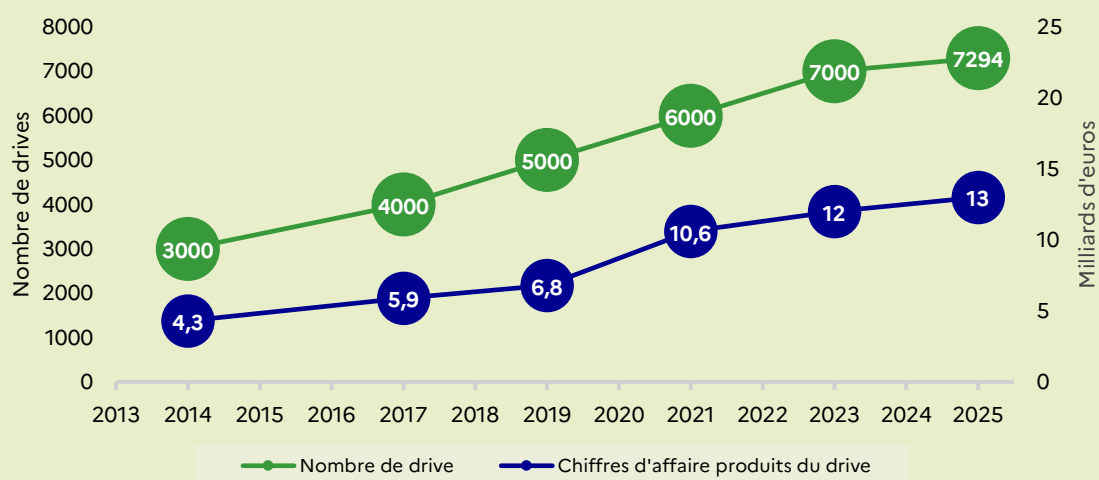
# Drives : quels impacts sur l'aménagement du territoire ?

## Le drive en chiffres clés

Né au milieu des années 2000 avec les premiers points de retrait Chronodrive en 2004 et le premier E. Leclerc Drive en 2007, le modèle s'est principalement généralisé et popularisé dans les années 2010. Le *drive* s'impose alors comme une réponse pragmatique à la crise du modèle « hyper » hérité des Trente Glorieuses, portée par une demande de plus en plus fragmentée, par un arbitrage prix renforcé par la comparaison en ligne et par la quête de commodité et de gain de temps, avec la possibilité d'acheter à toute heure et de retirer rapidement sa commande. La crise sanitaire a accentué cette dynamique. En 2020, la croissance des ventes de biens en ligne a atteint +37%, soit plus du double du rythme observé avant la crise. En 2024, le e-commerce représente 11% du commerce de détail. Sur les produits de grande consommation, sa part atteint 13,7% ; le *drive* demeurant le canal en ligne dominant.

Après une phase de développement rapide, l'augmentation du nombre de *drives* a fortement ralenti et leur nombre semble atteindre un plateau. En effet, au 1<sup>er</sup> juillet 2025, le parc atteint 7 294 *drives*<sup>4</sup>, soit une augmentation de 243% par rapport à 2014 (3 000 sites) mais de seulement 4% par rapport à 2023 (7 000 sites). Dorénavant, la trajectoire se stabilise et privilégie désormais l'extension des *drives* existants plutôt que la création de nouveaux sites.

Parc de drives en France (2014–2025)



<sup>4</sup> Source : Rapport « L'essentiel drive 2025 : les chiffres du e-commerce », Olivier Dauvers.

Cependant, la stabilisation de l'offre ne freine en rien la dynamique de la demande. Le chiffre d'affaires des *drives* continue de croître à un rythme supérieur à celui des ouvertures de sites, pour atteindre 13 Md€ fin 2024 - soit une progression spectaculaire de +202% par rapport à 2014 (4,3 Md€). Cette trajectoire reste soutenue début 2025 : le chiffre d'affaires s'élève à 5,8 Md€ au premier semestre, en hausse de 5,5% sur un an (S1 2024 : 5,5 Md€) et de 87% par rapport au premier semestre 2019 (3,1 Md€).

