

RAPPORT
D'ACTIVITÉ
2022

COMMISSION
NATIONALE
D'AMÉNAGEMENT
COMMERCIAL



Une publication
de la Direction générale des Entreprises

**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:
© Brad Pict - stock.adobe.com ; © Charles LIMA - stock.adobe.com

Juin 2023

Le mot de la Présidente



Anne Blanc

Présidente de la Commission nationale d'Aménagement commercial

La Commission nationale d'Aménagement commercial (CNAC) vous présente son rapport d'activité relatif à l'année 2022. Il m'importe en premier lieu de remercier très sincèrement la Direction générale des Entreprises (DGE) 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. Par ailleurs, je remercie vivement la DGE de l'élaboration de ce rapport au premier semestre de l'année.

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, chacun dans son domaine doit contribuer au rétablissement d'équilibres essentiels à l'évolution de notre société.

Les différents textes de loi qui s'imposent aux dossiers que nous examinons, vont dans ce sens. Ainsi, 2021 avait été marquée par l'adoption de la loi « Climat et Résilience », et notamment son article 215 qui avait posé le principe général d'interdiction de tout projet d'aménagement commercial engendrant une artificialisation des sols. En 2022, est intervenue l'entrée en vigueur du décret en Conseil d'État du 13 octobre 2022 qui précise la mise en œuvre des dispositions contenues dans la loi « Climat et Résilience » et notamment celles de ses articles 215 et 216. Les nouvelles dispositions en matière de lutte contre l'artificialisation des sols visent ainsi à mieux maîtriser l'étalement urbain sur les territoires et permettent, *in fine*, de répondre aux engagements de la France en matière de préservation de la biodiversité et de protection de l'environnement. Je me félicite particulièrement de l'intégration de ces avancées dans le Code de commerce car la Commission avait joué le rôle de précurseur en la matière. En effet, depuis plusieurs années et avant même l'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions, nous étions déjà très attentifs aux nombreux critères légaux connexes à l'artificialisation et à l'impact des projets d'aménagement commercial sur l'artificialisation des sols.

À ce titre, 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, constructive et vertueuse de l'urbanisme commercial. Ainsi en 2022, sur les 28 projets soumis à la Commission dans le cadre de la procédure dite de « revoyure », 21 ont reçu un avis favorable. Cela atteste pour la plupart des projets des efforts produits en matière de consommation du foncier par les demandeurs et je les en remercie.

En 2022, la CNAC a rendu 223 décisions, dont 28 revoyures et 11 réexamens. Elle s'est également autosaisie à cinq reprises.

Entre 2021 et 2022, je note une hausse de 14 % du nombre d'avis et décisions rendus par la CNAC (223 en 2022 contre 196 en 2021) ; une baisse de 9,8 % de la surface de vente totale examinée (412 931 m² en 2022 contre 457 651 m² en 2021) mais également une baisse de 8,8 % de la surface moyenne examinée, de 2 129 m² par projet en 2022 contre 2 335 m² en 2021.

Sur un total de 223 avis ou décisions, 120 ont été favorables, soit 54 %. Ce taux est supérieur à celui de 2021 (43 % en 2021 et 52 % en 2020).

Je relève également qu'en 2022, tous les projets portent sur des surfaces inférieures à 20 000 m² et seulement 8 % sur des surfaces supérieures à 5 000 m². Enfin, je me réjouis que la juridiction administrative se soit prononcée au fond sur 49 avis et décisions de la CNAC rendus au titre des années précédentes. Elle en a annulé 10 et confirmé 39. Comme en 2021, le taux de confirmation des avis/décisions de la CNAC est de 79 % et je me réjouis que les juges administratifs aient plus particulièrement confirmé 94 % des autorisations/avis favorables de la Commission. Cela atteste du sérieux de nos travaux.

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.

Table des matières

| | |
|--|-----------|
| 1^{re} Partie - Activité de la Commission nationale d'aménagement commercial en 2022 | 5 |
| I. Les avis / décisions de la CNAC en 2022 | 6 |
| II. Les taux d'autorisation / avis favorables en 2022 | 7 |
| 2^e Partie- Actualité 2022 | 13 |
| I. Artificialisation des sols et autorisation d'exploitation commerciale | 14 |
| II. Point à date sur la prise en compte des surfaces de vente | 16 |
| III. Trombinoscope des membres titulaires et suppléants de la CNAC | 17 |
| Annexe 1 - Cartographie de l'activité des CDAC et de la CNAC en 2022 | 19 |
| I. L'activité des CDAC en 2022 | 20 |
| II. Cartographie de l'activité des CDAC en 2022 | 24 |
| III. Cartographie de l'activité de la CNAC en 2022 | 28 |
| Annexe 2 – La procédure devant la CNAC | 33 |
| I. Principes généraux | 35 |
| II. La saisine de la CNAC | 38 |
| III. L'instruction des recours dans un délai de 4 mois | 40 |
| IV. La présentation de dossiers complets | 41 |
| V. Le déroulement des séances | 41 |
| VI. La communication des avis et décisions | 42 |
| VII. La dématérialisation croissante de la procédure | 43 |
| Annexe 3 - Application des critères du Code de commerce en 2022 | 44 |
| I. La compatibilité avec le SCoT ou le PLUi | 45 |
| A. La CNAC n'est pas compétente pour examiner la conformité des projets aux plans locaux d'urbanisme. | 45 |
| B. Selon une jurisprudence constante, la CNAC est compétente pour examiner la compatibilité des projets aux documents d'urbanisme opposables | 46 |

| | |
|---|------------|
| C. En 2022, à titre d'exemples, la CNAC a ainsi examiné avec soin la compatibilité des projets avec les documents d'urbanisme opposables | 47 |
| II. Les considérations d'aménagement du territoire | 51 |
| A. Article L. 752-6 1 ^o a) : Localisation du projet et son intégration urbaine..... | 52 |
| B- Article L. 752-6 1 ^o b) : Consommation économe de l'espace, notamment en termes de stationnement | 69 |
| C. Article L. 752-6 1 ^o c) Effets sur l'animation de la vie urbaine, rurale et dans les zones de montagne et du littoral..... | 74 |
| D. Article L. 752-6 1 ^o d) Effets sur les flux de transports et son accessibilité par les transports collectifs et les modes de déplacements les plus économes en dioxyde de carbone | 77 |
| E. Article L. 752-6 1 ^o e) 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..... | 93 |
| F. Article L. 752-6 1 ^o f) les coûts indirects supportés par la collectivité en matière notamment d'infrastructures et de transport ; | 108 |
| III. Les considérations de développement durable (art. L. 752-6, 2^o) | 113 |
| A. La qualité environnementale du projet - art. L. 752-6 2 ^o a) | 113 |
| B. L'insertion architecturale et paysagère (art. L. 752-6- 2 ^o b) | 134 |
| C. Les nuisances de toute nature et la protection de l'environnement (art. L. 752-6- 2 ^o c) | 141 |
| IV. Les considérations de protection des consommateurs (art. L. 752-6 3^o)..... | 145 |
| A. L'accessibilité et la proximité de l'offre (art. L. 752-6 3 ^o a)..... | 145 |
| 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 (art. L. 752-6 3 ^o b) | 148 |
| 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 (art. L. 756-2 3 ^o c) | 150 |
| 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. (art. L. 752-6 3 ^o d)..... | 154 |
| Annexe 4 - Contentieux des avis et décisions de la CNAC | 159 |



1^{re} partie

**Activité de la Commission nationale d'aménagement
commercial en 2022**

I. LES AVIS / DÉCISIONS DE LA CNAC EN 2022

En 2022, la CNAC a rendu 223 avis/décisions lors de 26 séances, pour une surface totale de 412 931 m² et une surface moyenne de 2 129 m²

La Commission nationale d'aménagement commercial a été saisie 264 fois en 2022, elle :

- ne s'est pas prononcée sur le fond de 46 dossiers. Parmi ceux-ci figurent 22 irrecevabilités, 23 renoncations et 1 non-lieu à statuer ;
- a examiné 180 recours, dont 157 recours de tiers, 15 recours du demandeur et 8 recours du préfet ;
- a procédé à 11 réexamens ;
- a examiné 27 demandes de « saisine directe », dans le cadre de la procédure dite de « revoyure »¹.

Par ailleurs, la CNAC s'est autosaisie de 5 dossiers.

Tableau 1- L'activité de la CNAC en 2022 a presque rejoint les niveaux antérieurs aux années 2020 et 2021, années impactées par les mesures de restriction sanitaires. Ainsi, il peut être observé entre 2021 et 2022 :

- une hausse de 14 % du nombre d'avis/décisions rendus par la CNAC (223 en 2022 contre 196 en 2021) ;
- une baisse de 10 % de la surface de vente totale examinée (412 931 m² en 2022 contre 457 651 m² en 2021) ;
- une surface moyenne examinée de 2 129 m² en 2022 contre 2 335 m² en 2021.

Sur un total de 223 avis/décisions, 120 ont été favorables, soit 54 %. Ce taux est supérieur à celui des années précédentes : 43 % en 2021 et 52 % en 2020.

Tableau 1 - Avis et décisions pris par la CNAC (2017-2022)

| Années | Réunions | Autorisations et avis favorables | | Refus et avis défavorables | | Total | | Taux d'autorisation | |
|--------|----------|----------------------------------|---------|----------------------------|---------|--------|-----------|---------------------|-----|
| | Nombre | Nombre | SV | Nombre | SV | Nombre | SV | Nombre | SV |
| 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% | 41% |
| 2022 | 25 | 120 | 199 283 | 103 | 213 648 | 223 | 412 931 | 54% | 41% |

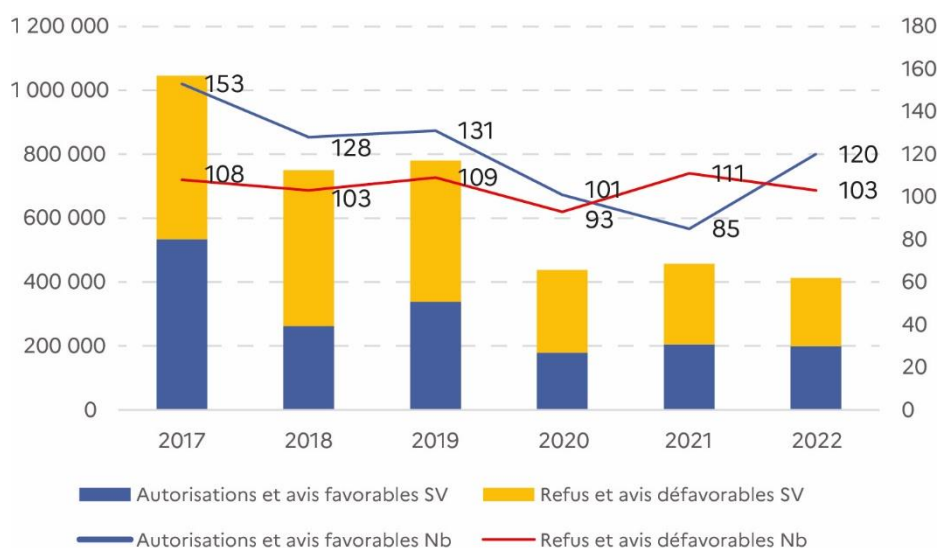
SV : surface de vente examinée en m². Champ : France. Source : DGE, fichier statistique issu de l'exploitation de la base administrative des avis et décisions pris par la CNAC, réexamens et revoyures compris.

¹ 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.

Le graphique 1 présente l'évolution par année, de 2017 à 2022, du nombre d'avis/décisions et des surfaces de vente examinées et acceptées par la CNAC. Alors que le nombre de refus/avis défavorables est stable depuis 2017, on note 153 autorisations/avis favorables en 2017, puis une baisse à partir de 2018, aggravée en 2020 et 2021. En 2022, on constate un retour presque similaire à celui des années 2018 et 2019.

En revanche, depuis 2020, le taux d'autorisation en termes de surfaces de vente reste stable (41 %) mais inférieur aux années précédant 2020.

Graphique 1 - Évolution par année du nombre d'avis/ décisions de la CNAC et des surfaces de vente examinées



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.

II. LES TAUX D'AUTORISATION / AVIS FAVORABLES EN 2022

Le taux d'autorisation/avis favorables 2022 est de 41 % (hors réexamens et revoyures).

Dans un souci de pertinence à des fins d'analyse d'impact économique, il convient de raisonner en termes d'avis/décisions de la CNAC en excluant les projets réexaminés suite à leur annulation par la juridiction administrative (11 projets), ainsi que les procédures de revoyure (27 projets) qui ne concernent pas des dossiers nouveaux. On retranche donc 38 procédures de réexamen ou de revoyure des 223 dossiers pour lesquels la CNAC s'est prononcée sur le fond en 2022 (hors irrecevabilités, renoncations et non-lieux).

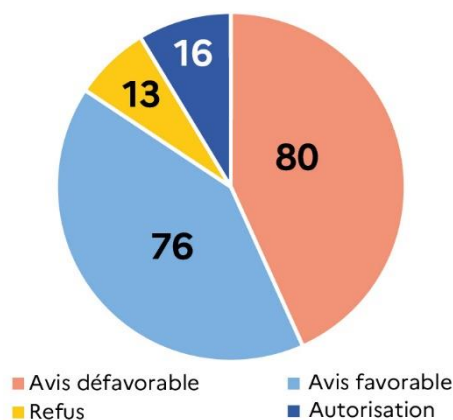
Tableau 2 - Sur un total de 185 avis/décisions hors réexamens et revoyures correspondant à 327 819 m² de surfaces de vente sollicitées, 92 avis favorables/autorisations ont été rendus pour 135 372 m² de surfaces de vente autorisées.

Les taux d'autorisation de 2022 de la CNAC hors réexamens sont donc de 41 % à la fois en nombre et en surfaces de vente, contre respectivement 37 % et 27 % en 2021.

La commission nationale a refusé 93 projets représentant 192 447 m² de surface de vente.

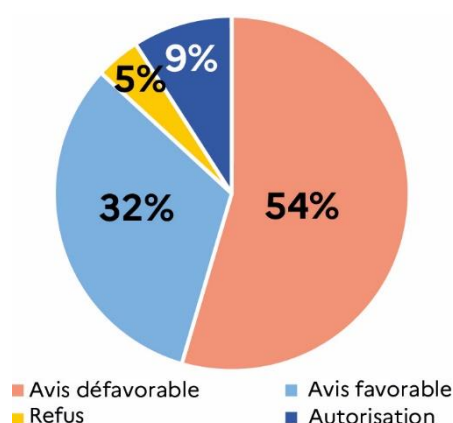
Les graphiques 2 et 3 présentent les répartitions 2022 des avis/ décisions de la CNAC par type de procédure, respectivement en nombre et proportion de surfaces de ventes examinées.

Graphique 2 - Avis et décisions pris par la CNAC en 2022 par type de procédure (Nombre)



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.

Graphique 3 - Avis et décisions pris par la CNAC en 2022 par type de procédure (SV, m²)



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 2 - Répartition par type de procédure des avis / décisions pris par la CNAC en 2022

| Avis | Nombre | Surface en m ² |
|--------------|--------|---------------------------|
| Défavorables | 80 | 177 779 |
| Favorables | 76 | 105 419 |

| Décisions | Nombre | Surface en m ² |
|---------------|--------|---------------------------|
| Refus | 13 | 14 668 |
| Autorisations | 16 | 29 953 |

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.

A. Par nature d'opération

Les avis/décisions de la CNAC par nature d'opération sont présentés dans le tableau 3.

En 2022, 177 875 m² de surface de vente (SV) ayant donné lieu à des avis/décisions correspondent à des projets de création, et 147 992 m² se rapportent à des projets d'extension.

50 % des projets de création et 49 % des projets d'extension ont été acceptés par la CNAC. En termes de surfaces de vente, le taux d'autorisation est de 41 % pour les projets de création et 41 % pour les extensions. En comparaison, pour l'année 2021, les taux d'autorisation étaient de 28 % pour les projets de création et 46 % pour les projets d'extension.

Tableau 3 - Répartition par nature d'opération des avis/ décisions pris par la CNAC en 2022

| Opérations | Autorisations et avis favorables | | Refus et avis défavorables | | Total | | Taux d'autorisation | |
|----------------------------|----------------------------------|---------|----------------------------|---------|--------|---------|---------------------|------|
| | Nombre | SV | Nombre | SV | Nombre | SV | Nombre | SV |
| Création | 44 | 73 056 | 44 | 104 819 | 88 | 177 875 | 50% | 41% |
| Extension | 47 | 60 364 | 49 | 87 628 | 96 | 147 992 | 49% | 41% |
| Modification substantielle | 1 | 1 952 | 0 | 0 | 1 | 1 952 | 100% | 100% |
| Total | 92 | 135 372 | 93 | 192 447 | 185 | 327 819 | 50% | 41% |

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.

B. Par type de recours

Les avis/décisions de la CNAC ayant donné lieu à audition, par types de recours, sont présentés dans le tableau 4.

En 2022, les tiers sont à l'origine de 89 % des recours, contre 87 % en 2021. Sur les 165 recours introduits par des tiers, 84 projets ont reçu une autorisation/avis favorable, soit 51 %.

15 porteurs de projets ont saisi la CNAC suite à un avis défavorable /refus des commissions départementales. La commission nationale a confirmé la position des commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC) pour 10 projets, et a infirmé celle-ci pour les 5 autres.

Tableau 4 - Répartition par type de recours des avis et décisions pris par la CNAC en 2022

| Type de recours | Autorisations et avis favorables | | Refus et avis défavorables | | Total | | Taux d'autorisation | |
|---------------------|----------------------------------|---------|----------------------------|---------|--------|---------|---------------------|-----|
| | Nombre | SV | Nombre | SV | Nombre | SV | Nombre | SV |
| Autosaisine | 3 | 25111 | 2 | 6 760 | 5 | 31 871 | 60% | 79% |
| Demandeur | 5 | 6 711 | 10 | 18 147 | 15 | 24 858 | 33% | 27% |
| Tiers ou Préfecture | 84 | 103 550 | 81 | 167 540 | 165 | 271 090 | 51% | 38% |
| Total | 92 | 135 372 | 93 | 192 447 | 185 | 327 819 | 50% | 41% |

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 5 - Répartition par tranche de surface de vente des avis/décisions pris par la CNAC en 2022

| 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 | 53 | 18 590 | 41 | 17 286 | 94 | 35 876 | 56% | 52% |
| de 1 à 5 | 35 | 69 678 | 42 | 93 473 | 77 | 163 151 | 45% | 43% |
| de 5 à 10 | 2 | 12 179 | 8 | 50 295 | 10 | 62 474 | 20% | 19% |
| de 10 à 20 | 2 | 34 925 | 2 | 31 393 | 4 | 66 318 | 50% | 53% |
| Total | 92 | 135 372 | 93 | 192 447 | 185 | 327 819 | 50% | 41% |

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 2022, comme en 2021, aucun projet ne porte sur plus de 20 000 m². En 2022, seulement 8 % des projets ont porté sur des surfaces supérieures à 5 000 m².

C. Bilan de l'aménagement commercial en 2022 après exercice du droit de recours devant la CNAC

Tableau 6 - Bilan de l'aménagement commercial en 2022 : nombre d'autorisation de projets et de surfaces de vente

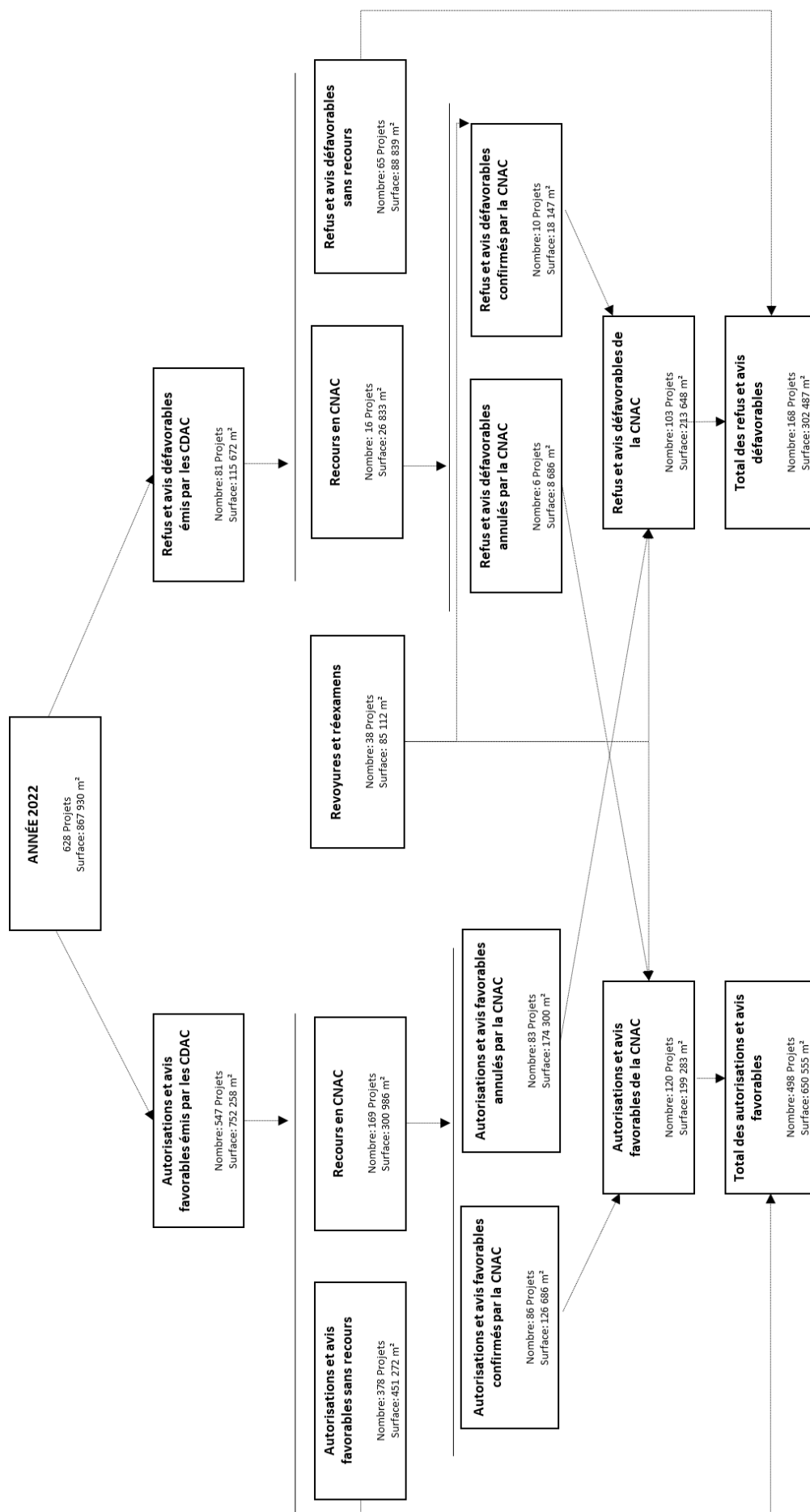
| Avis et décisions | Nombre | Surface de vente (m ²) |
|---|--------|------------------------------------|
| Autorisés par les CDAC | 547 | 752 258 |
| Avis favorables de la CNAC après revoyure ou réexamen | +28 | 63 911 |
| Refusés par les CDAC mais autorisés par la CNAC | +6 | 8 686 |
| Autorisés par les CDAC mais refusés par la CNAC | -83 | -174 300 |
| Projets autorisés après recours auprès de la CNAC | 498 | 650 555 |

Champ : France. Source : DGE, fichier statistique issu de l'exploitation de la base administrative des avis et décisions pris par la CNAC, hors recours retirés ou jugés irrecevables.

Le tableau 6 présente le bilan 2022 des 498 projets qui ont été autorisés/ont reçu un avis favorable des CDAC. Parmi ceux-ci :

- 378 autorisations/avis favorables des CDAC sans recours auprès de la CNAC ;
- 86 projets avec autorisation/avis favorable des CDAC ont été confirmés par la CNAC ;
- 6 projets avec refus/avis défavorables des CDAC autorisés suite à un recours auprès de la CNAC ; 28 des 38 revoyures ou réexamens ont reçu une autorisation/avis favorable de la CNAC.

Le graphique 4 propose une représentation schématique des avis/décisions rendus par les CDAC et par la CNAC en 2022, à chaque étape du processus. Il y a eu 223 avis/décisions CNAC en 2022, dont 27 revoyures et 11 réexamens.

Graphique 4 – Schéma récapitulatif de l'aménagement commercial en 2022

Champ: France, avis et décisions pris par les CDAC en 2022.
 Sources: DGE, fichier statistique de l'exploitation de la base administrative des avis et décisions pris par les CDAC et par la CNAC.
 Il y a eu en outre, en 2022, non repris dans ce schéma, 3 demandes irrecevables, 1 non-lieu à statuer, 19 recours irrecevables et 23 remontrances. Ces 46 projets concernaient une surface de 78 737 m².



2^e Partie

Actualité 2022

I. ARTIFICIALISATION DES SOLS ET AUTORISATION D'EXPLOITATION COMMERCIALE

À compter du 1^{er} semestre 2023 la CNAC analysera systématiquement les dossiers au regard de la nouvelle réglementation relative à l'artificialisation, applicable aux dossiers de demande déposés à compter du 15 octobre 2022.

Pour rappel, l'année 2021 avait été marquée par l'adoption de la loi « Climat et Résilience »², dont les dispositions sont inspirées des propositions de la Convention citoyenne pour le climat.

- L'article 215 de cette loi a posé un principe général : **l'interdiction de tout projet d'aménagement commercial qui aurait vocation d'engendrer une artificialisation des sols.**

Ce principe était cependant nuancé par la possibilité d'une **dérogation pour les projets artificialisant des sols mais présentant une surface de vente de moins de 10 000 m². Le pétitionnaire doit ainsi solliciter une telle dérogation en justifiant :**

- **du respect de deux critères cumulatifs**
 - o insertion en continuité avec les espaces urbanisés dans un secteur au type d'urbanisation adéquat ;
 - o et caractérisation des besoins du territoire ;

ET

- **de l'un des quatre critères alternatifs arrêtés par la loi :**
 - o insertion du projet dans le secteur d'intervention d'une opération de revitalisation de territoire ou dans un quartier prioritaire de la politique de la ville ;
 - o 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 compensation par la transformation d'un sol artificialisé en sol non artificialisé, au sens de l'avant-dernier alinéa de l'article L. 101-2-1 du Code de l'urbanisme ;
 - o insertion au sein d'un secteur d'implantation périphérique ou d'une centralité urbaine identifiés dans le document d'orientation et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale entré en vigueur avant le 23 août 2021 ou au sein d'une zone d'activité commerciale délimitée dans le règlement du Plan local d'urbanisme intercommunal entré en vigueur également avant le 23 août 2021.
- Par ailleurs, les projets entre 3 000 m² et 10 000 m² de surface de vente sont soumis pour avis conforme du préfet préalablement à la réunion de la CDAC.
- Enfin la loi a étendu à toutes les communes, quel que soit leur nombre d'habitants, la faculté de saisir d'elles-mêmes la CDAC concernant les projets dont la surface est comprise entre 300 m² et 1 000 m², dès lors que celui-ci engendre une artificialisation des sols.

L'année 2022 a quant à elle été marquée par l'entrée en vigueur du décret en Conseil d'État du 13 octobre 2022³ qui précise la mise en œuvre des dispositions contenues dans la loi « Climat et Résilience » et notamment celles des articles 215 et 216 de ladite loi.

² Loi n° 2021-1104 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets dite loi « Climat et Résilience » du 22 août 2021.

³ Décret n° 2022-1312 du 13 octobre 2022 relatif aux modalités d'octroi de l'autorisation d'exploitation commerciale pour les projets engendrant une artificialisation des sols.

Ce texte a permis l'entrée en vigueur définitive des nouvelles dispositions en matière d'artificialisation applicables aux autorisations d'exploitation commerciale. Celles-ci ont été intégrées dans le Code de commerce⁴ et le Code de l'urbanisme⁵,

Les principales modifications apportées au Code de commerce :

- un **nouvel article R. 752** : d'une part, cet article rappelle le principe général d'interdiction pour tout projet de nature à artificialiser des sols et d'autre part, il précise la définition de l'artificialisation : *« est considéré comme engendrant une artificialisation des sols un projet d'équipement commercial dont la réalisation engendre, sur la ou les parcelles cadastrales sur lesquelles il prend place, une augmentation des superficies des terrains artificialisés, au sens du neuvième alinéa de l'article L. 101-2-1 du Code de l'urbanisme, par rapport à l'état de ces mêmes parcelles à la date du 23 août 2021 »* ;
- **l'article R. 752-6 a été modifié** : ainsi, depuis le 15 octobre 2022, l'analyse d'impact, jointe au dossier de demande d'AEC et réalisée par un cabinet indépendant, doit comporter des éléments présentant les effets du projet en matière d'artificialisation des sols. Néanmoins des dérogations sont prévues : pour tout projet engendrant une artificialisation des sols, le porteur de projet peut solliciter une dérogation en justifiant des critères cumulatifs légaux susmentionnés et en s'appuyant notamment sur des éléments cartographiques ;
- un nouvel article **R. 752-10-1** : celui-ci prévoit une « **procédure d'avis conforme du préfet** » pour les projets d'une surface de vente comprise entre 3 000 m² et 10 000 m²⁶ ;
- **l'article R. 752-21** est modifié et mis en cohérence avec les nouvelles dispositions de l'article L. 752-4 du même code : toutes les communes ont désormais la faculté de saisir elles-mêmes la **commission départementale d'aménagement commercial (CDAC)** pour les projets dont la surface est comprise entre 300 m² et 1 000 m², dès lors que ceux-ci engendrent une artificialisation des sols⁷.

Les nouvelles dispositions en matière de lutte contre l'artificialisation des sols visent ainsi à mieux maîtriser l'étalement urbain sur les territoires, ce qui permet, *in fine*, de répondre aux engagements de la France en matière de préservation de la biodiversité et de protection de l'environnement.

Il est à noter que depuis plusieurs années et avant même l'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions, grâce aux nombreux critères légaux connexes à l'artificialisation que la Commission était d'ores et déjà chargée de prendre en considération, celle-ci s'est montrée précurseur en la matière.

Les commissions d'aménagement commercial examinent donc avec attention les effets des projets sur l'artificialisation des sols et leurs contrôles des projets commerciaux contribuent à **lutter contre l'étalement urbain** via les critères de compacité (3°, a de l'article R752-6) et d'appréciation de mesures propres à limiter l'imperméabilisation des sols (4°, d).

L'appréciation par les CDAC des effets des projets d'une part au vu de **l'animation du territoire**, et d'autre part au vu du **développement durable**, contribue également à la **lutte contre les émissions de gaz à effet de serre**.

Enfin, les commissions d'aménagement commercial veillent à une **meilleure gestion des eaux** dans le domaine commercial, véritable enjeu stratégique affirmé lors des **Assises de l'eau en 2019** et rappelé par le président de la République lors de la présentation du **plan « eau », le 30 mars 2023**.

⁴ Modifie les articles R752, R752-6, R752-7, R752-10-1, R752-13, R752-21 et R752-43-4 du Code de commerce.

⁵ Modifie l'article R423-13-2 du Code de l'urbanisme.

⁶ *op. cit.*, articles 3 et 4.

⁷ *op. cit.*, article 5.

II. POINT À DATE SUR LA PRISE EN COMPTE DES SURFACES DE VENTE

Pour les magasins ayant vocation à s'intégrer au sein d'un même et unique bâtiment n'accueillant aucune autre cellule commerciale, les porteurs de projets soumis à autorisation d'exploitation commerciale doivent dorénavant intégrer dans le calcul des surfaces de vente les surfaces affectées aux arrières-caisses et sas d'entrée.

Pour rappel

- L'article 3 de la loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 avait introduit la **notion de surface de vente comme étant l'élément fondamental déterminant l'application de la réglementation applicable en matière d'aménagement commercial**. Cependant, ce texte ancien ne définissait pas les contours de la surface de vente.
- Ainsi, une modification législative du régime applicable est intervenue via la loi n° 96-1181 du 30 décembre 1996. **Ce texte définit clairement la composante de la surface de vente** qui s'entend comme « *des espaces affectés à la circulation de la clientèle pour effectuer ses achats, de ceux affectés à l'exposition des marchandises proposées à la vente, à leur paiement, et de ceux affectés à la circulation du personnel pour présenter les marchandises à la vente* ».

Plus récemment, la **décision du Conseil d'État n°462720 « POULBRIC »** du 16 novembre 2022 a précisé le **statut juridique des « sas d'entrées » et des « lignes d'arrière caisse » au regard de la surface de vente d'une cellule commerciale**.

Aussi « *En dépit du fait qu'il n'accueillait aucune marchandise, le sas d'entrée, affecté à la circulation de la clientèle, doit être regardé comme affecté à la circulation de la clientèle pour effectuer ses achats et ainsi être intégré à la surface de vente retenue pour le calcul de la taxe sur les surfaces commerciales due.* »

Toutefois, l'exclusion de principe des « *mails des centres commerciaux desservant plusieurs commerces sous réserve que n'y soit exposée aucune marchandise destinée à la vente ; les sas d'entrée des magasins, s'ils n'accueillent pas de marchandises proposées à la vente* » (opérée par la circulaire du 16 janvier 1997) reste en vigueur.

III. 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'État
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'État
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



Annexe 1

Cartographie de l'activité des CDAC et de la CNAC en 2022

I. L'ACTIVITÉ DES CDAC EN 2022

Le nombre de projets examinés par les CDAC en 2022 est en augmentation.

Depuis 2020, avec l'assouplissement progressif des mesures de restriction mises en place pendant les périodes d'état d'urgence sanitaire, l'impact que l'épidémie de Covid-19 avait eu sur l'aménagement commercial faiblit progressivement.

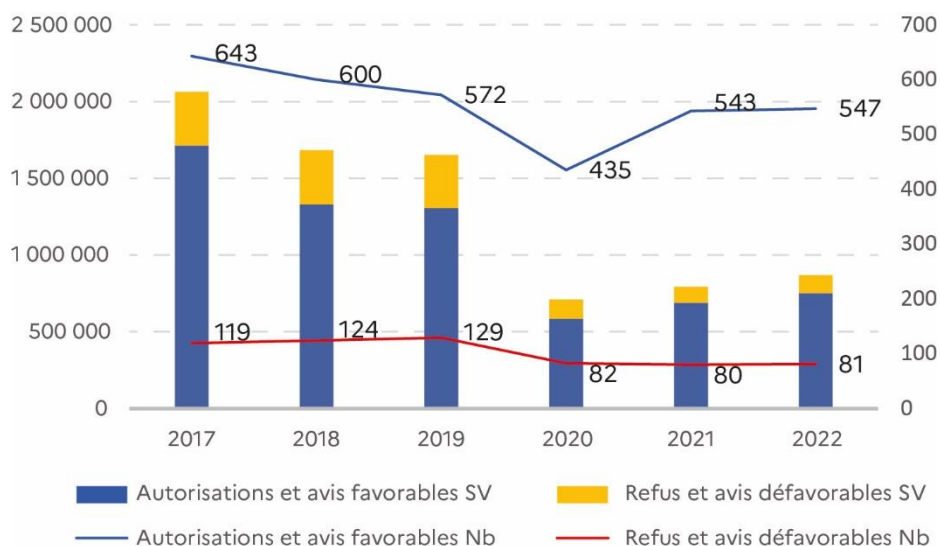
Tableau 1 - Avis / décisions des CDAC depuis 2017

| Année | Réunions | Autorisations et avis favorables | | Refus et avis défavorables | | Total | | Taux d'autorisation | |
|-------|----------|----------------------------------|-----------|----------------------------|---------|--------|-----------|---------------------|-----|
| | Nombre | Nombre | SV | Nombre | SV | Nombre | SV | Nombre | SV |
| 2017 | 643 | 643 | 1 712 354 | 119 | 352 283 | 996 | 2 064 637 | 88% | 83% |
| 2018 | 600 | 600 | 1 329 940 | 124 | 353 548 | 910 | 1 683 488 | 86% | 79% |
| 2019 | 572 | 572 | 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% |
| 2022 | 454 | 547 | 752 258 | 81 | 115 672 | 628 | 867 930 | 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.

Le tableau 1 illustre l'augmentation du nombre de projets examinés par les CDAC entre 2020 (année la plus faible observée) et 2022 : 628 au total, contre 517. La surface de vente examinée a quant à elle progressé de 9 % entre 2021 et 2022. Les CDAC se sont réunies 454 fois en 2022.

Graphique 1 - Évolution par année du nombre des avis/décisions ainsi que des surfaces de vente examinées par les CDAC



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.

Le graphique 1 représente l'évolution des décisions/avis des CDAC depuis 2017. Une légère tendance à la baisse du nombre d'autorisations/avis favorables se profile jusqu'en 2019. Le nombre de refus/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. Les années 2021

et 2022 marquent un rebond avec 628 décisions en 2022, mais ce chiffre reste inférieur aux années précédant 2020.

Tableau 2 - Surface moyenne des projets examinés par les CDAC (2017-2022)

| Année | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Surface moyenne des projets (m ²) | 2 073 | 1 850 | 2 002 | 1 513 | 1 386 | 1 456 |

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.

(Tableau 2) : la surface moyenne des projets examinés par les CDAC est inférieure à celle des années précédentes : en moyenne 1 456 m² contre 2 002 m² en 2019.

En 2022, les CDAC ont autorisé/ rendu un avis favorable sur 87 % des projets, représentant également 87 % des surfaces de vente sollicitées. Ce taux progresse par rapport à 2021 en nombre de projets mais est stable en surfaces autorisées.

En 2022, les CDAC ont rendu :

- **399 avis favorables** (PC-AEC) pour 635 529 m² et **53 avis défavorables** pour 88 693 m² de surfaces examinées ;
- **143 autorisations** (AEC) pour 109 248 m² et **17 refus** (16 554 m²) ;
- **16 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 10 425 m² et 5 avis favorables pour 7 481 m².

72 % des projets, représentant 83 % de la surface de vente totale examinée, ont été soumis aux CDAC dans le cadre d'un PC-AEC.

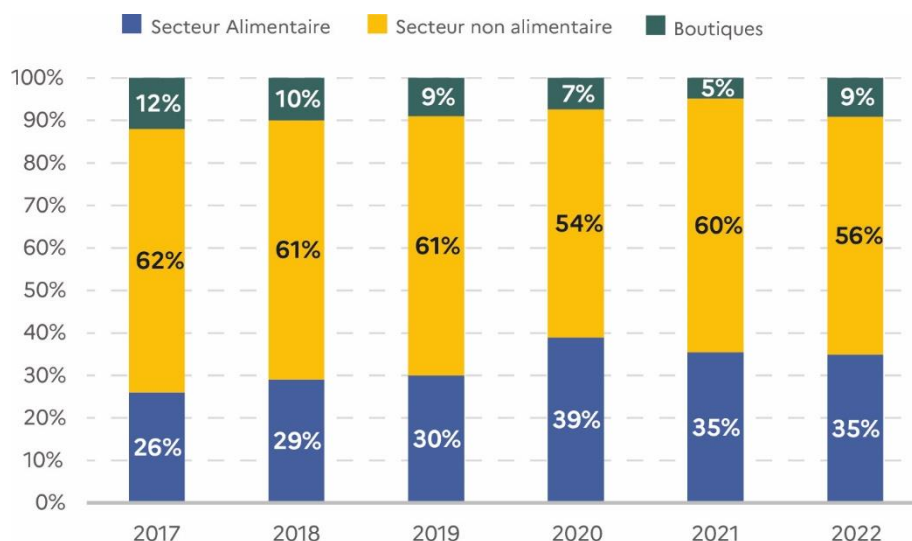
752 258 m² autorisés par les CDAC en 2022 : 56 % dans le secteur non alimentaire⁸, 35 % dans le secteur alimentaire⁹ et 9 % dans les boutiques

Le graphique 2 montre qu'en 2022, la répartition entre secteur alimentaire, non alimentaire et boutiques reste similaire¹⁰ aux années précédentes. Les surfaces autorisées par les CDAC en 2022 étaient à 56 % des surfaces du secteur non alimentaire, à 35 % des surfaces alimentaires et à 9 % des surfaces de boutiques.

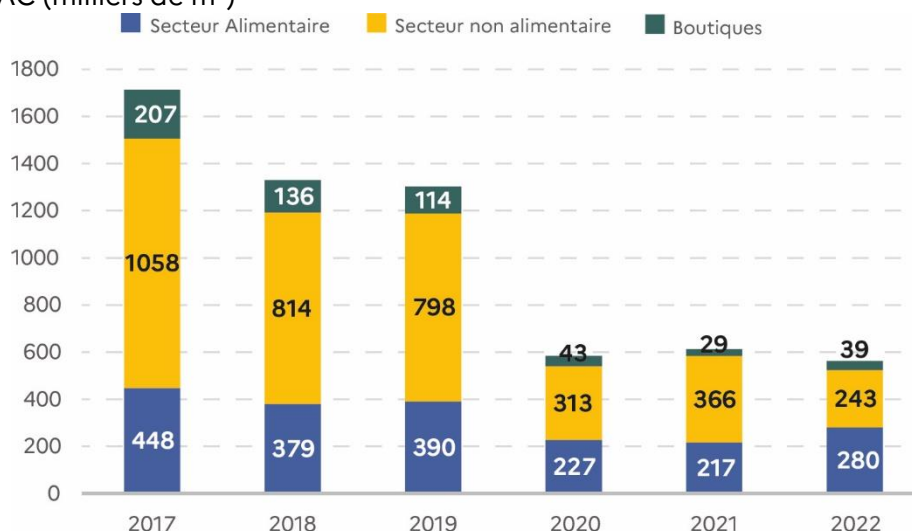
⁸« Les autres commerces de détail et les activités de prestation de services à caractère artisanal » au sens des dispositions de l'article R. 752-2 du Code de commerce.

⁹« Le commerce de détail à prédominance alimentaire » au sens des dispositions de l'article R.752-2 du Code de commerce.

¹⁰ Le secteur d'activité n'est pas déterminé dans 11 % des cas en nombre et des SV.

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

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 par secteur d'activité et par année de la surface de vente autorisée par les CDAC (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.

Le graphique 3 retrace l'évolution des surfaces de vente autorisées par les CDAC : en 2022 une baisse de 71 % relativement à l'année 2019 peut être observée dans le secteur non alimentaire. Les boutiques présentent des évolutions similaires avec une baisse de 65 %, alors que la baisse est plus limitée pour le secteur alimentaire avec 28 % de diminution des surfaces de vente autorisées.

Par type de projet

Tableau 3 : en 2022, 75 % des projets examinés par les CDAC concernent des ensembles commerciaux (93 % des surfaces de vente sollicitées) : 89 % ont été autorisés. Les *drives* représentent 5 % des projets examinés, avec un taux d'autorisation de 91 % ; les magasins représentent 20 % des projets (6 % des surfaces de vente sollicitées) et le taux d'autorisation est de 80 %. Au total, 87 % des projets comme 87 % des surfaces de ventes sollicitées ont été autorisés en CDAC.

Tableau 3 - Répartition par type de projet des avis/décisions pris par les CDAC en 2022

| Type de projet | Autorisations et avis favorables | | Refus et avis défavorables | | Total | | Taux d'autorisation | |
|---------------------|----------------------------------|---------|----------------------------|---------|--------|---------|---------------------|-----|
| | Nombre | SV | Nombre | SV | Nombre | SV | Nombre | SV |
| Drive | 29 | | 3 | | 32 | 0 | 91% | |
| Ensemble commercial | 420 | 713 875 | 53 | 96 300 | 473 | 810 175 | 89% | 88% |
| Magasin | 98 | 38 383 | 25 | 19 372 | 123 | 57 755 | 80% | 66% |
| Total | 547 | 752 258 | 81 | 115 672 | 628 | 867 930 | 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.

Par nature d'opération

Tableau 4 - La majorité des projets examinés par les CDAC en 2022 concerne des projets d'extensions de surfaces de vente déjà existantes (54% des dossiers, pour 46 % de la surface examinée). Ces projets ont bénéficié d'un taux d'autorisation de 89 % en nombre et de 88 % en surface.

Les projets de création représentent quant à eux 42 % des dossiers et 55 % des surfaces de vente examinées. Leur taux d'autorisation est plus faible : 83 %, en nombre et 86 % en surface.

Tableau 4 - Répartition par nature d'opération des avis/ décisions pris par les CDAC en 2022

| Opération | Autorisations et avis favorables | | Refus et avis défavorables | | Total | | Taux d'autorisation | |
|--|----------------------------------|---------|----------------------------|---------|-------|---------|---------------------|------|
| | Nbre | SV | Nbre | SV | Nbre | SV | Nbre | SV |
| Création | 219 | 406 272 | 45 | 67 817 | 264 | 474 089 | 83% | 86% |
| Extension | 306 | 350 415 | 36 | 47 855 | 342 | 398 270 | 89% | 88% |
| Modification substantielle ¹¹ | 14 | 5 701 | 0 | 0 | 14 | 5 701 | 100% | 100% |
| Autre ¹² | 8 | -10 130 | 0 | 0 | 8 | -10 130 | 100% | 100% |
| Total | 547 | 752 258 | 81 | 115 672 | 628 | 867 930 | 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.

II. CARTOGRAPHIE DE L'ACTIVITÉ DES CDAC EN 2022

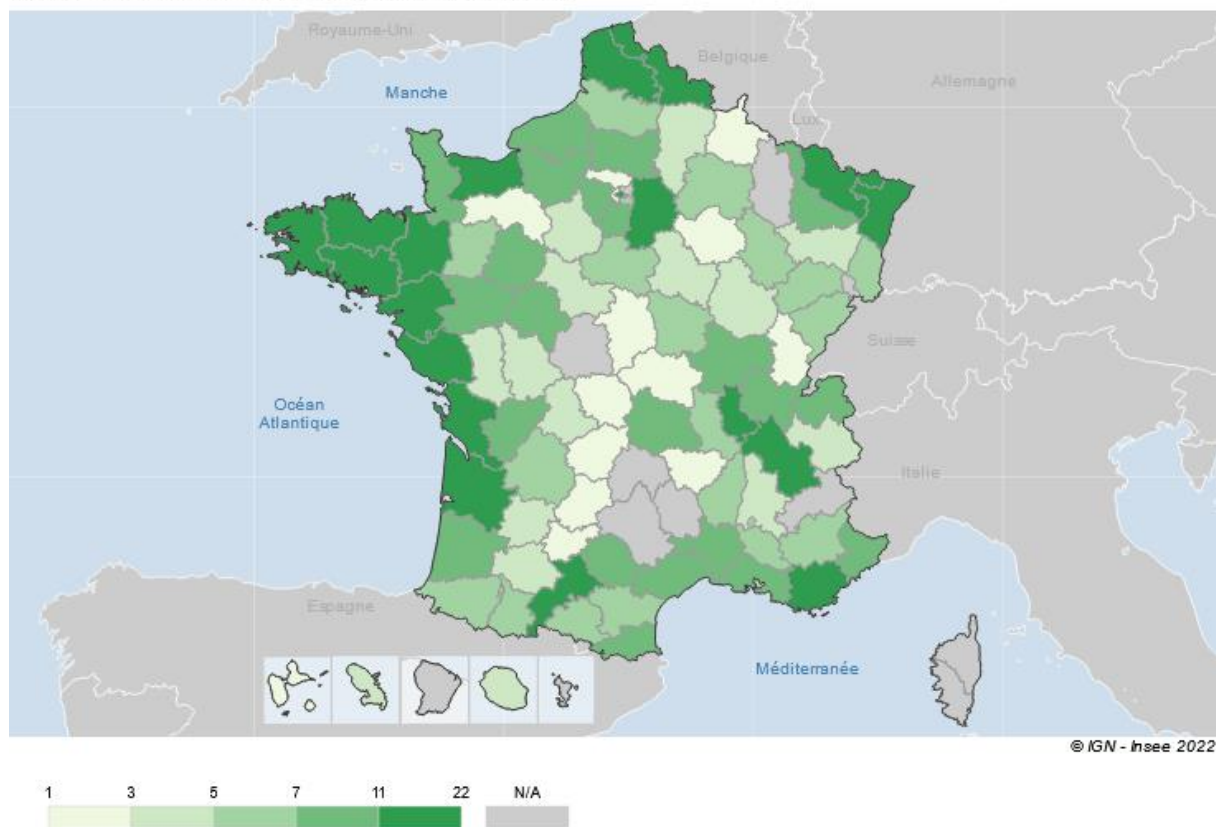
La carte 1 présente une répartition par département du nombre de projets examinés par les CDAC en 2022. Les CDAC ayant examiné le plus grand nombre de dossiers se trouvent dans les départements côtiers de l'Atlantique (Finistère, Morbihan, Côtes d'Armor, Ille-et-Vilaine, Loire-Atlantique, Vendée, Charente-Maritime, Gironde), mais également dans des zones proches de Lille (Nord et Pas-de-Calais), de Lyon-Grenoble (Rhône et Isère), Strasbourg (Bas-Rhin et Moselle), Caen (Calvados), Toulon (Var) et Toulouse (Haute-Garonne).