Par ailleurs, il convient de noter que le marché des *drives* est fortement concentré : E. Leclerc représente environ 46% du chiffre d'affaires total généré par cette activité, devant Carrefour (≈14%), Intermarché (≈13%) et Coopérative U (≈10%).



### Pour aller plus loin... le *drive* piéton

Le *drive* piéton est un point de retrait de proximité conçu pour les centres urbains en étant accessible à pied. La commande est préparée en magasin ou en entrepôt, puis retirée au comptoir, dans des casiers, parfois robotisés.

Au 1<sup>er</sup> juillet 2025, le réseau totalise 1 475 points de retrait ; à l'instar des *drives* automobiles, le parc apparaît désormais dans une phase de recomposition davantage que d'expansion. Autrement dit, après une phase de forte croissance du nombre d'implantations, le réseau entre désormais dans une logique d'optimisation (relocalisation et modernisation des sites existants), plutôt que de création de nouveaux points de retrait.



### Loi ALUR

## Dispositions applicables aux *drives* – 2014

La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) a intégré les *drives* dans le régime d'autorisation d'exploitation commerciale (AEC) et en a précisé le périmètre :

- **Définition du « *drive* »** : le code du commerce définit le *drive* comme les installations, aménagements ou équipements conçus pour le retrait des marchandises commandées en ligne ainsi que les pistes de ravitaillement attenantes (art. L.752-1).
- **Projets soumis à AEC** : relèvent de l'autorisation d'exploitation commerciale les projets de création ou d'extension d'un point permanent de retrait de commandes passées par voie télématique, organisé pour l'accès automobile (art. L.752-1, 7°). Une dérogation est prévue pour les *drives* accolés à un magasin existant avant 2014 et ne créant pas plus de 20 m<sup>2</sup> de surface de plancher.
- **Champ de l'AEC** : l'AEC est accordée par piste et par mètre carré d'emprise au sol des surfaces (bâties ou non) affectées au retrait des marchandises (art. L.752-16).



### Jurisprudence

## Conseil d'état « Société Cora » – 14 mai 2024

Par sa décision « Société Cora » du 14 mai 2024, le Conseil d'État a précisé l'interprétation de la loi en jugeant que la surface relevant de l'AEC se limite aux pistes de ravitaillement et aux zones accessibles à pied par la clientèle pour le retrait des achats (C. com., art. L.752-16 ; CE, 14 mai 2024, n° 469687). Il rappelle également que l'appréciation d'un projet ne peut être fragmentée et doit être menée dans sa globalité, afin de garantir une analyse cohérente et conforme aux objectifs de la réglementation.

## I/ Caractéristiques principales des *drives* examinés en 2025 par la CNAC

**En 2025, 30% des projets examinés par la CNAC concernaient un *drive* (isolé ou accolé), soit 40 dossiers sur les 118 examinés. En 2024, cette proportion s'élevait à 25% (36 projets sur 145).**

En 2025, les principaux porteurs de projets de *drives* demeurent les mêmes qu'en 2024 : E. Leclerc (16 dossiers), Coopérative U (13) et Intermarché (4).

Sur les 40 dossiers examinés, 60% portaient sur la création de nouveaux *drives*, contre 40% d'extensions. Ainsi, on observe que la dynamique de nouvelles ouvertures se maintient, bien qu'elles s'inscrivent dans un contexte de consolidation du secteur et d'optimisation du parc existant.

S'agissant des modes d'implantation, on distingue le *drive* adossé à un magasin de proximité, qui partage avec lui ses espaces de stockage et certaines fonctions logistiques, du *drive* isolé, qui dispose de ses propres réserves et ne partage pas d'espace de stockage avec un magasin à proximité immédiate. En 2025, la répartition des projets est de 28 *drives* accolés pour 12 *drives* isolés.

Les *drives* accolés comptent en moyenne 6,2 pistes de ravitaillement contre 9,1 pour les *drives* isolés. Dans un format accolé, le *drive* partage l'offre commerciale et le trafic avec le supermarché attenant, ce qui limite les besoins de capacité dédiée et s'ajoute aux contraintes d'emprise et de circulation du site. À l'inverse, un *drive* isolé porte l'offre et le flux en propre, d'où un dimensionnement plus important, un nombre de pistes plus élevé et son implantation sur un terrain déjà artificialisé. Alors que les *drives* accolés proposent un service supplémentaire à la clientèle du magasin, les *drives* isolés semblent nécessiter un flux de clientèle plus important pour rentabiliser leur installation : la différence de nombre de pistes entre *drives* accolés ou isolés tend à illustrer ce phénomène.

Par nature, le *drive* s'adresse à une clientèle majoritairement motorisée et s'implante donc, sauf rares exceptions, en périphérie des agglomérations. En 2025, la localisation des projets examinés confirme cette logique : sur les 40 projets de *drives*, 26 (65%) sont situés en zone commerciale, tandis que 14 (35%) sont implantés hors zone commerciale.

## II/ Drives et décisions de la CNAC : enseignements issus de l'analyse des dossiers 2025

### 1. Analyse par type de projet

#### → **Drives : un taux d'autorisation élevé, mais des revoyures plus fréquentes**

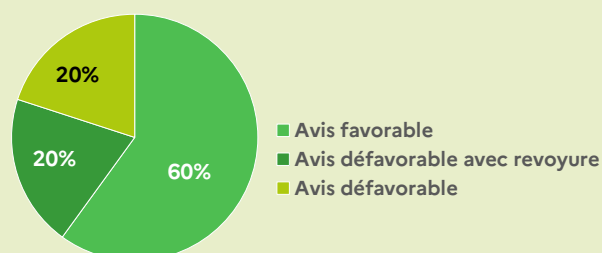
Sur les 40 projets de *drives* examinés en 2025, 24 ont fait l'objet d'un avis favorable ou d'une autorisation (60%). Ainsi, le taux d'autorisation des projets de *drives* est comparable à celui constaté pour l'ensemble des dossiers examinés en CNAC (58%).

Aussi, 8 ont reçu un avis défavorable ou un refus (soit 20%) tandis que 8 dossiers ont fait l'objet d'un avis défavorable assorti d'une revoyure (20%).

En effet, la procédure de revoyure constitue un mode de saisine à part entière, particulièrement fréquente pour les projets de *drives*. Ainsi, pour les seuls projets de *drives* examinés en 2025, 7 (soit 18%) l'ont été dans le cadre d'une procédure de revoyure. Cela traduit une logique d'ajustement et de mise en conformité progressive, plutôt qu'un arbitrage tranché dès le premier examen.

#### → **Extensions de *drives* favorisées, peu d'écart entre les *drives* isolés et accolés**

En 2025, les projets d'extensions ont donné lieu à 14 avis favorables pour 2 avis défavorables (dont 1 revoyure). À l'inverse, les créations totalisent 10 avis favorables contre 14 avis défavorables (dont 7 revoyures). Ces résultats semblent indiquer que la CNAC se montre plus attentive à l'égard des projets de création de *drives*.



#### Répartitions des avis concernant les projets de drive

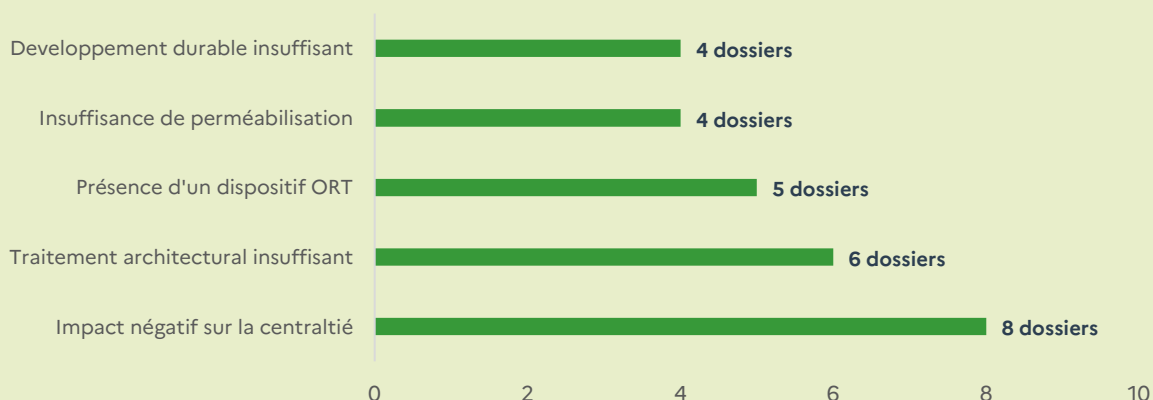
En revanche, les écarts entre projets isolés et accolés demeurent limités : 7 avis favorables contre 5 défavorables (dont 4 revoyures) pour les projets isolés, contre 17 favorables et 11 défavorables (dont 4 revoyures) pour les projets accolés. La CNAC ne se montre donc pas sensiblement plus exigeante envers les projets isolés.