¹¹ L'article L. 752-15 du Code de commerce dispose qu'« une nouvelle demande est nécessaire lorsque le projet, en cours d'instruction ou lors de sa réalisation, subit, du fait du pétitionnaire, des modifications substantielles au regard des critères énoncés à l'article L. 752-6. Lorsqu'elle devient définitive, l'autorisation de modifier substantiellement le projet se substitue à la précédente autorisation d'exploitation commerciale accordée pour le projet ».

¹² Correspond à l'ensemble des autres projets mentionnés à l'article L. 752-1 du Code de commerce (changement de secteur d'activité, etc.)

Carte 1 - Répartition par département du nombre de projets examinés par les CDAC en 2022

Nombre de projets examinés par les CDAC en 2022 - Source :

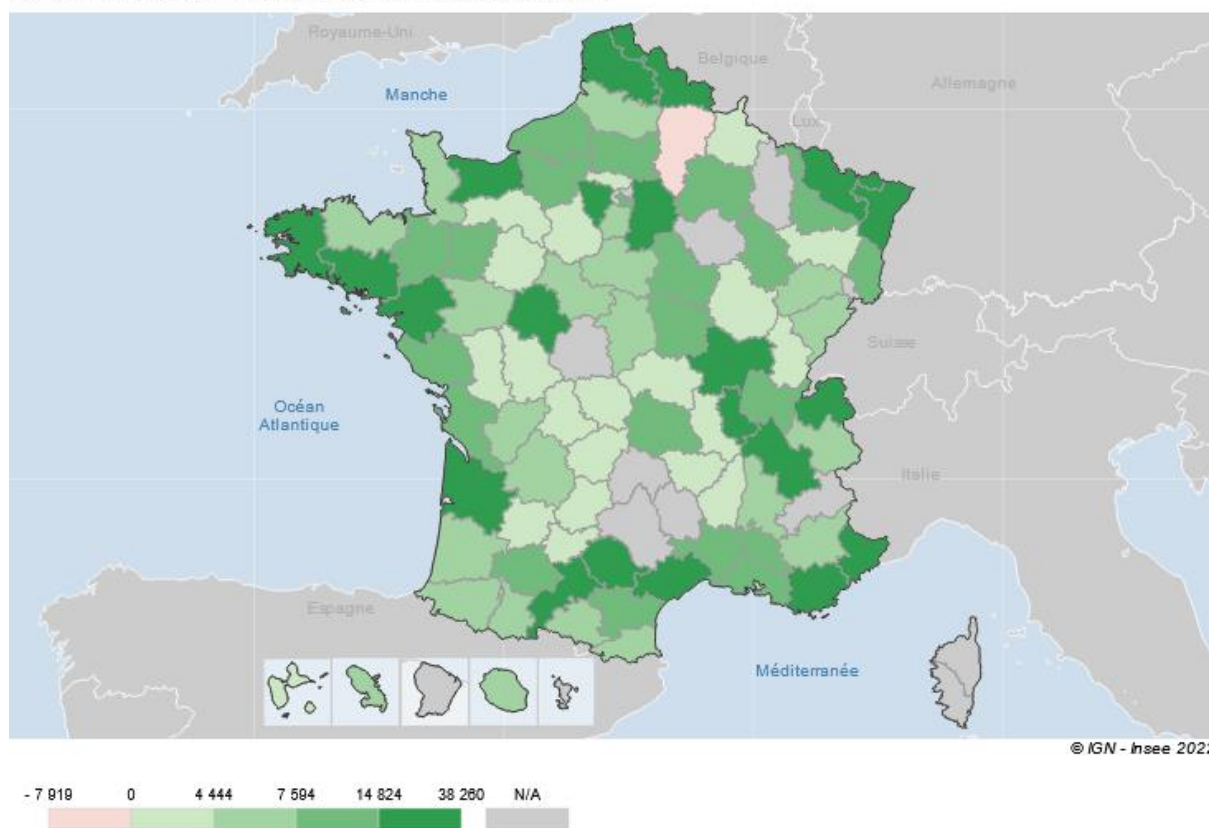


Champ : France. Source : DGE, fichier statistique issu de l'exploitation de la base administrative des avis et décisions pris par les CDAC.

La carte 2 présente la répartition par département des surfaces de vente examinées par les CDAC en 2022. Les CDAC ayant examiné les plus importantes surfaces de vente sont dans les départements à proximité des métropoles de Lille (Nord et Pas-de-Calais), Strasbourg (Bas-Rhin et Moselle), Caen (Calvados), Tours (Indre-et-Loire), Bordeaux (Gironde), Toulouse-Montpellier (Haute-Garonne, Tarn, Hérault), Lyon-Grenoble (Ain, Rhône, Isère), mais aussi entre le Var et les Alpes-Maritimes, entre le Finistère et la Loire-Atlantique, en Savoie, en Seine-et-Marne et dans les Yvelines.

Carte 2 - Répartition par département des surfaces de vente examinées par les CDAC en 2022

Surface de vente examinée par les CDAC en 2022 (m2) - Source :

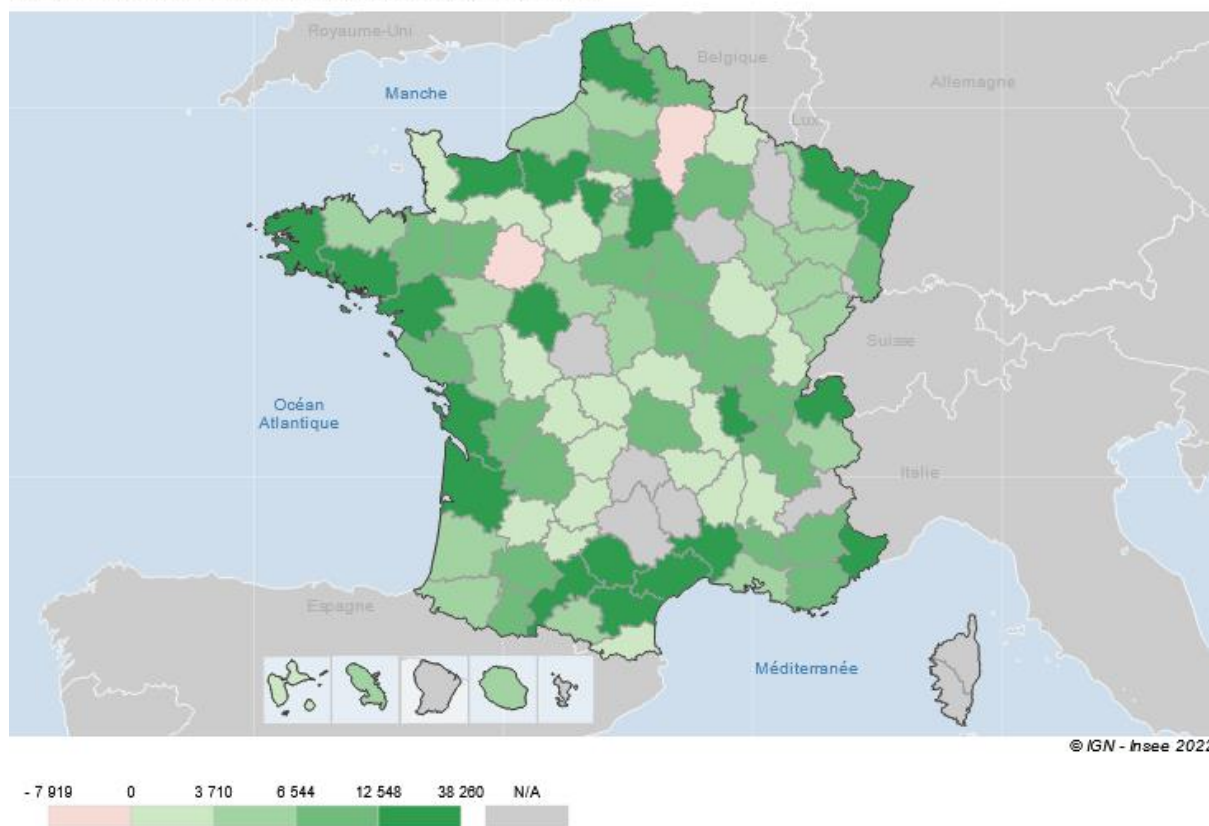


Champ : France. Source : DGE, fichier statistique issu de l'exploitation de la base administrative des avis et décisions pris par les CDAC

Note : La surface de vente négative apparaissant pour l'Aisne est due à un examen de fermeture d'un ensemble commercial avant changement d'activité.

Carte 3 - Répartition par département des surfaces de vente acceptées par les CDAC en 2022

Surface de vente acceptée par les CDAC en 2022 (m2) - Source :



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

Note : Les surfaces de vente négatives apparaissant pour deux départements sont dues à des autorisations de fermeture d'ensembles commerciaux avant changements d'activités.

La carte 3, qui présente la répartition par département des surfaces de vente acceptées par les CDAC en 2022, est assez similaire à la carte 2.

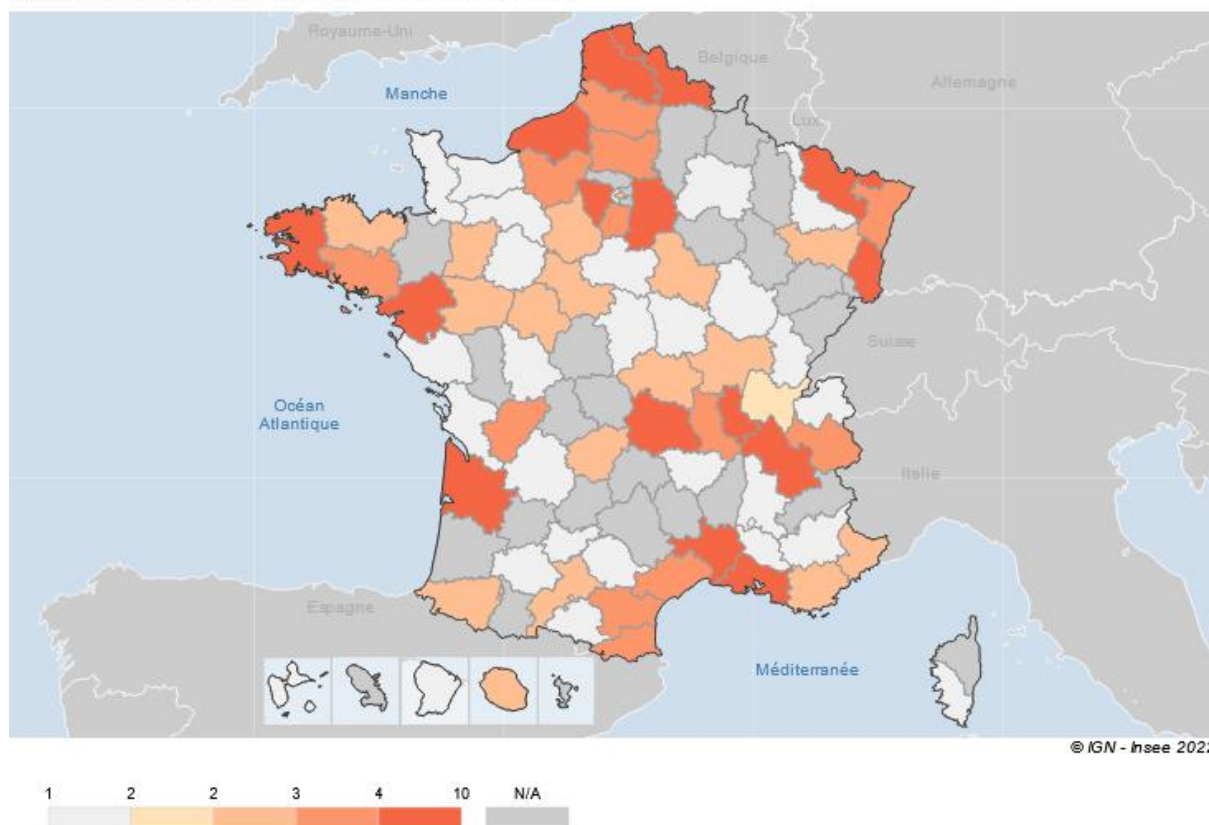
Les CDAC ayant accepté les plus importantes surfaces de vente se trouvent dans les départements de la Charente-Maritime, de la Gironde, entre le Calvados et les Yvelines, entre le Finistère et la Loire-Atlantique, la Haute-Garonne et dans les départements du Gard, de l'Hérault, de l'Aude, du Pas-de-Calais, de la Seine-et-Marne, de la Moselle, le Bas-Rhin, l'Indre-et-Loire, le Rhône, la Savoie et les Alpes-Maritimes.

III. CARTOGRAPHIE DE L'ACTIVITÉ DE LA CNAC EN 2022

La carte 4 présente, par départements, le nombre de dossiers examinés en 2022, par la CNAC. Les départements pour lesquels le plus grand nombre de dossiers a été examiné par la CNAC sont principalement les départements du Nord, Pas-de-Calais, Loire-Atlantique, Gironde, Gard, Bouches-du-Rhône, Puy-de-Dôme, Finistère, Seine-Maritime, Moselle, Haut-Rhin, Seine-et-Marne et Yvelines.

Carte 4 - Répartition par département du nombre de dossiers examinés par la CNAC en 2022

Nombre de dossiers examinés par la CNAC en 2022 - Source :

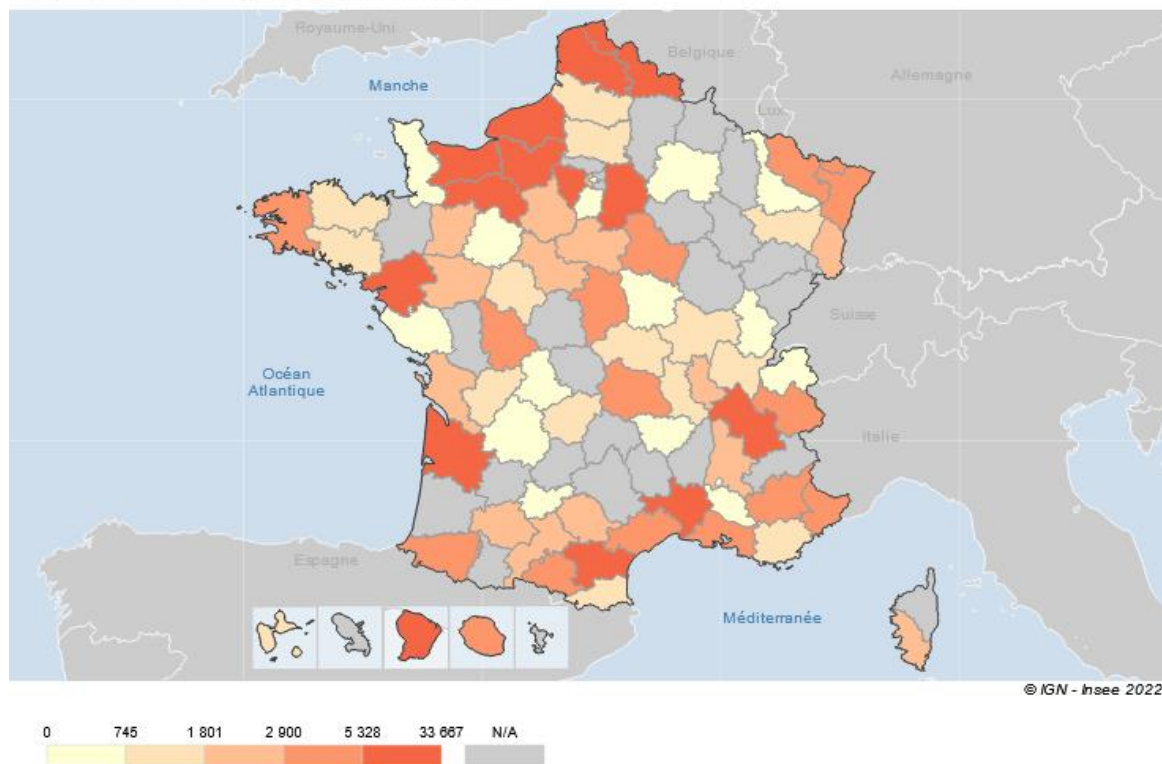


Champ : France. Source : DGE, fichier statistique issu de l'exploitation de la base administrative des avis et décisions pris par la CNAC, hors réexamens et revoyures

La carte 5 permet de classer les départements selon les surfaces de vente correspondantes, examinées par la CNAC en 2022. Les départements dans lesquels les plus importantes surfaces de vente ont été examinées sont le Nord, le Pas-de-Calais, la Seine-Maritime, l'Eure, le Calvados, la Seine-et-Marne, les Yvelines, la Loire-Atlantique, la Gironde, l'Aude, le Gard, l'Isère et la Guyane.

Carte 5 - Répartition par département des surfaces de vente examinées par la CNAC en 2022

Surfaces examinées par la CNAC en 2022 (m2) - Source :

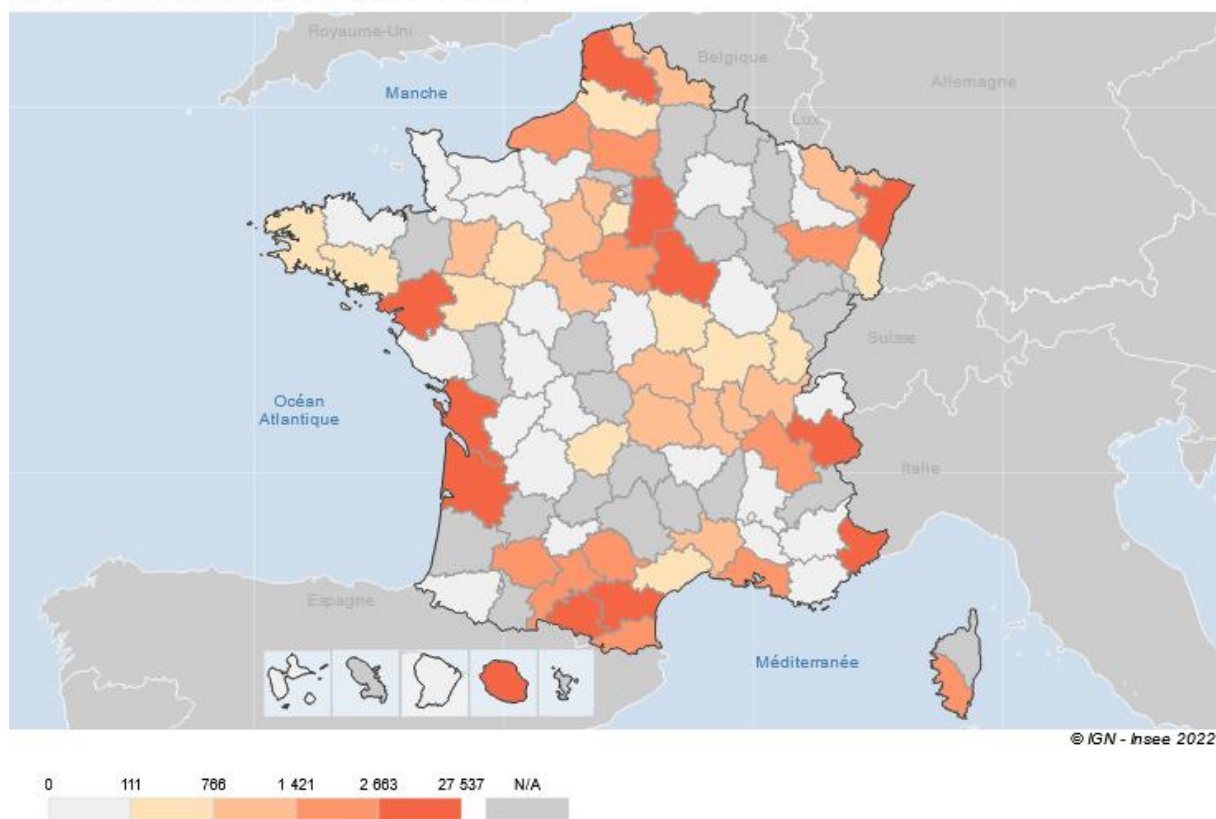


Champ : France. Source : DGE, fichier statistique issu de l'exploitation de la base administrative des avis et décisions pris par la CNAC, hors réexams et revoyures.

La carte 6 présente par département les surfaces de vente autorisées par la CNAC en 2022. Les plus importantes surfaces de vente autorisées l'ont été dans le Pas-de-Calais, le Bas-Rhin, la Seine-et-Marne, l'Yonne, la Loire-Atlantique, la Charente-Maritime, la Gironde, l'Ariège, l'Aude, les Alpes-Maritimes, la Savoie et la Réunion.

Carte 6 - Répartition par département de la surface de vente acceptée par la CNAC en 2022

Surfaces acceptées par la CNAC en 2022 (m2) - Source :



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 revoyure.

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 |



Annexe 2

La procédure devant la 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.

En cas de demande d'autorisation d'exploitation commerciale (AEC) simple, les CDAC comme la CNAC rendent une décision (refus / autorisation).

En cas de permis de construire valant AEC (PC/AEC), les CDAC comme la CNAC rendent des avis (favorable / défavorable).

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

À ce titre, en 2022, les cours administratives d'appel (CAA) ont rappelé :

- « Le projet litigieux consiste en la démolition du magasin Mr Bricolage et sa reconstruction en bord de parcelle avec une extension de 2 403 m² de surface de vente, correspondant à la **régularisation de 956 m² déjà exploités depuis 2008, dans le cadre des mesures transitoires intervenues après la loi du 4 août 2008** de modernisation de l'économie et une extension nette de 1 447 m² de surface de vente par la transformation d'une friche voisine, laissée par l'abandon des anciennes serres municipales.... Dans ces conditions, si le projet aura pour effet d'accroître sa surface de vente il n'aura, en revanche, qu'un effet limité sur l'animation du centre-ville à proximité duquel il sera réalisé. Enfin, **si la société A*** fait valoir que la zone de chalandise est déjà pourvue de plusieurs magasins de bricolage** puisqu'existe sur le seul territoire de la commune un B*** et une offre complémentaire en bricolage et sur les segments de la décoration, la jardinerie, l'animalerie et vente de matériaux de construction, **cette circonstance n'entraîne pas, en tout état de cause, d'effets négatifs sur l'animation du centre-ville** »¹³ ;
- « Si la société *** soutient que le projet, déconnecté des centralités, portera concurrence aux commerces du centre-ville, il ressort des pièces du projet que la commune d'H*** affiche un taux de vacance commerciale nul, que les communes voisines affichent un taux de vacance commerciale faible et que l'offre commerciale en centre-ville reste faible. La requérante ne peut en outre utilement invoquer la présence d'autres drives à proximité, dès lors que **la densité en équipements commerciaux n'est plus un critère d'examen de la demande d'autorisation d'exploitation**

¹³ CAA Nantes, 6 mai 2022, n°21NT00233.

commerciale. Dans ces conditions, il n'apparaît pas que le projet serait de nature à porter atteinte au commerce de centre-ville et à la vie urbaine »¹⁴ ;

- « Il ressort des pièces du dossier que le projet consiste à créer une jardinerie sur un site situé à environ 1km du centre-ville de V*** et à 4 km de celui de N***. Si la requérante soutient que le projet serait de nature à porter atteinte à l'animation de la vie urbaine de la zone de chalandise, en raison de la baisse démographique et d'un taux de vacance commerciale de 18 % en centre-ville de la commune d'implantation et de la mise en œuvre d'une opération de revitalisation du territoire dans la communauté d'agglomération de N***, il ne ressort toutefois pas des éléments produits que l'offre de végétaux, constituant, avec l'animalerie, l'essentiel de l'activité de la future jardinerie, serait, en tout état de cause, de nature à concurrencer significativement ou à priver durablement de clientèle les petits commerces, tels qu'épiceries fines ou même fleuristes, situés en centre-ville de N***, de V***, ou d'une autre commune de la zone. **Il n'est dès lors pas démontré que la Commission nationale d'aménagement commercial aurait commis une erreur d'appréciation en estimant que le projet, dont la légalité ne saurait être soumise à l'existence d'une éventuelle sous-densité commerciale, ne porterait pas atteinte à la vitalité des centres-villes environnants »**¹⁵.

I. 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 plusieurs fois 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.** »¹⁶ ;

¹⁴ CAA Douai, 7 juin 2022, n° 20DA01557.

¹⁵ CAA Lyon, 9 juin 2022, n° 20LY03213.

¹⁶ CE, 11 février 2015, n° 370089 ; 3 avril 2015, n° 372435.

- « 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. »¹⁷

B. La procédure devant la CNAC

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

- **une juridiction :** en conséquence, la procédure suivie devant la Commission n'est pas soumise aux dispositions 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. »¹⁸ ;
- **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 :

- « Aux termes du second alinéa de l'article L. 752-20 du Code de commerce :
« **Les décisions de la commission nationale (...) doivent être motivées conformément aux articles L. 211-2 à L. 211-7 du Code des relations entre le public et l'administration** »¹⁹ ;

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**

¹⁷ CE, 2 mars 2015, n° 358179.

¹⁸ CE, 17 avril 2015, n° 374325.

¹⁹ CAA Marseille, 17 novembre 2022, n°21MA04984.

objectifs et critères d'appréciation fixés par les dispositions législatives applicables ; qu'en l'espèce, la Commission nationale a satisfait à cette obligation. »²⁰ ;

- « **L'obligation de motivation** prévue par ces dispositions **n'implique pas que la Commission nationale d'aménagement commercial 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. »²¹ ;

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 :

- Selon une jurisprudence du Conseil d'État toujours en vigueur, « **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 ». ²²
- En 2022, les CAA s'inscrivent dans cette interprétation.

« **Il ne résulte d'aucune disposition législative ou réglementaire ni d'aucun principe que les décisions de la CNAC devraient comporter des mentions attestant de la convocation régulière de ses membres ou de l'envoi dans les délais de l'ordre du jour et d'autres documents.** »²³ ;

« Les membres de la CNAC ont été convoqués le 8 janvier 2020 à la séance du 23 janvier suivant devaient examiner la demande en cause. **La circonstance que le courrier de convocation ait été signé par le secrétaire**, conformément à l'article 13 du règlement intérieur de la CNAC, **n'est pas de nature à établir que le président n'aurait pas décidé de la convocation.** (...) En outre cette convocation précisait que les documents prévus par l'article R. 752-35 seraient mis à la disposition des membres de la commission sur la plate-forme de téléchargement 5 jours au moins avant la tenue de la séance. Dans ces conditions, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article R. 752-35 du Code de commerce doit être écarté »²⁴ ;

« **Les membres de la Commission nationale d'aménagement commercial, ont été destinataires simultanément** le 6 novembre 2019, par l'application www.e-convocations.com, **d'une convocation en vue de la séance de la Commission du 21 novembre 2019**, au cours de laquelle celle-ci devait examiner le projet de création par la SAS S*** d'un ensemble commercial à M***. Cette convocation était assortie de l'ordre

²⁰ CE, 11 février 2015, n° 370329.

²¹ CAA Marseille, 17 novembre 2022, n°21MA04984.

²² CE, 2 mars 2015, n° 358179.

²³ CAA Marseille, 21 mars 2022, n°22MA00015.

²⁴ CAA Bordeaux, 22 septembre 2022, n° 20BX02886, 20BX02775.

du jour de cette séance et précisait que les documents visés à l'article R. 752-35 du Code de commerce seraient disponibles, au moins cinq jours avant la tenue de la séance, sur la plateforme de téléchargement. Il n'est ni établi, ni même allégué que les membres de la Commission n'auraient pas été mis en mesure d'accéder par ces moyens aux documents en cause dans le délai prévu par l'article R. 752-35 du Code de commerce. La société requérante n'est dès lors pas fondée à soutenir que la procédure prévue par cet article n'aurait pas été respectée »²⁵.

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 ;

II. LA SAISINE DE LA CNAC

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

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. Ainsi, 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.

Dans la pratique, les recours exercés par le porteur de projet auprès de la CNAC concernent principalement les refus ou avis défavorables des CDAC (en 2022, 15 recours demandeurs).

En cas d'autorisation (AEC simple) ou d'avis favorable (PC/AEC) de la CDAC, la Commission nationale peut être également saisie par toute personne justifiant d'une qualité lui donnant intérêt à agir. Le requérant doit dans ce cas 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 2022, la Commission a déclaré irrecevables 22 recours.

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 la décision /avis émis par la CDAC.

En 2022, la Commission a utilisé cette faculté d'auto-saisine sur 5 dossiers.

²⁵ CAA Nancy, 10 février 2022, n°20NC00514.

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 l'avis /décision 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 l'avis / décision/ avis de la CDAC pour les autres personnes mentionnées à l'article L. 752-17 du Code de commerce.

En 2022, la CNAC a été saisie d'un recours tardif, déclaré irrecevable.

C. L'obligation de notifier son recours

Le requérant, s'il est distinct du demandeur, doit lui notifier son recours dans les 5 jours suivant son dépôt auprès du secrétariat de la CNAC. À défaut d'accomplissement de cette formalité, le recours est irrecevable : il doit être rejeté par la CNAC (cf. article R. 752-32 du Code de commerce).

En 2022, la CNAC a été saisie d'un recours, déclaré irrecevable, 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 :

1. Désistement du requérant

Le requérant retire son recours, c'est-à-dire qu'il en dessaisit la CNAC. Ce désistement emporte extinction de l'action.

Le désistement doit intervenir dans les deux premiers mois suivant 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.

2. Non-lieu à statuer

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

En 2022, la CNAC a rendu un non-lieu à statuer.

3. Renonciation à projet

Le pétitionnaire déclare officiellement à la CNAC renoncer au bénéfice de l'autorisation / l'avis favorable émis par la CDAC, dont la CNAC est saisie dans le cadre d'un recours. Cette renonciation est adressée au secrétariat de la Commission par lettre recommandée avec accusé de réception, (elle n'a pas besoin d'être motivée).

La CNAC prend acte de cette renonciation et celle-ci annule de facto l'avis / décision de la CDAC.

23 renonciations à projet ont été actées en 2022.

III. L'INSTRUCTION DES RECOURS DANS UN DÉLAI DE 4 MOIS

Au plus tard, 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 »²⁶, plus précisément par le pôle « aménagement commercial » de la Direction générale des entreprises²⁷ (DGE) animé par Mme Nathalie CLÉMENT (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 à partir du dossier communiqué par le secrétariat de la CDAC (dossiers de demande et analyse d'impact notamment), des moyens développés par le ou les requérant(s) et des réponses apportées en cours d'instruction par le pétitionnaire.

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.

Des demandes de pièces complémentaires sont faites lorsque le dossier du pétitionnaire n'est pas suffisamment complet, notamment sur la qualité des visuels montrant l'insertion du projet dans son environnement.

Le projet ne doit pas être substantiellement modifié entre son passage devant la CDAC et son passage devant la CNAC car 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 qui contribuent à rendre le projet plus performant notamment dans le domaine environnemental (pour exemple : 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. Ainsi, **il est demandé aux porteurs de projets d'exposer très clairement les modifications qu'ils apportent à leur projet dans un dossier additif.** Ce dernier doit être adressé au secrétariat de la CNAC, préalablement à la séance au cours de laquelle le projet est examiné, avec, le cas échéant, les documents produits à l'appui de la demande de modification du permis de construire.

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

À la date de publication du rapport d'activité, 10 chargés de mission élaborent les rapports d'instruction au sein du bureau de l'aménagement commercial de la DGE : Mme Karima BENALI-KERROUMI, Mme Jamila BOUBDARA, Mme Rym CHERIFI, M. Mehdi CHERMITTI, Mme Paola FONTANILLES, M. Jérémy KUMIELAN, Mme Lucie HUGUET, Mme Elisabeth KOMLAN, M. Emmanuel MARC, M. Olivier MEUNIER. Les chargés de mission répondent également aux questions juridiques transmises par les secrétariats des commissions départementales d'aménagement commercial.

Le pôle de l'aménagement commercial dispose également d'un greffe composé de 3 personnes : Mme Delphine CHAUVIN, Mme Alexandra PATTU, Mme Marie-Denise RAPHAN.

²⁶ Article R. 751-10 du Code de commerce.

²⁷ Ministère de l'Économie, des Finances, de la Souveraineté industrielle et numérique.

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.

IV. LA PRÉSENTATION DE DOSSIERS COMPLETS

La liste des pièces constitutives du dossier du pétitionnaire est codifiée aux articles R. 752-6 et R. 752 7 du Code de commerce. Les dossiers doivent être complets dès leur dépôt au secrétariat de la CDAC. Le secrétariat de la CNAC, lors de l'instruction du projet, ne doit avoir, en principe, qu'à demander un complément d'information mineur.

Les lacunes des dossiers portent le plus souvent sur :

- **l'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 les modes doux.** Il appartient au pétitionnaire de démontrer, par la production d'actes juridiques (délibérations de collectivités locales ou EPCI, conventions de cofinancement...) 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.

V. 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, de la Souveraineté industrielle et numérique. Elle ne se réunit pas en août.

Pour chaque dossier inscrit à l'ordre du jour, la Commission entend le rapport du secrétaire et rapporteur de séance. À la date de publication du rapport d'activité, les rapporteurs auprès de la CNAC sont Mme Nathalie CLÉMENT, M. Jérémy KUMIELAN et M. Emmanuel MARC.

A. L'audition des parties par la Commission

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

Cependant, elles 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, le ou les requérant(s), éventuellement accompagné(s) de leurs conseils et des élus locaux défavorables au projet dans un premier temps ;
- puis les porteurs de projets éventuellement accompagnés de leurs conseils et des élus locaux favorables au projet.

Lorsque la CDAC s'est prononcée défavorablement sur le projet, la Commission reçoit tout d'abord le porteur de projet qui a introduit le recours ; celui-ci peut éventuellement être accompagné d'élus favorables au projet ; les élus s'opposant au projet peuvent également être auditionnés.

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.

À la fin des auditions, le commissaire du Gouvernement présente oralement aux membres de la Commission nationale les avis des ministres chargés de l'urbanisme et du commerce. Il expose ensuite 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. Néanmoins, le sens de l'avis est mentionné au compte-rendu de la séance.

Le commissaire du Gouvernement auprès de la Commission est le directeur général des entreprises ou son représentant. À la date de publication du rapport d'activité, il s'agit de Mme Marie de BOISSIEU, Mme Catherine DEVAUX et M. Renaud RICHE.

C. Le délibéré

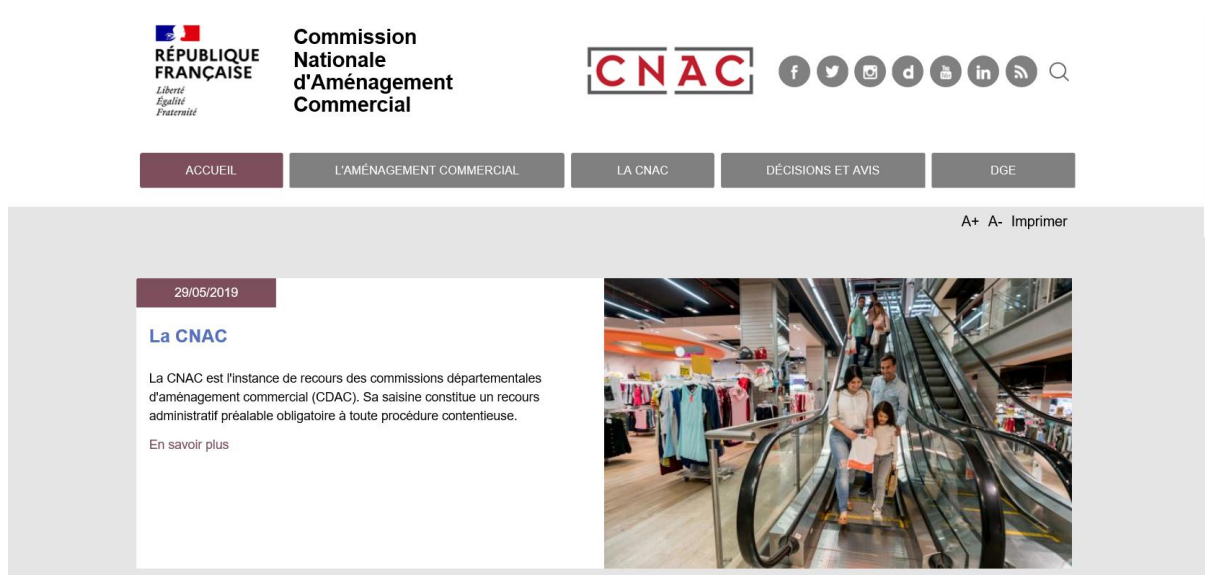
Lorsque la Commission a pris connaissance des avis des ministres et du commissaire du Gouvernement, la présidente ouvre le délibéré. Les échanges verbaux entre membres sont clôturés par un tour de table : chaque membre fait alors part de son vote sur le projet examiné (favorable, défavorable ou abstention). La présidente vote en dernier lieu et, en cas de partage de voix, la sienne est prépondérante.

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

Cette information est toutefois donnée à titre indicatif. Seuls les décisions ou avis signés de la présidente de la CNAC font foi.



B. La notification dans le délai d'un mois

L'avis / décision, signé par la présidente, fait état du nombre de votants et du décompte des votes (favorable/ défavorable/ abstention)

Cet avis / décision est notifié par le secrétariat de la Commission dans le délai réglementaire d'un mois suivant la séance de la CNAC (article R. 752-39 du Code de commerce). Les notifications se font par lettre recommandée avec accusé de réception et sont adressées au pétitionnaire, au requérant, à la préfecture et à la mairie du lieu d'implantation du projet.

VII. LA DÉMATÉRIALISATION CROISSANTE DE LA PROCÉDURE

A. L'instruction

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

B. La séance

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

Les convocations des parties auditionnées se font également par voie dématérialisée.



Annexe 3

**Application des critères
du Code de commerce en 2022**

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.

I. 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.

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

Pour les territoires non couverts par un SCoT et non ouverts à l'urbanisme avant le 4 juillet 2003, la CNAC demande au porteur du projet la preuve de l'existence d'une dérogation préfectorale prévue à l'article L. 142-5 du Code de l'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, comme cela a été rappelé récemment par le CAA de Nantes**.

*« La SAS M*** ne peut utilement se prévaloir de l'exception d'illégalité du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du *** au motif que son document d'orientations et d'objectifs (DOO) interdit les hypermarchés à dominante alimentaire de plus de 2 500 m² en méconnaissance du droit de l'Union européenne en ce qu'une telle interdiction constitue une atteinte discriminatoire et disproportionnée à la liberté d'établissement, dès lors qu'il ressort des termes de la décision attaquée que la CNAC ne s'est pas fondée directement sur ces dispositions mais s'est appuyée sur l'intention des élus locaux ressortant desdites dispositions de maintenir un équilibre entre les commerces de proximité installés dans les centres-villes et les enseignes alimentaires installées en périphérie. Au demeurant, l'objectif ainsi exprimé dans le SCoT, qui tend à préciser l'implantation préférentielle des équipements commerciaux eu égard à leur taille en considération des exigences d'aménagement du territoire, pouvait être inclus dans le schéma de cohérence territoriale sans porter atteinte à la liberté d'établissement, dès lors qu'il constitue une orientation générale d'organisation de l'espace préservant une appréciation de compatibilité par rapport à l'objectif. »²⁸*

²⁸ CAA Nantes, 18 novembre 2022, n° 21NT01301.

B. Selon une jurisprudence constante, la CNAC est compétente pour examiner la compatibilité des projets aux documents d'urbanisme opposables

Il s'agit d'effectuer un contrôle de compatibilité et non de conformité.

1. Un principe affirmé par le Conseil d'État :

- « 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** »²⁹.

2. Un principe réaffirmé de manière constante par les CAA :

- « Considérant que **le projet de la SAS S*** n'était pas incompatible avec les orientations et objectifs du schéma de cohérence territoriale S***** dès lors que les zones d'activités économiques, en principe réservées à l'accueil des entreprises artisanales et industrielles, peuvent muter en zones commerciales et qu'il ressortait des pièces du dossier que la ZAC des S*** était appelée à devenir une zone mixte d'habitat et de commerce de proximité. »³⁰ ;
- « Considérant que si le projet ne s'implante pas dans une centralité commerciale urbaine et se trouve en entrée de ville, il ressort des pièces du dossier que le secteur regroupe des activités économiques et quelques activités commerciales. **Par ailleurs, les orientations précitées sur la taille du drive et son implantation sont formulées d'une façon peu contraignante.** Enfin, alors que le projet vise à réhabiliter les

²⁹ CE, 11 octobre 2017, n° 401807-401809.

³⁰ CAA Nancy, 10 février 2022, n° 20NC00514.

bâtiments existants d'une friche industrielle, le DOO a également pour **objectif** de réduire l'impact foncier du développement économique et commercial en privilégiant des localisations dans le tissu urbain existant. Dans ces conditions, **le moyen tiré de l'incompatibilité du projet avec les orientations du DOO du SCoT doit être écarté.** »³¹ ;

- « **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. »³² ;
- « Il appartient aux commissions d'aménagement commercial, pour l'application de ces dispositions, **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**. Il leur appartient d'apprécier la compatibilité du projet avec les orientations générales du schéma de cohérence territoriale prises dans leur ensemble, y compris celles se présentant formellement comme régissant des actes distincts des autorisations d'exploitation commerciale, tels que par exemple des documents d'urbanisme. »³³ ;
- « En vertu de l'article L. 142-1 du Code de l'urbanisme, les permis de construire tenant lieu d'autorisation d'exploitation commerciale prévus à l'article L. 752-6 du Code de commerce doivent être compatibles avec le document d'orientation et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale. **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.** »³⁴.

C. En 2022, à titre d'exemples, la CNAC a ainsi examiné avec soin la compatibilité des projets avec les documents d'urbanisme opposables

1. Ainsi, en 2022, la Commission a apprécié favorablement la compatibilité de certains projets avec les documents d'urbanisme opposables :

- « Considérant que **le projet respecte les orientations du SCoT** de l'agglomération l*** **qui préconise de « garantir au niveau de chaque quartier ou de chaque commune, une offre commerciale et de services apte à satisfaire les besoins d'achat du**

³¹ CAA Douai, 7 juin 2022, n° 20DA01558.

³² CAA Douai, 7 juin 2022, n° 20DA01529.

³³ CAA Nancy, 30 juin 2022, n° 19NC03004.

³⁴ CAA Toulouse, 23 juin 2022, n° 20TL22862.

quotidien réalisables en modes doux sur de courtes distances » (CNAC, 10 février 2022, D 03601 69 21RT01/02/03) ;

- « Considérant que **le projet est compatible avec les dispositions du SCoT du Pays M*** du M*** qui prévoit que le développement du commerce doit intervenir prioritairement dans les centres-villes et les enveloppes urbaines existantes** ; que si le projet est situé à environ 3,5 km du centre-ville de C***, il s'implante dans le tissu urbain de la commune, au cœur de zones d'habitat de celle-ci ; que les habitations les plus proches sont d'ailleurs mitoyennes au projet » (CNAC, 24 février 2022, P 0 3679 62 21RT01/02) ;
- « Considérant que **la commune de W*** est couverte par le SCoT C***-R*** ; que le projet respecte la localisation préférentielle préconisée pour les commerces** ; que la commune est qualifiée de ville-couronne dans l'armature du SCoT pour lesquelles les surfaces commerciales concernant les achats hebdomadaires sont limitées à 3 000 m² de surface de vente et à 4 500 m² de surface de plancher ; que le **présent projet**, portant la surface de vente à 1 356 m² et la surface de plancher à 2 164 m², **répond à ces prescriptions** » (CNAC, 10 mars 2022, P 03749 68 21RT02) ;
- « Considérant que **le projet est compatible avec les orientations du Schéma de Cohérence Territoriale M*** qui identifie l'ensemble commercial concerné comme pôle structurant** » (CNAC, 7 avril 2022, P 03761 73 21RT01) ;
- « Considérant que le projet est compatible avec les orientations du Schéma de Cohérence Territoriale M*** S*** ; que le projet est compatible avec le Schéma de Cohérence Territorial (SCoT) de l'agglomération l*** ; que l'opération de démolition/reconstruction projetée permettra de mettre aux normes le magasin principal, qui date de 1983, et de mieux l'insérer dans l'entrée de ville » (CNAC, 5 mai 2022, P 03790 69 21R01) ;
- « Considérant que **le projet respecte les orientations du Schéma de Cohérence Territoriale M*** Métropole et les dispositions réglementaires du PLU** » (CNAC, 19 mai 2022, P 03938 34 21R01) ;
- « Considérant que **le projet est compatible avec le SCoT du Pays du V*** N***, qui prévoit le développement du pôle de centralité d'équilibre structurant C***/G***/G*****, au travers du renforcement de l'offre commerciale ; que la population de la zone de chalandise a progressé de 13,5 % et les communes de G*** et C***, respectivement de 10,1 % et 9,7 % entre 2009 et 2019 » (CNAC, 16 juin 2022, 4071DR01) ;
- « Considérant que **le projet répond aux prescriptions du SCoT de L***, approuvé le 10 février 2017, relatives aux centralités commerciales de relais**, ces dernières, lorsqu'elles sont situées dans la couronne métropolitaine, ce qui est le cas en l'espèce, devant répondre aux besoins courants, principalement hebdomadaires » (CNAC, 29 juin, 4102TR01) ;
- « Considérant que **le projet est compatible avec les orientations du Schéma de Cohérence Territoriale « P*** » qui identifie la commune de S*** comme polarité**

commerciale majeure avec la commune d'A*** » (CNAC, 13 octobre 2022, P 04341 61 21N) ;

- « Considérant que le projet est compatible avec les préconisations du SCoT S*** ; que le **Directeur du Syndicat Mixte SCOT S*** valide explicitement ce rapport de compatibilité** » (CNAC, 26 octobre 2022, P 04284 30 22R01) ;
- « Considérant **que tel que préconisé par le SCoT « N*** », le projet permet d'opérer un rééquilibrage** entre l'Ouest (centre commercial « A*** », etc.) et l'Est de la métropole n*** actuellement sous-équipé que ce soit en offre commerciale ou de bureaux » (CNAC, 10 novembre 2022, P 04351 44 22A) ;
- « Considérant que **le projet est compatible avec les orientations du Schéma de Cohérence Territoriale d'O*** Métropole, notamment parce que l'opération est localisée dans le périmètre du projet « I*** »** et qu'elle s'implante dans un espace déjà artificialisé dans l'enveloppe urbaine » (CNAC, 8 décembre 2022, P 04362 45 22R01).