### 2. Analyse des critères motivants les décisions de la CNAC

L'analyse des décisions de la CNAC relatives aux projets de *drives* montre que les efforts réalisés en matière environnementale augmentent significativement les chances d'obtenir un avis favorable. À cet égard, la végétalisation et surtout la perméabilisation des sols constituent des leviers déterminants. Ainsi, les projets ayant fait l'objet d'un avis favorable enregistrent en moyenne 340 m<sup>2</sup> de surfaces perméabilisées, tandis que les projets défavorables conduisent en moyenne à 3 052 m<sup>2</sup> de surfaces imperméabilisées. Le gain de surfaces perméables apparaît ainsi comme un facteur notable de décisions positives.

À l'inverse, l'examen qualitatif des motifs de refus met en évidence deux fragilités récurrentes : l'impact négatif sur la centralité (effets sur l'équilibre commercial et impact sur les commerces de centre-ville) et un traitement architectural insuffisant (insertion, qualité des façades, intégration paysagère). Parmi les 16 dossiers ayant donné lieu à un refus ou à une revoyure, ces deux motifs sont ceux le plus fréquemment relevés par la Commission.

### Top 5 des raisons retenues par la CNAC pour rendre un avis défavorable – 2025



En somme, les projets de *drives* sont examinés selon les mêmes critères que les autres projets commerciaux, sans traitement spécifique. La Commission n'adopte pas de position de principe à leur égard et aucune doctrine générale d'acceptation ou de refus ne s'en dégage, les avis étant formulés au cas par cas, au regard des caractéristiques propres à chaque dossier. Le profil des motifs les plus fréquemment cités – au premier rang desquels l'impact sur la centralité, puis le traitement architectural, la prise en compte des dispositifs ORT, la perméabilisation et le développement durable – renvoie d'ailleurs au socle de critères classiquement mobilisés par la CNAC plutôt qu'à la seule nature « *drive* » des projets, ce qui confirme cette approche pragmatique.



#### Décret du 15 octobre 2022

Depuis la loi Climat et Résilience, une AEC ne peut être délivrée pour un *drive* qui engendre une artificialisation des sols. Les dérogations qui permettent d'autoriser, sous conditions, les magasins artificialisants ne peuvent être appliquées aux *drives*. Les *drives*, qu'ils soient isolés ou accolés, doivent ainsi s'implanter sur des sols préalablement artificialisés.

### III/ Exemple 2025 d'un *drive* requalifiant une friche à Saint-Laurent-Nouan (E. Leclerc)

#### 1. Avant-projet

Ce projet porte sur l'aménagement d'un *drive* de l'enseigne « E. LECLERC » à Saint-Laurent-Nouan dans le Loir-et-Cher, conçu pour un accès en voiture. Il comprend trois pistes de ravitaillement et une emprise au sol de 116 m<sup>2</sup> dédiée au retrait des marchandises. Il a retenu l'attention de la Commission nationale d'aménagement commercial, car il prévoit la requalification d'une friche (ancien garage automobile) sans création de construction nouvelle.



#### 2. Premier passage en CNAC - Septembre 2024

En septembre 2024, le projet a reçu un avis défavorable assorti d'une revoyure, la Commission demandant au pétitionnaire d'améliorer l'insertion architecturale et de renforcer les mesures de limitation de l'imperméabilisation des sols.



### 3. Deuxième passage en CNAC - Juillet 2025

Le projet a été réexaminé par la CNAC en juillet 2025. L'insertion architecturale a été nettement améliorée, la toiture à double pente a été conservée et le bardage métallique a été supprimé afin de limiter l'effet massif. Les façades ont été prévues en bois naturel et en acier lisse ton champagne, un auvent à double pente sur charpente en bois massif a été créé, et un écran en lames de bois a été aménagé pour masquer les pistes de ravitaillement. 6 arbres ont été plantés au lieu de 3. Le pétitionnaire a également augmenté les espaces verts de pleine terre et a aménagé une voirie perméable, ce qui a permis de maintenir 77% de surfaces perméables contre 50,5% en septembre 2024. Le projet a ainsi reçu un avis favorable de la Commission.



**FOCUS N°2**

# Vacance commerciale, un outil d'évaluation territoriale pour les projets d'aménagement commercial

**La vacance commerciale constitue un révélateur des dynamiques territoriales, des mutations des modes de consommation et des équilibres - ou déséquilibres - entre les différentes polarités commerciales.**

Dans un contexte marqué par la transformation du commerce, la montée du e-commerce, l'évolution des attentes des consommateurs, mais aussi par des impératifs renforcés de sobriété foncière et de revitalisation des centralités, la vacance commerciale ne peut plus être analysée comme un phénomène marginal ou conjoncturel. Lorsqu'elle s'installe durablement, elle traduit des fragilités structurelles.

Pour la Commission nationale d'aménagement commercial, la vacance commerciale constitue ainsi un indicateur précieux pour apprécier la capacité d'un territoire à accueillir de nouveaux projets commerciaux sans compromettre son équilibre global. Sans se substituer aux autres critères prévus par le code de commerce, elle éclaire l'analyse des dossiers soumis à la Commission, en permettant d'anticiper les effets d'un projet sur le tissu commercial existant, les centralités et le fonctionnement du bassin de vie.

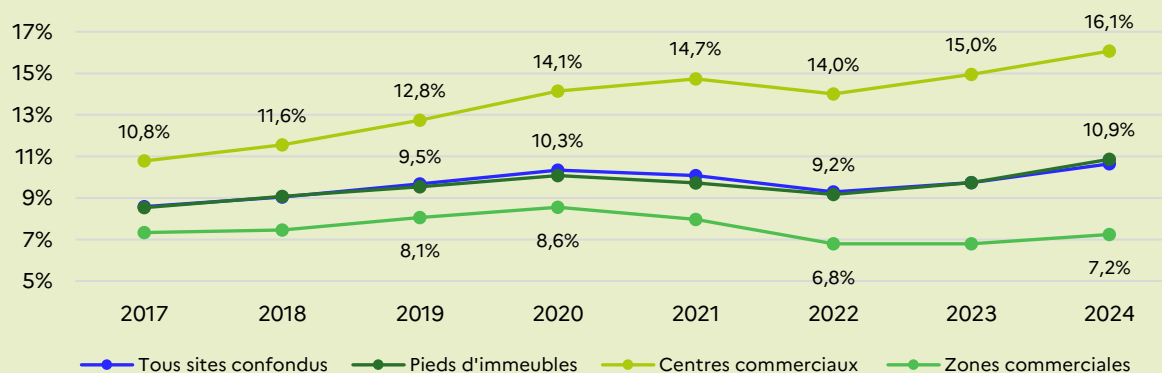
## I/ D'un indicateur économique à un signal territorial

La vacance commerciale constitue aujourd'hui un phénomène largement répandu sur l'ensemble du territoire national. En 2024, le taux de vacance commerciale atteint, tous sites confondus, 10,9%<sup>5</sup> au niveau national, en progression continue depuis 2019 (9,5%). Cette évolution s'inscrit dans un contexte de profondes mutations du commerce, marqué par la fin progressive des dispositifs d'aide mis en place pendant la crise sanitaire, l'évolution des modes de consommation, la montée du commerce en ligne et les tensions persistantes sur les loyers commerciaux.

---

<sup>5</sup> Sources : Codata – Digest 2021 - 2024 - 2025.