2. À l'inverse, en 2022, la CNAC a relevé l'incompatibilité de certains projets avec les documents d'urbanisme opposables :

- « Considérant que **le projet prévoit la création d'un parc de stationnement de 39 emplacements qui ne sera pas mutualisé** avec les autres emplacements de l'ensemble commercial **alors que le SCoT du Pays du R*** vise à atteindre une forte densité des aménagements commerciaux notamment au travers de la mutualisation des accès et stationnements** » (CNAC, 27 janvier 2022, P 03589 27 21RD01) ;
- « Considérant que **le projet semble incompatible avec les dispositions du SCoT** de la Grande Région de G*** qui prévoit que la ZACom d'implantation ne peut accueillir des commerces de proximité, dont la surface est comprise entre 800 m² et 1 200 m², que sur un hectare au plus ; que ce seuil inclut les surfaces extérieures (voies de circulation et aires de stationnement) ; que ce seuil sera très certainement dépassé par la réalisation du projet, d'autant que la zone accueille déjà plusieurs activités commerciales » (CNAC, 10 février 2022, P 03762 38 21P/T02/03) ;
- « Considérant que le projet vise à intégrer 5 cellules commerciales dans sa galerie marchande soit une extension de 2 491,5 m² de sa surface de vente (passage de 955 m² à 3 446,5 m²) ; que le SCoT de la métropole « R*** » prévoit un caractère mesuré des extensions de galerie marchande sur la zone du projet ; **qu'ainsi le projet n'est pas compatible avec ce document d'urbanisme** » (CNAC, 24 mars 2022, P 03696 76 21R01) ;
- « Considérant que **le projet initial, compte tenu de sa surface de plancher supérieure à 2 500 m², était incompatible avec le SCoT de l'Aire Métropolitaine B*****, lequel prescrit que dans un tel cas, une opération de mixité fonctionnelle incluant de l'habitat doit être prévue ; que toutefois le pétitionnaire produit une attestation de dépôt de pièce substitutive au permis de construire établie par le maire de V*** en date du 9 mars 2022 ; qu'il ressort de cette pièce que **la surface plancher**

est désormais inférieure au seuil prescrit par le SCoT ; que le projet doit donc être regardé comme compatible avec celui-ci » (CNAC, 19 mai 2022, P 03985 33 21R01) ;

- « Considérant qu'il ressort explicitement du dossier de demande que le projet se situe à l'extérieur de l'armature urbaine définie par le SCoT du B*** approuvé en 2013 ; qu'ainsi, le projet de par son ampleur et sa nature fera indéniablement peser une concurrence accrue sur les commerces de centre bourg ; que **le présent projet est ainsi incompatible avec les dispositions du SCoT qui prévoient de densifier l'appareil commercial** au sein des centralités urbaines pour ne pas risquer de recréer de nouvelles polarités commerciales périphériques, et d'opter pour une spécialisation de l'offre commerciale en périphérie dans une logique de diversification et de complémentarité de l'offre de centre-bourg » (CNAC, 28 juillet 2022, P04191 89 22R) ;
- « Considérant que **le projet n'est pas compatible avec le SCoT** du P*** puisqu'il ne s'implante pas au sein d'une des polarités commerciales du territoire autorisées à accueillir des activités commerciales » (CNAC, 13 octobre 2022, P 04274 29 22R) ;
- « Considérant que **le projet n'est pas compatible avec les objectifs du SCoT S***** puisqu'il dépasse de 133 m² la surface de vente maximale autorisée dans le domaine alimentaire sur la commune de S*** à horizon 2030 » (CNAC, 26 octobre 2022, P 04163 30 22R01/02) ;
- « Considérant que l'extension proposée par le pétitionnaire devrait prendre place au sein de locaux existants, actuellement non affectés, situés à 2,2 kilomètres au nord du centre-ville de V*** ; que le **Document d'Orientations et d'Objectifs (DOO) du Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) S*** G*** définit la commune de V*** comme « pôle d'équilibre », devant bénéficier d'une offre commerciale « d'équilibre »**, définie dans le Document d'Aménagement Artisanal et Commercial (DAAC) ; que le DAAC indique que l'offre commerciale d'équilibre pour la commune de V*** permet des créations de 1 000 à 1 500 m² de surface de vente non alimentaire tous les 6 ans ; que **le projet prévoyant une création de surface de vente non alimentaire de 2 886 m², il est incompatible avec les orientations du SCoT S***** » (CNAC, 29 septembre 2022, D 04093 30 22R01) ;
- « Considérant que **le nouveau SCoT de l'agglomération m*** (SCoT***)** a été **approuvé le 1^{er} juin 2021** ; que dès lors que le projet présente une offre dite "intermédiaire" (hypermarché compris entre 2 500 et 10 000 m² de surface de vente) répondant aux besoins de plusieurs bassins commerciaux au sein du SCoT***, **cette nouvelle offre doit, de façon préférentielle, se développer au sein du tissu urbain du cœur de l'agglomération** (espace aggloméré de M*** disposant d'une diversité de fonctions urbaines) ; que toutefois le projet a pour objectif de voir se développer une surface commerciale additionnelle en périphérie de ville au sein d'une zone d'activité à vocation « B*** » ; que de surcroît, l'implantation d'un centre commercial L*** en périphérie de la ville et sur un axe important de desserte du "périurbain-Est" de M*** aura pour effet de capter les flux de pendulaires, en leur proposant une offre facile

*d'accès (sur le parcours domicile-travail) ; qu'ainsi, **en favorisant l'implantation d'une activité commerciale sur cet emplacement, le projet revient à favoriser le commerce de « rond-point » en contre-indication avec les préconisation/recommandations du SCOT*** ; qu'ainsi le projet n'apparaît plus être compatible avec les dispositions du SCoT applicables***» (CNAC, 29 septembre 2022, 3813DR01) ;

- « **Considérant que le projet n'est pas compatible avec le SCoT du Pays de B***** puisqu'il ne s'implante pas au sein d'une des polarités commerciales du territoire autorisées à accueillir des activités commerciales » (CNAC, 13 octobre 2022, P 04274 29 22R) ;
- « **Considérant que le projet n'apparaît pas en adéquation avec les orientations du SCoT Grand D***** qui préconise pour la ZAC d'implantation du projet une analyse démontrant la préservation des centres villes » (CNAC, 8 décembre 2022, P 04442 59 22R01/02/03/04/05) ;
- « **Considérant que la commune de D*** est située dans le périmètre du Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) Sud-C***, approuvé le 11 décembre 2012 ; que le Document d'Orientation et d'Objectifs (DOO) indique qu'est interdite l'implantation de commerces et ensembles commerciaux de plus de 1 000 m² de surface de vente en dehors des zones urbaines et des zones d'aménagement commercial identifiées ; que ce document prévoit également que les extensions des commerces de plus de 800 m² et de plus de 1 000 m² situés en dehors des zones d'aménagement commercial sont autorisés dans la limite de 25 % de la surface de vente** » (CNAC, 15 décembre 2022, P 04355 19 22R01).

II. 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 ;
- f) Les coûts indirects supportés par la collectivité en matière notamment d'infrastructures et de transports ;

A. Art. L. 752-6 1°a) : Localisation du projet et son intégration urbaine

La CNAC ainsi que les juridictions administratives examinent 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 au titre du critère relatif à l'aménagement du territoire.

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

Ainsi, à titre d'exemples, en 2022, la CNAC a relevé favorablement :

- « Considérant que le site apparaît compatible avec le SCoT du Pays de B*** et est situé en zone Uc du PLU destinée à accueillir une **mixité des fonctions urbaine** » (CNAC, 27 janvier 2022, P 03716 29 21RT01) ;
- « Considérant que le projet s'insère au sein du programme d'Orientation d'Aménagement et de Programmation - OAP sectorielle de Saint-H*** en cours de réalisation ; que l'ensemble du secteur d'implantation du projet fait l'objet d'une métamorphose d'aménagements avec une **mixité de programmes habitats, bureaux et services prévus** » (CNAC, 10 février 2022, P 03703 44 21RT01) ;
- « Considérant que **le projet constitue la première phase de l'aménagement du Parc d'activité de la C***** » ; que ce projet global est identifié au schéma de cohérence territoriale de la communauté d'agglomération intercommunale du N*** et fait l'objet d'une orientation d'aménagement et de programmation au sein du plan local d'urbanisme de la commune ; **que ce projet global est concerté au niveau des collectivités concernées** » (CNAC, 24 février 2022, P 03804 974 21RT01) ;
- « Considérant qu'il s'agit d'un **projet prévoyant la création d'un ensemble immobilier mixte** ; qu'en effet, quatre autres bâtiments accompagneront celui qui accueillera le magasin ; que ces quatre bâtiments accueilleront des logements à vocation sociale et des services en pied d'immeubles (cabinet médical, cabinet paramédical, parapharmacie, brasserie) » (CNAC, 24 février 2022, P 03734 2A 21R01) ;
- « Considérant que la population de la zone de chalandise et de la commune d'implantation est en hausse (+12 % et +14,4 % sur la période 2008/2018) ; que **de nombreux programmes de constructions de logements sont en cours** ; que le projet est compatible avec les orientations du Schéma de Cohérence Territoriale Métropole S*** » (CNAC, 7 avril 2022, P 03782 73 21R01/02) ;
- « Considérant que le projet participera à la **requalification du quartier S***** ; que les cellules seront construites en lieu et place d'une friche industrielle ; qu'elles constitueront **un programme mixte avec 521 logements et un équipement scolaire** » (CNAC, 5 mai 2022, P 04020 06 21R01) ;
- « Considérant que le projet est par ailleurs complémentaire à celui porté par la municipalité de C*** dans le cadre de la **création d'une nouvelle centralité urbaine**

ayant vocation à recevoir plus de 200 logements et des commerces, à proximité de la place du marché » (CNAC, 5 mai 2022, P 03790 69 21R01) ;

- « Considérant que le projet initial, compte tenu de sa surface de plancher supérieure à 2 500 m², était incompatible avec **le SCoT de l'Aire Métropolitaine B*****, lequel prescrit que dans un tel cas, une opération de mixité fonctionnelle incluant de l'habitat doit être prévue » (CNAC, 19 mai 2022, P 03985 33 21R01) ;
- « Considérant que le projet consiste en la reconstruction et la modernisation d'un ensemble commercial, existant depuis 1969, **dans le cadre d'un programme immobilier mixte qui comprendra plus de 200 nouveaux logements** ; qu'il est **situé dans le Domaine de la R*** qui compte déjà de nombreux immeubles d'habitations et à 850 mètres du centre-ville de Ville d'A***** ; qu'ainsi le projet participera à l'animation de la vie locale en créant une offre de proximité pour les habitants des logements futurs et existants du secteurs » (CNAC, 2 juin 2022, D 03886 92 21R01) ;
- « Considérant que le projet proposera des activités tertiaires au-dessus des surfaces dévolues au « drive », optimisant l'usage de l'emprise foncière et proposant une **mixité d'usages** ; qu'ainsi il contribuera à l'animation des principaux secteurs existants, notamment en matière de **complémentarité des fonctions urbaines et d'équilibre territorial** et participera à renforcer le pôle commercial « *** » (CNAC, 29 juin 2022, P 03969 01 22R) ;
- « Considérant que depuis le premier examen par la CNAC le 28 mai 2020, la ZAC a poursuivi sa densification et sa diversification, avec la **création de bureaux et logements, renforçant l'intégration urbaine de la zone d'activité** » (CNAC, 29 juin 2022, 4072DR01) ;
- « Considérant que le projet s'inscrit dans le cadre global de renouvellement urbain du secteur « H*** » porté par la Métropole N*** ; **que le projet de renouvellement urbain proposera une mixité fonctionnelle** reposant sur la création de 22 000 m² de bureaux tertiaires, divisibles en petits plateaux ; 280 logements (dont 30% de logements sociaux), une résidence seniors ; des services (dont un pôle médical) ainsi que des espaces dédiés à la culture (une salle de spectacle) et aux loisirs » ; (CNAC, 10 novembre 2022, P 04351 44 22A).

À l'inverse, la CNAC a relevé défavorablement :

- « Considérant **que le projet d'extension de l'ensemble commercial n'est pas associé au projet de requalification du quartier** alors que selon le dossier de demande le pétitionnaire en est à l'origine ; que le pétitionnaire n'est pas en mesure de transmettre un calendrier de réalisation du programme de logements prévu à ce projet de requalification » (CNAC, 24 mars 2022, P 03696 76 21R01) ;
- « Considérant en quatrième lieu qu'il était fait grief au dossier de demande **de n'avoir pas précisé convenablement les futures interactions entre le projet et la ZAC « Sainte-H*****», qui accueillera plus de 1 000 logements livrés d'ici 2034, soit environ 2 300 nouveaux résidents » (CNAC, 13 octobre 2022, D 04340 62 21N) ;

Les CAA ont également relevé :

- « Considérant que le projet de la SAS S*** n'était pas incompatible avec les orientations et objectifs du schéma de cohérence territoriale S*** dès lors que les zones d'activités économiques, en principe réservées à l'accueil des entreprises artisanales et industrielles, peuvent muter en zones commerciales et qu'il ressortait des pièces du dossier **que la ZAC des S*** était appelée à devenir une zone mixte d'habitat et de commerce de proximité.** »³⁵ ;
- « Le projet de la SNC *** consiste à reconstruire et à agrandir un supermarché dont la surface de vente passera de 995 m² à 1 420 m². Cet établissement était exploité depuis 2009 et il ressort du dossier de demande d'autorisation d'exploitation commerciale que le nombre d'articles référencés restera stable. **Le bâtiment projeté prendra place au sein d'un environnement mixte d'habitat et d'activités diverses dans un paysage urbain dense, à un kilomètre environ du centre-ville et à proximité du quartier prioritaire de la ville du secteur du sud de L***, F***, L***, L***.** Il n'est en outre pas sérieusement contesté que le centre-ville de W*** ne connaît pas de vacance commerciale. Enfin, il n'est pas établi que le projet aura un effet négatif sur les commerces de proximité implantés à W*** ou à S*** »³⁶ ;
- « **Le projet litigieux s'inscrit dans le cadre de la réalisation de la zone d'aménagement concertée du centre-ville de G*** et des objectifs définis par le "Grand Projet Urbain" de cette commune, qui a fait l'objet d'un protocole signé entre l'État et la Ville le 3 novembre 1994 et qui été intégrée en 2016 au sein d'une opération d'intérêt national. Dans ce cadre, le projet litigieux s'inscrit dans une logique de complémentarité avec les commerces existants au sein de la zone de chalandise, et doit permettre de répondre aux besoins de la population locale en offre commerciale de proximité tout en redynamisant une zone comportant des friches depuis le départ de l'hypermarché.** »³⁷

³⁵ CAA Nancy, 10 février 2022, n°20NC00514.

³⁶ CAA Douai, 1er mars 2022, n°20D00176.

³⁷ CAA Versailles, 24 juin 2022, n° 20VE01742.

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

À titre d'exemples, en 2022, la Commission a ainsi relevé défavorablement :

- « Considérant que **le projet réduira l'offre alimentaire de proximité pour les habitants de la commune en éloignant le supermarché des lieux de vie** de S*** ; qu'il sera plus difficilement accessible pour les habitants non véhiculés de la commune » (CNAC, 27 janvier 2022, P 03597 16 21RT01) ;
- « Considérant que la réalisation du projet aura pour conséquence d'**éloigner le supermarché des lieux de vie de la commune ; que l'actuel magasin « » est en effet implanté dans le quartier** du C***, classé comme quartier prioritaire de la ville ; qu'avec la réalisation du projet, **il se déplacera dans un ensemble commercial de périphérie** distant de 2 km du centre-bourg de S ; que le site d'implantation du projet n'est pas accessible de manière sécurisée par les cyclistes, faute de pistes cyclables aux abords du projet » (CNAC, 27 janvier 2022, P 03654 16 21RT01/02) ;
- « Considérant enfin que **le projet, qui s'implante en bordure d'un axe routier structurant du territoire** desservant les nombreux domaines skiables du secteur, sera ainsi de nature à capter ces nombreux flux touristiques ; qu'en outre, tel qu'il est rappelé ci-dessus, en prévoyant la construction d'un équipement commercial de type « hypermarché » de 2 600 m² au sein d'une commune de 1 239 habitants, l'offre ainsi proposée aux consommateurs n'est pas en adéquation avec les besoins des C*** et résidents des bourgs limitrophes et contrevient à la politique de réorganisation de l'offre commerciale mise en œuvre par la nouvelle municipalité qui souhaite encourager **le développement d'une offre de proximité pour les commerces de bouches en centre-ville ; que le présent projet ne répond pas aux attendus en matière de proximité de tout équipement commercial ayant vocation à s'implanter au sein du territoire considéré** au regard des caractéristiques susmentionnées de ce dernier ; que dès lors, le projet n'est pas de nature à assurer la protection des consommateurs du fait qu'il **n'est pas destiné à une offre de proximité par rapport aux lieux de vie** et qu'il est au contraire susceptible de dissuader toute installation de commerce de proximité à C*** » (CNAC, 10 février 2022, 3550TRR01/02/03/04/05) ;
- « Considérant que le projet prévoit le déplacement de l'actuel supermarché « *** » de 630 m² implanté sur la commune d'A***, en zone urbaine ; que le nouveau supermarché de 1 367,66 m² prendra place dans le prolongement d'une zone d'activités « La B*** », à 3,2 kilomètres du centre-ville d'A*** et à 2,3 kilomètres du site de l'actuel magasin ; que ce projet contribuera à éloigner cette surface de vente des zones d'habitation et à étendre un pôle commercial de périphérie » (CNAC, 24 février 2022, P 03573 37 21R) ;
- « Considérant qu'en se déplaçant au sein d'une zone d'activités périphériques, sur un site implanté à environ 4 km du centre-ville, l'enseigne « *** », actuellement installée à 1 kilomètre du centre-ville de T***, favorisera les déplacements motorisés en s'éloignant des zones d'habitat ; qu'il sera en effet difficilement accessible par les

transports en commun et les modes doux » (CNAC, 10 mars 2022, P 03851 13 21R01/02) ;

- « Considérant que, selon les estimations du pétitionnaire, 98 % de la clientèle se déplacera en voiture ; que la desserte du site du projet en transports en commun restera limitée avec un arrêt de bus situé à 590 mètres, et une fréquence de 6 bus par jour et par sens ; que la délocalisation de l'enseigne « *** » générera mécaniquement une augmentation de la circulation routière au détriment des modes doux de déplacement ; qu'en se déplaçant au sein d'une zone d'activités périphériques, sur un site implanté à environ 4 km du centre-ville, l'enseigne, actuellement installée à 1 kilomètre du centre-ville de T***, favorisera les déplacements motorisés en s'éloignant des zones d'habitat ; qu'il sera en effet difficilement accessible par les transports en commun et les modes doux ; Considérant que si le projet rapprochera le magasin « *** » de la commune de S***, il l'éloignera des principales zones d'habitat de la zone de chalandise qui se situent dans le centre-ville de T*** et en continuité de l'urbanisation de la commune ; qu'au surplus, le commerce s'éloignera d'un quartier prioritaire de la politique de la ville (centre historique « F*** »), situé à environ 4 kilomètres du site du projet » ; (CNAC, 10 mars 2022, P 03851 13 21R01/02) ;
- « Considérant qu'il sera situé en périphérie de la commune de T***, à distance du centre-ville alors que le supermarché existant est situé au sein d'une zone d'habitations ; qu'ainsi, le projet entraînera une détérioration des conditions de proximité de l'offre par rapport aux lieux de vie » (CNAC, 24 mars 2022, P 03706 29 21R01) ;
- « Considérant que la desserte en transports en commun du site reste limitée avec une desserte restreinte à 3 passages par jour et par sens de circulation ; que le projet sera éloigné des quartiers d'habitation encourageant ainsi le recours à l'usage de la voiture » (CNAC, 8 septembre 2022, D 04106 22 22R01) ;
- « Considérant que le projet est éloigné des zones d'habitat du territoire et sera difficilement accessible pour les habitants non véhiculés du fait de la desserte limitée en transports alternatifs à l'automobile ; que le projet n'est pas desservi par les transports en commun ; que l'arrêt de bus le plus proche est, en effet, situé à L*** à environ 2 km du projet » (CNAC, 13 octobre 2022, P 04274 29 22R) ;
- « Considérant que le projet porte sur une extension d'un ensemble commercial de périphérie construit récemment et étendu à de multiples reprises sans justifier d'un besoin de la population locale ; qu'il est éloigné des habitations et ne contribue pas à l'animation du centre-ville dont il est éloigné » ; (CNAC, 24 novembre 2022, D 04445 41 22R01).

Les CAA nuancent cependant l'importance du critère relatif à une bonne intégration urbaine des projets

En effet, l'implantation dans une zone d'activités ou à proximité de celle-ci reste 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 :

- « D'une part, ce projet prendra place sur les **mêmes terrains d'assiette que ceux de l'actuel magasin** ^{***}, lequel constitue l'enseigne commerciale la plus fréquentée par la population communale. Il ressort des pièces du dossier que les parcelles accueillant le projet se situent dans le secteur de « C^{***} », **à proximité immédiate d'espaces constitués d'habitats pavillonnaires individuels en tissu urbain continu, de cinq campings, d'un village vacances et d'un club de plage**. La structure du bâtiment actuel sera conservée, et la façade complètement rénovée. Les extensions seront réalisées en continuité avec l'immeuble existant et comporteront un bardage « d'aspect bois » afin de s'insérer dans l'environnement immédiat. **Il ne ressort pas des pièces du dossier que le projet serait de nature à compromettre la réalisation de l'objectif énoncé par la loi en matière d'aménagement du territoire.** » ³⁸
- « Le projet est **implanté à l'extérieur de l'agglomération de W^{***}, en bordure de la RD ^{***}**, laquelle constitue un important axe de circulation pendulaire entre S^{***} et S^{***}. **La nature même de l'activité envisagée**, un point permanent de retrait par la clientèle d'achats au détail commandés par voie télématique, organisé pour l'accès en automobile, **justifie son implantation à proximité immédiate d'un axe de circulation important, et ne rend nullement nécessaire son insertion dans un tissu urbain**. Dans ces conditions, et alors que le projet est, en outre, situé juste en face d'une station-service également utile aux automobilistes, la CNAC n'a pas commis d'erreur d'appréciation en estimant qu'il satisfaisait à ce critère. ³⁹
- « **Le projet en litige consiste à déplacer les magasins ^{***} implantés à C^{***} et à C^{***}, respectivement depuis 1994 et 2010, pour les réunir en un même lieu. Les magasins actuels sont situés respectivement à 2,2 et 3,4 km du centre-ville de C^{***} et à 1,5 km et 200 mètres du terrain d'assiette du projet, lequel est éloigné de 2,6 km du même centre-ville, soit une distance comparable. En outre, la surface de vente du projet, 1 440 m², est équivalente à la surface combinée des magasins existants, soit 685 m² pour celui de C^{***} et 739 m² pour celui de C^{***}. Dans ces conditions, et alors même que le taux de vacance commerciale au centre-ville de C^{***} est supérieur à la moyenne nationale, que la commune de C^{***} fait partie des villes choisies pour bénéficier du programme " Action cœur de ville " et a bénéficié de plusieurs subventions " FISAC ", et que plusieurs quartiers avoisinants font l'objet d'une convention pluriannuelle de renouvellement urbain, la requérante n'est pas fondée à soutenir que le projet aura des effets négatifs sur l'animation de la vie urbaine** » ⁴⁰.
- « D'une part, la circonstance que le bâtiment dans lequel la SAS R^{***} a prévu d'implanter son point permanent de retrait soit **en retrait des rues et de leur besoin d'animation** et que les espaces verts apparaissent traités de manière trop sommaire pour jouer un rôle de petit parc public, comme a pu le relever dans son avis la direction départementale des territoires et de la mer **ne permet pas d'établir que le**

³⁸ CAA Nantes, 18 janvier 2022, n°20NT02956.

³⁹ CAA Nancy, 10 février 2022, n° 221NC00026.

⁴⁰ CAA Nancy, 30 mars 2022, n° 21NC00391.

projet compromettrait l'objectif d'intégration urbaine, alors qu'il ressort par ailleurs des pièces versées au dossier que le projet d'implantation d'un point permanent de retrait de l'enseigne répond à la volonté de la SAS R* de mettre à la disposition des clients de son magasin L*** exploité au centre-ville de R*** une offre complémentaire et élargie de produits, dans un secteur relativement peu éloigné de ce centre-ville et proche lui-même d'une zone urbanisée résidentielle. Il résulte de ce qui a été dit aux points 14 à 18 que le projet de la SAS R*** d'implanter à R*** un point permanent de retrait n'est pas de nature à compromettre la réalisation des objectifs d'aménagement du territoire, de développement durable et de protection des consommateurs énoncés par ces dispositions de l'article L. 752-6 du Code de commerce ».⁴¹**

- **« Le projet litigieux s'inscrit dans le cadre de la réalisation de la zone d'aménagement concertée du centre-ville de G*** et des objectifs définis par le " Grand Projet Urbain " de cette commune, qui a fait l'objet d'un protocole signé entre l'État et la Ville le 3 novembre 1994 et qui été intégrée en 2016 au sein d'une opération d'intérêt national. Dans ce cadre, le projet litigieux s'inscrit dans une logique de complémentarité avec les commerces existants au sein de la zone de chalandise, et doit permettre de répondre aux besoins de la population locale en offre commerciale de proximité tout en redynamisant une zone comportant des friches depuis le départ de l'hypermarché. Enfin, la superficie de la future grande surface alimentaire, son offre et sa capacité d'attraction, lui permettra d'attirer et de retenir la clientèle dans le quartier " Centre-ville-R*** " de G*** actuellement en cours d'aménagement. »⁴² ;**
- **« En premier lieu, pour justifier son avis favorable au projet de la SA IEM de création, rue de V***, à B***, d'un supermarché et d'un drive, la CNAC a relevé que le projet serait situé à 3,4 kilomètres du centre-ville de B***, en lieu et place de l'ancien stade de la M***, qui a fait l'objet d'une désaffectation et d'un déclassement, qu'il serait situé en zone urbaine à proximité immédiate d'habitations, d'équipements publics et d'entreprises, dans un quartier " politique de ville ". Elle a par ailleurs indiqué que si la commune de B*** figurait parmi les communes " Plan action cœur de ville ", le taux de vacance commercial de cette commune, de 7,6 %, était relativement limité, que le projet ne fragiliserait pas les commerces de proximité installés dans le centre-ville, mais contribuerait au contraire à l'animation de la vie urbaine, puisqu'il se situait au cœur du tissu urbain, en périphérie d'un quartier " politique de la ville " et qu'il viendrait compenser le départ de plusieurs commerces, assurant ainsi la présence d'un commerce de proximité, notamment alimentaire, pour les habitants des quartiers voisins. À cet égard, comme le relèvent les sociétés requérantes, l'avis, au demeurant favorable, émis par la Direction départementale des territoires du Territoire de B*** fait état d'un risque de contrariété entre le projet de la SA *** et les nouvelles orientations du projet d'aménagement et**

⁴¹ CAA Nancy, 5 mai 2022, n° 19NC00976.

⁴² CAA Versailles, 24 juin 2022, n° 20VE01742.

de développement durable (PADD) du nouveau plan local d'urbanisme approuvé par le conseil municipal de B*** tendant, d'une part, à protéger le commerce de l'avenue J*** et, d'autre part, à assurer la présence, dans chaque quartier, d'équipements, notamment sportifs. Toutefois, et alors que, du reste, la délivrance d'une autorisation d'exploitation commerciale n'est pas subordonnée au respect des orientations du PADD du plan local d'urbanisme, il ne ressort pas des pièces du dossier que la création d'un supermarché d'une surface de vente de 2 450 m² dans un secteur de la commune de B*** situé au sein de l'enveloppe urbaine, à proximité immédiate de quartiers d'habitations individuelles et collectives relevant des actions prioritaires de la politique de la ville où le nombre de commerces alimentaires apparaît faible, et devant permettre de limiter l'évasion de la clientèle vers les pôles commerciaux périphériques aisément accessibles serait en elle-même de nature à entraîner une dégradation significative de la situation des commerces de l'avenue J***, ni en tout état de cause, **à compromettre les objectifs d'intégration urbaine et d'animation de la vie urbaine. Enfin, la loi n'implique pas que le critère de contribution à l'animation de la vie urbaine ne puisse être respecté que par une implantation des commerces en centre-ville.** En, l'occurrence, et alors que le projet de la SA *** est distant du centre-ville de 3,4 kilomètres et séparé de lui par un important centre technologique, tout en prenant place dans des quartiers d'habitation de l'enveloppe urbaine, il n'apparaît pas que ce projet serait de nature, par une concurrence éventuelle avec des commerces du centre-ville, à porter atteinte à l'objectif d'animation de la vie urbaine. »⁴³

3. Les projets implantés sur des espaces naturels ou agricoles ou générant de l'étalement urbain

La CNAC apprécie favorablement les projets ne s'implantant pas sur des espaces naturels ou agricoles ou ne générant pas d'étalement urbain.

Ainsi, en 2022, à titre d'exemples, la CNAC a relevé :

- « Considérant que **le projet prendra place sur un terrain déjà imperméabilisé** ; que sa réalisation entraînera la suppression de 10 places de stationnement ; que le projet permettra d'augmenter de 2 places le nombre de places de stationnement réservées aux personnes à mobilité réduite, passant de 22 à 24 places ; qu'il permettra de réduire de 186 m² l'emprise au sol du « drive » existant ; **qu'il n'entraînera pas d'artificialisation supplémentaire des sols, ni la consommation foncière d'espaces agricoles et naturels** » (CNAC, 27 janvier 2022, P 03597 16 21RT01) ;
- « Considérant que les communes de S*** et de P*** se sont engagées dans le dispositif « Petites Villes de demain » ; que les conventions valant ORT prévoient cependant essentiellement la rénovation de bâtiments et le réaménagement des espaces publics et de la voirie ; que le projet s'implante sur une ancienne carrière ; **que la surface foncière est non plantée et que les terrains ne sont pas naturels ni agricoles** ; que la DREAL a délivré deux décisions dispensant d'étude d'impact les deux terrains

⁴³ CAA Nancy, 29 décembre 2022, n°20NC00260.

d'assiette après examen au cas par cas, reconnaissant le caractère anthropisé de la zone ; que par ailleurs 305 places sur 391 seront perméables ; que la toiture du bâtiment accueillant le « *** » sera équipée de 3 912 m² de panneaux photovoltaïques, soit 61 % de l'emprise au sol de la toiture ; que celle du bâtiment accueillant les 2 cellules projetées proposera 1 236 m² de panneaux photovoltaïques ; qu'enfin, 717 m² de panneaux photovoltaïques en ombrières seront également installés » (CNAC, 28 juillet 2022, P 04098 11 22R01/02/03) ;

- « Considérant que **le projet n'est pas consommateur d'espace naturel ou agricole** ; que la surface perméable du site passera de 3 690 m² (24 % du tènement) à 6 336 m² (41 % du tènement) ; que dans le cadre du projet, 207 places de stationnement sur 217 seront désimperméabilisées ». (CNAC, 28 juillet 2022, P 04198 49 21N).
- « Considérant que les communes de S*** et de P***se sont engagées dans le dispositif « Petites Villes de demain » ; que les conventions valant ORT prévoient cependant essentiellement la rénovation de bâtiments et le réaménagement des espaces publics et de la voirie ; que le projet s'implante sur une ancienne carrière ; **que la surface foncière est non plantée et que les terrains ne sont pas naturels ni agricoles** ; que la DREAL a délivré deux décisions dispensant d'étude d'impact les deux terrains d'assiette après examen au cas par cas, reconnaissant le caractère anthropisé de la zone ». (CNAC, 28 juillet 2022, P 04098 11 22R01/02/03) ;
- « Considérant que l'extension envisagée serait réalisée sur la parcelle de 13 067 m² déjà occupée par le supermarché « *** », le point permanent de retrait de deux pistes et le parc de stationnement ; **qu'elle ne générera pas de consommation d'espaces naturels ou agricoles** » (CNAC, 10 novembre 2022, P 04212 56 22R01).

À l'inverse, la Commission a relevé défavorablement :

- « Considérant que le site du projet n'est pas accessible par piste cyclable ; que **le projet est consommateur d'espace et contribue à l'étalement urbain** en imperméabilisant une parcelle de 7 343 m², actuellement à l'état perméable » (CNAC, 27 janvier 2022, P 03718 34 21RD01) ;
- « Considérant que le projet entraînera la **consommation de 2 200 m² d'espaces verts** ; que, si en contrepartie le pétitionnaire prévoit de supprimer 103 places de stationnement et la perméabilisation d'une partie de l'aire de stationnement sur 2 000 m², **le projet ne contribuera pas à la réduction des surfaces imperméabilisées** » (CNAC, 2 juin 2022, P03932 76 21R01/02).

La Cour de Nancy a également mentionné :

- « Le nombre de places de stationnement restera identique, l'extension se faisant dans le prolongement de la construction existante, **sans consommation d'espaces naturels ou agricoles**, et que le traitement paysager de cet équipement comprend la plantation plus de 80 arbres de haute-tige. Ainsi, **le projet privilégie la densification, sans artificialisation, de la zone commerciale existante** ». ⁴⁴

⁴⁴ CAA Nancy, 10 février 2022, n°20NC00514.

4. Les zones commerciales (ZACom) et zones d'aménagement concertées (ZAC) sont a priori considérées par la CNAC comme des secteurs d'implantation privilégiés

À titre d'exemples, en 2022, la Commission a relevé :

- « Considérant que le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) de la Plaine du R^{***}, approuvé le 13 novembre 2013, distingue 4 types de zones commerciales, par ordre d'importance : les pôles majeurs, les pôles intermédiaires, les pôles intermédiaires ruraux et les zones commerciales de proximité ; **que la ZACOM dans laquelle se trouve le projet relève de la dernière catégorie, dévolue à une offre commerciale composée d'un supermarché alimentaire** ; que le projet d'extension n'étant pas de nature à transformer le magasin en hypermarché, il est compatible avec les orientations du SCoT susmentionné » (CNAC, 13 janvier 2022, P 03686 66 21RT01/02) ;
- « Considérant que **le projet s'implantera au sein de la zone d'activités de « la C^{***} »**, qu'il respecte les prescriptions du SCoT et notamment celles relatives les grandes zones commerciales, prévoyant l'accès par les transports collectifs, la densification, la qualité environnementale, paysagère et architecturale des nouveaux ensembles réaménagés ou créés ; **qu'il est situé en zone UXc, à vocation commerciale** » (CNAC, 27 janvier 2022, P 03597 16 21RT01) ;
- « Considérant que le projet est situé dans la commune de S^{***}, au sein du centre commercial « C^{***} » implanté boulevard de l^{***}/boulevard C^{***} à 5,5 km / 11 minutes en temps voiture du centre-ville, que le secteur d'implantation fait partie de la ZACom « C^{***} » ; **qu'en s'implantant dans une ZACom et en la densifiant, le projet est compatible avec le SCoT métropolitain N^{***}- S^{***} »** (CNAC, 10 février 2022, P 03703 44 21RT01) ;
- « Considérant que le projet s'implantera 81 avenue du D^{***} V^{***}, à 900 mètres au sud du centre-ville de la commune de V^{***} et à 24 km du centre-ville de la commune de G^{***} ; qu'il porte sur l'extension d'un supermarché « ^{***} » dont la surface de vente passera de 657 m² à 1 425,20 m², soit une augmentation de 116,93 %, et dont le bâtiment sera démoli pour permettre la construction d'un nouvel établissement ; **que ce projet, situé en Zone d'Aménagement Commercial de type 1 « espaces préférentiels de développement, en général présentant à la fois un bâti dense et une diversité de fonctions urbaines », est compatible avec les orientations du Schéma de Cohérence Territoriale de la Grande Région de G^{***} »**. (CNAC, 24 février 2022, P 03763 38 21R) ;
- « Considérant **que le projet s'inscrit dans une Zone d'Aménagement Commercial (ZACOM) qui fait l'objet d'un réaménagement** ; que **cette ZACOM est qualifiée par le Document d'Orientation et d'Objectifs (DOO) de pôle de proximité** autorisant les extensions commerciales à raison de 2 500 m² par unité commerciale pour un total de 8 000 m² sur l'ensemble de la zone ; **qu'ainsi il est compatible avec les orientations du Schéma de Cohérence Territoriale de C^{***} Agglomération** ». (CNAC, 10 mars 2022, P 03706 29 21R01) ;

- « Considérant que la commune de S*** est couverte par le SCoT S*** approuvé le 19 décembre 2013 ; que ce document d'urbanisme n'a pas fait l'objet de modification depuis ; que **le document d'orientations et d'objectifs prévoit le développement prioritaire des commerces des centres-villes et des commerces situés au sein d'une ZACom**, ainsi que la pérennisation et le réaménagement qualitatif des espaces commerciaux existants hors des centres-villes et des ZACom ; **que le juge administratif a considéré que le projet est compatible avec le SCoT au motif qu'il conduit à la pérennisation d'un espace commercial existant**, et au réaménagement qualitatif du pourtour de la parcelle » (CNAC, 24 mars 2022, 3756TR301/02) ;
- « Considérant que bien qu'en périphérie du centre bourg d'A***, le projet permettra de relier les deux parties urbanisées de la commune : à savoir le centre bourg au sud et le quartier de S*** au nord ; que **le projet s'inscrit ainsi dans la volonté politique locale d'unifier le territoire de la commune par le développement de la ZACom** » (CNAC, 2 juin 2022, P 04128 17 21R01) ;
- « Considérant que depuis le premier examen par la CNAC le 28 mai 2020, **la ZAC a poursuivi sa densification et sa diversification, avec la création de bureaux et logements, renforçant l'intégration urbaine de la zone d'activité** ; que depuis début 2020, la vacance commerciale nette a été réduite, passant de 7,6 % en mai 2020 à 4,7 % à C*** et de 7,14 % à un taux nul à G*** » (CNAC, 29 juin 2022, 4071DR01) ;
- « Considérant que le projet se situe lieudit « Les G*** », au sud-ouest de la commune d'A***, **au sein d'une zone périurbaine** sise à 4 kilomètres, soit 5 minutes en voiture du centre-ville ; que **le projet s'implantera au sein d'une OAP d'une surface d'environ 50 ha sur un nouveau lotissement d'activités économiques** autorisé par arrêté de permis d'aménager du 15 mai 2020 » (CNAC, 13 juillet 2022, P 04135 33 22R) ;
- « Considérant que le projet porte sur l'extension d'un point de vente « S*** » et le transfert-extension de son service « *** » entraînant l'extension d'un ensemble commercial, à cheval sur les communes de B*** et M*** (P*** à 2,4 kilomètres du centre-ville du M***, soit à 5 minutes en voiture, et à 1,6 kilomètre du centre-ville de B*** (2 minutes en voiture) ; **le projet est intégré au sein d'un pôle d'activités économiques « Programme d'Aménagement d'Ensemble (P.A.E.) M*** » identifié par le Schéma de Cohérence Pays de N*** comme l'un des cinq espaces réservés aux activités économiques** » (CNAC, 13 juillet 2022, P 04043 64 22R) ;
- « Considérant que **le projet est compatible avec le Schéma de Cohérence Territoriale** de l'agglomération de la région m*** **qui classe le pôle « W***- K*** » comme un pôle majeur et qui autorise les créations ou extensions de surfaces de vente au sein de ce type de pôles** en particulier sur des fonciers déjà urbanisés » (CNAC, 13 juillet 2022, P 04016 68 22R) ;
- « Considérant que **le projet est compatible avec les orientations du Schéma de Cohérence Territoriale** du V*** **puisque'il privilégie son implantation dans une zone économique existante** et qu'il prévoit la reprise d'une friche afin de limiter l'étalement urbain ». (CNAC, 29 septembre 2022, P 04314 57 22R01/02) ;

- « Considérant que le terrain d'assiette du projet se situe au sein d'une **ZACOM identifiée en tant que telle au SCoT** ; que les dispositions de ce document d'urbanisme préconisent que **le développement commercial s'effectue notamment dans les zones commerciales existantes, par densification urbaine** ; qu'ainsi le projet est compatible avec les dispositions du SCoT » (CNAC, 27 octobre 2022, P 04146 67 22R02).

5. Les friches

Les Cours administratives d'appel rappellent régulièrement que :

« 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. (...) »⁴⁵

a) Les avis/ décisions 2022 de la CNAC relatifs aux friches

La Commission veille à ce que les porteurs de projets recensent les friches existantes.

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 produit 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** :

Ainsi à titre d'exemples, en 2022, la CNAC a relevé :

- « Considérant **qu'il ne ressort pas clairement du dossier de demande que le projet n'aurait pas pu prendre place dans une des friches existantes**, alors qu'une des cellules commerciales du projet est prévue sur une surface de vente de 304 m² » (CNAC, 27 janvier 2022, P 03718 34 21RD01) ;
- « Considérant que si le dossier de demande comprend une analyse d'impact conformément à l'article L. 752-6 du Code de commerce ; celle-ci ne fournit **aucune information démontrant qu'aucune friche existante ne permet pas l'accueil du projet envisagé** alors même qu'une zone d'activités dite de « C*** » est située à plusieurs centaines de mètres du site d'implantation du projet et que le projet prendrait place sur un foncier isolé » (CNAC, 24 avril 2022, P 03982 973 21R01) ;
- « Considérant que, si le dossier de demande, comprend une analyse d'impact réalisée par le cabinet « *** » ; **celle-ci ne démontre pas qu'aucune friche existante en centre-ville ou en périphérie ne permet l'accueil du projet envisagé** alors que l'article L. 752-6-IV du Code de commerce indique que « ...le demandeur d'une autorisation d'exploitation commerciale doit démontrer, dans l'analyse d'impact mentionnée au III, qu'aucune friche existante en centre-ville ne permet l'accueil du projet envisagé. En l'absence d'une telle friche, **il doit démontrer qu'aucune friche existante en périphérie ne permet l'accueil du projet envisagé** ... » ; que l'analyse d'impact se contente d'indiquer, en page 49, que l'implantation ne peut se réaliser qu'au sein

⁴⁵ CAA Nancy, 22 octobre 2022, n° 20NC01489.

d'une zone commerciale compte tenu de la surface plancher du projet et des conditions de chargement et de stationnement » (CNAC, 24 avril 2022, P 03932 76 21R01/02) ;

- « Considérant que la ZACOM « A*** » connaît une forte vacance commerciale ; qu'ainsi **18 friches commerciales sont recensées** au sein de la ZACOM dont 8 de plus de 1 000 m² de surface de vente ; que **le dossier de demande n'exploite pas sérieusement la piste de la reprise d'une de ces friches** et se borne à des considérations générales pour écarter une implantation du projet » (CNAC, 19 mai 2022, P 04071 57 22R01/02) ;
- « Considérant que la commune de C*** est couverte par le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) de la B*** dont la révision a été approuvée le 3 octobre 2019 ; que le Document d'Aménagement Artisanal et Commercial (DAAC) intégré au SCoT prévoit notamment que « **la réhabilitation des friches commerciales est une priorité** » ; qu'à ce titre, un secteur commercial ne s'étendra pas si, au sein de ce même secteur, il n'y a pas eu préalablement réhabilitation de la majorité des espaces commerciaux en friche » ; qu'en procédant à la création d'un supermarché sans demande de permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale, **le pétitionnaire s'est soustrait à l'obligation de vérifier si ce projet ne pouvait pas prendre place sur une friche existante** que par ailleurs le « drive » apparaît comme un développement du secteur commercial et est également soumis de ce fait à la recherche première de réhabilitation de friches ; que, par ailleurs, l'analyse d'impact jointe au dossier portant sur la création du « drive » fait désormais apparaître l'existence de deux friches où le pétitionnaire aurait pu implanter le supermarché et le « drive » » (CNAC, 29 juin 2022, D 03986 38 21R01) ;
- « Considérant **qu'aucune friche susceptible d'accueillir le projet n'a été identifiée** et que le taux de vacance commerciale est estimé à 8 % à S***, à 4,8 % à P***, à 18 % à P*** » (CNAC, 28 juillet 2022, P 04191 89 22R) ;
- « Considérant que la commune de C* a été retenue dans le programme « Petite Ville de Demain » ; que l'analyse d'impact jointe au dossier de demande fait apparaître un taux de vacance commerciale de 15 % sur la commune de C*** et de 23,4 % sur la commune limitrophe de H*** ; qu'elle a également recensé une **quinzaine de friches situées dans le centre-ville de C*** pour lesquelles la municipalité de C*** a mis en place, avec les associations de commerçants, une politique de préemption des locaux vacants** pour en assurer la location à des prix réduits ; que le projet, qui générera une extension de l'offre en périphérie de la commune, est contradictoire avec les politiques publiques ainsi menées en faveur de la redynamisation du centre-ville » (CNAC, 13 octobre 2022, P 04201 62 21R01) ;
- « Considérant que **des friches et des cellules vacantes en centre-ville avaient le potentiel d'accueillir les activités envisagées dans la galerie marchande** ; qu'elles n'ont pas fait l'objet d'une étude approfondie alors qu'elles auraient contribué à la résorption de la vacance commerciale et qu'elles répondaient aux objectifs de « Petite Ville de Demain » (CNAC, 26 octobre 2022, P 04163 30 22R01/02).

Alors même que l'implantation sur une friche ou la résorption d'une « dent creuse » constituent généralement un atout pour des projets, la CNAC nuance ce critère, notamment en fonction de l'imperméabilisation engendrée par le projet :

- « Considérant que le projet s'implantera dans le 8^{ème} arrondissement de L^{***}, au sein d'un ensemble immobilier, sur une emprise foncière de 8 019 m² ; que **l'extension projetée sera réalisée à l'intérieur du magasin existant**, sur une surface de 180 m², occupée jusqu'en 2017 par un « point chaud », situé au sein du supermarché « *** », et par la suppression d'une partie des surfaces des voies de circulation (couloir) ; qu'ainsi, **le projet permet de résorber une friche laissée par l'ancien point chaud, et n'est pas consommateur d'espaces supplémentaires**, car il consiste en une réorganisation des surfaces » (CNAC, 10 février 2022, D 03601 69 21RT01/02/03) ;
- « Considérant que **le projet consiste en la reprise d'une friche commerciale à l'abandon et reprendra les locaux sans modification substantielle de la bâtisse, ni construction supplémentaire** ; que, par ailleurs, le projet est compatible avec le Schéma Directeur de la Région *** voté le 27 décembre 2013, le foncier étant situé dans une zone décrite comme urbanisée à fort potentiel de densification ; que le projet est également compatible avec le Plan Local d'Urbanisme » (CNAC, 21 avril 2022, D 03802 77 21RD01) ;
- « Considérant que **le projet permettra de résorber des friches commerciales ; qu'il ne générera pas de consommations d'espaces naturels** ; qu'il n'entraînera pas, compte tenu des estimations du pétitionnaire selon lesquelles l'augmentation du trafic sera limitée à 76 véhicules par jour, de conséquences négatives sur le trafic routier ; que le site est desservi par la ligne de bus 570 du réseau « L^{***} », dont l'arrêt « R^{***} » est situé à 380 mètres » (CNAC, 2 juin 2022, P 03900 66 21R01) ;
- « Considérant que **le projet permet de résorber une friche administrative** anciennement exploitée par le siège du « C^{***} », située à 800 mètres du site actuel ; que **les parcelles sont en partie déjà artificialisées** ; que par ailleurs, **la surface de vente actuelle** du supermarché à l'enseigne « *** » **restera inchangée** » (CNAC, 13 juillet 2022, P 04008 09 22R) ;
- « Considérant que **le projet va permettre la démolition d'une friche et une perméabilisation de 34 % de la surface**, soit un passage de 6 588 m² à 4 316 m² de sols imperméabilisés ; qu'il est prévu de **perméabiliser 88 places de parking**, soit 1 232 m², et de créer un espace vert de 1 040 m² grâce à la conservation des 11 arbres présents sur le site et la plantation de 35 nouveaux ; qu'une cuve de 5 m³ pour récupérer les eaux pluviales sera installée sous les places perméables ainsi qu'un séparateur d'hydrocarbures. » (CNAC, 29 septembre 2022, P 04314 57 22R01/02) ;
- « Considérant que l'extension projetée s'implantera en grande partie sur le parc de stationnement, **sur un espace déjà imperméabilisé** ; qu'elle permettra également de **résorber trois anciens bâtiments commerciaux aujourd'hui à l'état de friche** » (CNAC, 13 octobre 2022, P 04341 61 21N) ;
- « Considérant que **le projet reprend une friche de la société « D^{***} » qui dispose d'une surface perméable de 5 902 m²** et de zones imperméables totalisant 6 767 m² ;

que le taux de perméabilité du site est donc aujourd'hui de 46,16 % ; que la perméabilité future sera de 22,63 % de la superficie totale du foncier soit 2 868 m², dont 1 703 m² de zones végétalisées de pleine terre ; que dès lors, **le projet sera de fait fortement imperméabilisateur avec une augmentation de 44,84% des surfaces imperméables** » (CNAC, 10 novembre 2022, P 04218 76 22R01) ;

- « Considérant que **le projet se localise en lieu et place d'une ancienne friche** ; qu'il s'implante sur deux parcelles d'une superficie totale de 10 918m² et que **l'emprise au sol du bâtiment est réduite de 28 à 25 % du terrain d'assiette** » (CNAC, 24 novembre 2022, P 04318 78 22R01/02) ;
- « Considérant enfin que **le projet, bien que réalisé sur une même unité foncière et constitutif d'une reprise de friche , consiste cependant à démolir un bâtiment existant afin d'édifier un nouveau bâtiment d'une surface plus conséquente** ; que l'emprise au sol du bâtiment passe de 3 248 m² à 7 788 m², représentant respectivement 12,24 % et 29,34 % de l'emprise foncière ; que par ailleurs, **le projet n'augmente que marginalement la surface des espaces verts** (de 17,79 à 18,06 % du foncier) ; que, **44 nouvelles places de stationnement sont créées** ».(CNAC, 8 décembre 2022, P 03544 64 21R01/02) ;
- « Considérant que **le projet, constitutif d'une reprise de friche dans une zone urbaine à la vacance commerciale non excessive** (12,7 % à C***, 12,5 % dans la zone de chalandise) **est satisfaisant en matière d'aménagement du territoire** » (CNAC, 29 septembre 2022, P 04271 59 22R01/02/03.

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.