## Évolution de la vacance commerciale entre 2018 et 2024



**Lecture :** La vacance commerciale atteint 10,9% en pied d'immeuble et en moyenne nationale en 2024.

**Définitions :** « Pied d'immeuble » : en zone urbaine, il correspond aux quartiers commerçants du centre-ville. « Zone commerciale » : située en zone périurbaine ou périphérique où se concentre une activité commerciale significative. « Centre commercial » : ensemble commercial développé, géré, animé et promu comme une seule et même entité. Il est généralement couvert et comprend souvent un hypermarché comme locomotive

**Source :** [Codata – Digest 2021 - 2024 - 2025.](#)

### Définir la vacance commerciale : un indicateur pluriel

La vacance commerciale correspond à la part de locaux commerciaux inoccupés dans un périmètre donné. Elle recouvre des réalités diverses qu'il convient de distinguer pour en comprendre les enjeux :

- La vacance frictionnelle, liée aux mouvements normaux de rotation des enseignes, généralement de courte durée ;
- La vacance conjoncturelle, associée à des chocs économiques ou sectoriels temporaires ;
- La vacance structurelle ou durable, qui s'installe dans le temps et traduit des déséquilibres plus profonds entre l'offre commerciale, la demande locale et la morphologie des espaces commerciaux. C'est principalement cette dernière forme de vacance qui constitue un signal d'alerte pour l'aménagement du territoire.

Si la vacance commerciale s'est longtemps concentrée dans certains centres-villes, signe de la fragilisation du commerce de proximité, de l'évolution des habitudes de consommation et, dans certains territoires, aux dynamiques démographiques défavorables, elle s'est progressivement diffusée à une diversité de territoires. Ainsi, les zones commerciales et retail parks, longtemps perçues comme résilientes, sont désormais confrontées à une vacance croissante, résultant de l'obsolescence de certains formats, de la concurrence entre pôles périphériques et de la recomposition de l'offre commerciale.

Enfin, l'augmentation de la vacance dans les centres commerciaux reflète les transformations rapides de certains secteurs, notamment l'habillement et l'équipement de la personne, et souligne la nécessité d'adapter les modèles économiques et les usages, en particulier par la diversification des activités et le recours à la mixité fonctionnelle.

Lorsqu'elle s'inscrit dans la durée, la vacance peut traduire une inadéquation entre l'offre commerciale existante et les besoins réels du territoire ; l'obsolescence ou l'inadaptation des locaux aux formats commerciaux contemporains ; une perte d'attractivité commerciale et une rupture des parcours marchands ; une fragilisation du tissu économique local et de l'emploi.

Dès lors, la vacance commerciale n'est plus un simple indicateur économique : elle devient un indicateur clé de l'aménagement du territoire, révélant les transformations - voire les fragilités - des centralités commerciales, qu'il s'agisse des centres-villes, des zones de périphérie ou des pôles commerciaux structurants, et interrogeant directement l'équilibre entre ces polarités, enjeu majeur de l'aménagement commercial et de la cohérence territoriale.

## II/ Un indicateur structurant de l'analyse des projets par la CNAC

Loin d'être un phénomène isolé ou conjoncturel, la vacance commerciale constitue un indicateur structurant dans l'analyse des projets par la CNAC. D'une part, elle éclaire la capacité d'un territoire à maintenir une offre commerciale équilibrée et permet d'apprécier si un projet répond à un besoin de la population ou s'il est susceptible d'accentuer des déséquilibres existants. D'autre part, elle s'articule avec plusieurs enjeux centraux de l'aménagement commercial.

En premier lieu, elle est un révélateur de la vitalité des centralités et de l'efficacité des politiques de revitalisation. Un niveau élevé de vacance en centre-ville traduit souvent une perte d'attractivité, une rupture des parcours marchands et une fragilisation du commerce de proximité. À l'inverse, sa maîtrise témoigne fréquemment d'une gouvernance locale structurée et d'une mobilisation effective de dispositifs tels que les ORT, Action Cœur de Ville ou Petites Villes de Demain. Dans cette perspective, la vacance devient un marqueur de la capacité des centralités à jouer leur rôle structurant dans l'organisation commerciale locale.

Ensuite, la vacance commerciale éclaire directement les enjeux de sobriété foncière, en interrogeant l'opportunité de créer de nouvelles surfaces lorsque des capacités d'accueil existent déjà dans le bâti disponible. Elle invite à privilégier le réemploi, la restructuration et la transformation de l'existant plutôt que l'extension, en cohérence avec les objectifs de réduction de l'artificialisation des sols. Elle permet ainsi d'apprécier si un projet relève d'une logique de renouvellement urbain ou s'il risque de contribuer à une surproduction d'offre commerciale.

Par ailleurs, la vacance constitue un signal d'alerte sur la transformation des zones commerciales périphériques, elles-mêmes désormais confrontées à des dynamiques de fragilisation : formats datés, concurrence entre pôles périphériques, évolution des comportements de consommation. Elle met en évidence la nécessité de repenser ces espaces non seulement sur le plan commercial, mais aussi en termes de mixité fonctionnelle, de densification, de qualité urbaine et environnementale, notamment dans le cadre des stratégies de requalification des entrées de ville.

Enfin, la vacance joue un rôle important comme outil d'aide à la planification urbaine et commerciale. Elle permet de vérifier la cohérence entre les projets soumis à autorisation et les orientations des documents d'urbanisme ainsi que les stratégies locales de développement. En rendant visibles les déséquilibres du tissu existant, elle contribue à apprécier si un projet s'inscrit dans une trajectoire territoriale maîtrisée ou s'il est susceptible d'en perturber l'équilibre.

Dans cette approche, la CNAC mobilise la vacance commerciale comme un indicateur transversal, sans en faire un critère autonome. Elle irrigue l'ensemble de l'analyse en matière d'aménagement du territoire, de revitalisation des centralités, de sobriété foncière et d'équilibre entre périphérie et cœur de ville. Elle constitue ainsi un outil d'éclairage essentiel pour apprécier de manière globale, contextualisée et proportionnée, les effets d'un projet sur l'organisation commerciale du territoire et sur la soutenabilité des dynamiques locales.

### **Vacance commerciale et décisions de la CNAC : enseignements issus de l'analyse des dossiers 2025**

Sur les 118 dossiers étudiés par la Commission en 2025, le taux de vacance commerciale moyen des communes d'implantation des projets s'établit à 10,4%, un niveau légèrement inférieur à la moyenne nationale observée en 2024 (10,9%).

La répartition des projets met en évidence une concentration majoritaire dans les territoires les moins touchés par la vacance. Près des deux tiers des dossiers concernent en effet des communes dont le taux de vacance est inférieur à la moyenne nationale. Cette orientation traduit une dynamique d'implantation privilégiant des territoires caractérisés par une demande commerciale plus soutenue, une attractivité confirmée et, le plus souvent, des perspectives démographiques favorables.

L'analyse des décisions rendues fait également apparaître une probabilité plus élevée d'avis favorables dans les territoires les plus robustes. Parmi les 69 dossiers ayant donné lieu à un avis favorable ou à une autorisation, 45 sont situés dans des communes présentant un taux de vacance inférieur à la moyenne nationale, soit près de deux tiers des décisions favorables. À l'inverse, lorsque la vacance est plus élevée, la Commission exerce une vigilance renforcée afin d'évaluer le risque d'aggravation des fragilités existantes et l'impact potentiel du projet sur l'équilibre commercial local.

Ces constats ne traduisent toutefois aucun automatisme dans la décision. Ils mettent en lumière des tendances d'ensemble qui confirment l'intérêt de la vacance commerciale comme indicateur d'anticipation des effets territoriaux des projets, mobilisé dans une analyse globale et contextualisée, en articulation avec l'ensemble des critères prévus par le code de commerce.

## **III/ Un indicateur à interpréter au regard des facteurs territoriaux**

Si la vacance commerciale constitue un indicateur structurant dans l'appréciation des projets par la CNAC, elle ne saurait toutefois être appréciée isolément. Son niveau, ses déterminants et ses conséquences présentent en effet des variations selon les territoires, au regard notamment de leur dynamique démographique, de l'organisation de l'appareil commercial et du contexte socio-économique local. Dès lors, l'analyse de chaque projet nécessite une approche territorialisée et croisée, fondée sur des données objectives et contextualisées, permettant de replacer chaque projet dans la réalité du bassin de vie concerné.

### **1. Une vacance aux significations différenciées selon les territoires**

La vacance commerciale résulte d'un faisceau de facteurs territoriaux, qui en déterminent à la fois le niveau et les implications.