Ainsi, à titre d'exemples, en 2022, la Commission a relevé favorablement :

- « Considérant qu'il est prévu que la surface de vente du supermarché « *** » existant soit déplacée et étendue au sein du magasin créé ; que **le projet n'entraînera pas la création d'une friche commerciale** ; qu'en effet, **le bâtiment qui accueille actuellement ce supermarché sera repris** par deux enseignes afin qu'y soient implantés deux commerces, l'un spécialisé dans le bricolage, l'autre, dans la jardinerie » (CNAC, 24 février 2022, P 03734 2A 21R01) ;
- « Considérant que le projet prendra place sur un site actuellement occupé par des bâtiments vacants, précédemment occupés par l'enseigne « *** » comme plate-forme logistique ; que l'opération prévoit la démolition de ces bâtiments pour permettre la construction d'un bâtiment destiné à l'enseigne « *** » et d'un bâtiment destiné aux deux autres commerces prévus ; que cette opération permettra ainsi la requalification d'une friche située en entrée de ville ; de surcroît que l'actuel supermarché «*** » installé avenue J*** sera repris par un magasin de brocante « T*** » ; que **l'opération ne générera donc pas l'apparition d'une friche commerciale** » (CNAC, 19 mai 2022, P 03765 43 21R01) ;

- « Considérant que **le site ne deviendra pas une friche dans la mesure où le groupe « C*** » prévoit de racheter le terrain** afin d'y effectuer une opération immobilière portant sur des logements » » (CNAC, 2 juin 2022, P 04128 17 21R01) ;
- « Considérant que le projet prendra place sur un foncier de 7 354 m² précédemment occupé par un concessionnaire « *** » ; que **le projet permettra d'éviter la création d'une nouvelle friche** » (CNAC 13 juillet 2022, P 04041 28 21R) ;
- « Considérant que le projet consiste à réinvestir un bâtiment existant, anciennement occupé par l'enseigne « *** », intégré à un ensemble commercial, **que le site que l'enseigne quitte mettra en place un nouveau service** de « click and collect » pour les professionnels **ne créant pas de friche commerciale** » (CNAC, 13 octobre 2022, P 04365 77 21N) ;
- « Considérant que la commune de S*** est couverte par le SCoT de la N*** révisé et approuvé en 2021 ; que le projet, situé en continuité du tissu urbain, maintient un degré de proximité ; qu'il correspond également à une logique de consommation d'espace maîtrisée **en reprenant une friche, sans en créer une** ; qu'ainsi, il apparaît compatible avec les documents d'urbanisme opposables » (CNAC, 8 décembre 2022, P 04368 11 22R01/02/03) ;
- « Considérant que le projet permettra d'étendre le rayon électroménager dont l'offre commerciale n'est pas proposée par les commerces du centre-ville ; que **la cellule commerciale libérée au sein de la galerie marchande sera reprise par une enseigne déjà présente** ; que la ville de V*** dispose d'un faible taux de vacance commerciale (3.13 %) ; qu'ainsi le projet aura un impact modéré sur les équilibres généraux et que la modernisation du point de vente participera au développement local » (CNAC, 8 décembre 2022, P 04291 56 22R01).

A contrario, le risque d'apparition de nouvelles friches a été relevé négativement :

- « Considérant que le centre commercial « *** » situé à proximité immédiate du projet détient un taux de vacance commerciale de 17% ; que **l'arrivée des 7 nouvelles enseignes du secteur 2 risquent de générer de nouvelles friches** et de déstabiliser les centres commerciaux à proximité » (CNAC, 27 octobre 2022, P 04176 77 22A/R01) ;
- « Considérant que le projet prévoit le déplacement de la cellule commerciale « L*** » (exploité sur 500 m² de surface de vente) ; que toutefois, **aucun élément pertinent ne permet de garantir l'effectivité d'une reprise du local actuel ; qu'ainsi le risque d'une friche commerciale existe** » (CNAC, 27 octobre 2022, P 04248 78 22R).

b) Les CAA apprécient également au cas d'espèce les reprises de friches :

- « Il est constant **que le projet consiste à redonner vie à une friche commerciale**, dont les bâtiments, aujourd'hui désaffectés, ont été construits en 2000, et permet à la commune de conserver sur son territoire un laboratoire d'analyses médicales, dont le site actuel n'est plus adapté. **Par ailleurs, il n'est pas démontré qu'il pourrait avoir des effets négatifs sur le commerce de communes limitrophes, alors même que (...) il est de nature, en y proposant un service nouveau, à permettre de lutter contre l'évasion commerciale** dans une zone de chalandise démographiquement dynamique.

la requérante n'est donc pas fondée à soutenir que la CNAC s'est livrée à une appréciation erronée du critère légal de 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 »⁴⁶ ;

- « Si la société C*** fait valoir que le projet de drive ne représente que le dixième de l'assiette foncière de 25 788 m², **il ressort des pièces du dossier que le projet vise à réhabiliter une friche industrielle** et que **la zone humide existante sera aménagée en zone maraîchère. Par ailleurs, la surface d'espaces perméables passe de 7 205 m² à 10 860 m², soit plus de 42 % de la parcelle contre 27,9 % en l'état actuel**, et la société C*** se borne à soutenir que le projet aurait pu tendre à davantage de désimperméabilisation des sols » Si le projet ne s'implante pas dans une centralité commerciale urbaine et se trouve en entrée de ville, il ressort des pièces du dossier que le secteur regroupe des activités économiques et quelques activités commerciales. Par ailleurs, les orientations précitées sur la taille du drive et son implantation sont formulées d'une façon peu contraignante. Enfin, alors que **le projet vise à réhabiliter les bâtiments existants d'une friche industrielle, le DOO a également pour objectif de réduire l'impact foncier du développement économique et commercial** en privilégiant des localisations dans le tissu urbain existant. Dans ces conditions, le moyen tiré de l'incompatibilité du projet avec les orientations du DOO du SCoT doit être écarté.⁴⁷ ;
- « Il ressort par ailleurs des pièces du dossier que **le projet en cause, qui repose sur la requalification d'une friche industrielle tout en renforçant la continuité du tissu urbain existant, entend participer à la redynamisation du territoire** et à une diversification de l'offre de produits sur la zone de chalandise actuelle, laquelle a connu un accroissement de population de plus de 15 % entre 2006 et 2016, et ce, **en dépit du taux de vacance commerciale important dans les communes d'implantation**, sans qu'il ressorte d'ailleurs, eu égard à la composition des commerces des centres villes concernés et à la nature des activités envisagées sur le site, une concurrence et un risque d'évasion de la clientèle vers le pôle commercial nouvellement créé. En outre, compte tenu de sa **proximité immédiate de la future zone d'habitat**, il offrira une qualité de vie et d'échange aux riverains, dont le nombre est appelé à augmenter dans les prochaines années. **Ainsi le moyen doit être écarté.** »⁴⁸.

⁴⁶ CAA Nancy, 10 février 2022, n° 21NC00026.

⁴⁷ CAA Douai, 7 juin 2022, n° 20DA01558.

⁴⁸ CAA Nancy, 22 octobre 2022, n° 20NC01489.

B- Article L. 752-6 1°b) : Consommation économe de l'espace, notamment en termes de stationnement

1. L'appréciation par la CNAC du critère de la 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. Par ailleurs, 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.

En 2022, à titre d'exemples, la CNAC a réservé un avis favorable aux projets suivants, considérés comme vertueux en matière de consommation économe de l'espace :

- « Considérant que **le projet ne consomme pas de surface foncière supplémentaire, ni de surface de plancher** ; que le projet n'engendrera donc pas d'imperméabilisation des sols » (CNAC, 13 janvier 2022, D 03714 29 21R01/02) ;
- « Considérant que le projet d'extension du « drive » prend place sur le foncier existant et **n'engendre pas de consommation d'espace supplémentaire** » (CNAC, 10 février 2022, P 03703 44 21RT01) ;
- « Considérant que **le projet fait preuve de compacité puisque la surface de vente sera réalisée en R+1 et que le rez-de-chaussée, sous le bâtiment, abritera une partie du parc de stationnement** ; que cette configuration permet par ailleurs de réduire l'imperméabilisation des sols puisque les espaces perméables s'étendront sur 44,5 % de l'emprise foncière, contre 28,9 % actuellement ; qu'en outre, la partie extérieure du parc de stationnement sera entièrement rendue perméable » (CNAC, 24 février 2022, P 0 3679 62 21RT01/02) ;
- « Considérant que **le projet concerne la restructuration interne d'un bâtiment et n'est pas associé à un parc de stationnement ; qu'ainsi il répond à l'objectif de consommation économe de l'espace notamment en termes de stationnement** » (CNAC, 24 mars 2022, P 03859 33 21RD01) ;
- « Considérant que **le projet a été revu en matière de consommation économe de l'espace ; qu'il prévoit ainsi l'abandon du projet d'aménagement de parc de stationnement estival** de 56 emplacements en limite sud-est du terrain et longeant l'axe routier D3E13' » (CNAC, 7 avril 2022, P 03903 33 21N) ;
- « Considérant que **le projet sera économe de l'espace en usant uniquement le bâti existant sur la parcelle d'implantation qui est déjà très artificialisée** ; que 7 places de stationnement seront supprimées, portant le nombre total de places à 577 après réalisation du projet » (CNAC, 2 juin 2022, P 04004 39 21R01/02) ;

- « Considérant que **l'extension de la surface de vente s'effectuera au sein du volume de construction ; que le projet n'entraînera pas de consommation d'espace supplémentaire** » (CNAC, 13 juillet 2022, D 04007 25 22R) ;
- « Considérant que **le projet prévoit de réaffecter une partie des réserves existantes et de reventiler les surfaces de vente de la galerie marchande ; qu'ainsi, la surface de plancher restera inchangée, permettant au projet de ne consommer aucun espace foncier supplémentaire** » (CNAC, 8 septembre 2022, D 04084 77 22R01) ;
- « Considérant que **le parc de stationnement sera intégré au sein du bâtiment** avec 111 places au sous-sol et 45 places au niveau RDC ; **qu'il ne générera pas de consommation des sols** ; qu'il est prévu l'aménagement de 1 537 m² d'espaces verts de pleine-terre, un mur végétalisé de 202 m² ainsi que 222 m² de toiture végétalisée, que 21 arbres et 67 arbustes seront plantés ; que le projet architectural, résolument contemporain, s'adaptera à son environnement » (CNAC, 10 novembre 2022, P 04405 78 21N) ;
- « Considérant que **le projet s'inscrit dans les objectifs de réduction de la consommation d'espace en proposant un parking en rez-de-chaussée et la surface de vente en R+1** ; qu'en compensation de la forte imperméabilisation du site, la toiture sera végétalisée sur 1 303 m² et les 2 pistes du drive auront un revêtement perméable » (CNAC, 24 novembre 2022, P 04358 33 22R01) ;
- « Considérant que l'extension ne va pas générer une nouvelle imperméabilisation des sols ; que **le parc de stationnement de 1 119 places restera mutualisé pour l'ensemble commercial « *** » avec une partie construite en infrastructure** » (CNAC, 8 décembre 2022, P 04291 56 22R01).

À l'inverse, 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 prévoit la création d'un **parc de stationnement de 39 emplacements qui ne sera pas mutualisé** avec les autres emplacements de l'ensemble commercial alors que le SCoT du Pays du R*** vise à atteindre une forte densité des aménagements commerciaux notamment au travers de la mutualisation des accès et stationnements » (CNAC, 27 janvier 2022, P 03589 27 21RD01) ;
- « Considérant que **le projet ne s'accompagne pas d'améliorations en terme de développement durable** ; que **le parc de stationnement de plain-pied, comprenant 807 places, restera intégralement imperméable** ; que les énergies renouvelables ne seront pas développées ; qu'il n'est pas procédé à un aménagement de la toiture par l'implantation de panneaux photovoltaïques ou d'un système de végétalisation » (CNAC, 24 avril 2022, D03805 71 21R01/02) ;
- « Considérant que **le projet ne s'accompagne pas d'amélioration en terme de développement durable** ; que **le parc de stationnement de plain-pied restera intégralement imperméable** sur 2 450 m² ; que les énergies renouvelables ne seront pas développées ; qu'il n'est pas prévu d'amélioration de l'architecture du bâtiment

qui présente un aspect purement métallique » ; (CNAC, 8 septembre 2022, D 04106 22 22R01) ;

- « Considérant que **le projet ne répond pas aux objectifs de développement durable en raison d'une consommation des sols peu économe** (imperméabilisation de près de 60 % de la superficie de l'unité foncière), d'un bâtiment qui ne tend pas vers la réglementation thermique RE 2020, de surfaces de toiture recouvertes par des dispositifs végétaux ou panneaux photovoltaïques en deçà des attendus réglementaires, **d'aucune mesure compensatoire afin de palier l'artificialisation de sols agricoles** et d'une architecture ainsi que d'une insertion paysagère très classiques ». (CNAC, 27 octobre 2022, P 04147 63 22R01).

2. Les CAA examinent également avec attention le caractère vertueux des projets en matière de consommation économe de l'espace

En 2022, certaines cours administratives ont nuancé le critère de consommation économe de l'espace :

- « **Le bâtiment projeté prend place en partie sur une parcelle à l'état naturel. Toutefois, une part importante du terrain occupé par le magasin existant, jusqu'à l'imperméabilisée, sera rendue à nouveau perméable. Les éléments du dossier montrent que le projet n'imperméabilise que 15 m² supplémentaire par rapport à l'existant** et que les surfaces perméables représenteront 40 % du terrain d'assiette du futur établissement, alors qu'elles en représentaient 13 % avant les travaux. Dans ces conditions, l'imperméabilisation des sols n'est pas de nature à justifier un refus d'autorisation. »⁴⁹ ;
- « **alors que le critère de l'imperméabilisation des sols a été pris en compte lors de la délivrance des autorisations antérieures**, il ressort des pièces du dossier que la modification demandée, qui consiste en la réutilisation de surfaces de stockage déjà prévues et autorisées, n'implique pas de modification du bâti, ni la création de places de stationnement supplémentaires par rapport à celles déjà autorisées et en cours de réalisation. Il en est de même du projet porté par la société *** de réutilisation des anciens locaux de l'hypermarché qui porte sur des zones imperméabilisées. Par suite, **les moyens tirés de ce que le projet induirait une augmentation de l'imperméabilisation de parcelles situées dans un secteur boisé et ne respecterait pas l'objectif de consommation économe de l'espace ne peuvent qu'être écartés.** »⁵⁰ ;
- « La circonstance que le projet entraîne un accroissement de 2 836m² de l'imperméabilisation du site existant est insuffisante, à elle seule, en l'absence notamment de toute critique portant sur les aires de stationnement ou les espaces

⁴⁹ CAA Douai, 1^{er} mars 2022, n° 20D00176.

⁵⁰ CAA Bordeaux, 22 mars 2022, 20BX01971, 20BX01970, 21BX03977.

verts, à caractériser une consommation non économe de l'espace de nature à faire obstacle à sa réalisation »⁵¹.

Généralement, les CAA apprécient au cas d'espèce la consommation économe de l'espace.

Une attention particulière est portée aux parcs de stationnement :

- « Le projet prévoit 231 places de stationnement situées à l'ouest et au nord-est du bâtiment. **S'il a pour conséquence de créer 56 places supplémentaires, il prévoit toutefois une diminution de la surface imperméable actuelle, dès lors que 82 places de parking disposeront d'un revêtement perméable de type « evergreen », autorisant la circulation ou le stationnement sur un espace vert toute l'année sans le dégrader, et que le parvis béton de 928 m² sera remplacé par des noues paysagères permettant la rétention, l'acheminement et l'infiltration des eaux pluviales. Aucune construction nouvelle ne sera implantée en limite de propriété. Le projet, qui a pour effet d'artificialiser environ 1 000 m² d'espaces naturels, se traduit par une consommation limitée de l'espace** »⁵² ;
- « **Le projet d'extension** présenté par la SA Marly distribution **doit être réalisé en partie dans l'enveloppe du bâtiment existant**, déjà imperméabilisée, sur des surfaces jusqu'alors dédiées aux réserves, chambres froides et laboratoires, et en partie à l'extérieur, en continuité du bâtiment actuel, sur des zones situées dans les enclaves du bâtiment. **La CNAC a certes relevé qu'une importante extension du parc de stationnement avait été réalisée en 2015**, comprenant l'aménagement de 1 188 places de stationnement de plain-pied, imperméabilisées et sans végétation. **Toutefois**, et s'il appartenait à la commission de prendre en compte cette extension du parc de stationnement dans le cadre de son appréciation des impacts du projet, **il ressort des pièces du dossier que les travaux réalisés en 2015 n'ont pas consisté en la création de 1 188, mais uniquement de 179 places de stationnement**, les autres places ayant simplement fait l'objet d'une réfection, **tandis que 167 des places nouvellement créées, destinées au personnel, ont été réalisées en pavés drainants de manière à en assurer la perméabilité. Ainsi, ni l'objectif de consommation économe de l'espace, notamment en termes de stationnement, ni celui de la qualité environnementale du point de vue de l'imperméabilisation des sols ne sont mis en cause par le projet d'extension de la SA Marly distribution** »⁵³ ;
- « Si le projet prévoit la création de 311 places de stationnement, les estimations du pétitionnaire mentionnent une augmentation de 135 véhicules en heure de pointe. **La création d'un parking de 311 places n'apparaît pas surdimensionnée par rapport au surcroît d'activité créé par l'extension**. En outre, le site était déjà en grande partie imperméabilisé puisqu'il abritait d'anciennes serres en friche. **Dans ces conditions, la consommation d'espace n'apparaît pas excessive.** »⁵⁴ ;

⁵¹ CAA Lyon, 9 juin 2022, n° 20LY03213.

⁵² CAA Nantes, 18 janvier 2022, n° 20NT02956.

⁵³ CAA Nancy, 25 mai 2022, n° 19NC02944.

⁵⁴ CAA Nantes, 6 mai 2022, n° 21NT00233.

- « Il ressort des pièces du dossier que la surface de plancher totale passe de 3 350 m² à 4 534 m² et que la surface de stationnement passe de 5 155 m² à 6 117 m², correspondant à 40 places de stationnements supplémentaires. Ainsi, que le souligne la société ⁵⁵, **la superficie réservée au stationnement représente ainsi 45 % de la superficie totale du terrain. Il existe ainsi une disproportion entre la surface occupée par les parkings et celle du bâtiment. Dans ces conditions, le projet ne permet pas une consommation économe de l'espace en matière de stationnement.** ⁵⁵ » ;
- « Si la requérante soutient que le terrain d'assiette du projet est situé dans une zone d'aménagement concerté destinée à accueillir un nouveau pôle de la commune, il n'en demeure pas moins que **ce projet**, qui concerne une surface de vente de 1 420 m², **prend place sur un terrain à l'état naturel** de plus de 9 700 m². La pétitionnaire ne justifie **pas de mesures particulières** qu'elle aurait mises en œuvre pour assurer la **compacité de son projet** et ne conteste pas qu'**aucune mutualisation n'est prévue pour l'utilisation du parc de stationnement. Ainsi, le projet ne répond pas au critère tenant à une consommation économe de l'espace** »⁵⁶ ;
- « Il ressortait des pièces du dossier que le projet prévoit une **diminution de 20 % de la surface totale de l'aire de stationnement ainsi que la perméabilisation de l'ensemble des places de parking**. Ces aménagements seront accompagnés d'un agrandissement des espaces verts ainsi que de la plantation d'arbres de haute-tige. **La requérante n'apporte aucun élément permettant de démontrer que ces aménagements ne contribueraient pas à l'objectif de consommation économe de l'espace.** »⁵⁷ ;
- « Le terrain d'assiette du projet, d'une surface totale de 48 405 m², est déjà largement artificialisé et présente un taux d'imperméabilisation de 76,5 %. **Le projet de construction d'un magasin** de bricolage et de jardinage représente une surface de vente supplémentaire de 6 753 m², de plain-pied, lesquels **dépassent largement l'emprise occupée précédemment** par le centre-auto devant être démoli dans le cadre du projet, et auxquels s'ajoute la création de 74 places de stationnement en rez-de-chaussée. Par suite, alors même que **le projet prévoit la création d'un parking aérien devant accueillir les 101 autres places de stationnement, il ne peut être regardé comme ayant été conçu dans un souci de compacité.** »⁵⁸ ;
- « Le terrain concerné par le projet de la société PHB Distribution était artificialisé et supportait plusieurs constructions antérieurement à l'édification du bâtiment commercial autorisé par le permis de construire délivré à cette société au cours du mois de décembre 2012. **Le projet litigieux, qui ne modifie ni le volume de ce bâtiment commercial ni la superficie des espaces attenants destinés au stationnement des véhicules**, n'entraîne aucune imperméabilisation supplémentaire

⁵⁵ CAA Douai, 7 juin 2022, n° 20DA01557.

⁵⁶ CAA Douai, 21 juin 2022, n° 221DA01072.

⁵⁷ CAA Lyon, 30 juin 2022, n° 21LY03743.

⁵⁸ CAA Bordeaux, 22 septembre 2022, n° 20BX02886, 20BX02775.

du terrain d'assiette. **Par suite, la société requérante n'est pas fondée à soutenir que le projet en cause méconnaît le critère de consommation économe de l'espace, notamment en termes de stationnement, énoncé par les dispositions citées au point précédent⁵⁹.** »

C. Article L. 752-6 1° c) Effets sur l'animation de la vie urbaine, rurale et dans les zones de montagne et du littoral

1. À titre d'exemples, en 2022, la CNAC a relevé :

- « Considérant que le projet, permet de consolider la dimension de pôle alimentaire de proximité du supermarché « *** », participant à l'attractivité du centre urbain sur le secteur du « *** » de L***, **sans impact négatif sur l'animation de la vie urbaine** » (CNAC, 10 février 2022, D 03601 69 21RT01/02/03) ;
- « Considérant que le taux de vacance commerciale sur la commune de B*** s'élève à 11,3 % soit 34 cellules vacantes sur 301 et que le taux de vacance global sur la commune d'implantation et les communes limitrophes s'élève à 9,8 % ; 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 février 2022, D 03663 62 21RT01) ;
- « Considérant qu'entre 2009 et 2019 ; la population est en augmentation sur la zone de chalandise (+10,1 %), sur la commune de S*** (+12,1 %), sur le département de L*** (+5,5 %) ; que selon l'analyse d'impact annexée au dossier de demande, les taux de vacance commerciale en centre-ville s'élèvent à 6,6 % sur la commune de Sainte-M*** (sur 45 cellules) et à 2,4 % sur la commune de S*** (sur 41 cellules) ; que ces deux communes ne font pas l'objet de dispositif de revitalisation de leur centre-ville ; qu'alors que le projet n'a pas vocation à répondre à des besoins de proximité, la DEAL considère que le projet sera complémentaire du tissu commercial existant , 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, 24 février 2022, P 03804 974 21RT01) ;
- « Considérant que selon la direction départementale des territoires des *** , **le projet contribuera au renforcement de l'animation urbaine sans constituer de menace pour celle-ci** ; que selon l'association des commerçants de N*** et des communes environnantes **le projet n'aura aucun effet néfaste sur le dynamisme du centre-ville de la commune ; 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 mars 2022, P 03806 88 21R01) ;
- « Considérant que la population entre 2009 et 2019 est en augmentation sur la zone de chalandise (+5,9 %), sur la commune de B*** (+10,2 %), sur le département de *** (+13,2 %) ; que la vacance commerciale en centre-ville de B*** est d'environ 6 %

⁵⁹ CAA Marseille, 17 novembre 2022, n°21MA04984.

sur environ 1 970 commerces et services dont environ 500 dans le secteur de l'équipement de la personne ; que la vacance commerciale sur la commune de T*** s'élève à 2 % sur environ 60 commerces ; que **selon l'association de la R*** de B***, le projet participera à l'attractivité du centre-ville sans mettre en péril les commerces locaux** ; que selon la direction départementale des territoires et de la mer de ***, la présence d'équipements structurants de type enseignes nationales telles que celle du projet est déterminante pour l'attractivité du cœur marchand de la commune de B*** car elle permet d'attirer un flux de clientèle important profitant aux autres commerces ; **qu'ainsi le projet n'aura pas d'influence préjudiciable sur l'attractivité des commerces de centre-ville et sur l'animation de la vie locale** » (CNAC, 24 mars 2022, P 03859 33 21RD01) ;

- « Considérant que le projet permet de **consolider la dimension de pôle alimentaire de proximité** du supermarché « *** », participant à l'attractivité du centre urbain, **sans impact négatif sur l'animation de la vie urbaine** ; que la création d'un « drive » avec livraison au coffre permet de proposer une offre complémentaire au service « click & collect » actuel ; que, par ailleurs, la commune de M***r enregistre un taux de vacance commerciale estimé à 10,1 % ; qu'au cours de la période entre 2008 et 2018, la zone de chalandise, a connu une progression démographique de +6,2 % ; et la commune de M*** a connu une augmentation de +14,6 % ». (CNAC, 19 mai 2022, P 03938 34 21R01) ;
- « Considérant que la desserte par les transports en commun est satisfaisante **s'agissant d'un projet s'implantant au sein d'une zone de chalandise rurale** ; qu'une ligne dessert toutes les heures l'arrêt de bus situé à proximité immédiate de l'ensemble commercial, de 7h à 19h, du lundi au samedi ; que la desserte par les modes doux est satisfaisante depuis le centre-bourg et les quartiers d'habitation de M*** les plus proches de l'hypermarché ; qu'elle est également permise par une voie verte qui relie le centre-bourg de C*** au nord-ouest de l'ensemble commercial, et les quartiers du sud du centre-ville de L*** au nord-est du site du projet » (CNAC, 2 juin 2022, P 04004 39 21R01/02) ;
- « Considérant que si la commune de V*** est lauréate du Plan Action Cœur de Ville, le projet ne devrait pas avoir d'incidences notables sur la politique de redynamisation du centre-ville de cette dernière et des communes environnantes ; qu'en effet, le projet confortera l'offre commerciale existante d'un drive ; qu'il s'agira de développer ce service en favorisant le confort d'achat et en fluidifiant les flux routiers ; que **l'ampleur du projet et sa distance par rapport au centre-ville de V*** (2,5 km) n'auront pas d'effet sur l'animation de la vie urbaine** » (CNAC, 2 juin 2022, D 03940 03 21R01) ;
- « Considérant que le projet est contraire aux objectifs définis par le projet métropolitain contractualisé avec l'Agence nationale pour la Rénovation urbaine pour le secteur Nord de la ville de C*** dont la stratégie vise à poursuivre la transformation positive et durable de l'image du quartier ; **que le projet, majoritairement axé sur l'usage de la voiture, conforte la vision du secteur de ville comme une zone de transit et ne participe pas à un développement et à une**

animation davantage qualitatifs et apaisée, notamment en termes de flux routiers, **de la vie urbaine des quartiers Nord de la ville de C***** ; que **le projet n'apporte aucune amélioration pour les habitants des quartiers Nord en termes d'offre économique, commerciale et artisanale novatrices** ; **qu'ainsi le projet aura une influence préjudiciable sur l'animation de la vie locale** » (CNAC, 30 juin 2022, P 03965 63 22R01) ;

- « Considérant que selon l'analyse d'impact annexée au dossier de demande, les données de la vacance commerciale des centres villes de la commune d'implantation et des communes limitrophes sont présentées telles que s'élevant à 3,2 % à Sainte-M*** (1 cellule vacante sur 30), 11,5 % à Saint- D*** (31 cellules vacantes sur 237), 11 % à Sainte- S*** (2 cellules vacantes sur 18), 0 % à S*** (sur 8) ; que selon le rapport de la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement de la Réunion le projet aura un impact négligeable sur les centres villes environnants ; **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, 8 septembre 2022, D 04286 974 22R01).

2. À titre d'exemple, en 2022, la Cour de Bordeaux a confirmé l'avis de la CNAC :

- « S'agissant de l'impact du projet sur l'animation urbaine, il ressort des pièces du dossier que le terrain d'implantation du projet se situe à trois kilomètres du centre-bourg de C*** et à cinq kilomètres du centre-ville de M***. Or cette dernière commune accueille des commerces de proximité dont une librairie, deux magasins de fournitures d'équipements informatiques et un magasin d'électroménager intégrés au tissu urbain et qui seraient fragilisés par l'espace culturel envisagé. **La zone d'implantation du projet, située dans une zone commerciale à proximité d'activités industrielles et logistiques, n'est pas intégrée au tissu urbain existant et se caractérise par l'absence d'habitations à proximité immédiate et d'équipements publics**. En outre, la commune de M***, dont le **taux de vacance des commerces atteint près de 30 %**, a obtenu des subventions au titre du fond FISAC, ce qui révèle la grande fragilité et le déclin du tissu commercial de la commune lequel ne serait donc pas préservé en cas d'implantation d'un centre culturel périphérique. **De plus, il ne ressort pas des pièces du dossier qu'elle aurait sérieusement étudié les possibilités d'implantation dans le tissu urbain** notamment de la commune de C***. Au demeurant, la zone d'activité dans laquelle elle envisageait de s'implanter est peu desservie par les transports en commun à raison de seulement deux allers retours journaliers comme le relèvent les avis des ministres concernés et le rapport de la direction départementale des territoires devant la commission départementale. Enfin, il ressort également des pièces du dossier que **le projet conduira nécessairement au renforcement d'un pôle commercial de périphérie, au détriment du centre-ville de M*****, mais également au détriment des centres-villes des communes environnantes. Par suite, et alors qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que la décision contestée créerait une évacuation de la clientèle vers les communes beaucoup plus éloignées d'A*** et de M***, **la commission nationale n'a pas fait une inexacte application des dispositions de l'article**

L. 752- 6 du Code de commerce en estimant par ce premier motif, que le projet en cause risquait de compromettre la réalisation de l'objectif d'aménagement du territoire en portant atteinte à l'animation de la vie urbaine »⁶⁰

D. Article L. 752-6 1° d) Effets sur les flux de transports et son accessibilité par les transports collectifs et les modes de déplacements les plus économes en dioxyde de carbone

La CNAC examine si la desserte routière du projet est de nature à absorber les flux de circulation supplémentaires engendrés par le projet. 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.

1. Les flux de circulation supplémentaires engendrés par le projet

La CNAC est attentive à la présence d'une étude de trafic mais également à l'existence de données actualisées.

Ainsi en 2022, à titre d'exemples, la Commission a estimé qu'elle ne pouvait apprécier l'impact du projet :

- « **Considérant que l'étude de trafic réalisée en 2019**, à l'initiative de la communauté de commune, alors qu'un autre projet était envisagé à l'époque, **n'a pas été mise à jour ; qu'ainsi la Commission nationale n'a pas bénéficié de l'ensemble des éléments lui permettant l'apprécier l'impact du projet sur les flux de circulation aux abords du site** » (CNAC, 10 février 2022, P 03762 38 21P/T02/03) ;
- « **Considérant que le porteur de projet a enfin pris le parti de réaliser une étude de trafic dont les conclusions relèvent le fait qu'aucun impact majeur n'est à caractériser sur le réseau viaire existant** » (CNAC, 24 février 2022,3853TR) ;
- « **Considérant qu'une étude de trafic a été réalisée en 2018** lors de la construction du projet commercial « S*** » par le bureau d'études « *** » ; qu'il en résultait alors que si la situation via la réalisation du projet se dégrade ; celle-ci resterait acceptable pour une heure de pointe du week-end au sein d'une zone commerciale majeure du territoire ; que **cette étude ancienne ne permet pas d'appréhender la situation actuelle des flux automobiles** » (CNAC, 24 mars 2022,P 03729 77 21R01) ;
- « **Considérant qu'aux termes du b) du 3° de l'article R. 752-6 du Code de commerce, le dossier comprend une présentation des effets du projet sur l'aménagement du territoire, incluant notamment une évaluation des flux journaliers de circulation des véhicules générés par le projet sur les principaux axes de desserte du site**, ainsi que des capacités résiduelles d'accueil des infrastructures de transport existantes ; que la présente demande ne comporte aucune étude de trafic ; que **les chiffres communiqués sont anciens** et datent de 2015 alors qu'il s'agit d'une jardinerie de 2 900 m² de surface de vente desservie par une route départementale, axe structurant du territoire ; Considérant que le projet s'implantera

⁶⁰ CAA Bordeaux, 10 mars 2022, n°20BX01273.

le long de l'avenue de l'Aquitaine ; qu'en l'état, cet axe est souvent saturé aux heures de pointes et le week-end ; que **le dossier de demande ne comprend pas d'étude de trafic** ; que les calculs de flux présents au dossier de demande et complétés dans le cadre de l'instruction **ne permettent pas à la commission d'apprécier les capacités résiduelles d'accueil des infrastructures de transport existantes** » (CNAC, 24 avril 2022, D 03740 86 21R01) ;

- « Considérant que le dossier de demande d'autorisation d'exploitation commerciale ne comporte **pas d'étude de trafic : les chiffres avancés datant de 2018** et se basant sur la part des transports utilisés dans le secteur lors des flux journaliers pour le travail ; qu'en outre, une note de travail des services du conseil départemental de S*** indique que la RD *** est saturée aux heures de pointe » (CNAC, 5 mai 2022, P 03801 77 21R01) ;
- « Considérant qu'aux termes du I de l'article R. 752-6 du Code de commerce, le dossier de demande d'autorisation d'exploitation commerciale comprend une **présentation des effets du projet sur l'aménagement du territoire, incluant les éléments notamment une évaluation des flux journaliers de circulation des véhicules générés par le projet sur les principaux axes de desserte du site, ainsi que des capacités résiduelles d'accueil des infrastructures de transport existantes ainsi qu'une analyse prévisionnelle des flux de déplacement dans la zone de chalandise**, tous modes de transport confondus, selon les catégories de clients ; que la Commission départementale d'aménagement commercial du *** a notamment estimé dans sa décision susvisée que « le nombre de véhicules supplémentaires, en lien avec le projet, est estimé à 368 véhicules par jour ; que la zone commerciale est connectée à la RD *** par des échangeurs dont le trafic est ralenti les samedis en début d'après-midi ; qu'en conséquence, **le projet est susceptible d'augmenter le trafic routier global de la zone** » ; que le présent dossier de demande d'autorisation d'exploitation commerciale avance des **données de trafic ayant pour source des études du Conseil départemental du *** réalisées en 2019** ; qu'aucune indication n'est apportée quant aux difficultés de circulation avancées par la CDAC du *** les samedis en début d'après-midi, ni d'ailleurs plus généralement quelle serait la situation actuelle et projetée en période d'heure de pointe ; que le dossier de demande ne permet pas plus d'apprécier l'état des capacités résiduelles actuelles et projetées des infrastructures routières limitrophes du projet, d'autant plus que les données fournies font abstraction du fait que la nouvelle liaison « Inter Quartiers » d'une longueur de 5,5 km reliant l'entrée sud-ouest d'H*** à la route du *** débouchera directement sur le giratoire de la zone « T***I » limitrophe au projet ; que cette nouvelle liaison est en tout état de cause susceptible d'augmenter elle aussi les flux de circulation dans le secteur et sur ce giratoire ; qu'enfin, **l'analyse prévisionnelle des flux de déplacement fournie repose sur une synthèse de la fréquentation escomptée en fonction des modes déplacements en se fondant sur la part des transports utilisés au sein de l'unité urbaine de H*** en 2018 pour le travail, « faute d'étude plus précise** ». (CNAC, 19 mai 2022, D 03984 67 21R01) ;

- « Considérant qu'en outre, **l'étude de trafic jointe au dossier de demande manque de clarté, de précisions, et de données suffisamment pertinentes pour permettre d'apprécier l'impact du projet** sur les flux de circulation à ses abords ; qu'en effet, aucun point de comptage ou aucune donnée ne permet de rendre compte de l'impact du projet sur les flux de véhicules en direction de l'ouest du site du projet alors que la zone de chalandise s'étend dans cette direction, avec pour axe routier principal la RD *** ; qu'au surplus, l'impact du projet sur le carrefour giratoire assurant la liaison entre la RD 30 et la RD *** n'est pas évalué » (CNAC, 19 mai 2022, P 03833 78 21R01) ;
- « Considérant **qu'afin de répondre au considérant du précédent avis relatif à l'absence d'étude de flux récente, une étude de trafic a été réalisée** par le bureau d'études « *** » avec une **campagne de comptages les 8 et 9 avril 2022** ; que le réseau de desserte présente à l'heure de pointe du vendredi soir un fonctionnement toujours satisfaisant avec cependant une baisse de capacité au giratoire RD*** x rue J*** et des stockages ponctuels légèrement accentués ; qu'à l'heure de pointe du samedi soir, l'étude conclut à un fonctionnement toujours saturé avec cependant un allègement des flux et une amélioration du fonctionnement de la rue A*** ; qu'enfin est anticipée une surcharge des flux de la rue J*** avec toutefois des temps d'attente théoriques ne dépassant pas 30 secondes sur les accès du projet » (CNAC, 13 octobre 2022, P 04365 77 21N) ;
- « Considérant que, **lors de l'examen du projet initial**, la Commission nationale a considéré que le projet s'implantera le long de l'avenue de l'A*** ; qu'en l'état, cet axe était souvent saturé aux heures de pointes et le week-end ; que **le dossier de demande ne comprenait pas d'étude de trafic** ; que les calculs de flux présents au dossier de demande et complétés dans le cadre de l'instruction **ne permettaient pas à la commission d'apprécier les capacités résiduelles d'accueil des infrastructures de transport existantes** » (CNAC, 26 octobre 2022, D 04370 33 21N) ;
- « Considérant que **malgré une demande du service instructeur de la CNAC, le pétitionnaire n'a fourni ni analyse prévisionnelle des flux de déplacement** dans la zone de chalandise, ni d'analyse tous modes de transport confondus, selon les catégories de clients » (CNAC, 27 octobre 2022, P 04248 78 22R) ;
- « Considérant que **le dossier de demande ne comprend pas d'étude de trafic permettant d'apprécier l'impact du projet sur les flux de circulation routiers** » (CNAC, 24 novembre 2022, D 04445 41 22R01) ;
- « Considérant que **selon l'étude de trafic** réalisée par le cabinet « *** » en juin 2021 et **mise à jour en avril 2022** ; les réserves de capacité estimées en situation projet sont identiques à celles de la situation actuelle (supérieures à 75 %) ; qu'elles apparaissent ainsi largement suffisantes » (CNAC, 8 décembre 2022, P 04368 11 22R01/02/03).

À titre d'exemples, en 2022, se basant notamment sur les données de l'étude de trafic la CNAC a estimé que certains projets risquaient d'entraîner des flux de circulation supplémentaires :

- « Considérant que l'un des carrefours d'accès, entre la Rue du F*** et la route nationale ***, présente actuellement une situation de saturation de ses réserves de

capacité ; qu'ainsi **le projet aura une influence préjudiciable sur les flux de transport routiers sur la zone** » (CNAC, 30 juin 2022, P 03994 68 21R01) ;

- « Considérant qu'en heure de pointe **le réseau est saturé** avec un taux de réserve de capacité de 8 % et **qu'aucune amélioration de la voirie n'est prévue** avec la mise en place du projet » (CNAC, 27 octobre 2022, P 04176 77 22A/R01) ;
- « Considérant que **l'entrée/ sortie risque de saturer la route départementale qui, aux heures de pointes, est déjà très chargée** ; que le projet a fait l'objet d'un avis défavorable de la **Direction des infrastructures de la mobilité** du Conseil départemental du V*** le 30 juin 2022 » (CNAC, 15 décembre 2022, P 04492 83 22R01) ;
- « Considérant que l'axe routier (avenue d'Espagne) desservant le site d'implantation connaît un **trafic important** ; que le rapport de la Direction départementale des Territoires et de la Mer a indiqué que 1 650 logements seront construits à proximité ; qu'ainsi, **compte tenu de sa nature, le projet est susceptible de générer une augmentation de la circulation routière** » (CNAC, 15 décembre 2022, P 04429 66 22R01/02).

À l'inverse, se basant notamment sur les données de l'étude de trafic, la commission a estimé que la réalisation de certains projets n'avait pas d'effets négatifs significatifs sur les flux de circulation :

- « Considérant que le projet est bien desservi par le boulevard de P*** ; que **l'étude de circulation versée au dossier indique** que le projet générera 80 clients par jour et 15 clients à l'heure de pointe du soir et conclut que **l'impact du projet sur la charge du giratoire sera, à l'horizon 2025, de 0,6 % et de 1 % sur le carrefour.** » (CNAC, 13 janvier 2022, D 03714 29 21R01/02) ;
- « Considérant qu'enfin, **l'étude d'impact sur le trafic routier** confiée à la société « *** » montre que **les réserves de capacité** sur le giratoire du M***, à supposer une augmentation du nombre de véhicules due au projet de 93 par jour, **demeureront supérieures à 47 %.** » (CNAC, 13 janvier 2022, P 03756 59 21RT01) ;
- « Considérant que **la desserte du site pour les véhicules individuels et les piétons est bien dimensionnée et sécurisée** ; que **selon les données transmises par le pétitionnaire les réserves de capacité sur l'axe routier principal d'accès au site s'élèvent à 58 % en situation actuelle et sont estimées à 57 % en situation projet** ; qu'ainsi **le projet n'aura pas d'impact préjudiciable sur les flux de circulation routière aux abords du site** » ; (CNAC, 13 janvier 2022, P 03600 33 21RT01/02) ;
- « Considérant que **l'étude de trafic jointe au dossier de demande** estime que **le flux de véhicules généré par le projet sera supporté par les infrastructures**, qui conserveraient une réserve de capacité satisfaisante. » (CNAC, 27 janvier 2022, P 03597 16 21RT01) ;
- « Considérant que **selon l'étude de trafic jointe au dossier, le flux de véhicules généré par le projet sera supporté par les infrastructures**, qui conserveraient une réserve de capacité satisfaisante ; que la desserte en transports en commun et en mode

doux est satisfaisante du fait des aménagements dédiés ainsi qu'au réseau urbain » (CNAC, 29 juin 2022, P 03969 01 22R) ;

- « Considérant que, selon **l'étude de trafic** jointe au dossier de demande, **l'extension de l'hypermarché ne générera pas de difficultés de circulation** automobile, le nombre de clients supplémentaires ne dépassant 50 unités à l'heure de pointe ; **qu'aucune modification de la desserte routière n'est nécessaire** » (CNAC, 29 juin 2022, P 04165 01 21N) ;
- « Considérant **qu'une étude de flux a été réalisée** à l'occasion du passage en CNAC par le cabinet « *** » ; que selon cette étude **le projet n'aura qu'un très faible impact sur la circulation** et que, comme le relève la CAA, bien que le projet ne bénéficie pas d'une desserte optimale en transport en commun, il est aisément accessible par les modes doux ainsi qu'aux piétons » (CNAC, 29 septembre 2022, P 02398 01 20TR) ;
- « Considérant que le projet bénéficiera d'une bonne desserte routière depuis des axes structurants (avenue G***, RD ***) ; que, selon les estimations de **l'étude de trafic jointe au dossier de demande**, l'accroissement du trafic généré par le projet sera de l'ordre de 1 % et 4 % (305 véhicules par jour) ; que **les conditions de circulation ne seront pas dégradées par l'extension envisagée** » (CNAC, 24 novembre 2022, P 04348 81 22R01).

Les CAA sont également attentives à l'impact que le projet pourrait avoir sur les flux de circulation :

- « **Les flux supplémentaires de véhicules générés par le projet**, compris entre environ 150 et 400 par jour en fonction du jour de la semaine et de la saison, **n'auront pas d'impact notable sur les axes routiers environnants, compte tenu de leurs réserves de capacités.** »⁶¹ ;
- « Le trafic supplémentaire généré par le projet, en y incluant les déplacements des clients du laboratoire et deux des salariés de ce dernier et du drive, soit 162 véhicules par jour et par sens de circulation, ne représentera qu'un surcroît de 0,9 à 1,5 % du trafic moyen sur la journée, et de 2,2) 3,5 % en heure de pointe, d'autre part que, eu égard à la capacité du réseau routier, **cette augmentation n'aura pas d'incidence sur son fonctionnement, y compris au niveau du rond-point** desservant le terrain d'assiette du projet. La requérante n'est donc pas fondée à soutenir que la CNAC s'est livrée à une appréciation erronée du projet au regard du critère légal de l'effet du projet sur les flux de transports et son accessibilité par les transports collectifs et le mode de déplacement les plus économes en émission de dioxyde de carbone. ».⁶² ;
- « 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

⁶¹ CAA Nantes, 18 janvier 2022, n°20NT02956.

⁶² CAA Nancy, 10 février 2022, n° 21NC00026.

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. Il résulte de ce qui a été dit aux points 14 à 18 que le projet de la SAS R*** 2 d'implanter à R*** un point permanent de retrait n'est pas de nature à compromettre la réalisation des objectifs d'aménagement du territoire, de développement durable et de protection des consommateurs énoncés par ces dispositions de l'article L. 752-6 du Code de commerce. »⁶³ ;

- « Il ressort des pièces versées que l'étude de trafic réalisée par le cabinet *** dans le cadre du dossier de demande a conclu à un flux entrant/sortant de 320/330 véhicules à l'heure de pointe du soir, qui seront affectés sur les 4 accès possibles au site en fonction de la zone de chalandise et des usages actuels et a souligné que les réserves de capacités calculées sur les giratoires Ouest et Sud seraient largement satisfaisantes. L'étude a conclu que le trafic supplémentaire engendré par le projet serait limité à 1,6 %. Dans ces conditions, il n'apparaît pas que ce projet serait de nature à aggraver les conditions de circulation dans le secteur »⁶⁴ ;
- « **Du point de vue de l'effet du projet sur les flux de transports et de son accessibilité par les transports collectifs et les modes de déplacement les plus économes en émission de dioxyde de carbone, il ressort de l'étude de trafic produite par le pétitionnaire, que l'augmentation des flux sera modérée, sans impact sur la fluidité du trafic et que les structures existantes sont suffisamment dimensionnées alors même que les clients s'y rendent à près de 95 % en voiture. En admettant que l'étude n'aurait pas pris en compte les flux liés à la déchetterie et au magasin de bricolage, utilisant la même voie d'accès, la réserve capacitaire excède 70 %, ce qui permet d'absorber ces flux.**⁶⁵.
- « La SAS D*** soutient que le projet entraînera une augmentation des flux de circulations alors que les voies autour du supermarché de la SAS R*** sont déjà très encombrées. Toutefois, **la seule production d'une carte « Google Traffic » du 30 juillet 2020 ne peut suffire à établir le caractère structurellement saturé du trafic routier autour du magasin en cause.** La SAS D*** ne conteste pas sérieusement l'estimation produite dans le dossier de demande d'une hausse du trafic limitée à 15 %. En outre, la commune de Q*** fait valoir, sans être contestée, que « **la capacité résiduelle dans le sens le plus critique varie entre 35 et 50 % en haute saison et 65 à 82 % en basse saison** ». Par ailleurs, il résulte de l'avis du ministre chargé de l'urbanisme du 14 octobre 2020 que les flux de circulation générés par le projet seront correctement gérés par la création d'un rond-point giratoire pour l'accès ouest du magasin. Dans ces conditions, **il ne ressort pas des pièces du dossier que les flux de circulation induits par le projet de la SAS R***, eu égard à leur importance, seraient de nature à compromettre la réalisation de l'objectif d'aménagement du**

⁶³ CAA Nancy, 5 mai 2022, n° 19NC00976.

⁶⁴ CAA Lyon, 30 juin 2022, n° 20LY03827.

⁶⁵ CAA Nancy, 30 juin 2022, n° 19NC03004.

territoire énoncé par l'article L. 752-6 du Code de commerce en matière de flux de transports »⁶⁶.