La dynamique de la demande constitue un premier facteur structurant. La croissance ou le déclin démographique, le vieillissement de la population, le niveau de revenus et la structure de la consommation locale influencent directement la capacité d'un territoire à absorber une offre commerciale. Un taux de vacance élevé n'a ainsi pas la même signification dans un territoire en croissance, où il peut traduire une phase d'ajustement de l'offre, que dans un territoire en déprise, où il peut révéler une fragilisation plus profonde du tissu commercial.

La morphologie commerciale joue également un rôle déterminant. La typologie des espaces commerciaux - centres-villes, quartiers prioritaires de la politique de la ville, zones commerciales ou retail parks -, la présence d'enseignes locomotives et la distinction entre vacance de rotation et vacance de longue durée conditionnent fortement l'interprétation des situations observées. Certaines zones périphériques peuvent ainsi connaître une vacance temporaire liée à la recomposition de l'offre, sans que cela traduise une perte durable d'attractivité.

Les conditions de fonctionnement du territoire influencent également les niveaux de vacance. L'accessibilité, la qualité des mobilités, la disponibilité du stationnement, ainsi que la pression foncière et le niveau des loyers commerciaux constituent des facteurs clés. Des loyers excessifs peuvent générer de la vacance même dans des territoires attractifs, en particulier au détriment des commerces indépendants et de proximité. La gouvernance locale et la gestion commerciale constituent souvent un levier décisif. L'existence d'un management de centre-ville, la mise en œuvre d'une opération de revitalisation de territoire ou d'une stratégie commerciale structurée, ainsi que la cohérence des documents d'urbanisme et des chartes d'urbanisme commercial, permettent fréquemment de contenir, voire de résorber, la vacance sur le moyen et le long terme.

Enfin, certains territoires présentent des facteurs spécifiques qui modulent l'analyse. La saisonnalité dans les territoires touristiques ou les mutations propres à certains secteurs d'activité - comme l'évolution du commerce alimentaire ou la transformation des galeries commerciales - peuvent générer des formes de vacance qui ne traduisent pas nécessairement une situation de dévitalisation.

## 2. La nécessité d'une lecture croisée au cœur de l'analyse conduite par la CNAC

Dans la mesure où la vacance commerciale procède de déterminants multiples, elle ne saurait, à elle seule, permettre de caractériser la situation économique réelle d'un territoire ni d'apprécier, de manière isolée, les effets attendus d'un projet commercial. Afin de fonder son appréciation sur une analyse objectivée et contextualisée, la CNAC mobilise systématiquement des éléments complémentaires, permettant notamment d'évaluer :

- La dynamique démographique de la commune d'implantation ainsi que de la zone de chalandise ;
- La structure de la consommation locale, ainsi que les impacts potentiels du projet sur les équilibres commerciaux existants ;
- La présence et la structuration des pôles commerciaux au sein de la zone de chalandise, ainsi qu'en dehors de celle-ci.

Ces paramètres sont déterminants pour apprécier si un projet s'inscrit dans une trajectoire territoriale favorable et répond à un besoin identifié, s'il est susceptible, au contraire, d'accentuer les déséquilibres entre centralités et périphéries, ou s'il constitue une réponse proportionnée à une insuffisance avérée de l'offre commerciale au sein du bassin de vie.

Ils soulignent, en outre, la nécessité de disposer d'analyses d'impact robustes et qualitatives, en mesure d'éclairer utilement la Commission sur les enjeux territoriaux réels et les effets prévisibles du projet.

Enfin, l'examen des dossiers ne repose pas uniquement sur des données chiffrées. Lors des auditions, la Commission s'appuie largement sur les échanges avec les élus locaux et les représentants des collectivités, dont la connaissance fine du territoire permet d'enrichir l'analyse et de confronter les éléments présentés à la réalité du terrain. Cette connaissance lui permet d'apprécier la pertinence des projets, leur impact réel et leur capacité à contribuer à un développement commercial cohérent à l'échelle du bassin de vie.



**Vous pouvez suivre l'activité de la Commission**

sur [entreprises.gouv.fr/cnac](https://entreprises.gouv.fr/cnac)



et sur LinkedIn



Conception graphique : Studio de création et de conception graphique du Sircom

Mars 2026