2. L'accès au site du projet doit également présenter toutes les garanties en matière de sécurité routière

Ainsi en 2022, à titre d'exemples, la Commission a relevé favorablement :

- « Considérant que **des aménagements sont prévus rue Jean-Jaurès pour améliorer la sécurité des usagers**, notamment la création d'une voie de stockage des voitures sur la rue et le déplacement de l'arrêt de bus ; que la desserte en transports en commun est satisfaisante, l'arrêt de bus de la ligne V***-C***/Q***/Q*** étant situé en face du magasin ; que celui-ci est en outre aisément accessible aux piétons » (CNAC, 13 janvier 2022, P 03756 59 21RT01) ;
- « Considérant que le projet bénéficie d'une desserte routière via la route nationale RN *** ; que de plus, **des travaux sont prévus pour créer la future déviation de la RN ***** à l'horizon 2026 permettant de détourner les poids-lourds du secteur et ainsi de sécuriser la circulation ; que **toutefois il n'est relevé aucune accidentalité majeure à l'heure actuelle aux abords du site** ; que ces derniers bénéficient en effet de nombreux giratoires permettant de réduire les vitesses » (CNAC, 27 janvier 2022, P 03616 53 21R01/02) ;
- « Considérant que la circulation du trafic sur le site et aux abords, **afin d'améliorer la sécurisation de la clientèle**, avec notamment la mise en place d'un sens de circulation unique sur le site et une entrée différenciée pour les véhicules de livraison de façon à ce qu'ils n'accèdent pas au parc de stationnement dédié à la clientèle ; que les réserves de capacité de infrastructures existantes seront supérieures à 60 % » (CNAC, 27 janvier 2022, P 03759 358 21RT01) ;
- « Considérant que de plus, le pétitionnaire **différencie désormais l'entrée de la station-service de l'entrée de l'aire de livraison** ; qu'ainsi, les flux sont dorénavant distincts, séparés par une bande enherbée et un grillage, permettant ainsi de garantir la **sécurité des consommateurs** » (CNAC, 24 février 2022, 3853TR) ;
- « Considérant que **le projet prévoit en outre de sécuriser l'accès des clients** en séparant les voies d'accès des véhicules légers et des poids-lourds » (CNAC, 24 mars 2022, P 03954 27 21N) ;
- « Considérant que **le présent projet a été revu afin d'écarter le risque de conflit de circulation** à proximité du parc de stationnement extérieur entre les véhicules de la clientèle et les véhicules de livraison ; que selon le dossier de demande réactualisé **les livraisons du supermarché «***» auront lieu en dehors des horaires d'ouverture à la clientèle** ; que **des aménagements sont prévus aux abords du parc de stationnement extérieur sur le périmètre privé du projet** tels qu'un feu tricolore sur le quai de livraison du supermarché, un feu orange en façade du supermarché, des ralentisseurs, passages piétons, panneaux « stop », un cheminement « client », des

⁶⁶ CAA Nantes, 28 octobre 2022, n° 21NT00444.

potelets métalliques, la limitation de la vitesse à 20 km/h » (CNAC, 7 avril 2022, P 03941 78 21N) ;

- « *Considérant que **l'accès au site sera sécurisé dans le cadre du projet** avec la création de 2 voies de sortie pour fluidifier le trafic sur le parc de stationnement et la suppression du terre-plein central de la rue des B*** pour améliorer la giration des poids-lourds ; que le magasin est aisément accessible par les piétons et les transports en commun » (CNAC, 2 juin 2022, D 04136 03 21R01/02/03) ;*
- « *Considérant que les flux générés par le projet sont limités puisqu'ils sont estimés à 124 véhicules par jour ; que la circulation des véhicules de la clientèle reste inchangée et qu'aucun aménagement n'est nécessaire pour absorber ce flux supplémentaire ; que **les infrastructures routières offrent toutes les garanties en termes de sécurité ; que la desserte par les piétons est satisfaisante**, le projet étant situé à 12 minutes à pied du centre-bourg accessible via un cheminement sécurisé » (CNAC, 29 juin 2022, P 04000 72 22R01) ;*
- « *Considérant que la **sécurité sur le site sera améliorée** du fait que les livraisons seront dorénavant effectuées en dehors des heures d'ouverture au public, contrairement à l'heure actuelle » (CNAC, 8 septembre 2022, D 04084 77 22R01) ;*
- « *Considérant que plusieurs projets immobiliers sont en cours de réalisation aux abords proches du projet, notamment la construction d'une résidence intergénérationnelle ; que le projet permettra ainsi de répondre aux besoins de ces nouveaux résidents ; **enfin que la sécurité sur le site est assurée par l'absence de conflits d'usage : les livraisons continueront à être effectuées de nuit** » (CNAC, 13 octobre 2022, P 04195 19 22R).*

À l'inverse, la Commission a relevé défavorablement :

- « *Considérant que le site d'implantation du projet sera accessible depuis le boulevard B*** puis par la rue du M***, en entrée comme en sortie ; qu'en l'état, seul un panneau « STOP » est installé en sortie de la rue du M*** ; qu'il n'est prévu aucun aménagement spécifique au croisement de ces deux axes alors que, selon les estimations du cabinet « *** », le trafic moyen journalier sur le boulevard B*** est estimé à environ 15 000 véhicules par jour ; que, si des giratoires sont aménagés sur le boulevard B***, ceux-ci sont situés à distance du croisement avec la rue du M*** ; **qu'ainsi les risques de conflit d'usage entre les véhicules, au niveau du croisement précité, sont réels** ;» (CNAC, 24 février 2022, P 03683 78 21RT01) ;*
- « *Considérant que, de surcroît, le projet prévoit un flux supplémentaire de poids-lourds ; que le parcours imposé aux véhicules de livraison qui devront traverser le parc de stationnement pour rejoindre l'arrière du bâtiment et les quais de livraison est **de nature à générer des conflits d'usage avec les véhicules de la clientèle** » (CNAC, 24 mars 2022, D 03731 80 21R0T01/02/03) ;*
- « *Considérant que le site d'implantation du projet sera accessible depuis la RD ***, pour les véhicules des particuliers et pour les véhicules de livraison ; **qu'il n'est prévu aucun aménagement routier permettant de sécuriser les conditions d'accès pour***

les véhicules qui seront amenés à couper la route en entrée comme en sortie »
(CNAC, 28 juillet 2022, P 04132 33 22R01) ;

- « Considérant que le Drive sera réalisé sur une partie de l'aire réservée aux livraisons ; qu'il subsiste un risque de conflit d'usages ; **qu'aucune solution n'a été proposée par le pétitionnaire pour réaménager la circulation et les accès à son aire de stationnement ; qu'ainsi le projet est susceptible, en l'état, de porter atteinte à la sécurité des consommateurs »** (CNAC, 10 novembre 2022, P 04285 27 22R01).

Certaines CAA nuancent quant à elles l'appréciation d'un accès sécurisé au site du projet :

- « **La seule circonstance que l'étude recommandée par la direction départementale des territoires et de la mer sur la sécurité de l'accessibilité automobile du projet depuis la rue de N*** n'ait pas été menée, ne suffit pas à caractériser**, en l'absence d'autres éléments précis et au regard de l'impact limité du projet sur les flux de transport, **et à mettre en cause la sécurité des accès au point permanent de retrait** du pétitionnaire. **Il n'apparaît pas non plus à cet égard que la nécessité de sécuriser davantage l'accès au drive dans le sens sud-nord de la rue de N*** ou le risque accentogène potentiel auraient été, en l'état du dossier, par leur réalité et leur ampleur, de nature à justifier un avis défavorable** de la Commission nationale d'aménagement commercial. Il en résulte que le projet d'implanter un point permanent de retrait n'est pas de nature à compromettre la réalisation des objectifs d'aménagement du territoire (...). »⁶⁷ ;
- « Par ailleurs, il ressort des pièces du dossier que la route du D*** comporte une piste cyclable menant jusqu'à la voie d'accès au magasin et un trottoir sur l'un de ses côtés au moins, ainsi que des passages piétons permettant d'assurer la circulation sécurisée des piétons. Sur le site même du projet, une liaison douce sera également matérialisée pour le cheminement des piétons. Si les camions accèderont au dépôt du magasin par la route départementale, il n'est pas établi qu'ils transiteraient par le parking dédié aux clients. **Il ne ressort pas des pièces du dossier que la configuration des lieux emporterait un risque en terme de sécurité, que ce soit au regard de la configuration des accès ou du croisement entre camions de livraison et clients du magasin en cause, des commerces voisins et des usages de la déchetterie située dans la zone en question. Si le projet n'est pas aisément accessible par les transports en commun, cette circonstance, indépendante du pétitionnaire, ne saurait, à elle seule, justifier un refus dès lors que l'augmentation du trafic, limitée, est absorbée par les infrastructures existantes** »⁶⁸ ;
- « La société requérante ne fait état d'aucun élément probant de nature à remettre en cause les résultats de cette étude de trafic et à établir que **le projet litigieux serait susceptible d'engendrer des difficultés de circulation** dans le secteur en cause, en particulier sur cette route départementale, voire **des risques en termes de sécurité**

⁶⁷ CAA Nancy, 5 mai 2022, n° 19NC00976.

⁶⁸ CAA Nancy, 30 juin 2022, n° 19NC03004.

routière, alors au demeurant que les ministres chargés de l'urbanisme et du commerce n'ont émis aucune réserve sur ce point dans leurs avis respectifs. »⁶⁹.

3. Le site doit également être accessible par les transports en commun et modes doux

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. Par ailleurs, la CNAC porte une attention particulière à l'existence de modes de déplacement dits « doux » (cycles et piétons).

En 2022, à titre d'exemples, la CNAC a considéré favorablement la desserte en mode doux de certains projets :

- « **Considérant** que la présence de trottoirs et de passages piétons sur les axes alentours permet la **desserte sécurité du projet par les piétons depuis les quartiers d'habitation alentours et le centre-ville de la commune d'I***** » (CNAC, 13 janvier 2022, P 03561 63 21RT01) ;
- « Considérant que **le site est bien desservi par les transports en commun** par 4 arrêts situés entre 300 et 700 mètres avec une **fréquence satisfaisante** ; que le site est **également accessible par des cheminements piétons et des pistes et bandes cyclables**. » (CNAC, 13 janvier 2022, D 03714 29 21R01/02) ;
- « Considérant qu'il sera **correctement desservi par les transports en commun**, grâce au passage de la ligne *** du réseau urbain de transports en commun « *** » de l'agglomération du H*** (plus de 90 passages par jour, en semaine) ; que l'arrêt le plus proche est l'arrêt « C*** » **situé à 130 m du projet** ; que **si les itinéraires cyclables aux abords du projet sont peu développés, il existe en revanche des cheminements piétonniers sécurisés** » (CNAC, 27 janvier 2022, P 03610 76 21 RT01-RT02) ;
- « Considérant que **le projet sera correctement desservi par tous les modes de transport en s'implantant sur un axe structurant (RD ***)**; que **les liaisons douces seront en revanche permises de façon sécurisée depuis le centre-ville** de la commune d'implantation ; que le site d'implantation du projet bénéficie d'une desserte en transports en commun régulière ; que **des arrêts de bus sont situés à 100 et 400m** ; que ces arrêts sont desservis par trois lignes de bus principales (1, 2, DIM) qui offrent une fréquence de passage d'environ un à deux bus par heure dans chaque sens de circulation » (CNAC, 7 avril 2022, P 03761 73 21RT01) ;
- « Considérant que la présence de trottoirs et de nombreux passages piétons permet une très bonne desserte piétonne depuis l'ensemble de la zone de chalandise ; que le secteur bénéficie de **nombreuses pistes cyclables dédiées ou voie cyclables partagées** permettant une desserte sécurisée des cyclistes ; que par ailleurs, le projet est **très bien desservi par les transports en commun** ; qu'en effet il est situé à 50 mètres de la station de métro « S*** », desservie par deux lignes de métro et que la station de bus du même nom, desservie par 8 lignes de bus, est située juste devant le projet » (CNAC, 7 avril 2022, P 03853 75 21RD01) ;

⁶⁹ CAA Marseille, 17 novembre 2022, n° 21MA04984.

- « Considérant que **la desserte du site en mode piéton est possible** au moyen de trottoirs et passages piétons sécurisés pour les **habitants des pavillons de la commune de C*** situés à environ 400 mètres au sud du projet** » (CNAC, 24 avril 2022, P 03775 44 21R01) ;
- « Considérant que le parc de stationnement de 93 places est installé en R-1, sous la surface de vente ; que le projet fait donc preuve de compacité ; que, par ailleurs, **le projet est très bien desservi par les transports en commun** puisqu'il est notamment desservi par un **tramway à environ 500 mètres du projet avec une fréquence de passage d'environ 1 rame toutes les 4 minutes entre 9h et 19h30** » (CNAC, 5 mai 2022, P 04020 06 21R01) ;
- « Considérant que le site d'implantation du projet bénéficie d'une **bonne desserte en transports en commun**, qui est estimée à 5,5 % du mode de fréquentation de la clientèle ; que, de plus, **la desserte en mode doux, soit piétonne et cyclable, représentera 19,5 % des flux de la clientèle** » (CNAC, 5 mai 2022, P 03790 69 21R01) ;
- « Considérant que le site dispose d'une **bonne desserte par les transports en commun ; que la desserte piétonne est possible et sécurisée ; que des renforcements du réseau des pistes cyclables sécurisées sont en cours** ; que les flux de véhicule supplémentaires estimés générés par le projet, sont de 245 véhicules par jour » (CNAC, 5 mai 2022, D 03868 13 21R01) ;
- « Considérant que la desserte par les transports en commun est également très satisfaisante grâce à la présence de 2 lignes de bus et une ligne tramway qui proposent **un cadencement et une amplitude horaire permettant de fréquenter le magasin ; que tous les axes qui permettent d'accéder au supermarché sont pourvus de trottoirs et de passages piétonniers sécurisés et que la liaison par les modes de transport doux est possible depuis les quartiers d'habitation situés à proximité de l'ensemble commercial** que le site dispose d'une bonne desserte par les transports en commun, étant desservi par **quatre lignes de bus (les lignes 6, 7, 33, 38) dont l'arrêt le plus proche est situé à 80 mètres** ; que les flux de clientèle estimés se répartissent à 53 % par les véhicules motorisés ; 24 % par les transports en commun ; 15 % par les piétons et 8 %, par les cyclistes ; que **la future ligne de tramway (ligne ***), en cours de réalisation, devrait augmenter la part d'usager des transports en commun** » (CNAC, 19 mai 2022, P 03869 13 21R01) ;
- « Considérant que **le projet est aisément accessible par les modes de transports doux du fait de la présence de pistes cyclables, de trottoirs et de passages piétons aux abords du projet** ; qu'il est également bien desservi par les transports en commun ; qu'en effet, la ligne ***, dont **l'arrêt le plus proche est situé au niveau du projet**, connaît une **amplitude horaire et une fréquence de passage importantes** permettant aux clients des futurs magasins d'user de ce moyen de transport pour accéder au projet » (CNAC, 2 juin 2022, D 03886 92 21R01) ;
- « Considérant que le **site du projet sera aisément accessible aux piétons et aux cyclistes**, que par ailleurs, le projet, situé en zone urbaine, bénéficie d'une **très bonne**

desserte en transports en commun (un arrêt de bus à environ 90 m du site du projet avec une fréquence d'environ toutes les 15/20 minutes) ; que la desserte routière du site est également assurée (CNAC, 8 septembre 2022, P 04052 42 22R01).

En revanche, à titre d'exemples, en 2022, la CNAC a considéré défavorablement les projets suivants au vu de l'insuffisance de desserte par les modes doux :

- « **Considérant que le projet n'est pas correctement desservi par les transports en commun ; que la fréquence de passage des deux lignes circulant aux abords du site est trop faible (4 à 5 passages par jour, par sens de circulation) pour considérer que les clients useront de ce moyen de transport pour se rendre sur le site du projet ; que par ailleurs, le projet n'est pas non plus accessible par les modes de transports doux en raison de l'absence d'aménagements cyclistes et piétons entre le projet et les zones d'habitat alentours ; qu'ainsi le projet sera essentiellement accessible en automobile** » (CNAC, 10 février 2022, P 03762 38 21P/T02/03) ;
- « **Considérant que, selon les estimations du pétitionnaire, 95 % de la clientèle se déplacera en voiture ; que la desserte du site du projet en transports en commun restera limitée avec un arrêt de bus situé à 590 mètres, et une fréquence de 6 bus par jour et par sens ; que la délocalisation de l'enseigne « *** » générera mécaniquement une augmentation de la circulation routière au détriment des modes doux de déplacement** » (CNAC, 24 février 2022, P 03573 37 21R) ;
- « **Considérant que le site n'est pas accessible par des pistes cyclables et une desserte piétonne continue et sécurisée ; que, compte tenu du très faible cadencement des transports en commun, la desserte se fera quasi-exclusivement au moyen de véhicules motorisés (92 %) ; que l'agrandissement de l'ensemble commercial existant ne fera que renforcer son attractivité ; qu'ainsi par la suite, que de telles conditions d'accès, qui réservent très largement la fréquentation du site aux véhicules motorisés ne répondent pas aux objectifs de promotion des déplacements les plus économes en émission de dioxyde de carbone** » ; (CNAC, 10 mars 2022, P 03706 29 21R01) ;
- « **Considérant que comme le reconnaît expressément le pétitionnaire, l'opération s'apparentera à un projet « tout voiture » ; qu'il est projeté que 98,5 % de la clientèle se rende sur site en voiture ; que le site ne bénéficie par ailleurs d'aucune desserte en mode doux : aucune piste cyclable ou aucun trottoir sécurisé ne permettant de relier aisément les zones d'habitation au projet à pieds ou en vélos** » (CNAC, 5 mai 2022, P 04058 33 22P) ;
- « **Considérant que le site du projet est desservi par le réseau urbain « F*** » par un arrêt situé sur l'axe D127 en limite de l'ensemble commercial sur une fréquence d'environ un passage par heure de 6h à 20h, par le réseau interurbain « R*** » par un arrêt situé sur l'axe D*** face à l'ensemble commercial sur une fréquence de 5 passages quotidiens entre 6h et 14h ; qu'ainsi la desserte du site du projet en transports en commun est insuffisante** » (CNAC, 5 mai 2022, D 03891 37 21R01/02) ;
- « **Considérant que la desserte piétonne du centre-ville de S*** au site est discontinuë ; que compte tenu du très faible cadencement des transports en**

commun, la desserte sera quasi-exclusivement au moyen de véhicules motorisés (95 %) ; qu'ainsi, **que de telles conditions d'accès**, qui réservent très largement la fréquentation du site aux véhicules motorisés **ne répondent pas aux objectifs de promotion des déplacements les plus économes en émission de gaz à effet de serre** » (CNAC, 30 juin 2022, P 04130 59 21R01/02/03/04/05) ;

- « Considérant que **le site du projet n'est pas desservi en transports en commun, ni en mode piéton et cycliste** ; que par conséquent il n'est pas accessible dans un autre mode que le véhicule individuel » (CNAC, 30 juin 2022, P 03965 63 22R01) ;
- « Considérant qu'en l'absence d'une offre de transports en commun suffisante et au vu de la **distance entre le site d'implantation du projet et les zones d'habitations** de la commune, le site d'implantation du projet restera **peu accessible pour les habitants non véhiculés** » (CNAC, 8 septembre 2022, P 04120 62 22R01).

Les cours administratives d'appel examinent également l'accessibilité par les transports en commun et par les modes doux, notamment au vu de la fréquence et de la distance entre les arrêts de bus et le site du projet :

- « **Le projet est desservi par une ligne de bus, dont l'arrêt est situé face au projet, qui comptabilise 42 passages par jour, soit un toutes les 20 minutes du lundi au samedi. Il existe un aménagement piétons** le long de la route du c*** et ceux du lotissement proche sont en cours de réalisation. S'il n'existe pas de piste cyclable, le plan local d'urbanisme de la commune a fixé une orientation d'aménagement et de programmation prévoyant la réalisation d'une voie verte au sud-est du projet, de cheminements piétons et d'une piste cyclable au nord-est. **Dans ces conditions, le projet est suffisamment accessible par les transports collectifs et les modes doux.** »⁷⁰ ;
- « **Il ressort des pièces du dossier que le terrain est particulièrement bien desservi tant par des pistes cyclables et voies piétonnes que par les transports en commun**, ce qui n'est pas utilement remis en cause par la circonstance que, sur certaines voies, les cyclistes seraient confrontés à un nombre important d'entrées/sorties et les piétons à un inconfort des traversées en raison de l'importance du flux des véhicules. »⁷¹.

Cependant, 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 :

- « **Si le projet ne prévoit pas de renforcement de la desserte en transports en commun, alors que l'arrêt de bus le plus proche se situe à 600 mètres et que ce bus n'effectue que six allers-retours quotidiens aux heures de pointe**, il ressort des pièces du dossier **qu'il est aisément accessible par les modes doux ainsi qu'aux piétons**. Ainsi, et alors que **la seule circonstance qu'un établissement ne serait pas**

⁷⁰ CAA Douai, 21 juin 2022, n° 21DA01072.

⁷¹ CAA Lyon, 27 octobre 2022, n° 20LY03361.

accessible en transport en commun n'est pas suffisante pour constituer un motif de refus, et que le projet concerne l'extension d'un établissement déjà existant, il résulte de l'ensemble de ces éléments que ce projet est suffisamment desservi par les moyens de transport »⁷².

- « Il résulte d'une **étude de flux** à horizon 2025 diligentée par le cabinet ***, le 26 mars 2019, à la demande de l'établissement Grand P*** que le site du projet est accessible par le chemin du P***, par la route départementale *** et la route nationale ***. **S'il ressort de cette étude que ces voies connaissent de forts ralentissements aux jours et heures de pointes, qui seront aggravées par le projet litigieux, elles conservent néanmoins de bonnes réserves de capacité d'absorption du flux.** Par ailleurs, des aménagements seront réalisés sur la voie publique, alors que pour sa part, le projet prévoit un contrôle d'accès au niveau 1 du parking après la montée sur la rampe, qui permettra de créer une zone de stockage de plus de 40 mètres. En outre, le flux supplémentaire sera absorbé par la **création de 1 824 places de stationnement**, dont 830 places dédiées à la grande surface alimentaire. De plus, l'emprise du projet est **desservie par la gare RER de G***** située à 350 mètres, par **six lignes de bus situées à moins de 500 mètres et ces conditions de dessertes seront améliorées par une trame viaire** qui sera réalisée par Grand P*** A*** et les projets de tramway T*** permettant la liaison entre E*** et M*** et le T*** entre C*** et V***. Enfin, **le site est bordé par des voies comportant des voies réservées aux cyclistes et des aménagements pour piétons.** Il résulte de ce qui précède que la société V*** n'est pas fondée à soutenir que l'arrêté litigieux méconnaîtrait les dispositions de l'article L. 752-6 du Code de commerce. »⁷³ ;
- « S'il ressort du rapport d'instruction devant la CNAC qu'il existe un service de transports en commun par bus à Q*** durant la période estivale (1er juillet – 31 août), avec des arrêts à 50 mètres et 260 mètres du projet et que d'avril à novembre, des liaisons sont également assurées entre le parc de stationnement des îles et la gare maritime avec des arrêts à la demande possibles, **il est constant qu'aucune desserte du site en transports en commun n'est assurée entre les mois de novembre et avril.** Dans ces conditions, le ministre en charge de l'urbanisme, dans son avis néanmoins favorable du 14 octobre 2020, a estimé que ce mode de transport n'était pas adapté, que ce soit pour les clients ou les salariés de la SAS ***. Toutefois, **ces seules insuffisances de desserte par les transports collectifs, eu égard notamment au contexte particulier de Q***, ne sont pas, à elles seules, de nature à entacher ce projet d'illégalité**, contrairement à ce que soutient la SAS ***. D'autre part, alors qu'il ressort du dossier de demande que **le projet comporte la création de vingt-trois emplacements, d'abris et d'une chicane dédiés aux vélos, la seule circonstance, relevée par la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) dans son avis du 16 juin 2020, que l'accès au magasin en vélo ne serait pas sécurisé au motif que « seule la rue du S*** bénéficie d'une bande cyclable permettant la circulation**

⁷² CAA Lyon, 30 juin 2022, n° 21LY02807.

⁷³ CA Versailles, 24 juin 2022, n° 20VE01742.

des vélos en sens inverse des voitures » ne suffit pas à considérer que l'autorisation d'exploitation commerciale litigieuse serait illégale. Dans ces conditions, il ne ressort pas des pièces du dossier que le projet litigieux serait de nature à compromettre la réalisation des objectifs énoncés par la loi en matière d'accessibilité par les transports collectifs et les modes de déplacement les plus économes en émission de dioxyde de carbone. »⁷⁴.

Les CAA apprécient également l'absence de desserte au regard de la proximité des lieux de vie :

- « En second lieu, s'il ressort des pièces du dossier que **le projet situé en dehors des agglomérations existantes, ne sera desservi que par un arrêt de bus effectuant quatre passages quotidiens, l'accès au site pourra se faire également à vélo, à partir des bandes cyclables situées sur la RD ***.** La requérante n'établit pas que l'accroissement escompté de la clientèle qui demeure limité aurait justifié la modification des conditions d'accès au site d'implantation du projet pour les piétons et les vélos. Dans ces conditions, le projet n'est pas de nature à compromettre la réalisation de l'objectif énoncé par la loi en matière d'aménagement du territoire »⁷⁵.
- « S'agissant des **effets du projet sur les flux de transports et son accessibilité par les transports collectifs et les modes de déplacement doux, il ressort des pièces du dossier que le projet est limitrophe de la ZAC de la V*** en cours de réalisation, composée de 58 lots individuels, 29 lots intergroupés et 2 lots collectifs. En outre, le projet est situé à proximité du secteur des J***, (108 lots libres, 64 lots groupés/semi-collectifs, 28 lots semi-collectifs), du secteur C*** (36 logements), du lotissement des B*** comprenant 32 lots et du futur lotissement des B*** « bis », comprenant 30 logements collectifs et 6 logements individuels. Ainsi qu'il a été dit au point 6, le terrain d'assiette du projet est situé en continuité du tissu urbain aggloméré, à environ 350 mètres à l'ouest du centre-bourg de G***, dont il sera immédiatement accessible à pied.** La direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) a estimé que la desserte routière était satisfaisante, la RD *** conservant une capacité résiduelle de 64,7 % avant d'atteindre son seuil de saturation, avec un flux de 1 757 clients/jour, soit environ 1 543 véhicules supplémentaires par jour. L'étude de flux a été mise à jour en décembre 2018 afin de tenir compte de la **baisse de la surface de vente** et de l'impact sur le flux clientèle. La synthèse précise que **l'implantation du projet couplée à la réalisation de la zone pavillonnaire permettra d'apaiser les conditions de circulation dans le secteur. Une ligne de bus desservira le projet tous les jours de la semaine. Il ne ressort pas des pièces du dossier que le projet litigieux soit de nature à compromettre la réalisation des objectifs énoncés par la loi en matière d'aménagement du territoire »**⁷⁶ ;
- « **Il ressort des pièces du dossier, et notamment du rapport d'instruction de la commission nationale d'aménagement commercial et de l'étude d'impact du projet,**

⁷⁴ CAA Nantes, 28 octobre 2022, n° 21NT00444.

⁷⁵ CAA Lyon, 22 mai 2022 21LY01233.

⁷⁶ CAA Nantes, 3 novembre 2022, 22NT00264.

qu'aucun local commercial n'est vacant dans la commune de L*** et que seulement six locaux commerciaux sont vacants dans les communes voisines de P***, La*** et E*** sur un total de 49 commerces dans ces communes. **En outre, si le projet est peu desservi par les transports en commun, comme la commune de L*** dans son ensemble, il est situé à 500 m du centre-ville et comporte des dessertes permettant l'accès sécurisé des piétons et des vélos.** Enfin, si la société requérante soutient que les parcs de stationnement prévus par le projet ne seront pas économes en matière de consommation d'espace, il ressort des pièces du dossier que l'extension du parc de stationnement secondaire et la création du parc de stationnement réservé au personnel se feront en partie sur des espaces déjà imperméabilisés et seront compensées par la création et la transformation de places de stationnement en places perméables. Par suite, **la commission nationale d'aménagement commercial, qui a pris en considération l'impact du projet sur le tissu économique de la zone de chalandise et non du seul territoire de la commune de L***, n'a donc commis ni d'erreur de droit ni d'erreur d'appréciation en estimant que le projet en litige est conforme à l'objectif d'aménagement du territoire fixé par les dispositions de l'article L. 752-6 du Code de commerce.** »⁷⁷.

- « Il ressort des pièces du dossier que le projet doit être implanté au sein d'une zone d'aménagement concerté accueillant déjà des activités de services et **qu'il se situe à proximité du centre-ville des communes de P*** et de R*****, le long de la route départementale qui les relie. Si la surface affectée à l'aire de stationnement était de 3 728 m² dans le projet initial, un permis de construire modificatif a été déposé le 28 septembre 2016, ramenant les aires de stationnement aux trois-quarts des surfaces de plancher. **Une desserte du terrain est prévue à la fois par la route communale au Sud et au Nord par une voie d'accès à créer dans le cadre de la ZAC du H***** depuis la route départementale ***, dont la réalisation est suffisamment garantie pour l'ouverture de l'équipement dès lors que le département gestionnaire de la route a donné son accord le 28 septembre 2015 sur le fondement de l'article R. 423-53 du Code de l'urbanisme, sous la réserve de l'obtention préalable d'une autorisation d'abattage de l'arbre qui se trouve dans l'emprise de l'accès, dont le permis de construire a tenu compte en faisant une prescription spéciale et que la S*** s'est engagée à réaliser cet aménagement lors de la mise en œuvre de la réalisation de la ZAC, ainsi qu'il a été dit précédemment. **Le site est desservi par une ligne de bus qui emprunte la route départementale et la réalisation d'un arrêt de bus au droit de la ZAC est prévue.** L'autre voie de desserte, déjà existante, dénommée « Chemin de l'A*** » est équipée, sur l'un de ses côtés, d'une large voie goudronnée réservée aux vélos et aux piétons et les travaux d'aménagement de la ZAC comprennent la réalisation des trottoirs internes qui seront rattachés aux trottoirs existants menant aux habitations des centres villes de P*** et de Rieux-M***s pour assurer une continuité piétonne, alors que vingt-six places réservées aux deux roues se situeront

⁷⁷ CAA de Toulouse, 23 juin 2022, n° 20TL22862.

devant l'ensemble commercial. Par suite, le projet ne méconnaît pas les objectifs relatifs à l'aménagement du territoire »⁷⁸.

Enfin, l'absence de desserte par les modes doux s'apprécie également au regard de la nature du projet :

- « Il ressort des pièces versées au dossier que des allées pour piétons ont été conçues pour permettre le passage des piétons entre le parking et la supérette. Le pétitionnaire fait valoir, sans être contesté, que le projet prévoit que la clientèle piétonne du drive récupère ses commandes à la supérette et non au milieu des pistes drive pour véhicules. **Il en résulte que le drive, accessible par les transports en commun et les liaisons douces, présente un accès piéton sécurisé. Par suite, ce nouveau motif invoqué par la CNAC est, en tout état de cause, entaché d'une erreur d'appréciation.** »⁷⁹ ;
- « **Le site est accessible à vélos** et est d'ailleurs doté de plusieurs emplacements de stationnement qui leur sont dédiés. En outre, **si le site est relativement peu accessible par les transports en commun en raison d'une fréquence réduite de passage aux arrêts de bus situés à proximité, cette seule circonstance ne saurait être de nature à compromettre l'objectif énoncé au b) du 1° ou du b) du 3° du I de l'article L. 752-6 du Code de commerce s'agissant en particulier d'un projet d'extension d'un établissement ouvert une trentaine d'années auparavant, prévoyant la création d'un service de "drive", implanté en zone rurale et dont il n'est pas contesté par ailleurs qu'il aura un impact limité sur les flux de circulation routière.** »⁸⁰.

E. Article L. 752-6 1° e) 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. Le principe : la préservation des centres-villes est devenue une préoccupation majeure

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.

⁷⁸ CAA Marseille, 30 juin 2022, n° 19MA03022.

⁷⁹ CAA Lyon, 4 août 2022, 21LY00330.

⁸⁰ CAA Versailles, 13 décembre 2022, 20VE02774.

2. Cependant la délivrance de l'autorisation n'est pas subordonnée à l'absence de toute incidence négative sur le tissu commercial des centres-villes

Les juges administratifs rappellent régulièrement que :

- « **Les dispositions ajoutées au I de l'article L. 752-6 du Code de commerce par la loi 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 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 le développement **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**. Les dispositions ajoutées à l'article L. 752-6 du Code de commerce par la loi du 23 novembre 2018, qui 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, sont justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général. (...) **Les dispositions précitées ne subordonnent pas la délivrance de l'autorisation à l'absence de toute incidence négative sur le tissu commercial des centres-villes.** »⁸¹ ;
- « Il résulte de ces dispositions de l'article L. 756-2 du Code de commerce dans sa rédaction issue de l'article 166 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018, que l'autorisation d'aménagement commercial ne peut être refusée que si, eu égard à ses effets, le projet contesté compromet la réalisation des objectifs énoncés par la loi. Il appartient aux commissions d'aménagement commercial, lorsqu'elles statuent sur les dossiers de demande d'autorisation, d'apprécier la conformité du projet à ces objectifs, au vu des critères d'évaluation mentionnés à l'article L. 752-6 du Code de commerce. Les dispositions ajoutées au I de l'article L. 752-6 du Code de commerce, par la loi du 23 novembre 2018, 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 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** »⁸².

⁸¹ CAA Nancy, 22 octobre 2022, n° 20NC01489.

⁸² CAA Nantes, 28 octobre 2022, n° 21NT00444.

Les différents programmes visant à assurer la revitalisation des centres villes de villes moyennes sont appréciés par les juridictions administratives aux cas d'espèce et au regard de plusieurs indicateurs :

- « La commune de L^{***} connaît une évolution démographique dynamique, que le taux de vacance commerciale est faible tant dans cette commune (3,85 %) que dans celle de D^{***} (1,21 % taux net pour un taux de 3,3 % brut), et qu'entre 2014 et 2017, seuls 3 commerces sur 264 ont fermé à D^{***}, fermetures au demeurant compensées par la création d'un commerce à L^{***}. Il n'est pas contesté que **le projet est de nature à favoriser le rééquilibrage de l'offre commerciale au profit des communes de la rive droite, faiblement équipées**. Enfin, compte tenu de la localisation de cet équipement commercial et de ce que son accès depuis la commune de D^{***} s'effectue par le viaduc de D^{***}, **il n'est pas établi que l'extension projetée dans cette zone commerciale préexistante aurait pour effet de fragiliser les commerces et le centre-ville de cette commune, alors même que D^{***} a été lauréate de l'appel à projet régional « dynamisme des bourgs ruraux et des villes en B^{***} » en 2019.** »⁸³ ;
- « Ni la stagnation de la population de W^{***}, demeurée stable entre 1999 et 2017, ni le taux de vacance commerciale de 8,3 %, ni encore le diagnostic territorial figurant dans le schéma de développement commercial du ^{***} daté de septembre 2005, compte tenu de son ancienneté, ne permettent de démontrer le déclin allégué du commerce de centre-ville de W^{***}. **Il ne ressort pas non plus des pièces du dossier que le projet en litige, qui propose un service distinct et complémentaire par rapport à celui offert par les commerces de centre-ville, serait de nature à mettre ces derniers en péril**. Du reste, il est constant que le projet consiste à redonner vie à une friche commerciale, dont les bâtiments, aujourd'hui désaffectés, ont été construits en 2 000, et permet à la commune de conserver sur son territoire un laboratoire d'analyses médicales, dont le site actuel n'est plus adapté. Par ailleurs, **il est de nature, en y proposant un service nouveau, à permettre de lutter contre l'évasion commerciale dans une zone de chalandise démographiquement dynamique. La requérante n'est donc pas fondée à soutenir que la CNAC s'est livrée à une appréciation erronée du critère légal de 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.** » « Le projet de la SAS S^{***} constitue **une offre de proximité** pour les habitants des nouveaux quartiers et **une offre complémentaire** et non pas concurrente à l'offre extérieure au territoire de la commune de M^{***}, **permettait d'éviter l'évasion de consommateurs locaux vers des pôles commerciaux extérieurs et contribuait ainsi à l'animation de la vie urbaine** »⁸⁴ ;
- « Le projet de la SNC ^{***} consiste à reconstruire et à agrandir un supermarché dont la surface de vente passera de 995 m² à 1 420 m². Cet établissement était exploité

⁸³ CAA Nantes, 1^{er} février 2022, n° 20NT02899.

⁸⁴ CAA Nancy, 10 février 2022, n° 21NC00026.

depuis 2009 et il ressort du dossier de demande d'autorisation d'exploitation commerciale que **le nombre d'articles référencés restera stable**. Le bâtiment projeté prendra place au sein d'un environnement mixte d'habitat et d'activités diverses dans un paysage urbain dense, à un kilomètre environ du centre-ville et à proximité du quartier prioritaire de la ville du secteur du sud de L^{***}, F^{***}, L^{***}, L^{***}, W^{***}. Il n'est en outre pas sérieusement contesté que **le centre-ville de W^{***} ne connaît pas de vacance commerciale**. Enfin, **il n'est pas établi que le projet aura un effet négatif sur les commerces de proximité implantés à W^{***} ou à S^{***}** »⁸⁵ ;

- « Il ressort des pièces du dossier que le centre-ville de F^{***} connaît un taux de vacance significatif d'environ 9 % bien que la ville ait bénéficié en 2011, 2016 et 2018 de subventions du Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (FISAC) et que la commune soit sélectionnée au programme Action Cœur de ville. Le centre-ville de la commune comporte 49 locaux commerciaux vacants contre 7 en périphérie et la direction départementale des territoires et de la mer souligne d'ailleurs dans son rapport adressé à la CDAC en octobre 2019 que la périphérie de la ville nuit à l'émergence d'un centre-ville commerçant plus fort. Il ressort de ces mêmes pièces que le centre-ville comporte 4 drogueries quincailleries. Toutefois, le versement de subventions FISAC et l'engagement d'une action « Cœur de Ville » dans la commune de F^{***} ne sont pas de nature à empêcher par eux-mêmes la réalisation ou l'extension de tout projet commercial en dehors du centre-ville de cette commune. »⁸⁶ ;
- « Si la Commission nationale a retenu dans son avis, que le projet litigieux, situé en périphérie, à 2,3 kilomètres du centre-ville de D^{***} ne contribuera pas à l'animation de ce centre-ville, une telle circonstance ne permet pas à elle seule d'établir qu'il ne pourrait pas effectivement contribuer à la revitalisation du tissu commercial du centre-ville de la commune d'implantation et des communes limitrophes. À l'inverse, il ressort des pièces du dossier et notamment de l'étude d'impact jointe au dossier de demande présentée par le pétitionnaire que les petits commerces du centre-ville fragilisés par la concurrence du Centre^{***}, situé sur la commune^{***} voisine pourront bénéficier d'une meilleure attractivité liée à l'augmentation de la surface de vente du «^{***} » et que le « projet contribuera à réduire l'évasion de consommation vers des autres pôles commerciaux, de G^{***} et de la nouvelle zone commerciale de 28 000 m² ». Il ressort également des pièces du dossier que le projet se situe à un kilomètre par la route de la S^{***}, dans une zone de très forte expansion démographique, bénéficiant du contexte frontalier, la commune de D^{***}, ayant notamment enregistré une augmentation de 25,4 % de sa population entre 2008 et 2018, que le taux de vacance commerciale de cette commune n'était que de 5 % en 2018 et que les communes limitrophes de la partie française ne disposent d'aucun commerce. Ainsi, ce projet qui consiste à étendre une surface de vente existante

⁸⁵ CAA Douai, 1^{er} mars 2022, n°20D00176.

⁸⁶ CAA Nantes, 6 mai 2022, n°21NT00233.

pourra renforcer l'offre commerciale dont bénéficient également les commerces du centre-ville.⁸⁷ ;

- « Le projet, qui consiste à transférer à quelques centaines de mètres un magasin existant, qui dispose déjà de sa clientèle, et à procéder à une extension modérée, s'implante dans une zone d'activités existante qui a vocation à être confortée, même si elle est située à plus de 2 km du centre-ville. **La seule circonstance que le territoire de l'intercommunalité aurait bénéficié de subventions du fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce, dans des conditions au demeurant non suffisamment précisées, ne peut suffire à faire regarder le projet en cause, d'ampleur limitée, comme de nature à compromettre l'animation de la vie urbaine des centres-villes environnants, alors en outre que le taux de vacance commerciale avancé par la société requérante est contredit par l'étude d'impact.** »⁸⁸.

Alors même que les CAA prennent en considération plusieurs indicateurs, il apparaît que les avis de la CNAC motivés par une vacance commerciale soit forte soit faible, sont généralement confirmés par les juges administratifs :

- « La commune présente dans son centre-ville un **faible taux de cellules commerciales vacantes, de l'ordre de 3,3 %**. Il ne ressort pas des pièces du dossier que le projet litigieux aura pour effet d'améliorer ni d'aggraver la situation ou présentera un impact significatif sur la pérennité des commerces de bouche du centre-bourg. »⁸⁹ ;
- « Si la société C*** relève que le projet ne se trouve pas à proximité de commerces et en déduit qu'il ne va pas encourager la fréquentation de commerces, **il n'est pas contesté que la commune d'H*** affiche un taux de vacance commerciale nul et que les communes voisines affichent un taux de vacance commerciale faible. Dans ces conditions, il n'apparaît pas que le projet serait de nature à porter atteinte au commerce de centre-ville et à la vie urbaine.** »⁹⁰ ;
- « Eu égard à sa situation à 500 m du centre-ville de L***, en entrée de ville, alors **que cette commune est caractérisée par un taux de vacance commerciale important, s'élevant à 20,3 % selon l'analyse d'impact produite, et en voie de dégradation, 15 commerces vacants étant relevés en 2022 contre 13 commerces vacants en 2020, il ressort des pièces du dossier que l'importance de ce projet est de nature à déstabiliser le tissu commercial du centre-ville de L***, en particulier ses commerces alimentaires, comme sa boulangerie.** Dans ces conditions, en considérant que le projet porterait préjudice au tissu commercial du centre-ville de L***, la CNAC n'a pas inexactement appliqué les critères fixés par les dispositions de l'article L. 752-6 du Code de commerce en ce qui concerne les conséquences du projet

⁸⁷ CAA Lyon, 30 juin 2022, n° 21LY02807.

⁸⁸ CAA Lyon, 27 octobre 2022, n° 20LY03361.

⁸⁹ CAA Nantes, 18 janvier 2022, n° 20NT02956.

⁹⁰ CAA Douai, 07 juin 2022, n° 20DA01529.

quant à ses effets sur l'animation de la vie urbaine et la préservation du tissu commercial du centre-ville. »⁹¹.

3. Alors même que la CNAC comme les CAA évalue l'impact du projet sur les centres-villes en tenant compte de plusieurs indicateurs, certains d'entre eux semblent particulièrement pertinents

La CNAC examine avec attention l'existence de dispositifs institutionnels de soutien aux centralités du secteur (PVD, ACV, ORT...).

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 » (ACV), lancé en 2018 dans 222 villes moyennes, les « Petites villes de demain » (PVD) dans 1 600 communes de moins de 20 000 habitants, ou encore les dispositifs d'opération de revitalisation des territoires (ORT).

À titre d'exemple en 2022, la CNAC a considéré que « l'analyse d'impact jointe au dossier de demande mentionne un **taux de vacance** à L*** de 30,57 %, soit 48 locaux vides sur 157 ; qu'une **subvention du FISAC** a été attribuée à la commune de L*** le 20 novembre 2014 élevée à 43 538 € finalement été réduite à 19 463 € par décision en 2022 ; que la commune de L*** a été retenue dans le **programme « Petite Ville de Demain »** ; **qu'ainsi ces éléments témoignent de la fragilité des commerces du centre-ville** ; que le projet est de nature à déstabiliser le commerce de centre-ville en captant les flux de clients empruntant la route de Bordeaux (RD 1215) » (CNAC, 28 juillet 2022, P 04132 33 22R01).

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. Par ailleurs, 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 ; depuis le 1^{er} janvier 2020, cette analyse d'impact est obligatoire pour tout projet.

La CNAC nuance cependant l'existence de PVD ou ACV au regard des autres indicateurs :

- « *Considérant que la population de la zone de chalandise a progressé de + 6,6 % et celle de la commune d'implantation de 11,4 % entre 2009 et 2019 ; que la vacance commerciale est estimée à 11,9 % (soit 18 locaux vacants sur 151) pour une moyenne nationale à 13,5 % dans l'environnement proche du projet, sur 10 communes, avec un taux à 2,9 % à P*** ; **que, quand bien même la commune d'implantation a souscrit au programme « Petites villes de demain » (PVD), cependant le projet se veut complémentaire** ; qu'en effet les rayons traditionnels de bouche (boucherie, boulangerie...) ne seront pas modifiés et les axes de développement du programme PVD ne seront pas concurrencés ; **que le projet** vise à limiter l'évasion commerciale vers L*** en proposant une offre nouvelle dans la zone de chalandise, notamment en bio et **ne devrait pas porter atteinte à la vitalité des centres-villes des communes alentours** » ;(CNAC, 29 juin 2022, P 04000 72 22R01) ;*
- « *Considérant que l'extension se fait sur un local vacant de l'ensemble commercial et aucune friche n'est recensée en centre-ville ; **que malgré le fait que B**** soit retenue***

⁹¹ CAA Nantes, 16 décembre 2022, n° 21NT01760.

dans le cadre du programme « Petites Villes de Demain », l'impact sur les commerces de centres villes est estimé à moins de 1 % : l'extension limitée (160 m²) vise à mieux présenter les produits ; qu'il n'est par ailleurs pas prévu d'élargir les gammes de produits présentés ; que le projet correspond à une offre alimentaire de proximité à prix réduits, répondant notamment aux besoins des salariés de la zone commerciale dans lequel il est implanté ; qu'enfin, le projet est justifié compte tenu de l'augmentation démographique sur la zone de chalandise (+9,82 %) ». (CNAC, 10 novembre 2022, D 04282 30 22R01) ;

- « Considérant que le projet n'apparaît pas en adéquation avec les orientations du SCoT *** qui préconise pour la ZAC d'implantation du projet une analyse démontrant la préservation des centres villes ; qu'en redessinant la zone de chalandise sur un temps de trajet en voiture de 15 minutes maximum, **l'impact du projet sur les communes labellisées « Petite Ville de Demain » telle que D*** est à considérer ;** que compte tenu de son importance, la création d'un supermarché et de son « drive » sont susceptibles de porter atteinte à la vitalité commerciale des centres villes environnants et ses effets doivent être analysés » (CNAC, 8 décembre 2022, P 04442 59 22R01/02/03/04/05).

À titre d'exemples, en 2022, la CNAC a relevé l'adéquation de certains projets avec les dispositifs :

- « Considérant que **la vacance commerciale annoncée par l'analyse d'impact est de 9,5 %, soit 8 cellules vacantes sur 84 cellules ; que, de plus, le projet se situera à proximité du centre-ville historique et sera de nature à redynamiser celui-ci, tel que l'ambitionne le programme « Petites Villes de Demain » dont E*** est bénéficiaire** depuis le 5 juillet 2021 » (CNAC, 27 janvier 2022, P 03616 53 21R01/02) ;
- « Considérant que **le projet, situé en périphérie du M***, ne contribuera pas à l'animation de la vie urbaine du centre-ville alors que les communes du M*** et des A*** font partie du programme « Petite Ville de Demain » ; que la commune du M*** a bénéficié d'une subvention de 147 560 € en 2017 au titre du Fond d'Intervention pour les Services, l'Artisanat et le Commerce** et que la Communauté d'Agglomération D*** a obtenu une aide financière de l'État d'un montant de plus de 326 000 € valable jusqu'en 2021 ; qu'en outre, la commune de D***, située à 15 kilomètres, fait l'objet d'une **Opération de Revitalisation du Territoire** ; que **ce projet n'est ainsi pas compatible avec les politiques menées en faveur des commerces de proximité** » (CNAC, 24 février 2022, D 03846 83 21RT01/02/03/04) ;
- « Considérant que le projet, situé à 3,9 km au Sud-Ouest du centre-ville de la commune d'A*** ; que **la commune d'A*** a notamment bénéficié d'une subvention au titre du fonds « FISAC »** ; que le projet ne contribuera pas à la préservation et la revitalisation du tissu commercial du centre-ville ; qu'il est de surcroît incompatible avec le fonctionnement et les principes attendus de tout écoquartier se voulant être vertueux et valorisant les circuits courts » (CNAC, 24 février 2022, P 03628 80 21RT01/02/03) ;

- « Considérant que la commune de M^{***} a signé une convention d'adhésion « **Petites Villes de Demain** » le 31 mars 2021 ; que ce dispositif, en plus de prévoir des mesures de soutien et de revitalisation du commerce de centre-ville, prévoit également la réalisation de nouveaux logements ainsi qu'un contournement de la ville afin de libérer celle-ci des poids lourds ; que de surcroît, le pétitionnaire expose désormais de manière beaucoup plus claire l'articulation de son projet avec le déploiement de ce dispositif : **le départ du magasin ^{***} permettra de restreindre l'offre commerciale en moyennes surfaces alimentaires sur M^{***}, au profit des petits commerces de centre-ville** ; que **le projet sera de ce fait en totale adéquation avec le programme Petites Villes de Demain** ; qu'aussi, le pétitionnaire apporte plusieurs courriers de soutien des commerçants de M^{***} ainsi qu'une pétition recueillant plus de 1 000 signatures en faveur du projet » (CNAC, 2 juin 2022, P 04128 17 21R01) ;
- « Considérant que la commune de P^{***} sera à terme couverte par le SCOT de G^{***} qui est actuellement en cours d'élaboration ; mais **qu'aucun dispositif d'aides institutionnels (ACV, ORT, PVD, etc.) n'est en cours au sein des communes de la zone de chalandise** » (CNAC, 10 novembre 2022, P 04219 32 22R01).

À l'inverse, à titre d'exemples, en 2022, la CNAC a relevé l'inadéquation de certains projets avec les dispositifs institutionnels :

- « Considérant qu'à l'occasion de l'instruction du présent réexamen enjoint par le Conseil d'État, le pétitionnaire a fourni des éléments d'actualisation portant sur la vacance commerciale au sein de la zone de chalandise considérée ; qu'une étude datée du mois de janvier 2022 fait ainsi ressortir le fait que **le taux de vacance commerciale est de 20,75 % à C^{***}** où 33 locaux commerciaux vacants sont identifiés sur un total de 159 cellules commerciales ; que d'une manière plus globale le taux de vacance commerciale est de 16,96 % (38 locaux vacants sur 224 cellules commerciales identifiées) au sein du périmètre d'étude ; que la Communauté de communes « ^{***} » ainsi que la commune de C^{***} ont signé une **convention ORT** le 10 décembre 2019 dont le 5^e axe stratégique vise à soutenir une offre commerciale qualitative de proximité ; que de surcroît, **les communes de C^{***}, M^{***} et S^{***} ont adhéré le 7 juin 2021 au programme « Petites Villes de Demain »** dont l'un des axes stratégiques comprend également l'exigence de redynamisation des commerces de centre-bourg ; **ainsi que la multiplicité des dispositifs institutionnels de soutien aux centralités du secteur, qui sont manifestement confrontées à un taux de vacance commerciale supérieur à la moyenne nationale, traduit indéniablement une fragilité desdits centres villes inclus dans la zone de chalandise du projet** » (CNAC, 10 février 2022, 3550TRR01/02/03/04/05) ;
- « Considérant que **l'évolution démographique est négative** avec une baisse de 18,7 % de la population, pour la commune de S^{***} et de 4,3 % pour la zone de chalandise ; **qu'une attention particulière doit être portée à l'impact du projet sur le centre-ville** ; qu'une analyse d'impact, relative aux effets sur les centres-villes, a été réalisée par le cabinet « ^{***} » en août 2021, qu'il ressort des éléments du dossier de demande et des auditions que **le projet ne contribue pas à la préservation du tissu commercial et ne s'articule pas avec le programme « Petites villes de demain »** dont sont

bénéficiaires les communes de S* et du M***** » (CNAC, 24 février 2022, P 03702 971 21R01) ;

- « Considérant que la commune de S*** bénéficie du programme « **Petites Villes de Demain** » ; que **le projet ne s'articule pas convenablement avec ce dispositif** d'autant plus que plusieurs commerces du centre-ville proposent une offre similaire à celle de la présente demande ; que de surcroît l'analyse d'impact est déficiente en ce qui concerne les librairies du centre-ville ; qu'il n'y est notamment pas relevé la présence d'une maison de la presse ; qu'ainsi **le projet n'est pas de nature à préserver le commerce de proximité** ; que la vacance commerciale de la commune d'implantation du projet est de 9,3 % ; que ses impacts, s'agissant d'un magasin culturel, sur les commerces de centre-ville et notamment l'un des requérants sont incertains et potentiellement négatifs » (CNAC, 19 mai 2022, P 03997 50 21R01/02) ;
- « Considérant que les communes alentours de l'A*** et de S*** intègrent le dispositif « **Petites Villes de Demain** » depuis le 16 avril 2021 ; que la mise en place du programme est prévue avec un périmètre d'intervention en octobre 2022 ; qu'une convention cadre valant opération de revitalisation du territoire (ORT) sera signée en janvier 2023 ; **qu'ainsi ces éléments témoignent de la fragilité des commerces du centre-ville** ; que l'augmentation de la surface de vente en ZACOM est de nature à drainer encore plus les flux de consommateurs en périphérie » (CNAC, 28 juillet 2022, P 04035 69 22R01) ;
- « Considérant que le projet prévoit **une augmentation de 732 m² de la surface de vente du magasin, alors même que la vacance commerciale est importante au centre-ville de P***l (25 %) et dans les communes limitrophes (14,3 % à Le D***, 12,8 % à L***)** ; que par ailleurs, les communes de L*** et Le F***, situées à environ 2 km du projet, font partie du programme « **Petite Ville de Demain** » ; qu'une **convention ORT est en cours d'élaboration** sur le territoire de ces communes ; que **le projet risquera de porter atteinte aux efforts engagés par les pouvoirs publics locaux pour revitaliser le commerce de centre-ville de ces communes** » (CNAC, 13 octobre 2022, P 04274 29 22R) ;
- « Considérant que l'analyse d'impact réalisée par le cabinet « *** », en février 2022, précise que le **taux de vacance commerciale** est de 5 % sur la commune d'implantation ; que cependant, la Chambre de Commerce et d'Industrie de R*** Métropole relève un taux de 11 % et que la commune s'est engagée dans le programme « **Petites villes de demain** » ; qu'elle connaît, tout comme les communes limitrophes, une **baisse démographique** ; que **ce projet menacera ainsi les efforts de redynamisation du centre-ville.** » (CNAC, 10 novembre 2022, P 04218 76 22R01).

Le taux de vacance commerciale est un indicateur pertinent

La mission conjointe de l'Inspection générale des finances et du Conseil général de l'environnement et du développement durable, relative à la revitalisation commerciale des centres-villes⁹², avait formulé au nombre de ses propositions, celle d'inciter les villes

⁹² Rapport « La revitalisation commerciale des centres-villes », Inspection des finances et Conseil général de l'environnement et du développement durable, juillet 2016.

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).

À titre d'exemples, en 2022, la Commission a relevé :

- « Considérant qu'une actualisation de l'analyse d'impact a été réalisée en décembre 2021 ; **qu'il est désormais observé un taux de vacance commerciale de 12,8 %, contre 22,5 % en février 2021** ; que sur les 9 cellules vacantes recensées au début de l'année 2021, 4 ont été commercialisées à nouveau (un salon de coiffure, un cabinet médical, une librairie et une boulangerie) ; qu'en outre, le taux de vacance commerciale moyen au sein des communes limitrophes s'élève à 10,75 % ; que les communes de L^{***}, M^{***} et P^{***} n'enregistrent pas de vacance commerciale ; que la commune de Saint-G^{***} enregistre un taux de vacance commerciale de 33 %, avec 2 cellules vacantes et 6 commerces ouverts ; que Saint-L^{***} connaît 9 % de vacance commerciale (1 local vacant sur 12), S^{***}, 12,5 % (1 local vacant sur 9), T^{***}, 8,3 % (1 local vacant sur 13) ; **que dans ce contexte, la faible extension du magasin devrait avoir des effets très limités sur les commerces de proximité de la zone de chalandise ; qu'en effet, les communes limitrophes de celle du projet ne proposent que peu d'offre commerciale ; qu'ainsi, le magasin ne devrait pas perturber l'animation de la vie urbaine et rurale** » (CNAC, 13 janvier 2022, P 03568 30 21RT01/02) ;
- « Considérant que le taux de vacance commerciale au centre de la commune de S^{***} est 8,77 % avec 5 cellules vacantes sur un total de 57 recensées ; que celle du centre de la commune de V^{***} est de 8,98 % avec 43 cellules vacantes sur un total de 479 recensées ; qu'ainsi **l'état de la vacance commerciale dans les communes limitrophes au sein de la zone de chalandise ne présente pas de contre-indication à l'extension du magasin** » (CNAC, 13 janvier 2022, P 03756 59 21RT01) ;
- « Considérant que le taux de vacance commerciale de l'hypercentre de la commune du H^{***} s'élevait à 11 % en janvier 2017 ; que **ce taux n'est plus que de 1,3 %, cinq ans plus tard, en janvier 2022** (7 locaux vacants sur 546) ; qu'ainsi, la commune du H^{***} connaît une **dynamique positive** » (CNAC, 27 janvier 2022, P 03610 76 21 RT01-RT02) ;
- « Considérant qu'il ressort de l'analyse d'impact sur les effets du projet sur les centre-ville a été jointe au dossier de demande, que le projet ne viendra pas impacter l'activité commerciale ; que **le taux de vacance commerciale est de 12,5 % à S^{***} mais seulement de 6,7 % en centre-ville** ce qui représente 6 cellules sur 90 recensées ; que **le taux de vacance commerciale à N^{***} est de 6,9 %, de 9,1 % à C^{***}, de 2,7 % à O^{***}** ; que l'évolution démographique de la zone de chalandise est de 9,11 % entre 2008 et 2018 ; que la construction de 800 logements en cours face au magasin « ^{***} », **viendra compenser l'évolution de l'offre de service du « drive** » (CNAC, 10 février 2022, P 03703 44 21RT01) ;

- « Considérant que selon l'analyse d'impact sur les effets du projet sur les centres-villes jointe au dossier de demande, **la commune de M*** présente une vacance commerciale nulle** ; que **les taux de vacance commerciale des communes de la zone de chalandise sont, selon la même étude, très faibles** ; que **le projet participe à l'animation de la vie urbaine, sans impact sur les centres-villes** » (CNAC, 10 février 2022, D 03758 38 21RT01) ;
- « Considérant que le projet ne devrait pas avoir d'impact négatif sur les commerces de proximité de C*** et des communes limitrophes ; qu'en effet, non seulement **le magasin existe depuis environ 30 ans** sur le territoire de la commune mais que, par ailleurs, les centres-villes environnants bénéficient d'une bonne vitalité ; qu'ainsi, **la commune de C*** ne souffre pas de vacance commerciale et celle du T*** ne s'élève qu'à 3,7 %** » (CNAC, 24 février 2022, P 0 3679 62 21RT01/02) ;
- « Considérant que la zone de chalandise, de même que la commune d'implantation du projet, connaissent une **croissance démographique** de respectivement + 3 % et + 5,4 % depuis une quinzaine d'années ; que, par ailleurs, **le taux de vacance commerciale du centre-ville de W*** est d'environ 8 % et celui de l'environnement proche de 5,6 %** ; que **le projet permettra donc de répondre à l'évolution démographique de la zone sans risquer de porter atteinte à la vitalité commerciale des centres-villes alentours** » (CNAC, 13 juillet 2022, P 04016 68 22R) ;
- « Considérant que, selon les informations figurant dans l'analyse d'impact jointe au dossier, **le taux de vacance commerciale sur E***, de 6,85 %, reste limité** avec 5 locaux vacants sur 67 ; qu'il est **également faible sur les communes limitrophes** (7,23 %) ; que le projet n'est pas de nature à fragiliser les commerces installés dans les centres-villes mais contribuera à compléter l'offre commerciale locale » (CNAC, 13 juillet 2022, P 04041 28 21R) ;
- « Considérant qu'il ressort de l'analyse d'impact jointe au dossier de demande que la commune de M***, située à 7 kilomètres du projet, connaît un **taux de vacance commerciale de 13 %** (soit 40 locaux vacants sur 258 repérés) ; que la commune de M-C***, située à 6,3 kilomètres du projet, est labélisée « **Petite Ville de Demain** » ; **qu'ainsi le projet, par son ampleur est de nature à déstabiliser les commerces de proximité des centralités avoisinantes** » (CNAC, 27 octobre 2022, P 04176 77 22A/R01) ;
- « Considérant que l'analyse d'impact réalisée par le cabinet « *** » en avril 2022 relève un taux de vacance commerciale de 11,1 % sur la commune de S*** et de 10,29 % sur celle de P*** ; que **néanmoins, en venant se positionner à 300 mètres du supermarché existant et en ne développant pas de nouvelles gammes de produits**, le projet « LIDL » ne porte pas atteinte aux commerces de centre-ville » (CNAC, 8 décembre 2022, P 04368 11 22R01/02/03).

Par ailleurs, la CNAC est attentive au déplacement de commerces existants en centres urbains vers des secteurs en périphérie :

- « Considérant que la commune de T*** s'est vue attribuer une subvention au titre du Fonds d'Intervention pour les Services, l'Artisanat et le Commerce (FISAC) par la

décision n° *** du 13 décembre 2019, pour un montant total de 114 879 €, dont 31 626 € en fonctionnement et 83 253 € en investissement ; qu'elle est par ailleurs lauréate du Plan « Action Cœur de Ville » ; qu'une convention portant Opération de Revitalisation du Territoire (ORT) a été signée le 29 juin 2020 ; que cette convention prévoit, en lien avec une politique de développement touristique, la revitalisation du patrimoine bâti du centre historique, le renforcement des commerces de proximité spécifiques, ainsi que le renforcement des commerces de moyennes et grandes surfaces du centre-ville et de la zone de R*** ; qu'en outre, le **taux de vacance commerciale de la commune de T*** s'élève à 21,6 % ; qu'ainsi, la fragilité de l'animation du centre-ville de la commune ne peut être compatible avec le déplacement et l'extension d'un nouveau magasin « *** » en périphérie** de la commune de T*** » (CNAC, 10 mars 2022, P 03851 13 21R01/02) ;

- « Considérant cependant que le projet consiste à transférer le supermarché « » actuel situé à 600 mètres du centre-ville de la commune de T*** vers une zone d'activité située à 1,7 kilomètres ; **qu'il participera au renforcement d'une zone d'activité périphérique et à éloigner ce commerce du centre-ville ; qu'ainsi, le projet ne contribue pas à la revitalisation du tissu commercial du centre-ville** alors que les communes de T*** et de C*** **ont été retenues dans le dispositif « Petites Villes de Demain »**.(CNAC, 10 mars 2022, P 03706 29 21R01) ;
- « Considérant que la commune de V*** et la commune limitrophe de Saint-G*** figurent dans le dispositif « **Petites Villes de Demain** » en faveur de la redynamisation des centres-villes ; que ces deux communes connaissant un **taux de vacance commerciale** de 11,2 % pour V*** et de 19,2% pour Saint-G*** ; que **le projet contribuera à renforcer l'offre commerciale au sein d'un ensemble commercial situé en périphérie de ville au détriment de l'animation des centres-villes** » (CNAC, 29 septembre 2022, D 04093 30 22R01) ;
- « Considérant **que des taux de vacance commerciale importants** sont recensés au sein de la zone de chalandise (27.8 % à B***, 20.8% à Sainte-F***, 45.5 % à A***) ; **qu'à cet effet, les communes de B***, Sainte F***, Saint G***, L*** sont labellisées « Petites Villes de Demain » ; que ce projet participe de surcroît à la création d'un pôle commercial périphérique qui a le potentiel de déstabiliser les commerces de ces centres villes** » (CNAC, 27 octobre 2022, P 04147 63 22R01).

Le déplacement 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 de la CNAC.

À titre d'exemple, en 2022, la CNAC a considéré :

- « Considérant que **le projet vise à intégrer 5 cellules commerciales dans sa galerie marchande** soit une extension de 2 491,5 m² de sa surface de vente (passage de 955 m² à 3 446,5 m²) ; que le SCoT de la métropole « R*** » prévoit un caractère mesuré des extensions de galerie marchande sur la zone du projet ; qu'ainsi le projet n'est pas compatible avec ce document d'urbanisme ; que le taux de vacance commerciale s'élève à 12,5 % à C*** (sur 48 cellules), 6,3 % à M*** (sur 48 cellules), 19,3 % à D*** (sur 119 cellules) et 5,1 % à R*** (sur 1 003 cellules) ; que **le projet**

d'extension de la galerie marchande aura un impact préjudiciable sur les commerces existants des communes alentours » (CNAC, 10 mars 2022, P 03696 76 21R01).

La Cour de Nantes a également relevé :

- « Par ailleurs, il ressort des pièces du dossier que la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM), dans son avis du 16 juin 2020, a indiqué que « cette offre commerciale consiste à développer le potentiel et l'offre de la zone commerciale existante afin de mieux répondre à la forte demande de la clientèle et la zone de chalandise, sédentaire ou saisonnière. **Le projet ne crée pas de galerie marchande et ce choix est présenté comme une volonté de ne pas fragiliser les commerces existants.....** Le ministre en charge de l'urbanisme, dans son avis favorable du 14 octobre 2020, a estimé que « le projet (...) participe à l'animation de la vie urbaine, il contribue à la préservation du tissu commercial de centre-ville » en notant qu'il « se situe dans le périmètre du centre-ville identifié par la commune dans sa réponse à l'appel à projet régional dynamisme centre-ville de 2019 ». le projet permet tout de même de réhabiliter le bâtiment et de répondre aux besoins des habitants permanents et saisonniers. En effet, le supermarché existant date de 1984. Il s'agit d'un équipement désuet, dont la surface de vente est inchangée depuis 36 ans..... À cet égard, il ressort de l'analyse d'impact jointe au dossier que **le projet apparaît être complémentaire des commerces de centre-ville de Q***** où la vacance commerciale relevée serait d'environ 10 %. **Le pétitionnaire a par ailleurs pris le parti de ne pas réaliser de galerie commerciale afin de ne pas déstabiliser les commerces de proximité de la commune.** Le projet permet, par ailleurs, également de maîtriser l'évasion vers le pôle commercial d'A*** et ainsi de dé-saturer la RD ***, unique axe routier permettant de relier la Presqu'Île au continent lors de la haute saison touristique »⁹³.

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

- « Considérant par ailleurs, que le pétitionnaire a regroupé certaines cellules du projet ; qu'ainsi le nombre de cellules de moins de 300 m² a été réduit de 5 à 2 cellules ; **qu'en outre, les enseignes qui s'y implanteront sont déjà connues** puisque l'une d'entre-elles accueillera une activité de bien-être (onglerie) et l'autre, un boucher ; que deux cellules de moins de 300 m², prévues dans le projet de 2021, ont été regroupées dans le cadre du présent projet pour la réalisation d'une cellule de 516 m² ; **que le pétitionnaire a donc répondu aux considérants de la CNAC en réduisant les risques de concurrence que pourrait porter le projet sur les commerces de centres-bourgs**, en particulier de P*** et de P*** » (CNAC, 27 janvier 2022, P 03378 66 21N) ;
- « Considérant que le projet accroît l'offre de périphérie, en s'implantant à environ 3 km du centre-ville d'A***, alors même que l'activité de centre-ville est peu dynamique dans le secteur ; qu'en effet, A*** connaît un taux de vacance commerciale de l'ordre de 22 % et V***, bénéficiaire du programme « Action Cœur de Ville », de l'ordre de

⁹³ CAA Nantes, 28 octobre 2022, n° 21NT00444.

12 % ; que le projet ne démontre pas en quoi sa réalisation à cet emplacement participera à l'animation de la vie locale ; qu'au contraire, il risque même de porter atteinte à la vitalité des commerces de centres-villes, d'autant qu'en l'état, aucune des 12 cellules commerciales qui s'implanteront au sein de l'ensemble commercial n'est connue avec certitude puisqu'aucun bail n'a encore été signé » (CNAC, 10 février 2022, P 03762 38 21P/T02/03) ;

- « Considérant que depuis le premier examen par la CNAC le 28 mai 2020, la ZAC a poursuivi sa densification et sa diversification, avec la création de bureaux et logements, renforçant l'intégration urbaine de la zone d'activité ; que depuis début 2020, la vacance commerciale nette a été réduite, passant de 7,6 % en mai 2020 à 4,7 % à C*** et de 7,14 % à un taux nul à G***; que le **dossier évoque des enseignes pressenties pour les trois cellules commerciales du Lot A. Considérant que les deux nouvelles cellules indépendantes créeront l'enseigne *** et un magasin de type quincaillerie ; qu'à ce stade, l'activité de la troisième cellule commerciale n'est pas précisée ; que néanmoins, le porteur du projet s'est engagé à ce qu'elle ne soit pas liée au secteur de la santé ou la beauté, déjà fortement représenté en centre-ville ; qu'ainsi, la complémentarité du projet avec les commerces de proximité permettra de dynamiser l'attractivité globale de la commune et de réduire l'évasion commerciale constatée vers les pôles commerciaux de B*** (à 30 km) et de L*** à (20km) »** (CNAC, 16 juin 2022, 4071DR01) ;
- « Considérant que malgré le fait que la surface de vente sollicitée soit importante, 66 % de ladite surface de vente sera occupée par trois enseignes : une enseigne de bricolage (discussion avancée avec « *** »), « *** » (déjà présente à ce jour au sein de la galerie marchande) et « *** » ; que la **commercialisation des autres cellules (moyennes surfaces et boutiques) fait actuellement l'objet d'un suivi institutionnel avec notamment les services de N*** Métropole, la CCI de L*** et les porteurs de projet ; qu'une convention a été signée à cette fin ; qu'ainsi, le projet ne sera générateur d'aucun impacts négatifs significatifs sur les centralités de N*** ainsi que des communes voisines »** (CNAC, 10 novembre 2022, P 04351 44 22A) ;
- « Considérant que le projet se situe dans un pôle d'activités économiques avec un très faible taux de vacance commerciale, soit 1.5 % ; qu'il s'inscrit dans une zone de chalandise à croissance démographique continue, +10.3 % sur la dernière décennie ; qu'il répond à une évolution de la demande et des besoins de la part de la population locale ; que le **projet permettra d'étendre le rayon électroménager dont l'offre commerciale n'est pas proposée par les commerces du centre-ville ; que la cellule commerciale libérée au sein de la galerie marchande sera reprise par une enseigne déjà présente ; que la ville de V*** dispose d'un faible taux de vacance commerciale (3,13 %) ; qu'ainsi le projet aura un impact modéré sur les équilibres généraux et que la modernisation du point de vente participera au développement local »** (CNAC, 8 décembre 2022, P 04291 56 22R01).

La lutte contre l'évasion commerciale

À titre d'exemples, en 2022, la CNAC a considéré que certains projets contribuaient à l'animation de la vie urbaine car ils tendaient à limiter l'évasion commerciale, notamment vers des pôles commerciaux en dehors de la zone de chalandise :

- « Considérant que le périmètre de la zone de chalandise et la commune de P*** enregistrent des taux de vacance commerciale raisonnable, aux alentours de 8,8 % ; que **le projet, tout en étant modeste** (augmentation de 6 % de la surface de vente existante), **permet de limiter l'évasion commerciale** constatée vers les pôles de B*** et de L*** » (CNAC, 27 janvier 2022, P 03716 29 21RT01) ;
- « Considérant que les démographies de la commune d'implantation et de la zone de chalandise sont en forte augmentation : + 19,5 % à P*** (3 833 habitants) et + 9,5 % dans la zone de chalandise (81 078 habitants) ; qu'ainsi, le projet permettra de répondre aux nouveaux besoins induits par cette vitalité démographique ; que le projet, qui s'implante au sein d'un site identifié comme « localisation préférentielle de l'offre » par le SCoT, permettra de **renforcer un pôle commercial majeur du territoire et réduire ainsi l'évasion constatée vers les grands pôles commerciaux de la région** *** distants d'environ 30 kilomètres du projet » (CNAC, 10 mars 2022, P 03838 60 21R01) ;
- « Considérant que le projet est compatible avec le Schéma de Cohérence Territoriale du Pays de V*** ; qu'en réponse au premier considérant de la CNAC dans son avis du 24 juin 2021, **l'analyse d'impact jointe au dossier a été complétée** ; que, selon cette analyse d'impact, **l'extension limitée de l'ensemble commercial n'aura pas d'impact sur le commerce existant malgré sa situation en périphérie de V***, retenue dans le programme Action Cœur de Ville** ; que le taux de vacance commerciale au sein du tracé de l'Opération de Redynamisation du Territoire (ORT) de la commune de V*** de 7,1% ; que **le projet permettra de fixer la clientèle sur la commune et évitera ainsi une évasion commerciale sur le pôle de R***** » (CNAC, 10 mars 2022, P 03867 35 21N) ;
- « Considérant que la population entre 2009 et 2019 est en augmentation sur la zone de chalandise (+12,8 %), sur la commune de C*** (+9,7 %), sur le département de ***(+12,8 %) ; que les taux de vacance commerciale sur les centres villes de la commune d'implantation et les communes limitrophes s'élèvent à 3,5 % à C*** (5 locaux vacants sur 143), 7,14 % à M*** (1 local vacant sur 14), 20 % à S*** (1 local vacant sur 5), 33 % à G*** (3 locaux vacants sur 9), 0 % à Go*** (sur 12 locaux), 0 % à Cu*** (sur 12 locaux) ; que, **selon le représentant de l'association des commerçants et artisans de C***, les commerçants de la commune estiment que le projet permettra de retenir la clientèle sur place et d'éviter l'évasion commerciale** vers N*** et la V*** ; **qu'ainsi le projet n'aura pas d'influence préjudiciable sur l'attractivité des commerces de centre-ville et sur l'animation de la vie locale.** » (CNAC, 24 avril 2022, P 03775 44 21R01) ;
- « Considérant que le projet, permet de **compléter l'offre commerciale existante et de limiter l'évasion commerciale** alors même qu'une forte densité concurrentielle se situe à proximité de la zone de chalandise ; que projet n'entraîne pas d'impact sur

l'équilibre du territoire ; que le périmètre de la zone de chalandise et de l'environnement proche enregistrent un taux de vacance commerciale de 9,4 % ; que par ailleurs, le secteur dans lequel sera implanté le projet, ne connaît pas une déprise de l'immobilier économique (friche, bâtiment délabrés, etc.) » (CNAC, 5 mai 2022, D 03868 13 21R01) ;

*« Considérant que le magasin actuel a fait l'objet d'une offre de reprise par la société « R*** » qui exploite un magasin à l enseigne « *** » déjà présent sur le site de l'ensemble commercial actuel ; que le local laissé libre par le magasin « *** » a fait l'objet d'une offre de reprise par l'enseigne « L*** », actuellement absente sur le territoire ; qu'ainsi, **ces deux enseignes permettront de limiter l'évasion commerciale (estimée à 27,9 %) et de compléter l'offre commerciale existante** sans impacter l'équilibre économique du territoire ; que la zone de chalandise et la commune d'implantation présentent un taux de vacance commerciale relativement faible de respectivement 8 % et 5,24 % pour une moyenne nationale à 13,5 % » (CNAC, 13 juillet 2022, P 04008 09 22R) ;*

- *« Considérant que, selon l'analyse d'impact, **le projet représente une opportunité de renforcer l'offre commerciale locale et de limiter l'évasion commerciale vers les pôles proches** ; que le projet viendra équilibrer l'offre au sein du territoire de la commune d'implantation en répondant aux besoins des populations nouvelles, (augmentation de 15,5 % sur la zone de chalandise en 10 ans) ; que l'extension mesurée ne nuira pas aux commerces existants » (CNAC, 13 octobre 2022, P 04199 31 22R).*

F. Article L. 752-6 1° f) les coûts indirects supportés par la collectivité en matière notamment d'infrastructures et de transport

1. La CNAC examine avec attention le caractère certain des aménagements nécessaires

Ainsi, elle a estimé favorablement :

- *« Considérant que le projet bénéficie d'une desserte routière via la départementale D *** ; que de plus, **des travaux de voirie sont prévus, comme la sécurisation des accès, la réalisation d'un passage piéton et d'un trottoir, votés et financés par la commune** ; qu'ainsi la desserte routière et piétonne du projet est satisfaisante » (CNAC, 13 janvier 2022, P 03665 88 21RT01) ;*
- *« Considérant que le projet est bien desservi par la route départementale - RD *** ; qu'un troisième accès sera créé, en plus des 2 entrées-sorties existantes, distinctes pour les véhicules légers et les poids lourds ; que **l'étude de trafic** versée au dossier conclut que bien que la circulation actuelle soit dense, les carrefours stratégiques du secteur sont largement dimensionnés pour supporter ces nouveaux flux générés et maintenir des conditions fluides de circulation et d'accès au futur magasin « *** » ; **que les services du conseil département de S*** ont validé le principe des futurs accès au terrain d'assiette** » (CNAC, 24 mars 2022, P 03733 77 21R01/02/03) ;*

- « Considérant qu'une enquête de trafic a été réalisée par la société « *** » en février 2021 ; que celle-ci conclut à un impact marginal du projet sur le trafic ; **que la création d'un îlot central évoquée comme aménagement routier est prévue au sein d'une convention de projet urbain partenarial datée du 11 octobre 2021** » (CNAC, 24 avril 2022, P 03922 01 21R01/02/03) ;
- « Considérant que la desserte du site en mode routier est satisfaisante et **qu'une orientation d'aménagement et de programmation du plan local d'urbanisme de la commune de C*** prévoit la réalisation d'aménagements de voirie sur la zone commerciale** pour l'année 2024 ; que les réserves de capacité des axes d'accès sont comprises entre 33 % et 65 % après le projet ; qu'ainsi le projet n'aura **pas d'effets préjudiciables sur les flux de transport** » (CNAC, 24 avril 2022, P 03775 44 21R01) ;
- « Considérant que **l'étude de flux a été réactualisée** pour le présent passage en commission et conclut notamment que le fonctionnement prévisionnel des carrefours reste globalement correct et que **la génération de trafic liée aux commerces reste faible** et a peu d'impact sur le fonctionnement actuel ; **que le PUP signé précise le tracé de la voirie future et démontre la réalité des engagements de requalifications prévues par la métropole et la mairie dans le cadre du réaménagement de tout ce quartier** » (CNAC, 5 mai 2022, P 04020 06 21R01) ;
- « Considérant que **la réalisation de l'ensemble des infrastructures routières** (« tourne à gauche » et voie douce reliant S*** au centre bourg) **est désormais certaine** ; que **le pétitionnaire a apporté l'ensemble des éléments (délibérations de principe, projet de convention, financement, calendrier prévisionnel) garantissant l'effectivité de ces aménagements** avant l'ouverture du point de vente ; que l'étude de trafic, réactualisée au mois de mai 2022 et qui prend en compte la création d'un supermarché « *** » de 990 m² de surface de vente aux abords immédiats du projet, met en évidence que les flux routiers ne seront pas fortement impactés aux abords du projet ». (CNAC, 2 juin 2022, P 04128 17 21R01) ;
- « Considérant qu'un **aménagement des voies** au sein de la zone et de la liaison entre le centre-ville de la commune d'implantation et la zone de « P*** » **sont prévus par l'agglomération** du Pays de F*** » (CNAC, 13 juillet 2022, P 04008 09 22R) ;
- « Considérant que **la desserte routière du site d'implantation sera améliorée par l'aménagement d'un giratoire à 4 branches** sur une voie parallèle à la RD *** ; que ce projet de giratoire **a fait l'objet d'une convention signée le 4 février 2022t4 par le maire d'E*** et par le président de la communauté de communes des P*****, et, le 11 février 2022, par le représentant de l'enseigne « *** » ; que cette convention prévoit que **l'enseigne « *** » prendra en charge 60 % des frais générés par les travaux dont la maîtrise d'ouvrage sera assurée par la communauté de communes** » (CNAC, 13 juillet 2022, P 04041 28 21R) ;
- « Considérant que le projet prévoit que **les conditions d'accès au site depuis l'avenue B*** et la rue L*** seront modifiées** ; que **ces modifications ne nécessitent pas de travaux sur le domaine public** ; que, selon les estimations du cabinet « *** », chargée de l'étude de trafic, les conditions de circulation resteront supportables même si des

ralentissements restent ponctuels aux heures de pointe du vendredi et du samedi » (CNAC, 27 octobre 2022, P 04171 63 22R) ;

- « Considérant que, pour tenir compte des remarques de la Commission nationale lors de sa séance du 24 février 2022, il est prévu l'aménagement d'un séparateur de voies à l'intersection du boulevard B*** et de la rue du M***, sur une longueur de 40 mètres ; que **cet aménagement sera financé par la communauté d'agglomération de S***, gestionnaire du boulevard B***, qui a transmis une lettre d'intention en date du 4 juillet 2022** ; qu'il est également prévu l'instauration d'une double interdiction de « tourne-à-gauche » au niveau du carrefour entre le boulevard B*** et la rue du M*** afin de sécuriser l'accès au site d'implantation du projet » (CNAC, 10 novembre 2022, P 04405 78 21N).

À l'inverse, la Commission n'a pu s'assurer du caractère certain des travaux :

- « Considérant **qu'ainsi les risques de conflit d'usage entre les véhicules, au niveau du croisement précité, sont réels ; que la lettre du maire d'E*** du 18 février 2022** indiquant que le tourne-à-gauche depuis la rue du M*** vers le boulevard B*** et inversement sera interdit, **ne permet pas à la Commission nationale de s'assurer de la sécurité d'accès pour la clientèle** » (CNAC, 24 février 2022, P 03683 78 21RT01) ;
- « Considérant qu'il ressort du procès-verbal de CDAC que ladite RD *** serait dangereuse et accidentogène ; que le conseil départemental de S*** indique à cet effet que **la commune doit prévoir de revoir entièrement l'aménagement de cette portion de RD ***** située en agglomération ; **que le Maire de V*** indique à ce sujet que l'équipe municipale envisage depuis peu de faire installer des plots au centre de la route**, à hauteur de la sortie « anciennement A*** » pour sécuriser le « tourner à gauche », obligeant ainsi les automobilistes à circuler entre les deux ronds-points déjà existants ; **que toutefois, aucune délibération du conseil municipal, ni aucun élément précis permettant de s'assurer de l'effectivité de ces futurs travaux n'a été versé au dossier ; qu'aussi, aucune mesure concrète permettant d'assurer une amélioration du caractère accidentogène et dangereux de la RD *** n'est apportée par le pétitionnaire** » (CNAC, 5 mai 2022, P 03801 77 21R01) ;
- « Considérant qu'il ressort de l'étude de trafic jointe au dossier de demande que le carrefour desservant le site, dans sa configuration actuelle, ne sera pas en mesure d'absorber le trafic généré par le projet ; qu'ainsi, malgré le fait qu'une convention PUP prévoit l'édification d'un nouveau carrefour, **il ne ressort pas du dossier de demande que des aménagements soient réalisés en amont du nouveau carrefour afin de garantir une nette diminution de la vitesse des usagers de la RD***, tels que préconisés par les services de la Direction départementale des Territoires et de la Mer du C***** ; qu'ainsi la sécurité routière aux abords du projet ne sera pas assurée » (CNAC, 28 juillet 2022, P 04191 89 22R) ;
- « Considérant que si le pétitionnaire mentionne, dans son dossier, l'aménagement d'un giratoire à 4 branches sur la rue du V***, permettant notamment de desservir l'ensemble commercial ; que si le pétitionnaire a transmis un accord de protocole signé avec le maire de C*** relatif à la réalisation de ce giratoire, ce document ne

mentionne pas ni le calendrier ni les conditions de financement de cet aménagement ; que le caractère certain de la réalisation de cet aménagement routier n'est pas assuré » (CNAAC, 13 octobre 2022, P 04201 62 21R01).

2. Les CAA s'assurent également du caractère certain des travaux

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 CAA de Douai a relevé :

- « S'il est prévu dans le projet que les véhicules de livraison accèderont au site par la même voie d'accès que les clients, **la société *** envisage aussi la possibilité de créer un accès spécifique pour les véhicules de livraison. Si la requérante soutient qu'aucune garantie n'a été apportée quant au financement de cet aménagement et aux accords nécessaires pour la création de cette voie, sa réalisation n'est pas nécessaire à la desserte du projet et ne présente au demeurant aucun caractère certain.** Dans les circonstances de l'espèce, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions (g) article R. 752-6 du Code de commerce) doit être écarté »⁹⁴.

De manière plus générale, les CAA apprécient favorablement le caractère certain des travaux et l'absence de coûts pour les collectivités :

- « Il ressort des pièces du dossier que **les aménagements permettant l'utilisation de modes de transport doux**, dont la requérante soutient qu'ils n'auraient pas été validés par le gestionnaire de la voirie, **existent d'ores et déjà et ne nécessitent en conséquence aucune validation supplémentaire.** Par suite, eu égard par ailleurs à la nature, au poids, à l'encombrement ou à la fragilité d'une large part des produits qui seront commercialisés par la jardinerie projetée, **la Commission nationale d'aménagement commercial n'a pas commis d'erreur d'appréciation en estimant que la desserte du projet par les transports en commun et les modes doux était satisfaisante »**.⁹⁵ ;
- « Une desserte du terrain est prévue à la fois par la route communale au Sud et au Nord par une voie d'accès à créer dans le cadre de la ZAC du H*** depuis la route départementale ***, dont la réalisation est suffisamment garantie pour l'ouverture de l'équipement dès lors que le département gestionnaire de la route a donné son accord le 28 septembre 2015 sur le fondement de l'article R. 423-53 du Code de l'urbanisme, sous la réserve de l'obtention préalable d'une autorisation d'abattage de l'arbre qui se trouve dans l'emprise de l'accès, dont le permis de construire a tenu compte en faisant une prescription spéciale et que la S*** s'est

⁹⁴ CAA Douai, 1^{er} mars 2022, n° 20DA00176.

⁹⁵ CAA Lyon, 9 juin 2022, n° 20LY03253.

engagée à réaliser cet aménagement lors de la mise en œuvre de la réalisation de la ZAC, ainsi qu'il a été dit précédemment. »⁹⁶ ;

- « Certes le projet n'est pas directement accessible en transport en commun mais l'arrêt de bus actuel le plus proche est à 650 mètres. **Par ailleurs, la pétitionnaire fait valoir que les aménagements prévus dans le cadre de la zone d'aménagement de M*** présentent un caractère certain.** S'il est constant que l'arrêt de bus le plus proche, situé à 650 mètres, est desservi à l'heure actuelle par une ligne de bus peu fréquente, toutefois une plateforme de correspondance, qui se situera à 250 mètres du projet, est prévu par la convention de la zone d'aménagement concerté, lequel doit accueillir deux autres lignes du réseau l***. **De surcroît, il ressort des pièces du dossier que présentent un caractère suffisamment certain les projets d'extension des voies piétonnes et cyclables et de création d'une ligne de bus à haut niveau de service,** dont la réalisation n'interviendra que lorsque le projet plus global concernant le volet habitat sera lui-même en cours d'achèvement, compte tenu des enjeux que représentent ces équipements pour la réalisation de l'opération d'envergure de requalification de la zone, située à proximité du L***. La circonstance que le projet s'insère dans une opération globale d'aménagement, dont il demeure néanmoins autonome au regard de son objet et de la nature des activités qu'il comprend, n'empêche pas le pétitionnaire de se prévaloir des équipements et réalisations qu'implique chaque programme spécifique de ce grand projet. **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.**⁹⁷ ;
- « La société requérante n'apporte pas d'éléments suffisamment probants de nature à remettre sérieusement en cause les conclusions de l'étude de trafic quant aux réserves de capacité des axes de desserte du projet qui, compte tenu de sa nature, ne devrait entraîner qu'une augmentation très limitée du trafic. Ainsi qu'il a été dit précédemment, **ce projet n'implique en outre aucun aménagement routier à la charge d'une collectivité publique, dont il conviendrait de vérifier le caractère certain, mais uniquement un aménagement des accès sur le terrain d'assiette, à la charge du pétitionnaire,** dont les plans prévoient un marquage au sol matérialisant un « stop » à chaque sortie. Enfin, contrairement à ce que soutient la SAS D***, l'accès pour les véhicules de livraisons ne sera pas partagé avec la clientèle mais avec le personnel, et il ne ressort des plans versés au dossier ni que les véhicules de livraisons devraient sortir sur la rue L*** en marche arrière, ni que cet accès, qui ne sera pas prioritaire, serait particulièrement accidentogène. Dès lors, la Commission nationale d'aménagement commercial n'a pas commis d'erreur d'appréciation en estimant que l'augmentation de trafic induite par le projet n'aurait pas d'impact significatif sur la circulation routière à ses abords »⁹⁸ ;

⁹⁶ CAA Marseille, 30 juin 2022, n° 19MA03022.

⁹⁷ CAA Nancy, 22 octobre 2022, n° 20NC01489.

⁹⁸ CAA Lyon, 27 octobre 2022, n° 20LY03361.

- « La société pétitionnaire soutient, sans être sérieusement contredite, qu'une voie piétonne sera aménagée depuis la voie publique et les quartiers d'habitation de la zone d'aménagement concertée « de la V*** » jusqu'au parvis d'entrée en façade principale du bâtiment, garantissant désormais la sécurité des consommateurs et l'accessibilité des personnes à mobilité réduite. Enfin **il ressort des pièces du dossier que, par une délibération du 26 septembre 2018, le conseil municipal de G*** s'est prononcé en faveur de la création de voies piétonnes et cyclables en rive Nord et rive Sud de la rue J***** afin de permettre un autre accès au piéton et aux cyclistes. L'implantation du magasin principal permettra notamment de limiter les déplacements contraints vers des pôles commerciaux extérieurs à la zone de chalandise. Il ne ressort pas des pièces du dossier que le projet litigieux soit de nature à compromettre la réalisation des objectifs énoncés par la loi en matière d'aménagement du territoire »⁹⁹.

III. LES CONSIDÉRATIONS DE DÉVELOPPEMENT DURABLE (ARTICLE L. 752-6 2°)

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 ;

A. La qualité environnementale du projet- art. L. 752-6 2°a)

1. Les avis / décisions de la CNAC en 2022

La CNAC est vigilante sur les opérations conduisant à l'imperméabilisation des sols. Les aménagements permettant de limiter l'imperméabilisation sont relevés notamment du point de vue de la performance énergétique, et 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 ;

La CNAC se montre exigeante en matière de performance thermique et de consommation énergétique des bâtiments, avec notamment le recours aux énergies

⁹⁹ CAA Nantes, 3 novembre 2022, 22NT00264.

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.

En l'absence d'éléments suffisamment précis, la CNAC n'a pas pu se prononcer sur la qualité environnementale du projet :

- « Considérant que la parcelle du projet de 53 481 m² est actuellement imperméabilisée sur 45 576 m² soit 85 % de sa surface ; que **le pétitionnaire ne renseigne pas les données des surfaces imperméabilisées après le projet ; qu'ainsi l'impact du projet sur le phénomène d'imperméabilisation des sols ne peut pas être évalué** » (CNAC, 10 mars 2022, P 03696 76 21R01) ;
- « Considérant que le pétitionnaire a pris le parti d'améliorer à minima la part des espaces verts de pleine terre projetée sur le terrain d'assiette ; que toutefois **le dossier manque encore d'informations quant à l'imperméabilisation et à la gestion des eaux pluviales** à l'échelle du terrain considéré » (CNAC, 29 septembre 2022, P 04326 49 21N) ;
- « Considérant que **la Commission nationale n'est pas en mesure de se prononcer précisément sur l'imperméabilisation des sols puisque le pétitionnaire n'a pas été en mesure de fournir au service instructeur des données cohérentes** ; que seulement 14 % des places de stationnement seront perméabilisées (soit 176 emplacements sur 1 250) et que 56 arbres seront abattus ; qu'ainsi, des efforts supplémentaires auraient été appréciés afin d'atteindre les objectifs de développement durable » (CNAC, 27 octobre 2022, P 04176 77 22A/R01) ;

À titre d'exemples, en 2022, la Commission a considéré certains projets peu qualitatifs en matière environnementale :

- « Considérant que le projet ne prévoit pas d'amélioration de l'isolation du bâtiment ni de recours aux énergies renouvelables ; qu'il n'est pas prévu de plantations d'arbres et arbustes sur les espaces verts existants qui même s'ils sont peu importants pourraient accueillir des plantations qui contribueraient en sus à l'intégration paysagère du bâtiment ; que **le site restera fortement imperméabilisé sans prévoir de procédés tel qu'une voirie de circulation perméable** » (CNAC, 13 janvier 2022, P 03592 91 21RT01) ;
- « Considérant que **le projet de magasin « *** » prendra place sur un foncier de 10 784 m² intégralement perméable** ; que, même s'il est prévu des espaces verts sur 21,4 % du foncier et 1 068 m² de places de stationnement perméables, **il engendrera une forte imperméabilisation des sols** » (CNAC, 27 janvier 2022, P 03590 27 21RD01) ;
- « Considérant que **le terrain est actuellement vierge de construction** ; que dans sa version étudiée en CDAC, les espaces perméables représentaient 30 % du foncier ; qu'ils représentent dorénavant 35 %, à l'occasion du passage en CNAC suite à quelques modifications ; que **malgré ces quelques efforts afin de perméabiliser le**

site, celui-ci sera très largement imperméabilisé du fait de la réalisation du projet ; que le projet est ainsi perfectible sur ce point » (CNAC, 27 janvier 2022, P 03727 49 21 RT01) ;

- « Considérant que **la surface imperméabilisée est considérable puisqu'elle représentera 85 %** de l'emprise foncière ; que le projet conduira à réduire très légèrement les espaces verts ($-7,5 \text{ m}^2$) ; que par ailleurs, **il est regrettable que la réalisation du projet ne conduise pas à une réduction des surfaces imperméabilisées du parc de stationnement** qui ne compte que 15 places perméables sur les 600 emplacements dont il dispose ; **que les éléments de développement durable de l'ensemble commercial sont faibles et ne seront pas améliorés dans le cadre du projet** ; que le site ne comporte aucun procédé d'énergie renouvelable et qu'il n'est pas non plus prévu d'y recourir dans le cadre du projet ; que par ailleurs, les eaux de ruissellement des toitures ne seront pas utilisés pour l'arrosage des espaces verts » (CNAC, 27 janvier 2022, P 03654 16 21RT01/02) ;
- « Considérant que la parcelle du projet, d'une surface de $8\,000 \text{ m}^2$, est **actuellement complètement perméable** et constituée d'espaces verts ; que le projet entraînera une **imperméabilisation** des sols de $2\,423 \text{ m}^2$, **soit 30,3 %** de l'emprise ; qu'ainsi **le projet aura un fort impact sur le phénomène d'imperméabilisation des sols »** (CNAC, 10 février 2022, P 03703 44 21RT01) ;
- « Considérant que lors de la CNAC du 15 avril 2021, il avait été considéré que **la perméabilisation du parking était trop faible**, passant de 22,44 % à 23,45 % en perméabilisant un total de 62 places « evergreen » sur un parking comptant 425 places ; qu'ainsi le présent projet comporte 183 places perméables supplémentaires, soit 203 places perméables au total, portant ainsi la perméabilité du parking à 42 % ; **que cependant la perméabilisation du foncier n'est porté que de 22,4 % à 26,8 %** par cette action, qu'ainsi elle **reste insuffisante** et ne permet pas de considérer que le pétitionnaire a suffisamment pris en compte le précédent grief invoqué par la CNAC à ce sujet ; qu'au surplus, bien que le bâtiment puisse atteindre les objectifs visés par la réglementation thermique 2012, le gain B-Bio présenté n'est que de 2 %, et de 20,2 % pour Cep ; qu'ainsi l'extension réalisée respecte à minima la réglementation thermique RT 2012 : **la présente demande ne vise aucunement à améliorer davantage les performances thermiques du bâtiment »** (CNAC, 10 février 2022, P 03645 76 21RT01) ;
- « Considérant que s'agissant de la **reprise d'un bâtiment existant dont la construction date de 2003, celui-ci n'était pas soumis à la réglementation RT2012** ; que cependant le pétitionnaire, à la vue d'un **projet représentant 48,5 % de la surface de vente** d'un ensemble commercial de $3\,880 \text{ m}^2$ aurait pu prendre des mesures d'amélioration de l'isolation du bâtiment » (CNAC, 24 mars 2022, P 03729 77 21R01) ;
- « Considérant que **les efforts en termes de désimperméabilisation du site restent limités** notamment en ce qui concerne les **places de stationnement aménagées à l'extérieur du parking en silo »** (CNAC, 7 avril 2022, P 03782 73 21R01/02) ;

- « Considérant que le projet ne s'accompagne **pas d'améliorations en termes de développement durable** ; que le **parc de stationnement de plain-pied**, comprenant 807 places, restera **intégralement imperméable**; que les énergies renouvelables ne seront pas développées ; qu'il n'est pas procédé à un aménagement de la toiture par l'implantation de panneaux photovoltaïques ou d'un système de végétalisation » (CNAC, 24 avril 2022, D 03805 71 21R01/02) ;
- « Considérant que **le projet est peu ambitieux en matière d'isolation sur les besoins bioclimatiques par rapport aux exigences de la RT2012** ; que le recours aux énergies renouvelables reste limité dans le cadre du projet avec seulement 66 panneaux photovoltaïques, pour une surface de 127 m²; que les efforts entrepris par le projet en matière d'intégration d'équipements économes en énergie et de recours aux énergies renouvelables sont insatisfaisants » (CNAC, 24 avril 2022, D 03896 33 21RD01) ;
- « Considérant qu'en matière de développement durable, le projet entraîne une **forte imperméabilisation des sols** : le taux d'imperméabilisation passant **de 0 à 85,7 %** tandis que la part des espaces verts diminue de 100 à 14,3 % de l'emprise foncière ; que l'ensemble des voiries et du parc de stationnement seront traités en enrobé, **les mesures permettant de limiter l'imperméabilisation des sols sont prises à minima** (aucune toiture végétalisée, aucun fossé, aucune noue) ; que **les mesures prises en faveur du développement durable sont réalisées au minima des exigences réglementaires en vigueur (uniquement 30 % de la superficie de la toiture couverte par des panneaux photovoltaïques, etc.)** » (CNAC, 5 mai 2022, P 03801 77 21R01) ;
- « Considérant que le **parc de stationnement** extérieur composé de 244 emplacements est **entièrement imperméable** et que le projet ne prévoit aucune perméabilisation de ces surfaces ; que la surface affectée aux espaces verts s'élève à 25 181 m² soit 26,9 % de la surface totale de l'ensemble commercial de 93 449 m² ; que le projet ne prévoit pas d'augmenter ces surfaces ; que **le projet ne prévoit pas le recours à des dispositifs de production d'énergies renouvelables** telles qu'un système de production d'énergie photovoltaïque en toiture ou en ombrières sur le parc de stationnement » (CNAC, 5 mai 2022, D 03891 37 21R01/02) ;
- « Considérant que la **dimension environnementale** du projet **apparaît insuffisante**, notamment au regard de l'artificialisation provoquée, **en respectant tout juste les minimas réglementaires sans ambition renforcée** » (CNAC, 19 mai 2022, P 03905 38 21R01) ;
- « Considérant que les surfaces imperméabilisées de l'ensemble commercial s'élèvent à 79,6 % actuellement ; qu'avec la réalisation du projet, elles auraient été réduites à 77 %, ce qui reste considérable ; que **les efforts réalisés pour réduire la surface imperméabilisée du parc de stationnement demeurent insuffisants** ; qu'en effet, seules 54 places seront transformées en places perméables sur les 263 places du parc de stationnement situées devant le bâtiment abritant l'hypermarché et sur les 315 places que totalise l'ensemble commercial ; qu'en outre, la surface réservée aux

espaces verts demeure faible puisqu'ils ne représenteront que 20,5 % de l'emprise foncière de l'ensemble commercial ; que par ailleurs que **l'isolation du bâtiment est insuffisante** ; que le pétitionnaire n'anticipe pas l'entrée en vigueur prochaine de la RT 2020 ; **qu'au contraire, il ne profite même pas de son projet pour soumettre le bâtiment aux exigences de la RT 2012** » (CNAC, 19 mai 2022, P 03881 28 21R01/02) ;

- « Considérant que l'enseigne « *** » actuel est implanté sur une emprise foncière de 11 390 m² ; que bien que l'extension projetée s'implantera dans la limite du foncier, la surface imperméabilisée passera de 5 973 m² (soit 52,4 % de l'assiette foncière) à 5 617 m² (soit 49,3 % de l'emprise foncière) ; qu'ainsi, **la surface imperméabilisée de l'emprise foncière sera très peu diminuée alors même que le projet prévoit de réduire la surface dédiée aux espaces verts** qui passera de 5 417 m² (soit 47,5 % de l'emprise foncière) à 3 659 m² (soit 32,1 % de l'emprise foncière) notamment en abattant 23 arbres sur un espace alors qualifié de « broussaille » par le pétitionnaire » (CNAC, 2 juin 2022, P 03864 77 21R01) ;
- « Considérant que **le parc de stationnement de l'ensemble commercial comprend 1 322 places toutes imperméabilisées et réalisées de plain-pied ; qu'il est regrettable que le projet ne prévoit pas de désimperméabilisation du parking** ou d'augmentation des places de stationnement dédiées à l'alimentation des véhicules électriques de sorte d'assurer une conformité plus importante de l'ensemble commercial aux dernières normes en vigueur en matière de développement durable ; que **de même, le pétitionnaire aurait pu profiter de son projet pour augmenter la surface du terrain dédiée aux espaces verts** ; qu'en effet, ceux-ci ne représentent que 23,8 % et **ils ne seront pas modifiés dans le cadre du projet** ». (CNAC, 29 juin 2022, P 04079 57 22R01) ;
- « Considérant que le projet aura pour conséquence **d'augmenter considérablement la surface imperméable** de l'emprise foncière qui passera de 5 553 m² soit 27 % à 11 083 m² soit 54 % ; que par ailleurs, le projet conduira à **réduire, de plus de la moitié, la surface dédiée aux espaces verts** qui passera de 14 840 m² soit 73 % du terrain d'assiette à seulement 7 020 m² soit 34 % » (CNAC, 30 juin 2022, P 04061 34 22R01/02) ;
- « Considérant que le 4 février 2021 **la présente commission avait refusé le projet notamment en raison d'une vaste imperméabilisation représentant 57 % du foncier** ; que précédemment la toiture du bâtiment devait être végétalisée, en partie, afin de compenser l'imperméabilisation engendrée par la réalisation de la construction ; que le nouveau projet se veut plus vertueux avec des places de stationnement entièrement perméables ; que la toiture végétalisée disparaît au profit d'un équipement photovoltaïque ; que la part des surfaces perméables par rapport à la superficie du terrain d'assiette a été augmentée et passe à 9 188 m², contre 7 029 m² précédemment, soit 56,8 % de l'unité foncière ; que **cependant, bien qu'amélioré, le projet se révèle imperméabilisant sur un terrain actuellement totalement perméable** ; que par ailleurs, le nouveau projet ne comprend plus de façade et de toiture végétalisées ; que le pétitionnaire aurait pu maintenir ces éléments, les

panneaux photovoltaïques ajoutés n'occupant qu'une faible part de la toiture » (CNAC, 13 juillet 2022, P 04135 33 22R) ;

- « Considérant que l'enseigne actuelle s'implante sur une emprise foncière de 28 755 m². Le projet permet d'améliorer la perméabilité du site uniquement de 363,5 m² grâce notamment à la création des places perméables, **que suite au projet la perméabilité du site passe de 23,55 % à 24,81 % ; que cette augmentation relative est jugée peu ambitieuse au vu de la taille du projet, qui manque de fait de compacité** » (CNAC, 13 juillet 2022, P 04043 64 22R) ;
- « Considérant que **le taux d'imperméabilisation du terrain d'assiette passera de 0 à 78 % ; qu'une telle augmentation témoigne à elle seule du manque de qualité environnementale du projet** » (CNAC, 28 juillet 2022, P 04191 89 22R) ;
- « Considérant que le projet prévoit une **réduction de 23 % de la surface des espaces verts (- 346 m²) sans par ailleurs envisager de mesures pour réduire les surfaces imperméables du site**, en particulier par l'utilisation de matériaux écoresponsables pour les travaux, la plantation de nouveaux arbres ou la perméabilisation des places de stationnement ; que concernant la toiture végétalisée existante, les éléments présents dans le dossier de demande ne permettent pas d'attester de son bon entretien » (CNAC, 8 septembre 2022, P 04053 42 22R01) ;
- « Considérant que **le projet prévoit de réduire la surface des espaces verts de 203 m² sans par ailleurs envisager de mesures pour réduire les surfaces imperméables du site, en particulier celles du parc de stationnement** ; qu'en effet, seules 90 des 562 places composant le parc de stationnement sont perméables, sans que ce nombre ne soit augmenté dans le cadre du projet » (CNAC, 8 septembre 2022, P 04120 62 22R01) ;
- « Considérant "**qu'afin de répondre au considérant du précédent avis** rendu relatif au nombre de places de parking perméables, le projet intègre désormais la transformation de 53 places de stationnement du parking du centre commercial afin de les rendre perméables via un système de pavés drainants ou de places « evergreen » ; que par ailleurs la future jardinerie et le « drive » totaliseront 58 places de stationnement, dont 47 perméables ; que cependant, et au niveau de l'ensemble commercial complet, les 100 places de parking perméables ne représenteront que 14,9 % des 671 places ; que le pétitionnaire produit une étude réalisée en 2014 par le cabinet « *** » visant à démontrer que le site du projet est peu perméable ; qu'en dépit de cette étude et s'agissant d'un des deux considérants de l'avis rendu, des efforts auraient pu être faits sur ce point ; que le projet prévoit également et dorénavant des trottoirs gravillonnés pour 135 m² ; **que néanmoins, aucun effort n'est fait depuis le précédent projet sur les espaces verts ; que le nombre d'arbres plantés, qui s'élève à 14, est également identique au précédent projet** » (CNAC, 8 septembre 2022, P 04263 88 21N) ;
- « Considérant que cependant, **en matière d'équipement économe en énergie et des recours aux énergies renouvelables, le projet reste peu ambitieux et se contente de répondre au minimum réglementaire** en proposant une installation photovoltaïque

sur seulement 800 m² de la toiture, soit 30 % de la surface totale de la toiture » (CNAC, 8 septembre 2022, P 04152 91 22 R01) ;

- « Considérant toutefois le faible effort pour améliorer la perméabilité des places de stationnement ; qu'ainsi, alors qu'aucune place sur les 218 existantes n'est aujourd'hui perméable, **il n'est prévu d'aménager que 33 places perméables sur un total de 249** ; que, **de manière générale, l'imperméabilisation du site restera limitée en ne passant que de 26 % à 34 % du foncier** » (CNAC, 29 septembre 2022, P 04271 59 22R01/02/03) ;
- « Considérant **que les efforts en matière de perméabilisation du site restent limités avec seulement 35 places perméables sur un total de 227** ; qu'il n'est pas non plus prévu de renforcement de l'isolation des locaux » (CNAC, 29 septembre 2022, D 04093 30 22R01) ;
- « Considérant qu'il **n'est pas prévu de récupérer et de réutiliser les eaux de ruissellement des toitures pour l'arrosage des espaces verts** » (CNAC, 13 octobre 2022, P 04274 29 22R) ;
- « Considérant que sur un terrain de 19 530 m², la création de 907 m² d'espaces verts supplémentaires permettra d'améliorer sensiblement la perméabilité du site qui passera de 3,8 % à 8,5 % de la superficie du terrain ; que **néanmoins, la perméabilisation de ce site déjà fortement imperméabilisé aurait pu être améliorée avec des noues et des toitures végétalisées** » (CNAC, 13 octobre 2022, P 04275 29 22R) ;
- « Considérant en premier lieu **qu'il était fait grief au projet de n'avoir pas prévu de mesures significatives en matières d'énergies renouvelables** et que notamment, aucune pose de panneaux photovoltaïques n'était prévue ; que le projet prévoit désormais, outre l'installation de 3 places destinées à la recharge de véhicules électriques et de 2 places pour les vélos électriques, l'installation de 102 m² de panneaux photovoltaïques ; que, cependant, **un effort supplémentaire en matière de recours aux énergies renouvelables aurait pu être proposé** » (CNAC, 13 octobre 2022, D 04340 62 21N) ;
- « Considérant que **le projet est peu ambitieux en matière de développement durable** ; qu'il ne prévoit pas de toiture ou façade végétalisée ; qu'en outre, il n'est prévu aucun système de récupération des eaux pluviales, ni amélioration thermique du bâtiment existant » (CNAC, 26 octobre 2022, P 04163 30 22R01/02) ;
- « Considérant que sur les 230 places du parc de stationnement mutualisé de l'ensemble commercial, 79 places seront particulièrement allouées à la future activité de bricolage ; qu'actuellement, le parking ne compte aucune place perméable ; que **le projet ne prévoit aucune désimperméabilisation des places de parking ; qu'ainsi le projet est peu ambitieux sur ce point** ; que **le projet ne prévoit aucun système de production d'énergie renouvelable** ; que le bâtiment existant, construit en 2009, est certes conforme à la RT 2005, mais non conforme à la RT 2012 ; qu'aucune amélioration n'est apportée sur ce point par le projet » (CNAC, 26 octobre 2022, D 04183 22 22R01) ;

- « Considérant que, **malgré une demande formelle du service instructeur de la CNAC, le pétitionnaire a fourni des données non pertinentes quant aux surfaces d'emprise au sol et d'espaces verts existants et projetés** ; que de plus, aucune superficie perméable globale actuelle ou projetée n'a été précisée ; **que en cours d'instruction** devant la CNAC, le pétitionnaire a pris le parti de perméabiliser 50 % du parc de stationnement, et d'installer 10 % de végétalisation sur les toitures ; que toutefois, ces évolutions n'ont pas l'objet d'un dépôt de pièces substitutives à la demande de permis de construire en cours d'instruction en mairie ; qu'ainsi, **l'effectivité finale de ces améliorations n'est pas garantie** ; enfin que la MRAe note l'absence d'une part d'une étude préalable sur la faune et la flore, et d'autre part de recherches relatives aux espèces susceptibles d'être présentes sur le site ; **qu'aucun élément complémentaire n'a été fourni en cours d'instruction devant la CNAC** » (CNAC, 27 octobre 2022, P 04248 78 22R) ;
- « Considérant cependant que le projet ne prévoit qu'une **extension très limitée des espaces verts**, de 260 m² à 841 m² (+ 581 m²) ; que le site restera fortement minéralisé ; que **le manque d'espaces verts n'est pas en adéquation avec l'environnement rural** dans lequel l'établissement commercial s'insère » (CNAC, 10 novembre 2022, P 04212 56 22R01) ;
- « Considérant qu'il est précisé au dossier de demande que, **s'agissant du traitement des eaux, tous les réseaux existants seront supprimés** pour repartir à neuf ; que néanmoins, il apparaît que la station d'épuration de la commune d'implantation n'est pas conforme à la directive européenne n°91/271/CEE fixant les exigences minimales en matière de collecte et de traitement des eaux usées urbaines ; que de ce fait, **le projet ne pourra pas être relié au réseau des eaux usées** » (CNAC, 10 novembre 2022, P 04218 76 22R01) ;
- « Considérant que des **efforts supplémentaires** sur les objectifs de développement durable auraient été appréciés **tels qu'une mutualisation des aires de stationnement** ; une **amélioration thermique** sur le bâtiment existant ou encore **l'installation de panneaux photovoltaïques sur au moins 30 % de la surface de la toiture** » (CNAC, 10 novembre 2022, P 04285 27 22R01) ;
- « Considérant que le projet ne prévoit **aucune mesure propre à réduire l'imperméabilisation** des sols ; que notamment, **les espaces verts de pleine terre sont inchangés et que le parc de stationnement demeure totalement imperméable** » (CNAC, 24 novembre 2022, D 04445 41 22R01) ;
- « Considérant que le projet manque enfin d'ambitions en matière d'énergies renouvelables ; qu'uniquement 400 m² de panneaux photovoltaïques seront apposés sur la toiture de l'extension projetée ; qu'aucun dispositif ne sera projeté sur la partie existante, là où **l'hypothèse d'ombrières sur le parc de stationnement existant n'a simplement pas été étudiée** » (CNAC, 15 décembre 2022, P 04509 57 22R01).

À titre d'exemples, en 2022, les qualités environnementales de certains projets ont été revues suite à un 1^{er} passage en commission :

- « Considérant que le présent projet prévoit, pour la parcelle d'une surface de 9 480 m², une augmentation de 584,82 m² des espaces verts, passant de 557,02 m² à 1 141,84 m² soit 12 % du terrain ainsi que la plantation de 18 arbres ; que **le présent projet prévoit d'augmenter de 2 531,52 m² la surface des sols perméables**, passant de 557,02 m² à 3 088,54 m² soit 32,5 % du terrain ; **que cette amélioration est principalement obtenue par l'aménagement de 2 441,47 m² de pavés drainants de voirie** » (CNAC, 10 février 2022, P 03827 76 20N) ;
- « Considérant qu'afin de répondre aux considérants de la commission nationale d'aménagement commercial du 1^{er} avril 2021 le projet s'est doté de **moyens de prévention et de gestion des ruissellements** ; qu'ainsi 52 places perméables en **pavés drainants** sont prévues, avec un réservoir intégré à la chaussée préexistant et une **noue paysagère** de 75 mètres de long **afin de récupérer les eaux de pluies** ; que ces eaux de pluies seront redirigées vers un bassin de rétention ; que l'augmentation des surfaces imperméabilisées se limitera à 2 % supplémentaires par rapport à l'existant, générant une **évolution des surfaces imperméables de 11 248 m², soit 66 % du terrain avant-projet, à 11 573 m², soit 68 % du terrain après projet** ; que les espaces verts couvriront désormais 5 160 m², soit 30 % du terrain, en diminution de 286 m² par rapport à l'existant » (CNAC, 24 mars 2022, P 03895 50 20 N) ;
- « Considérant que le projet prévoit un ouvrage de régulation de 71 m³ ainsi que l'ajout d'un **séparateur hydrocarbure et une cuve de récupération des eaux pluviales** de 10 m³ afin d'améliorer le traitement des eaux pluviales ; que le projet prévoit l'ajout d'un auvent dynamique composé d'une structure en bois couvert par une **toiture végétalisée** qui couvrira les 12 pistes du drive le long de la façade Ouest ainsi que par un mélange de verrières et de panneaux photovoltaïques pour apporter de l'éclairage naturel sous le futur auvent ; **que le projet prévoit l'ajout de renforts sur la toiture des futures pistes** pour la pose de 692 m² de **panneaux photovoltaïques** ; que le projet prévoit de réduire la surface de l'auvent de 51,24 m² passant de 596 m² à 544,76 m² ; que le projet prévoit d'améliorer le taux de perméabilité en proposant une surface perméable moindre au regard du projet présenté en juillet 2021 ; que cette amélioration permet d'obtenir un taux de perméabilité de 50 % » (CNAC, 24 mars 2022, P 03954 27 21N) ;
- « Considérant qu'en termes de développement durable, **le projet a évolué** et propose de recouvrir les parkings de **2 000 m² d'ombrières photovoltaïques** » (CNAC, 7 avril 2022, 3927TR) ;
- « Considérant que **le projet réactualisé** prévoit la création de **124 places perméables sur les 364 places** de l'aire de stationnement ; que le projet prévoit une **légère diminution de l'aire de stationnement avec la suppression de 16 places de stationnement en vue de créer des îlots d'espaces verts** ; qu'il prévoit également la création de 4 places équipées pour les véhicules électriques ou hybrides et de 34 places précâblées ; que **le projet aurait un faible impact en termes d'artificialisation des sols, puisqu'il prendra place sur l'assiette foncière existante déjà artificialisée** ; que

le projet prévoit dorénavant l'ajout de panneaux solaires supplémentaires sur la toiture du parking couvert en plus de ceux sur la toiture de l'extension prévu dans le dossier initial ; que **641 panneaux photovoltaïques** installés sur la toiture de l'extension du bâtiment et sur les ombrières sont déjà créées sur le parking existant contre 285 panneaux précédemment, soit une surface de 1 196 m² ; qu'une récupération des eaux de pluie est prévue via une cuve enterrée et un bassin de rétention de 1 460 m³ » (CNAC, 5 mai 2022, 4089DR01/02) ;

- « Considérant que le projet respectera la RT 2012 ; que le bâtiment sera équipé d'un éclairage LEDs et d'une pompe à chaleur et ventilation à double flux ; que, **pour tenir compte de l'avis rendu par la Commission nationale du 9 décembre 2021**, le pétitionnaire a intégré dans la nouvelle demande de permis de construire l'équipement de bornes de recharge pour véhicules électriques de 6 places de stationnement, la création de 2 abris vélos totalisant 10 places, l'installation de 561 m² de **panneaux photovoltaïques en toiture** ainsi que la **végétalisation de la toiture** de l'extension du bâtiment sur 676 m² » (CNAC, 19 mai 2022, A 4024 74 21N) ;
- « Considérant que **le pétitionnaire a doublé le nombre de place réservées aux véhicules électriques** de son parc de stationnement ; qu'en effet, celles-ci sont passées de 4 places initialement prévues à 8 places dans le cadre du présent projet ; que les espaces verts n'avaient pas non plus été modifiés dans le cadre de la précédente demande ; que dans le cadre du projet, **14 arbres supplémentaires seront plantés**, le long de l'avenue des Roseaux notamment, ainsi qu'une haie arbustive, de sorte de créer une barrière visuelle et de mieux intégrer le bâtiment à son environnement ; **qu'en outre, le paillage minéral recouvrant les espaces verts sera remplacé par la plantation, en quantité importante, de massifs d'arbustes**, de vivaces, de graminées, de bulbeuses et de plantes rampantes conférant un aspect plus végétal au site » (CNAC, 2 juin 2022, 3932DR01) ;
- « Considérant que le projet prévoit la création de 102 places de stationnement, dont 2 places équipées de bornes pour le rechargement des véhicules électriques et hybrides et 8 places pré-équipées ; que **100 % des places de stationnement créées seront aménagées en revêtement perméable, avec des pavés drainants** ; que la production de chaleur pourra être réalisée au moyen d'une **récupération d'énergie** réalisée sur la production frigorifique, avec en appoint une pompe à chaleur ; que tous les éclairages seront à base de LEDS ; que **l'installation photovoltaïque a été renforcée** entre les projets de 2019 et 2022, et couvrira 1 089 m² en toiture du lot A ; que le projet prévoit la plantation de 174 arbres plantés, afin de constituer une mini forêt urbaine » (CNAC, 16 juin 2022, 4071DR01) ;
- « Considérant que, **pour limiter l'imperméabilisation générée par l'extension du bâtiment** et des voiries sur 3 689 m², **il est prévu désormais** que la voie de livraison située à l'arrière du bâtiment sera traitée en **bitume perméable** sur 1 606 m² ; que le nouveau projet prévoit désormais que **174 des 434 places de stationnement seront aménagées en « evergreen »** sur une surface totale de 2 397 m² ; que la surface affectée aux espaces verts passera, comme pour le premier projet, de 2 510 m² à

3 981 m² (+1 471 m²) ; que la **végétalisation du site sera renforcée** par l'implantation d'une haie bocagère d'un mètre de hauteur au niveau de la zone de livraison, à l'arrière du bâtiment, par la plantation en limites Est et Sud de la zone commerciale d'arbres supplémentaires et par l'installation, sur l'aire de stationnement, de bosquets de 6 mètres de rayon de 175 à 200 cm de haut et de 3 arbres de hautes tiges ; qu'au total, 108 arbres seront plantés ; que, concernant l'isolation du bâtiment, le pétitionnaire a transmis une étude réalisée par un cabinet spécialisé indiquant que **l'extension du bâtiment respectera la RT 2012** avec un gain de 10 % par rapport au Bbio max et de 50 % sur le CEP max ; qu'il a également fait réaliser une étude de performance énergétique afin de mesurer le gain apporté par les mesures prises notamment en matière d'isolation : menuiseries aluminium des façades vitrées à rupture de pont thermique, installation d'un sas entrée/sortie doté de doubles portes automatiques permettant de limiter les déperditions de chaleur, installation d'un rideau d'air en entrée et sortie, etc. » (CNAC, 29 juin 2022, P 04165 01 21N) ;

- « Considérant que pour se référer à l'avis précédemment rendu en CNAC et pour prendre en compte le recours aux énergies renouvelables, **le projet prévoit dorénavant** la mise en place de 71 **panneaux photovoltaïques en toiture de l'extension** sur 142 m² à côté de la toiture végétalisée, soit une capacité à fournir 27 944 Kw par an » (CNAC, 30 juin 2022, P 04139 80 21N) ;
- « Considérant que **l'amélioration de la performance thermique se fera par des travaux d'isolation et le changement des huisseries** ; que les 4 rooftops seront remplacés par des groupes à débit réfrigérant variable ; qu'une ventilation à double flux et des cumulus électriques seront installés ; que l'éclairage se fera entièrement par LEDs ; que le bâtiment sera équipé d'une GTB ; que le magasin sera équipé de meubles froids performants ; que **1 326 m² de panneaux photovoltaïques** seront installés en toiture ; qu'une **cuve de récupération d'eaux pluviales** de 10 m³ sera installée » (CNAC, 28 juillet 2022, P 04198 49 21N) ;
- « Considérant que **le pétitionnaire procède à la plantation de 26 arbres supplémentaires** au sein des noues et des espaces verts du parc de stationnement édifié dans l'ancienne cour à matériaux « B*** » ; qu'ainsi, le nombre de nouveaux arbres plantés passent de 12 à 38 (805 à 831 sur la totalité du site) ; qu'en outre, il est désormais prévu de réaliser deux murs végétalisés au-dessus des deux sas d'entrées principaux du magasin ; que **ces évolutions** sont de nature à assurer une intégration paysagère qualitative du projet ; que **le projet n'aura aucun impact sur le phénomène d'imperméabilisation des sols** » (CNAC, 29 septembre 2022, D 04320 77 21N) ;
- « Considérant **qu'en réponse au dernier considérant de l'avis de la CNAC du 7 avril 2022, la surface perméable du site, initialement de 2 593 m² pour le premier projet présenté devant la CNAC, passera à 3 305 m², soit 13,17 % de la parcelle** » (CNAC, 27 octobre 2022, P 04415 73 21N) ;
- « Considérant que le projet prévoyait **précédemment une centrale photovoltaïque de 608 m²**, soit 36 % de la surface de toiture traitée ; que **le projet remanié** prévoit

dorénavant une **centrale photovoltaïque de 1 108 m²** soit 65,2 % de la toiture » (CNAC, 10 novembre 2022, P 01583 69 20TR) ;

- « Considérant que **le nouveau projet prévoit 5 470 m² de surfaces perméables**, soit 26,1 % de l'assiette foncière ; que le parc de stationnement sera perméabilisé à hauteur de 13,1 % et que les espaces verts représenteront 15,57 % de la surface du site ; que par ailleurs, **500 m² de panneaux photovoltaïques supplémentaires** seront installés en toiture de l'extension du bâtiment » (CNAC, 8 décembre 2022, P 04496 38 21N) ;
- « Considérant que, **pour tenir compte des remarques de la Commission nationale** lors de sa séance du 10 novembre 2021, lors de l'examen du projet initial, le demandeur entend procéder à une **meilleure isolation du bâtiment existant** ainsi que de la partie extension ; qu'il est désormais prévu d'une part la ré-isolation de la toiture ainsi que du plancher haut en sous face du parking existant, d'autre part, le renforcement de l'isolation des façades existantes et enfin l'isolation de l'ensemble des extensions ; qu'ainsi l'isolation du bâtiment sera conforme à la RT 2012 avec les niveaux de performance suivants : Bbio de 136,1 points pour un Bbiomax de 154 points, soit un gain de 11,62 % et un gain de 10 % pour le Cep ; (CNAC, 8 décembre 2022, P 04496 38 21N) ;
- « Considérant en troisième lieu que le pétitionnaire a pris le parti de supprimer l'intégralité des ombrières (2 500 m²) initialement projetée sur le parc de stationnement ; **qu'en contrepartie, la surface des toitures végétalisées a été augmentée** (de 3 958 m² à 8 250 m²) tandis que **2 500 m² de panneaux photovoltaïques seront installés sur le parc de stationnement ; qu'il s'agira d'ailleurs de dispositifs « nouvelle génération »** qui assureront 27 % des besoins en énergie du magasin ; qu'ainsi, les évolutions projetées permettent d'exploiter au mieux la toiture du magasin projetée dorénavant qualifiée comme étant « la 5^e façade » de l'équipement commercial par le pétitionnaire ; qu'ainsi, **ces évolutions sont de nature à améliorer davantage les performances du projet sur le point de vue du développement durable** » (CNAC, 15 décembre 2022, P 04537 63 21N).

À titre d'exemples, en 2022, les qualités environnementales de certains projets ont été relevées par la CNAC :

- « Considérant qu'en matière de développement durable, le projet aura pour effet **l'augmentation des surfaces perméables** (de 3045 à 3 656 m²), permise d'une part par la création de 112 places – sur les 124 que comptera le parc de stationnement – en **pavés drainants**, ce alors que le parc actuel est totalement imperméabilisé et d'autre part par **l'augmentation des espaces verts**, qui représenteront 2 129 m², soit 22 % de la surface foncière totale ; qu'il est en outre prévu la plantation de 53 arbres, l'équipement du bâtiment en éclairage LED avec 160 capteurs de présence et de lumière naturelle, la mise en place de **901 m² de panneaux photovoltaïques** sur la toiture, le recours à des installations frigorifiques comportant des ventilateurs « basse consommation » et des meubles frais à double vitrage, ainsi qu'une optimisation de la gestion des eaux pluviales avec un caisson de stockage de 384 m³ et une **cuve de**

récupération des eaux de pluie de 10 000 litre » (CNAC, 13 janvier 2022 P 03756 59 21RT01) ;

- « Considérant que le projet aura pour effet de **réduire le taux d'imperméabilisation** de 77 à 62 % de la surface foncière, à la faveur de la mise en place de 88 places de stationnement en **pavés drainants** et de **l'extension des espaces verts** de 3 307 m² à 4 834 m² ; que des **panneaux photovoltaïques** d'une surface de 1 000 m² seront installés sur la toiture et sur les ombrières du parc de stationnement (345 m² sur le toit et 655 m² sur ombrières) ; qu'un éclairage « LED » piloté par un système de gestion à cellules crépusculaires permettant la régulation de l'intensité de l'éclairage du magasin en fonction de la lumière naturelle sera mis en place ; qu'une pompe à chaleur aérothermique sera installée ; que la **gestion des eaux pluviales sera optimisée**, avec l'agrandissement d'un des deux bassins de rétention ; qu'enfin **58 arbres seront plantés** » (CNAC, 13 janvier 2022, P 03686 66 21RT01/02) ;
- « Considérant **qu'aucune place perméable ne compose l'actuel parc de stationnement qui comporte un total de 97 places ; que le projet prévoit de porter le nombre total de places de stationnement à 115, et de rendre 109 d'entre elles perméables** ; que 3 places seront réservées aux PMR (dont 1 accessible aux véhicules électriques), 3 places seront réservées aux « familles », 15 places seront réservées à la recharge des véhicules électriques (dont 1 réservée aux PMR) ; qu'il est également prévu l'installation de deux parcs à vélos de 8 emplacements chacun ; que **le projet conduira à la désimperméabilisation du site** ; qu'en effet, l'emprise foncière s'étend sur une surface totale de 9 845 m², dans un espace déjà urbanisé ; qu'elle est actuellement imperméabilisée sur une surface de 9 002 m², soit à environ 91 % ; qu'elle ne comporte qu'une surface perméable de 843 m², correspondant aux espaces verts existants ; qu'il est prévu de rendre perméable une surface de 6 224 m², par la réalisation de places de stationnement en pavés drainants (1 606 m²), par la **réalisation de voiries en enrobé drainant** (1 882 m²), et par **l'augmentation de la surface dévolue aux espaces verts** (2 736 m²) ; qu'ainsi, une fois le projet réalisé, le site sera imperméabilisé sur une surface de 3 621 m², soit environ 37 % de l'emprise foncière ; que **le futur bâtiment fera l'objet de mesures vertueuses en matière de performance énergétique, de recours aux énergies renouvelables, et d'emploi de matériaux et procédés écoresponsables** ; qu'entre autres mesures, **il respectera la RT 2012 en présentant un gain de 60,1 % sur la consommation d'énergie primaire (CEP) et de 9,8 % sur les besoins bioclimatiques (Bbio)** ; que des équipements économes en énergie seront mis en place ; que la toiture du bâtiment sera couverte de **panneaux photovoltaïques**, sur une surface de 997 m² » (CNAC, 27 janvier 2022, P 03610 76 21 RT01-RT02) ;
- « Considérant qu'en matière de développement durable que **le projet améliorera la perméabilité des sols**, celle-ci passant de 20,7 à 29,2 % du foncier ; que **l'intégralité des 86 places de stationnement sera équipée de pavés drainants** ; qu'une pompe à chaleur a d'ores et déjà été installée ; que 278 m² de **panneaux photovoltaïques** seront installés en toiture ; que l'éclairage sera assuré par un équipement LED » (CNAC, 10 février 2022, P 03659 53 21RT01) ;

- « Considérant que la conception du projet est pensée pour une **performance énergétique supérieure à ce qu'impose la RT2012** ; que la « surperformance » est de 59 % sur la consommation d'énergie primaire et 18,3% sur les besoins bioclimatiques ; qu'une **toiture photovoltaïque** de 1 032 m² est prévue ; que le pétitionnaire prévoit d'améliorer la perméabilité du site, passant de 1 571 m², soit 20,6 % du foncier total, à 2 540 m², soit 33,3 %, après réalisation du projet ; que sur les 92 places du projet 86 sont perméables en pavés drainants ; que le site compte actuellement 16 arbres ; que 15 seront coupés mais 54 arbres seront plantés, ce qui fera un total après réalisation du projet de 55 arbres ; que depuis la tenue de la commission départementale d'aménagement commercial le pétitionnaire a ajouté 5 arbres portant le total à 60 et a également modifié la couleur de sa toiture validée par l'architecte des bâtiments de France » (CNAC, 10 mars 2022, P 03749 68 21RT02) ;
- « Considérant **qu'en reprenant une friche, le projet n'imperméabilisera aucune surfaces supplémentaires** et perméabilisera 757 m² supplémentaires, portant la part d'espaces perméables à 20,46 % ; que, de plus, il augmentera de 560 m² la surface dédiée aux espaces verts de pleine terre les portant à 3 369 m² ; que 84 arbres de haute-tige seront plantés ; qu'enfin 138 m² de **panneaux photovoltaïques** seront installés en toiture » (CNAC, 24 avril 2022, D 03802 77 21RD01) ;
- « Considérant que le projet sera conforme à la réglementation thermique RT 2012 avec une **surperformance en termes de CEP/BBio** d'environ 20 % ; que **cette démolition/reconstruction permettra de perméabiliser 4 367 m² de foncier supplémentaire, soit quasiment le double de la surface perméable existante**, notamment via la perméabilisation de 192 places de parking evergreen en **pavés drainants**, ainsi le foncier disposera de 8 829 m² perméables, soit 49,2 % du foncier ; que, de plus, 1 030 m² de **panneaux photovoltaïques** seront installés en toiture, soit 30,34 %, produisant 22 % de la consommation en électricité du magasin ; que **114 arbres seront plantés** ; qu'enfin 347 m² de **nouvelles paysagères** sont prévues en plus d'un bassin de rétention de 88 m³ pour la **récupération des eaux pluviales**, qui seront utilisées pour arroser les espaces verts et alimenter la station de lavage » (CNAC, 5 mai 2022, P 03790 69 21R01) ;
- « Considérant qu'il est prévu la **perméabilisation du parc de stationnement** ; que les espaces verts s'étendront sur 1 740 m² ; que 42 arbres de hautes tiges seront plantés ; que 895 m² de **panneaux photovoltaïques** seront installés sur la toiture ainsi que 687 m² d'**ombrières** photovoltaïques sur le parc de stationnement » (CNAC, 19 mai 2022, P 03765 43 21R01) ;
- « Considérant **qu'il est prévu de rendre perméable** une surface de 1 573 m² de l'emprise foncière (+ 16 %) ; que des mesures en matière d'économie énergétique seront mises en place (**gains sur la consommation d'énergie primaire et sur les besoins bioclimatiques du futur bâtiment, installation de panneaux photovoltaïques** sur une surface de 1 157 m² sur la toiture de la nouvelle construction, etc.) ; qu'un **bassin de rétention** par infiltration, planté de plantes phytoépurations et équipé en son fond d'un substrat drainant, d'une surface de 377 m² (434 m³) sera installé pour que les eaux pluviales soient gérées sur le site » (CNAC, 19 mai 2022, P 03833 78 21R01) ;

- « Considérant que **l'extension projetée sera réalisée au sein d'une extension bâtie de 214 m² d'emprise au sol, sur une surface déjà imperméabilisée** ; qu'il est prévu la création de 33 places perméables (378 m²) et l'extension des espaces verts (+ 142 m²) contribuera à la **désimperméabilisation de 520 m² de l'emprise foncière, dont la surface imperméabilisée totale passera de 7 305 m² (95,24 %), à 6 785 m² (88,46 %)** ; que la réalisation du projet permettra de modifier la totalité du dispositif d'éclairage pour recourir aux LED ; qu'en outre, de nouveaux meubles frigorifiques fermés seront installés » (CNAC, 19 mai 2022, P 03869 13 21R01) ;
- « Considérant que **le projet s'installe sur un site à l'état de friche industrielle depuis 2011 ; que le taux d'imperméabilisation passe de 77 % à 56 %** et que le projet prévoit l'aménagement de 8 084 m² d'espaces verts ainsi que de 171 places de stationnement perméables ; que le projet prévoit l'installation de 1 563 m² de **panneaux photovoltaïques** ; que 140 m² supplémentaires ont été ajoutés en cours d'instruction devant la Commission nationale d'aménagement commercial » (CNAC, 2 juin 2022, P 04128 17 21R01) ;
- « Considérant que **le pétitionnaire s'est engagé à imposer aux exploitants l'installation d'un éclairage LED et d'une pompe à chaleur et à installer une ombrière photovoltaïque de 439 m² sur le parc de stationnement** ; que **le projet doit donc être regardé, compte tenu des marges de manœuvre limitées du pétitionnaire s'agissant d'un bâtiment existant partie d'un ensemble commercial de 8 692 m², comme satisfaisant aux exigences du développement durable** » (CNAC, 2 juin 2022, P 03900 66 21R01) ;
- « Considérant que le terrain du projet d'une surface de 8 687 m² est actuellement perméabilisé sur une surface de 1 525 m² soit 17 % ; que **le projet prévoit une augmentation de la perméabilité des sols à 3 915 m² soit 45 %** ; qu'il prévoit l'aménagement d'un parc de stationnement de 90 emplacements perméables sur une surface de 1 312 m² ; **que le projet prévoit des mesures satisfaisantes en matière d'isolation, de recours aux équipements économes en énergie, de traitement des eaux pluviales et des déchets** ; que le projet prévoit l'aménagement de 1 136 m² de panneaux photovoltaïques soit 48 % de la surface de la toiture du bâtiment » (CNAC, 2 juin 2022, P 03926 31 21R01/02/03) ;
- « Considérant que **le projet prévoit la désimperméabilisation d'une partie de l'actuel parking** ; qu'il est prévu de rendre perméables 353 places de stationnement (4 400 m²) du parc de stationnement qui ne compte actuellement que des places imperméabilisées ; qu'il est également prévu la création de plusieurs bandes végétales pour un total de 278 m² de surface le long de la façade de l'hypermarché ; qu'ainsi, la surface dévolue aux espaces verts sera portée à 6 137 m² ; **qu'en conséquence, la surface imperméabilisée du site sera réduite de 72 176 m² à 67 498 m²** ; que le projet prévoit l'installation de **nouveaux équipements économes en énergie** : dispositif de récupération de chaleur pour le chauffage et la production d'eau chaude sanitaire, modification des deux réseaux négatifs des installations de froid alimentaire (congélateurs), dispositif de régulation de la pression de condensation, remplacement des meubles de froid positif (frigidaires) par des meubles équipés de portes, installation

d'une pompe à chaleur réversible pour le chauffage du drive, installation d'un destratificateur d'air, installation d'une gestion technique centralisée, rénovation de l'éclairage interne de l'hypermarché par la pose de LED ; qu'au surplus, une surface de 690 m² de **panneaux photovoltaïques** sera installée sur la toiture du magasin qui n'est pas abrité au sein d'une construction nouvelle ; que sur le parc de stationnement, 12 places seront équipées de **bornes de rechargement électrique** et 2 abris vélos seront créés » (CNAC, 2 juin 2022, P 04004 39 21R01/02) ;

- « Considérant que le projet prévoit la création de 66 places de stationnement, dont **2 places équipées de bornes pour le rechargement des véhicules électriques et hybrides et 16 places pré-équipées** ; que **100 % des places de stationnement créées seront aménagées en revêtement perméable, avec des pavés drainants** ; que la production de chaleur pourra être réalisée au moyen d'une **récupération d'énergie** réalisée sur la production frigorifique, avec en appoint une pompe à chaleur ; que tous les éclairages seront à base de Leds ; qu'une **installation photovoltaïque couvrira 540 m² en toiture** ; que le projet prévoit la plantation de 40 arbres plantés, afin de constituer une mini forêt urbaine » (CNAC, 2 juin 2022, 4072DR01) ;
- « Considérant qu'avec la réalisation du projet, et notamment la création de **57 places de stationnement en pavés drainants, l'emprise imperméabilisée du terrain n'évoluera que très peu**, passant de 69,9 % à 73,2 % ; que la mise en œuvre du projet permettra une **rationalisation du parc de stationnement**, en supprimant 102 places de stationnement, en prévoyant l'équipement de **65 places pré câblées et 2 places équipées de bornes de rechargement pour les véhicules électriques** ; que le projet prévoit d'équiper les locaux d'éclairages LED avec détecteur de mouvement ; qu'une **centrale photovoltaïque** sera installée sur 1 452 m² ; que le projet prévoit des atriiums végétalisés en toiture au niveau R+1, et des jardinières en façades sur 153 m² et des balcons végétalisés ; qu'en dépit de la suppression de 19 arbres, le projet prévoit la plantation de 38 arbres portant le nombre d'arbres de 64 à 83 ; qu'il améliore la qualité paysagère du site » (CNAC, 29 juin 2022, P 03969 01 22R) ;
- « Considérant que 1 000 m² de **panneaux photovoltaïques** sont installés sur la toiture, que l'éclairage est à 100 % LED, qu'il est planté 59 arbres de haute-tige, que 3 440 m² d'**espaces verts sont installés, soit un tiers de la surface** foncière du site, que les **exigences de la RT 2012 sont dépassées**, qu'enfin **124 des 130 places du parc de stationnement sont en pavés drainants** ; qu'ainsi les exigences liées au développement durable sont remplies » (CNAC, 29 juin, 4102TR01) ;
- « Considérant que le projet aura recours aux **énergies renouvelables** puisqu'il prévoit la mise en place de 1 510 m² de **panneaux photovoltaïques** sur la toiture du parking couvert (102 places) de l'hypermarché et sur l'extension des réserves ; que **16 places seront équipées de bornes et 14 autres places seront également précablées** ; que le projet permettra une **amélioration des performances en matière de consommation énergétique** du bâtiment avec le remplacement du système de chauffage du bâtiment existant par des roof top réversibles, de l'installation frigorifique et des vitrines réfrigérées et la modernisation de l'éclairage par des luminaires de type rampes à technologie LED ; qu'ainsi, sur l'ensemble des postes consommateurs et rapporté à la

surface au sol du bâtiment, **l'impact énergétique du bâtiment est réduit de 11 %** et l'impact climatique de 32 % ; que **les eaux pluviales de toiture et du parking seront collectées** dans un bassin de rétention enterré existant d'une capacité de 525 m³, ainsi que d'un bassin orage enherbé d'un volume de 382 m³, permettant la maîtrise du débit en cas de fortes pluies, notamment sur la partie basse du site » (CNAC, 29 juin 2022, P 04000 72 22R01) ;

- « Considérant que les surfaces perméables du projet représenteront 50 % de l'emprise foncière du terrain ; qu'en effet, **141 places de stationnement (sur 183 places au total) seront réalisées en matériau perméable** ainsi qu'une partie des voies de circulation et des cheminements piétons ; que les espaces verts représenteront quant à eux 36 % de la surface du terrain dont 4 981 m² dédiés à la création d'une zone d'écopâturage ; que le terrain accueillera 87 arbres de haute-tige et environ 45 arbustes ; que **le projet aura recours aux énergies renouvelables** puisque 1 237 m² de **panneaux photovoltaïques** seront installés, couvrant 40 % de la toiture du bâtiment ; que par ailleurs le projet prévoit un **traitement efficace des eaux pluviales** avec notamment l'implantation d'une **cuve de récupération des eaux de ruissellement des toitures qui seront réutilisées pour le nettoyage des bâtiments et l'arrosage des espaces verts** » (CNAC, 30 juin 2022, P 04167 89 21R) ;
- « Considérant que le bâtiment respectera la réglementation thermique en vigueur ; que le projet respectera les prescriptions de la **RT 2012 avec un gain Bbio supplémentaire de 14,2 % et un gain Cep de 12,8 %** ; que le projet prévoit des installations frigorifiques de dernière génération et que l'éclairage sera réalisé à 100 % par LEDs ; que de plus, des **panneaux photovoltaïques** seront installés sur 945,20 m² de la surface de la toiture du bâtiment ; que les surfaces perméables passeront de 375 m² à 997 m² ; qu'il s'agit d'une **amélioration de la perméabilité du sol de +166 %** qui passera de 8,49 à 22 % de la superficie de l'unité foncière » (CNAC, 30 juin 2022, P 04031 91 22R01) ;
- « Considérant que **le site du projet est déjà anthropisé** ; qu'il a accueilli durant de nombreuses années un parc de stationnement ; **que le projet n'est pas de nature à artificialiser davantage le terrain** ; que, bien au contraire, le taux de perméabilisation du terrain passera de 17,1 % à 64,7 % de la superficie de l'unité foncière ; que 5 058 m² d'espaces verts seront aménagés, contre 1 175 m² actuellement et que 133 places du parc de stationnement seront perméables, soit 1 796 m² ; que **le pétitionnaire a pris le parti au cours de l'instruction devant la CNAC d'installer davantage de panneaux photovoltaïques qu'initialement prévu** avec 897 m² de photovoltaïque en toiture et 828 m² sur les ombrières ; **que cette évolution a fait l'objet d'un dépôt de pièces substitutives à la demande de permis de construire en cours d'instruction** » (CNAC, 30 juin 2022, P 04196 41 21R01) ;
- « Considérant que **le parc de stationnement prévu proposera 95 places qui seront perméables** grâce à un système de pavés « Ecovégétal » ; que les espaces verts s'étendront sur 929 m² ; qu'il est prévu l'aménagement de massifs arbustifs et la plantation de 25 arbres de haute-tige ; que des plantes grimpantes seront installées sur 510 m² de façades ; que le nouveau bâtiment sera équipé d'une Gestion Technique du

Bâtiment permettant notamment la gestion de l'éclairage, de la climatisation et du chauffage ; que la toiture sera équipée de 712 m² de **panneaux photovoltaïques** auxquels s'ajouteront 505 m² de **dalles végétales pré-cultivées** » (CNAC 13 juillet 2022, P 04041 28 21R) ;

- « Considérant que **le projet aura recours aux énergies renouvelables** puisqu'il prévoit la mise en place de 2 111 m² de panneaux photovoltaïques sur la toiture ; que **54 places seront réservées aux véhicules électriques** ainsi que 2 autres places seront précablées ; que le projet permettra une **amélioration des performances en matière de consommation énergétique** du bâtiment et la modernisation de l'éclairage par des luminaires à technologie LED avec détecteur de présence » (CNAC, 13 juillet 2022, P 04008 09 22R) ;
- « Considérant que, **bien que le projet lui-même ne prévoit pas le recours aux énergies renouvelables, le pétitionnaire vient de finir d'équiper son parc de stationnement de 22 087 m² d'ombrières photovoltaïques** ; que le projet prévoit l'implantation d'une cuve de 5 m³ pour la récupération des eaux pluviales des toitures du bâtiment » (CNAC, 13 juillet 2022, P 04016 68 22R) ;
- « Considérant que **la part de surface perméable présente sur le site est de facto améliorée** (de 29 % à 41 %) grâce notamment à davantage d'aménagements d'espaces verts et la perméabilisation de 112 des 118 places de stationnements ; que le projet prévoit une augmentation de 811 m² des espaces verts de pleine terre du site ; que le pétitionnaire a, en cours d'instruction, encore amélioré l'insertion paysagère par le plantation de 27 arbres supplémentaires ; que le projet permet d'atteindre des **surperformances par rapport à la réglementation thermique en vigueur** (soit +50,1 % sur le CEP et + 12,7 % sur le Bbio) ; que de nombreux dispositifs projetés permettent d'atteindre des économies d'énergie, notamment 887m² de **panneaux photovoltaïques** projetés en toiture du bâtiment (36 % de celle-ci) » (CNAC, 8 septembre 2022, P 04052 42 22R01) ;
- « Considérant que **le pétitionnaire a considérablement amélioré la perméabilisation induite par le projet en cours d'instruction devant la CNAC** ; que 138 places de stationnement (sur 203) seront rendues perméables (en plus des 20 m² de surface de pleine terre supplémentaire) ; qu'ainsi, la surface perméable passera de 7,3 % à 19,5 % de la superficie du terrain d'assiette ; qu'enfin, 38 arbres seront plantés en plus des 18 existants ; que le pétitionnaire a également pris le parti d'installer des panneaux photovoltaïques nouvelle génération au cours de l'instruction devant la CNAC ; qu'ainsi, 2 010 m² d'installation photovoltaïque recouvrira la toiture du centre commercial » (CNAC, 8 septembre 2022, D 04084 77 22R01) ;
- « Considérant que le projet prévoit d'éclairer le magasin entièrement en Leds, de l'équiper de meubles froids fermés et de poser des dispositifs hydro-économes dans les sanitaires clients ; **qu'il s'inscrit dans le bâti existant et ne va entraîner aucune imperméabilisation des sols par rapport à l'état actuel, ni extension de la surface de plancher ou de la surface de stationnement** ; que le site comprend plus d'une centaine d'arbres permettant notamment d'apporter de l'ombrage au parc de

stationnement ; que la CAA en a retenu que le présent projet ne compromettait pas les objectifs du législateur en matière de développement durable » (CNAC, 29 septembre 2022, P 02398 01 20TR) ;

- « Considérant que le pétitionnaire a amélioré la perméabilisation induite par le projet **en cours d'instruction devant la CNAC** ; qu'ainsi 41 places de stationnements seront perméabilisées (contre 8 au stade de la CDAC) ; **que ces modifications sont actées par le dépôt effectif de pièces substitutives à la demande de permis de construire en cours d'instruction en mairie de M***** » (CNAC, 13 octobre 2022, P 04195 19 22R) ;
- « Considérant que **l'actuel magasin ne dispose pas de panneaux photovoltaïques ; que le futur projet projette une pose de 780 m² en toiture existante**, sur une surface de toiture de 4 403m² » » (CNAC, 26 octobre 2022, P 04284 30 22R01) ;
- « Considérant que **le projet permet de réduire la surface imperméable du site** ; que les espaces perméables passeront de 2 261 m² à 5 099 m², représentant respectivement 21 et 47 % de l'assiette foncière ; que **117 des 123 places de stationnement projetées seront perméables** ; que **les espaces verts de pleine terre** passeront de 2 261 m² à 3361 m², **représentant respectivement 21 et 31 % du foncier** » (CNAC, 24 novembre 2022, P 04318 78 22R01/02) ;
- « Considérant que **le bâtiment respectera la RT 2012 avec un gain énergétique de 16,67 % sur le Bbio et de 36,37 % sur le Cep** ; que le projet prévoit l'installation d'une pompe à chaleur air/air commandée par horloge ; qu'un dispositif de récupération de chaleur frigorifique pour le chauffage des réserves sera mis en place ; que l'éclairage LED extérieur aura une luminosité modulable et sera commandé par horloge ; que 375 m² de **panneaux photovoltaïques** seront installés en toiture ; qu'un **bassin de rétention** de 48 m³ sera mis en place sous le parking » (CNAC, 24 novembre 2022, P 04358 33 22R01) ;
- « Considérant que l'opération immobilière globale permettra de **densifier une parcelle actuellement fortement imperméabilisée** ; qu'elle prévoit l'aménagement de trois jardins de pleine terre en cœur d'îlots, sur une surface totale de 1 400 m² ; que 1 700 m² de toiture seront également végétalisés » (CNAC, 8 décembre 2022, P 04362 45 22R01).

2. Les CAA sont également vigilantes sur les opérations conduisant à l'imperméabilisation des sols et se montrent exigeantes en matière de performance thermique et de consommation énergétique des bâtiments

À titre d'exemples, en 2022, l'absence d'ambition environnementale de certains projets ont été relevées par les CAA :

- « Si la société C*** fait valoir que le projet de drive ne représente que le dixième de l'assiette foncière de 25 788 m², il ressort des pièces du dossier que le projet vise à réhabiliter une friche industrielle et que la zone humide existante sera aménagée en zone maraîchère. **Par ailleurs, la surface d'espaces perméables passe de 7 205 m² à 10 860 m², soit plus de 42 % de la parcelle contre 27,9 % en l'état actuel, et la**

société C* se borne à soutenir que le projet aurait pu tendre à davantage de désimperméabilisation des sols »¹⁰⁰**

- « Il ressort des pièces du dossier que l'espace commercial de la société M*** a un caractère massif particulièrement marqué, auquel le projet n'apporte pas d'amélioration significative en se bornant à prévoir des ombrières photovoltaïques et la plantation de vingt-trois arbres pour améliorer son insertion paysagère et architecturale. De même, **la société M***, en ne prévoyant que 61 places de stationnement perméabilisées sur 413 places, ne peut être regardée comme ayant respecté de manière satisfaisante le critère de lutte contre l'imperméabilisation des sols et de préservation de l'environnement fixé à l'article L. 752-6 du Code de commerce. Quand bien même la société M*** fait état d'efforts pour réduire sa consommation d'énergie, elle n'est pas fondée à soutenir que la CNAC aurait inexactement appliqué l'objectif relatif au développement durable fixé par les dispositions de l'article L. 752-6 du Code de commerce.** »¹⁰¹

Par ailleurs, les CAA nuancent le manque d'ambition environnementale de certains projets :

- « **Plusieurs améliorations relatives à la consommation d'énergie sont prévues, telles que l'éclairage par des diodes électroluminescentes (LED), l'installation de 1 100 m² de panneaux photovoltaïques, dont l'électricité produite sera notamment réutilisée pour alimenter l'intérieur du magasin principal, et la mise en place de dispositifs économes en eau. L'exploitant envisage par ailleurs la mise en conformité du bâtiment avec les normes d'isolation, notamment « RT 2012 ». La collecte des eaux usées et des déchets n'est pas significativement modifiée par le projet. Il résulte de ce qui précède que le projet ne serait pas de nature à compromettre la réalisation de l'objectif énoncé par la loi en matière de développement durable** »¹⁰²
- « Le projet est implanté sur un lot de 12 400 m² au sein d'une friche industrielle d'une surface totale de 18 061 m², comportant un ancien garage et un parc de stationnement pour poids lourds. Il est constant que **les 12 400 m² de son terrain d'assiette sont entièrement imperméabilisés, et que le projet prévoit d'en rendre à nouveau perméable 6 385 m², dont 4 890 en espaces verts et 1 495 en places de stationnement drainantes ou végétalisées. Par conséquent, la requérante ne peut pas sérieusement soutenir que le projet irait à l'encontre de l'impératif de lutte contre l'artificialisation des sols. L'isolation du bâtiment lui permettra d'obtenir une performance énergétique supérieure à celle imposée par les décrets et arrêtés du 28 décembre 2012 sur la réglementation thermique de 2012, qu'il sera doté d'équipements économes en énergie, notamment 930 m² de panneaux photovoltaïques sur sa toiture, et utilisera des matériaux de charpente et d'habillage et des procédés d'éclairage et de réfrigération écoresponsables. Enfin, plus de la moitié du terrain d'assiette du projet, actuellement imperméabilisé, est rendue perméable. Dans ces conditions, la requérante n'est pas fondée à soutenir**

¹⁰⁰ CAA Douai, 7 juin 2022, n°20DA01558.

¹⁰¹ CAA Nantes, 18 novembre 2022, n° 21NT01301.

¹⁰² CAA Nantes, 18 janvier 2022, n° 20NT02956.

que le projet ne satisfait pas au critère de la qualité environnementale, ni à plus forte raison qu'il est de nature à compromettre l'objectif de développement durable »¹⁰³ ;

- **« Le projet comporte des installations permettant de recueillir les eaux pluviales par tamponnement sur le terrain, ainsi qu'un séparateur d'hydrocarbures permettant de canaliser et de filtrer ces eaux ainsi que d'éventuels rejets chimiques avant leur évacuation dans le réseau unitaire public. Alors que la requérante se borne à invoquer l'absence de "solutions simples en ce qui concerne la gestion des eaux", sans expliquer et préciser ses propos, il ne ressort pas des pièces du dossier que la qualité environnementale de ces installations serait insuffisante ; Si le projet prévoit l'ajout au terrain d'assiette de l'ensemble commercial d'une parcelle située au nord, il ressort des pièces du dossier que cette parcelle est déjà imperméabilisée. À l'inverse, la parcelle située au sud est en partie boisée. Toutefois, la surface de stationnement imperméable n'augmente que de façon marginale, passant de 5 155 m² à 5 343 m², la surface d'espaces imperméables de l'ensemble du site diminue de 801 m² et la surface d'espaces perméables de l'ensemble du site augmente de 444 m². Dans ces conditions, l'imperméabilisation des sols résultant du projet n'est pas de nature à justifier un refus d'autorisation »¹⁰⁴ ;**
- **« La Commission nationale a motivé son refus en se fondant sur la circonstance que le projet ne proposait pas de nouveaux procédés de production d'énergies renouvelables « comme des panneaux photovoltaïques à titre d'exemple », et qu'ainsi, il apparaissait faiblement qualitatif sur le plan du développement durable. Toutefois, il ressort des pièces du dossier que le projet prévoit de réduire les consommations énergétiques et les gaz à effet de serre par la mise en place de plusieurs process permettant d'optimiser le rendement des installations, dont un dispositif de récupération de chaleur. De même, le projet prévoit d'éclairer le magasin entièrement en Leds, de l'équiper de meubles froids fermés et de poser des dispositifs hydro-économes dans les sanitaires clients. Dès lors en opposant l'absence de recours aux énergies renouvelables, sans prendre en considération la mise en œuvre de ces différentes techniques de développement durable, la Commission nationale a entaché son avis d'erreur d'appréciation »¹⁰⁵ ;**
- **« Si la CNAC a relevé que le projet entraînera une artificialisation supplémentaire des sols, celle-ci passant de 45,3 % à 54,3 %, et une réduction des espaces verts, il n'en reste pas moins que ce dernier taux et la surface de 55 202 m² demeurant consacrée aux espaces verts ne permettent pas de considérer que le projet compromettrait de manière significative la réalisation de l'objectif de développement durable en ce qui concerne les critères d'imperméabilisation des sols et de préservation de l'environnement, dès lors que par ailleurs la SAS *** justifie de mesures positives à cet égard comme la plantation de quatre-vingt-sept**

¹⁰³ CAA Nancy, 30 mars 2022, n° 21NC00391.

¹⁰⁴ CAA Douai, 07 juin 2022, n° 20DA001528.

¹⁰⁵ CAA Lyon, 30 juin 2022, n° 21LY02807.

arbres supplémentaires, une isolation du bâti à la norme RT 2012, la mise en place d'un système de récupération des calories sur l'installation « froid », le remplacement des éclairages par un système LED, la récupération des eaux de refroidissement de la pompe à incendie, l'équipement de la toiture de l'extension en panneaux photovoltaïques, d'une superficie totale de 1 660 m², le tri des déchets, le traitement des eaux pluviales dans un ouvrage de régulation paysager non étanche de 1 586 m² avec séparateur à hydrocarbures et bassin d'infiltration, ainsi que la réalisation de deux-cent-quarante-sept places de stationnement en revêtement « evergreen » perméable. »¹⁰⁶

À titre d'exemples, en 2022, la Cour de Bordeaux a relevé le manque d'ambition environnementale de certains projets :

- **« La construction du magasin de bricolage et de jardinage est envisagée essentiellement sur une partie du terrain d'assiette largement engazonnée et aura pour effet de réduire les espaces verts de pleine terre de l'ensemble commercial de 11 340 m² à 3 126 m², entraînant ainsi une forte imperméabilisation des sols. Si la SAS souligne les moyens mis en place afin d'améliorer la qualité environnementale de son projet, telles que la plantation de 104 nouveaux arbres à haute-tige, l'installation de 2 769 m² de panneaux photovoltaïques et la récupération des eaux fluviales par deux cuves de 50 et 100 mètres cubes pour l'arrosage des espaces verts et de la pépinière, seuls la réalisation de 144 places de stationnement en matériau drainant une surface de 1 803 m² concerne les capacités d'infiltration des sols. Or, ces seules mesures compensatoires sont en l'état insuffisantes, alors qu'il est constant que le projet impliquera au total, en tenant compte des capacités d'infiltration supplémentaires créées par ces places de stationnement de type "Evergreen", une imperméabilisation du terrain de 91,6 %. Ainsi, le projet en cause est particulièrement consommateur d'espace et induit une imperméabilisation très importante des sols, sans compensation suffisante. »** ¹⁰⁷

B. L'insertion architecturale et paysagère (art. L. 752-6- 2° b)

Une grande importance est accordée à l'insertion architecturale et paysagère des projets dans leur environnement.

1. Ainsi, à titre d'exemples, en 2022, la CNAC a relevé la bonne insertion architecturale et paysagère des projets au regard de leur environnement :

- **« Considérant que la façade du bâtiment fera l'objet d'une l'harmonisation des coloris avec l'architecture du bâtiment et l'ambiance chromatique de la rue ; que le pétitionnaire prévoit de privilégier les transparences des vitrines du supermarché en retirant les actuelles vitrophanies afin de permettre de laisser pénétrer la lumière et l'ensoleillement et de réduire la consommation énergétique du magasin »** (CNAC, 10 février 2022, D 03601 69 21RT01/02/03) ;

¹⁰⁶ CAA Nantes, 2 décembre 2022, n° 21NT01591.

¹⁰⁷ CAA Bordeaux, 22 septembre 2022, 20BX02886 + 20BX02775.

- « Considérant que le projet ira au-delà des exigences de la RT 2012 ; que **le site est aujourd'hui totalement dépourvu d'espaces verts, que le programme comprend la création d'un îlot de verdure avec 3 499 m² de jardins et d'espaces végétalisés**, ce qui correspond à 21,3 % de la surface du terrain ; que cet apport de verdure est notamment constitué de 1 806 m² de jardins en pleine terre, soit 11 % de la surface du terrain ; qu'il comprend également 916 m² de toitures végétalisées, contre 622 m² précédemment, et 777 m² de massifs en rez-de-jardin ; que 47 arbres sont prévus sur la voie de desserte centrale menant au projet ; que **le projet va permettre d'améliorer l'insertion paysagère et architecturale du site du projet** » (CNAC, 5 mai 2022, P 04020 06 21R01) ;
- « Considérant que le projet n'entraîne pas d'imperméabilisation supplémentaire ; que la surface perméable actuelle de 1 790 m² sera portée à 2 147 m² notamment en modifiant le parc de stationnement afin de créer 23 places perméables ; que le projet prévoit l'installation d'un système d'éclairage LED avec détecteur de présence ; que **le pétitionnaire prévoit d'améliorer l'insertion paysagère et architecturale avec la reprise du quai de livraison, l'installation d'un portail plein, le rehaussement d'un mur séparatif qui permettra de masquer la vue sur la cour de service ainsi que des cheminements piétons sur le site du projet et la plantation de 16 arbres supplémentaires** » (CNAC, 5 mai 2022, D 03868 13 21R01) ;
- « Considérant qu'enfin, **le projet permettra de valoriser les abords du site** en permettant de retourner la façade principale vers l'entrée de ville de C*** alors qu'elle lui tourner le dos jusqu'à présent ; qu'au regard de l'ensemble de ce qui précède, le projet est vertueux sur le plan du développement durable » (CNAC, 5 mai 2022, P 03790 69 21R01) ;
- « Considérant que **le projet sera de nature à améliorer partiellement la qualité urbaine du secteur en améliorant la qualité architecturale et paysagère** et en perméabilisant la totalité des 132 places de stationnement non couvertes ; que le nombre d'arbres sera de 46 au total sur le site ; que la liaison douce prévue le long de la RD*** sera créée avec un aménagement paysager ; que des massifs enherbés situés aux abords des parkings seront agrémentés d'arbres et d'arbustes, renforçant l'insertion paysagère. » (CNAC, 29 juin 2022, P 04000 72 22R01) ;
- « Considérant que **les espaces verts représenteront quant à eux 36 % de la surface du terrain dont 4 981 m² dédiés à la création d'une zone d'écopâturage** ; que **le terrain accueillera 87 arbres de haute-tige et environ 45 arbustes** ; que **l'insertion paysagère sera ainsi nettement améliorée par rapport à la friche actuelle pour partie composée de gravillon et autres matières minérales et pour partie de végétation, notamment des mauvaises herbes** ; (CNAC, 30 juin 2022, P 04167 89 21R) ;
- « Considérant que **le pétitionnaire a, en cours d'instruction, encore amélioré l'insertion paysagère** par la plantation de 27 arbres supplémentaires » (CNAC, 8 septembre 2022, P 04052 42 22R01) ;

- « Considérant qu'un soubassement en pierre du Gard, sur une hauteur d'un mètre cinquante, sera réalisé sur toutes les façades afin de recourir à l'utilisation de matériaux écologiques et locaux et **d'intégrer le bâtiment dans son environnement de façon qualitative répondant ainsi au considérant le CNAC dans son avis du 13 janvier 2022** » (CNAC, 29 septembre 2022, P 04306 30 21N).

2. À l'inverse, à titre d'exemples, en 2022, la CNAC a relevé la faible intégration architecturale ou paysagère des projets suivants :

- « Considérant que malgré quelques efforts afin de perméabiliser des emplacements du parc de stationnement existant et de compenser la consommation d'espaces verts de pleine terre engendrée par l'extension projetée, **l'insertion paysagère du projet au sein de son environnement reste également perfectible** » (CNAC, 27 janvier 2022, P 03605 61 21A) ;
- « Considérant toutefois, que malgré les efforts supplémentaires consentis, le projet aurait pu renforcer encore davantage la qualité de l'insertion paysagère du club-entrepôt ; **qu'il serait ainsi nécessaire que cette insertion puisse être améliorée par la présence d'arbres supplémentaires** sur le nouveau parc de stationnement créé au droit de l'ancienne cour à matériaux « B*** », à l'instar des nombreux sujets végétaux d'ores et déjà présents sur le parc de stationnement existant de l'ensemble commercial ; **qu'ainsi, le projet pourrait être encore davantage amélioré sur le point de vue du développement durable** » (CNAC, 24 mars 2022, D 03955 77 21N) ;
- « Considérant que **malgré les efforts réalisés par le pétitionnaire en matière d'insertion paysagère**, notamment par le doublement de la surface perméable sur le site, **le pétitionnaire aurait pu encore améliorer les espaces verts** ; qu'en effet, **le projet ne prévoit la plantation que de 12 arbres de haute-tige supplémentaires ; qu'un effort supplémentaire aurait pu être réalisé**, notamment en bordure de site **afin de créer un écran végétal depuis les environs** ; par ailleurs que bien que quelques arbres aient été plantés sur l'aire de stationnement extérieure, le traitement végétal de celle-ci aurait mérité d'être plus approfondi. » (CNAC, 24 avril 2022, P 03882 54 21R01) ;
- « Considérant que par ailleurs **le traitement paysager est peu qualitatif puisqu'il se limite à la plantation de 30 arbres** de haute-tige après projet ; que **ce nombre demeure faible** et qu'il n'est pas prévu la plantation d'autres végétaux sur le site ; **que l'insertion architecturale du bâtiment est également médiocre** puisqu'elle se limite pour l'essentiel à des menuiseries en aluminium **sans utilisation de matériaux locaux ou de recherche particulière pour intégrer le bâtiment à son environnement** » (CNAC, 19 mai 2022, P 03881 28 21R01/02) ;
- « Considérant que la part des espaces verts sur la parcelle du projet est actuellement de 2 645 m² soit 10,26 % de l'emprise ; que le projet prévoit d'augmenter de 134 m² cette part soit à 2 779 m² pour 10,78 % de l'emprise ; qu'ainsi, et malgré les améliorations apportées en cours d'instruction devant la CNAC, celles-ci restent mineures et manquent d'ambition ; que **dès lors, le projet ne présente pas une insertion paysagère satisfaisante dans son environnement ; que l'enveloppe du**

bâtiment restera identique avec le projet ; qu'ainsi le projet ne prévoit aucune amélioration en matière d'isolation et de performance énergétique » (CNAC, 30 juin 2022, P 03965 63 22R01) ;

- « Considérant **qu'il n'est pas prévu d'amélioration de l'architecture du bâtiment** qui présente un aspect purement métallique » (CNAC, 8 septembre 2022, D 04106 22 22R01) ;
- « Considérant **'insuffisante qualité de l'insertion architecturale**, notamment des façades, la réhabilitation de celles-ci n'étant pas complète ; **plus généralement l'absence d'harmonisation entre le bâtiment existant et le bâtiment projeté** ; qu'ainsi le projet n'est pas satisfaisant en matière de développement durable » (CNAC, 8 septembre 2022, P 04222 33 21RP).

3. Les CAA portent une attention particulière aux entrées de ville et veillent également à l'insertion architecturale et paysagère des projets dans leur environnement :

- « **L'opération s'implante en entrée du centre-ville de G***, sur un secteur présentant un faible intérêt environnemental ou architectural. Par ailleurs, nonobstant son volume et son aspect essentiellement minéral, le projet bénéficie de mesures d'insertion environnementales**, notamment, par la réalisation de trois niveaux de parkings en structure **pour réduire son impact visuel**, par une conception architecturale reposant sur la présence d'un Atrium composé de grandes baies vitrées et des façades habillées de vanelles verticales dans les tons blancs. En outre, le projet litigieux prévoit la création d'une faille végétale composée de 6 arbres au cœur du projet, ainsi que d'arbres et de végétation plantés au premier niveau du parking, qui traverseront le niveau N2 pour sortir à l'air libre au niveau N3. Au total, 806 m² d'espaces verts ou plantés seront créés sur le terrain, dont 433 m² d'espaces verts de pleine terre sur le parvis. **Il résulte de ce qui précède que la société V*** n'est pas fondée à soutenir que l'arrêté litigieux méconnaîtrait les dispositions de l'article L. 752-6 du Code de commerce.** »¹⁰⁸ ;
- « Il ressort des pièces du dossier que le projet tient compte de la visibilité du bâtiment en **entrée de ville** en prévoyant le remplacement de la couleur grise des façades par du marron et du beige et en augmentant les surfaces vitrées ainsi que les espaces verts. Par suite, **la société requérante n'est pas fondée à soutenir que l'insertion paysagère et architecturale n'est pas satisfaisante.** »¹⁰⁹ ;
- « En ce qui concerne l'insertion paysagère et architecturale du projet, il ressort des pièces du dossier que le bâtiment réaménagé comportera, sur l'une de ses façades revêtue d'un bardage bois en prunier d'Alsace, des surfaces vitrées supplémentaires. Au regard des éléments soumis au contradictoire, **le projet constitue, en terme d'aspect, une amélioration par rapport au bâtiment existant, étant précisé que le projet se situe, non à proximité immédiate de zones naturelles sensibles, mais en entrée de ville**, à côté d'une déchetterie et d'une voie ferrée, de l'autre côté de laquelle

¹⁰⁸ CAA Versailles, 24 juin 2022, n° 20VE01742.

¹⁰⁹ CAA Lyon, 30 juin 2022, n° 21LY03743.

se situe l'ancienne synagogue inscrite à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques dont se prévaut la société B^{***}, et qui est distante de plusieurs centaines de mètres du projet. **Il résulte de ce qui précède que le projet de la société A^{***} ne saurait, eu égard à ses effets, être regardé comme compromettant la réalisation des objectifs prévus par la loi**, contrairement à ce que soutient la société requérante. »¹¹⁰.

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

- « Le projet est implanté à proximité de deux zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique, l'une située à 150 mètres de distance, dont il est séparé par la RD ^{***}, l'autre située à 800 mètres de distance. La requérante n'indique toutefois pas en quoi la proximité de ces zones fait obstacle à l'insertion paysagère et architecturale du projet, alors que **ce dernier est implanté dans un secteur sans intérêt particulier, en bordure d'une voie à grande circulation et en face d'une station-service. (...) Il ne ressort pas des pièces du dossier** qu'en dépit de ses dimensions, le bâtiment projeté, de forme parallélépipédique et de couleur gris anthracite et brun/beige, avec un bardage de bois sombre, **eu égard à ces caractéristiques et à sa disposition en longueur de bordure de la RD ^{***}, ne s'insérerait pas dans le paysage, ni que son architecture ne serait pas adaptée.** La requérante n'est donc pas fondée à soutenir que la CNAC s'est livrée à une appréciation erronée du projet au regard du critère légal de son insertion paysagère et architecturale. »¹¹¹ ;
- « Le projet est **situé au sein d'une zone d'activité**. Le terrain d'assiette du projet est dans la continuité des bâtiments commerciaux existants. Le projet est bordé par des champs, dont l'exploitation est niée par les requérantes et n'est au demeurant pas avérée par les pièces du dossier, et **à proximité, de l'autre côté de la route départementale d'un parc d'activité composé de bâtiments fonctionnels sans qualité architecturale particulière**. Les sociétés requérantes font valoir que le traitement paysager et architectural du projet s'inscrit dans la continuité de l'aménagement précédemment réalisé, en reprenant notamment la palette végétale et architecturale et que le projet présentera des façades composées d'un bardage en bois et inox en façade haute, verre et béton en façade basse et acier gris anthracite pour les façades arrière. Le projet prévoit également la plantation de 207 sujets plantés dont 96 arbres de haute-tige, les espaces verts représentant au total 6 608 m² sur l'ensemble des deux permis de construire. **L'insertion paysagère du projet est suffisamment assurée par les caractéristiques architecturales des bâtiments ainsi que par la place accordée aux espaces verts**, qui représenteront environ 34 % de la superficie totale du terrain d'implantation. **Dans ces conditions, les sociétés S^{***} et C^{***} sont fondées à soutenir qu'en retenant que la qualité architecturale et paysagère du**

¹¹⁰ CAA Nancy, 30 juin 2022, n° 19NC03004.

¹¹¹ CAA Nancy, 10 février 2022, n° 21NC00026.

projet était insuffisante et disproportionnée par rapport à son environnement proche, la CNAC a fait une inexacte appréciation des circonstances de l'espèce au regard de l'objectif de développement durable visé à l'article L. 752-6 du Code de commerce. »¹¹² ;

- « Il est constant que **le projet permettra de réhabiliter une friche industrielle**. Si la société *** soutient que le bâtiment est surdimensionné pour l'activité en cause, il n'est pas établi que la construction d'un bâtiment nouveau aurait été préférable en termes de développement durable. Il n'est pas davantage établi que les arbres de haute-tige existant sur le site ainsi que les haies arbustives ne pourront pas être préservés. Contrairement à ce qui est allégué, le projet désimperméabilise le terrain, la zone perméable passant de 7 205 m² à 10 860 m², soit 42 % du terrain contre 28 % actuellement, et rétablit une zone naturelle. **Alors que le projet consiste à réhabiliter une friche industrielle et alors que les espaces verts représenteront une surface de 10 860 m², soit plus de 42 % de l'emprise foncière totale, la Commission n'a pas commis d'erreur dans l'appréciation de l'insertion paysagère du projet** »¹¹³ ;
- « Il ressort des pièces du dossier que le projet présente une **architecture contemporaine**. Il comporte de nombreuses surfaces vitrées et des façades en panneaux de béton lisses teintés en gris anthracite et en tôles métalliques en gris métallisé. Il prévoit par ailleurs la plantation de 71 arbres de haute-tige et la création d'îlots et de bordures végétalisés et de bancs et bacs plantés destinés à améliorer son insertion dans le paysage urbain. **Dans ces conditions, et alors même que les maisons voisines, composées de briques de couleur rouge, sont d'une hauteur moins importante que le projet, il n'est pas établi que son insertion paysagère et architecturale ne serait pas satisfaisante. Ainsi qu'il a été dit, le projet consiste à réhabiliter une friche industrielle. Les espaces verts représenteront une surface de 10 860 m², soit plus de 42 % de l'emprise foncière totale. Dans ces conditions, en dépit de la hauteur du bâtiment de 9,2 mètres et à supposer même que le projet de zone maraîchère ne serait pas possible en raison de la pollution des sols, la Commission nationale n'a pas entaché sa décision d'erreur quant à l'appréciation de l'insertion paysagère du projet.** »¹¹⁴ ;
- « Il ressort des pièces du dossier que **le projet s'insère en continuité d'une zone d'activités économiques sans intérêt architectural notable et comportant déjà, contrairement à ce qui est soutenu, des bâtiments imposants. Le projet, bien que d'aspect classique, présente en outre une architecture soignée, avec l'emploi de couleurs et de matériaux traditionnels, permettant de requalifier le tènement qui supportait un bâtiment vieillissant. Par suite, malgré la proximité des montagnes et la localisation des espaces verts uniquement en périphérie du tènement, la SAS D*** n'est pas fondée à soutenir que la Commission nationale aurait entaché son**

¹¹² CAA Nantes, 18 mars 2022, n° 20NT02867, 20NT02868.

¹¹³ CAA Douai, 7 juin 2022, n° 20DA015292.

¹¹⁴ CAA Douai, 7 juin 2022, n° 20DA001528.

avis d'erreur d'appréciation quant à la qualité architecturale et paysagère du projet. »¹¹⁵ ;

- « **Pour apprécier si un projet de construction porte atteinte, en méconnaissance des dispositions précitées, au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales, il appartient à l'autorité administrative d'apprécier, dans un premier temps, la qualité du site sur lequel la construction est projetée et d'évaluer, dans un second temps, l'impact que cette construction, compte tenu de sa nature et de ses effets, pourrait avoir sur le site. ... Le projet litigieux se situe dans une zone principalement pavillonnaire comportant également quelques immeubles collectifs. Il ne ressort pas des pièces du dossier que le secteur d'implantation du projet, traversé par deux routes départementales, présenterait une unité ou un intérêt architectural significatif ou notable.** Les constructions projetées s'inscrivent dans un programme de développement commercial et résidentiel, au sein de la zone d'aménagement concerté « de la V*** », prévoyant notamment la construction d'environ 400 à 430 logements neufs. Le projet contesté consiste en l'édification d'un bâtiment commercial principal, auquel sont adossés un point de retrait de marchandises et un espace de stockage, chacun étant équipés d'un auvent. **Le volume important de la construction, de forme parallélépipédique, est simple et épouse la surface dédiée au commerce prévue par l'orientation d'aménagement et de programmation du plan local d'urbanisme applicable sur le terrain d'assiette.** La façade ouest du bâtiment présente des murs bardés de matériaux métalliques de couleur gris foncé. Les façades nord et sud comportent des murs blancs, essentiellement bardés de matériaux métalliques de couleur gris foncé et de bois, favorisant l'insertion dans leur environnement. La façade est sera entièrement vitrée et les auvents sont de couleur blanche. Le projet prévoit par ailleurs la plantation d'arbres et de haies pour le traitement des espaces libres. Contrairement à ce que soutient M. A***, **le parti architectural ainsi retenu ne peut être regardé comme en rupture avec le bâti environnant, qui ne présente d'ailleurs pas de caractère remarquable, au regard de la vocation générale de la zone d'implantation du projet.** Dans ces conditions, et alors que les dispositions citées au point 12 n'interdisent pas les expressions architecturales contemporaines, le requérant n'est pas fondé à soutenir que c'est par une inexacte application des dispositions de l'article 1 AUc 11 du règlement du plan local d'urbanisme que le maire de G*** a délivré le permis de construire en litige. »¹¹⁶ ;
- « **Il est constant que le projet architectural reprend les codes appliqués aux magasins " *** " sur l'ensemble du territoire national, " inspiré des halles du XIX^e siècle ", sans adaptation à l'architecture locale. Toutefois, il se situe sur un délaissé autoroutier en bordure de l'autoroute A***, dans la continuité d'une zone commerciale et d'activités, et la présence de larges baies vitrées en façade, de haies**

¹¹⁵ CAA Lyon, 27 octobre 2022, n° 20LY03361.

¹¹⁶ CAA Nantes, 3 novembre 2022, n° 21NT00265.

ainsi que de nombreux arbres à tige haute sur le parking et l'importance des espaces verts qui occuperont la majorité du terrain d'assiette sont de nature à favoriser l'insertion paysagère et architecturale du projet. **Par suite, le motif tiré de l'absence d'intégration environnementale et architecturale du projet est entaché d'erreur d'appréciation**¹¹⁷ ;

- « **Le projet litigieux est situé sur un terrain bordé par une route départementale et qui était anthropisé avant l'exécution des travaux autorisés par le permis de construire délivré en 2012 à la société pétitionnaire. Il concerne un bâtiment commercial d'architecture sobre et contemporaine qui est implanté dans une zone, à dominante d'activités, dont l'intérêt paysager ou architectural n'est aucunement établi. Par ailleurs, il ressort des pièces du dossier qu'un aménagement paysager a été réalisé sur ce terrain sur lequel cent seize arbres ont été plantés. Dans ces conditions, au regard des caractéristiques du bâtiment en cause et de la configuration des lieux, l'insertion paysagère et architecturale du projet apparaît satisfaisante.** »¹¹⁸.

C. Les nuisances de toute nature et la protection de l'environnement (art. L. 752-6- 2° c)

La prise en compte des nuisances (visuelles, lumineuses, olfactives, sonores) constitue également un critère d'appréciation des dossiers. Par ailleurs, les risques d'atteinte 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.

1. Ainsi, à titre d'exemples, en 2022, la CNAC a relevé que la prise en compte des nuisances de toute nature ou de la protection de l'environnement n'était pas suffisamment prise en compte par les projets :

- « **Considérant que la surface des espaces verts correspond actuellement à 6 990 m² de l'emprise foncière, avec 13 arbres de haute-tige, diminuera de 23 % dans le cadre du projet, passant à 5 348 m² avec plus 17 arbres de haute-tige ; que les 8 places de stationnement actuellement perméables représentent 470 m² ; que le dossier de demande prévoit que la diminution des espaces verts soit compensée par la création d'une toiture végétalisée de 230 m², de 2 pergolas végétales sur le parking et la plantation de nombreux massifs végétaux sur l'aire de stationnement ainsi que d'une haie paysagère en continuité de celle existante en bordure de terrain ; que cependant ces compensations ne permettent de résorber que très partiellement la diminution de la surface perméable, laquelle passera de 47,5 % du site à 37 % ; que le projet prévoit la mise en place d'une serre de 365 m² pour la production de fruits et légumes ; que le pétitionnaire met en avant la création de laboratoires dédiés permettant de renforcer le « fait maison » et la vente des fruits et légumes produits sur site au sein de la serre hydroponique ; qu'au regard de la faible surface de cette serre et de l'importante augmentation de la surface de vente, il n'est pas démontré l'intérêt**

¹¹⁷ CAA Bordeaux, 3 novembre 2022/20BX03951.

¹¹⁸ CAA Marseille, 17 novembre 2022, n° 21MA04984.

écologique ainsi qu'un bilan environnemental favorable de la mise en place de cette serre » (CNAC, 13 janvier 2022, P 03584 82 21RT01/02) ;

- « Considérant que **la CNAC avait considéré le 15 avril 2021** que le porteur de projet aurait pu proposer la végétalisation d'une part plus importante des toitures et des espaces interstitiels du site, puisqu'il se contentait alors 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 éléments ne suffisaient pas à limiter l'impact visuel de cet équipement commercial dont l'insertion architecturale et paysagère, avec un impact très minéral, était dès lors insuffisante ; que la présente demande prévoit** que la façade végétalisée de 255 m² serait étendue à 499 m², l'installation de 59 ombrières recouvertes de 769 m² de panneaux photovoltaïques, l'installation supplémentaire de 740 m² de panneaux solaires supplémentaires sur la façade ouest du magasin, ainsi que la plantation de 80 pieds de charmilles supplémentaires portant le nombre d'arbres à haute-tige à 137 : **que toutefois ces projections restent insuffisantes pour pallier le déficit d'insertion paysagère, l'aspect minéral du bâtiment restant toujours trop important au sein d'un paysage dominé par des surfaces agricoles et des haies bocagères »** (CNAC, 10 février 2022, P 03645 76 21RT01) ;
- « Considérant que le chauffage et la climatisation de l'espace de vente seront assurés par une pompe à chaleur Eau/Eau réversible ; que **des mesures seront mises en place pour limiter les nuisances sonores dans l'immeuble ; que les locaux réservés aux déchets seront climatisés pour limiter les nuisances olfactives »** CNAC, 2 juin 2022, D 03957 75 21R01) ;
- « Considérant que le pétitionnaire a doublé le nombre de place réservées aux véhicules électriques de son parc de stationnement ; qu'en effet, celles-ci sont passées de 4 places initialement prévues à 8 places dans le cadre du présent projet ; que les espaces verts n'avaient pas non plus été modifiés dans le cadre de la précédente demande ; que dans le cadre du projet, **14 arbres supplémentaires seront plantés**, le long de l'avenue des Roseaux notamment, ainsi qu'une haie arbustive, de sorte de **créer une barrière visuelle et de mieux intégrer le bâtiment à son environnement** ; qu'en outre, le paillage minéral recouvrant les espaces verts sera remplacé par la plantation, en quantité importante, de massifs d'arbustes, de vivaces, de graminées, de bulbeuses et de plantes rampantes conférant un **aspect plus végétal** au site » (CNAC, 2 juin 2022, 3932DR01) ;
- « Considérant que 93 places de stationnement seront aménagées en « evergreen » ; qu'il est prévu la plantation de 189 arbres supplémentaires ; que, pour tenir compte des remarques de la Commission nationale, le pétitionnaire prévoit un traitement particulier au niveau du talus séparant le site du projet du boulevard du M*** **afin de masquer la zone de stationnement, d'adoucir le visuel du bâtiment et de masquer la cour extérieure »** (CNAC, 13 octobre 2022, P 04341 61 21N) ;
- « Considérant que **le projet ne répond pas aux objectifs de développement durable en raison** d'une consommation des sols peu économe (imperméabilisation de

près de 60 % de la superficie de l'unité foncière), d'un bâtiment qui ne tend pas vers la réglementation thermique RE 2020, de surfaces de toiture recouvertes par des dispositifs végétaux ou panneaux photovoltaïques en deçà des attendus réglementaires, **d'aucune mesure compensatoire afin de palier l'artificialisation de sols agricoles** et d'une architecture ainsi que d'une insertion paysagère très classiques ». (CNAC, 27 octobre 2022, P 04147 63 22R01) ;

- « Considérant que des efforts supplémentaires sur les objectifs de développement durable auraient été appréciés tels qu'une mutualisation des aires de stationnement ; une amélioration thermique sur le bâtiment existant ou encore l'installation de panneaux photovoltaïques sur au moins 30% de la surface de la toiture ; que **le projet est localisé sur un site Natura 2 000 ; que le pétitionnaire ne précise pas les prescriptions environnementales projetées dans un tel cadre ; qu'ainsi, le projet est de nature, en l'état, à porter atteinte à la protection des écosystèmes** » (CNAC, 10 novembre 2022, P 04285 27 22R01) ;
- « Considérant que l'entrée du projet se situe dans une impasse d'un secteur pavillonnaire ; que l'étude de trafic prévoit une fréquentation de 330 véhicules par jour pour la clientèle, 15 véhicules pour le personnel et 2 livraisons quotidiennes ; que **ces flux sont de nature à créer des nuisances pour le voisinage** » (CNAC, 15 décembre 2022, P 04446 74 22R01/02/03).

2. À l'inverse, à titre d'exemples, en 2022, la Commission a relevé, dans certains projets, la bonne prise en compte des nuisances de toute nature et de la protection de l'environnement :

- « Considérant que l'éclairage des pistes de retrait des marchandises sera assuré par un dispositif LED ; que **les nuisances sonores** occasionnées par le « drive » **ne seront pas perceptibles par les habitations les plus proches du site**, le « drive » étant intégré dans la structure de parking couvert ; que de même les espaces de livraison seront tournés vers l'allée des C***, dépourvue de logements ; qu'il sera ajouté 2 arbres et la mise en pelouse d'un îlot jusqu'ici bitumé » » (CNAC, 10 février 2022, D 03758 38 21RT01) ;
- « Considérant que le projet, qui concerne le réaménagement interne d'un bâtiment existant, n'aura aucun impact sur le phénomène d'imperméabilisation des sols ; que **le projet présente de multiples mesures en matière** d'isolation, d'équipements économes en énergie, **de traitement des déchets** ; qu'ainsi il présente une qualité environnementale satisfaisante (CNAC, 24 mars 2022, P 03859 33 21RD01) ;
- « Considérant que le futur bâtiment respectera la RT 2012 ; que l'isolation prévue permettra un gain de 47,4 % sur la consommation d'énergie primaire (CEP), et de 29,9 % sur les besoins bioclimatiques (Bbio) ; qu'une gestion technique du bâtiment (GTB) et une pompe à chaleur seront installés ; qu'une surface de 800 m² de panneaux photovoltaïques sera mise en place sur la toiture du futur bâtiment ; que les panneaux seront orientés vers le sud **limitant ainsi les nuisances visuelles pour l'immeuble d'habitation situé à l'arrière du futur bâtiment** » (CNAC, 7 avril 2022, P 03761 73 21RT01) ;

- « Considérant **qu'à l'occasion de la réalisation du projet**, une bande de terrain non couverte de 110 m² à la sortie des pistes du drive, sera rendue perméable au moyen de **pavés drainants** ; qu'en outre, le terre-plein de 85 m² de surface, situé à l'entrée du drive, sera rendu perméable ; **que la surface perméable du site sera donc portée à 2 125 m²** ; que pour assurer la pérennité du terre-plein de 85 m², en limitant son entretien et **en permettant de favoriser davantage la biodiversité** alors qu'une partie du site de l'ensemble commercial est **implanté au sein d'une ZNIEFF**, **le projet prévoit qu'y seront réalisées des plantations, une jachère fleurie, l'installation d'un hôtel à insectes, de tas de sable et de bois, et la création d'une noue** ; que le projet prévoit la plantation de 10 arbres de haute-tige supplémentaires le long des rives de l'A*** ; qu'il est également prévu le remplacement du dispositif d'éclairage du drive par des appareils LED ; qu'au surplus, une cuve aérienne de récupération des eaux pluviales de 5 m³ sera installée dans la jardinerie sur une descente d'eaux pluviales afin d'arroser les plantes présentes » (CNAC, 2 juin 2022, D 03940 03 21R01) ;
- « Considérant que **plusieurs études de sol ont été réalisées depuis le départ de la fonderie qui concluent à l'absence de pollution du sol** et à la **possibilité d'implanter un commerce sur le site** » (CNAC, 30 juin 2022, P 04167 89 21R) ;
- « Considérant que **le présent projet prévoit l'installation d'un treillage sur la façade arrière (côté rue) du bâtiment** afin de favoriser le développement des végétaux grimpants et d'obtenir une façade végétalisée ; **qu'ainsi, le projet permet de réduire les nuisances visuelles et d'améliorer sensiblement son insertion** » (CNAC, 28 juillet 2022, P 04191 89 22R) ;
- « Considérant que le projet s'inscrit dans les objectifs de réduction de la consommation d'espace en proposant un parking en rez-de-chaussée et la surface de vente en R+1 ; **qu'en compensation de la forte imperméabilisation du site**, la toiture sera végétalisée sur 1 303 m² et les 2 pistes du drive auront un revêtement perméable » (CNAC, 24 novembre 2022, P 04358 33 22R01) ;
- « Considérant que le projet sera amélioré par la plantation de 30 pins noirs et que le pétitionnaire prévoit la mise en place **d'aménagements et dispositifs favorisant la biodiversité** ainsi que l'installation d'une cuve aérienne de 5 m³ permettant la récupération des eaux pluviales » (CNAC, 8 décembre 2022, P 04342 51 22R01).

3. Les CAA regardent également les projets au regard des nuisances de toute nature ou des atteintes à la protection de l'environnement qu'ils pourraient engendrer :

- « **La requérante n'apporte aucun élément pour démontrer la réalité du risque allégué de pollution de l'eau**, et alors que le projet comporte des installations permettant de recueillir les eaux pluviales par tamponnement de terrain, ainsi qu'un séparateur d'hydrocarbures permettant de canaliser et de filtrer ces eaux ainsi que d'éventuels rejets chimiques avant leur évacuation dans le réseau unitaire public. **La requérante n'est donc pas fondée à soutenir que la CNAC s'est livrée à une appréciation erronée du projet au regard du critère légal des nuisances de toute**

nature que le projet est susceptible de générer au détriment de son environnement proche. »¹¹⁹ ;

- « La société C*** se borne à soutenir que les éclairages des nouveaux bâtiments pourraient nuire aux habitations proches, alors qu'il n'est pas établi que la situation évoluerait significativement par rapport à la situation actuelle. Il ressort par ailleurs des pages 108 et suivantes de la demande d'autorisation que le **traitement des déchets** a été envisagé, et la société C*** n'apporte aucun élément de nature à établir les nuisances qui en résulteraient. Enfin, il n'est pas établi que le plan de phasage de la réalisation des travaux présenté par la société pétitionnaire dans ses écritures, sera à l'origine de nuisances spécifiques »¹²⁰.

IV. LES CONSIDÉRATIONS DE PROTECTION DES CONSOMMATEURS (art. L. 752-6 3°)

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.

A. L'accessibilité et la proximité de l'offre (art. L. 752-6 3°a)

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.

1. Ainsi, à titre d'exemples, en 2022, la Commission a relevé favorablement :

- « Considérant que la présence de trottoirs et de passages piétons sur les axes alentours permet la desserte sécurisée du projet par les piétons depuis les **quartiers d'habitation alentours et le centre-ville de la commune d'I***** » (CNAC, 13 janvier 2022P 03561 63 21RT01) ;
- « Considérant que le projet apportera une complémentarité de l'offre commerciale alimentaire et de nouveaux services répondant ainsi aux nouveaux modes de consommation ; qu'il viendra moderniser un équipement existant et se situe sur un axe

¹¹⁹ CAA Nancy, 10 février 2022, n° 21NC00026.

¹²⁰ CAA Douai, 7 juin 2022, n° 20DA01557.

bénéficiant de flux pendulaires journaliers domicile/travail ; qu'il viendra ainsi **limiter l'évasion commerciale vers des pôles commerciaux plus importants** » (CNAC, 10 février 2022, P 03703 44 21RT01) ;

- « Considérant que le projet permettra l'extension et l'amélioration du confort d'achat d'un **magasin faisant office de commerce de proximité pour les habitants du quartier d'implantation** » (CNAC, 24 février 2022, P 0 3679 62 21RT01/02) ;
- « Considérant que le site d'implantation du projet sera correctement desservi par la route via la RT *** (axe B*** – P***) et via la RD *** (« route de la mer » qui relie le cœur de ville aux plages de la baie de F***) ; que **les principales zones d'habitation de la zone de chalandise sont situées à proximité immédiate du site du projet** ; que la zone de chalandise accueille une population importante à l'occasion de la saison estivale » (CNAC, 24 février 2022, P 03734 2A 21R01) ;
- « Considérant que le projet s'installe **à proximité directe des premières habitations** du secteur » (CNAC, 10 mars 2022, P 03838 60 21R01) ;
- « Considérant que le projet, permet de **compléter l'offre commerciale existante et de limiter l'évasion commerciale** alors même qu'une forte densité concurrentielle se situe à proximité de la zone de chalandise » (CNAC, 5 mai 2022, D 03868 13 21R01) ;
- « Considérant que le regroupement sur un même site d'une offre répondant à une forte demande de la clientèle va permettre à cette dernière de disposer d'une **offre compétitive à proximité de ses lieux de vie** » (CNAC, 5 mai 2022, P 04020 06 21R01) ;
- « Considérant que le projet se situe **à proximité de zones d'habitats pavillonnaires** de la commune de V*** » (CNAC, 19 mai 2022, P 3987 38 21R01) ;
- « Considérant que le projet permettra **de conforter l'offre d'un supermarché de proximité implanté à proximité immédiate de quartiers d'habitation** en proposant une plus grande variété de produits ; que le confort d'achat des consommateurs sera amélioré par l'optimisation de l'espace intérieur du magasin et son réaménagement » (CNAC, 19 mai 2022, P 03869 13 21R01) ;
- « Considérant que le projet se situe **à proximité de zones d'habitats pavillonnaires** de la commune de B*** » (CNAC, 2 juin 2022, P 03926 31 21R01/02/03) ;
- « Considérant qu'ainsi, **la complémentarité du projet avec les commerces de proximité permettra** de dynamiser l'attractivité globale de la commune et **de réduire l'évasion commerciale constatée vers les pôles commerciaux** de B*** (à 30 km) et de L*** à (20km) » (CNAC, 16 juin 2022, 4071DR01) ;
- « Considérant **que le projet permettra d'apporter une réponse de proximité aux attentes des clients en termes de marchandises générales** en recherchant la simplification des courses ; que l'espace de vente sera configuré avec un mobilier ergonomique » (CNAC, 15 décembre 2022, P 04422 06 22R01).

2. À l'inverse, la Commission a relevé défavorablement :

- « Considérant que **le projet est difficilement accessible par les habitants non véhiculés d'A***** ; qu'en ce sens, **le projet ne participe pas à la protection des consommateurs de la commune** » (CNAC, 10 février 2022, P 03762 38 21P/T02/03) ;
- « Considérant qu'il sera situé en périphérie de la commune de T***, **à distance du centre-ville alors que le supermarché existant est situé au sein d'une zone d'habitations** ; qu'ainsi, **le projet entraînera une détérioration des conditions de proximité de l'offre par rapport aux lieux de vie** » (CNAC, 10 mars 2022, P 03706 29 21R01) ;
- « Considérant que le site est localisé à 1,5 km des premières habitations et à environ 50 mètres de l'arrêt « A*** » du réseau de transports en commun d'agglomération *** ; que le site est desservi par des navettes *** a et b mais que **l'accès piéton depuis l'arrêt de bus est discontinu** ; que **le seul magasin permettant d'accéder au site du projet via un aménagement pour les piétons est le magasin « *** » via un passage clouté en limite de parking** ; qu'ainsi **le projet s'apparente manifestement à un projet tout voiture ne permettant pas un accès piéton aisé** » (CNAC, 19 mai 2022, P 04071 57 22R01/02) ;
- « Considérant que **le projet est éloigné des zones d'habitat du territoire et sera difficilement accessible pour les habitants non véhiculés** du fait de la desserte limitée en transports alternatifs à l'automobile ; que le projet n'est pas desservi par les transports en commun ; que l'arrêt de bus le plus proche est, en effet, situé à L*** à environ 2 km du projet » (CNAC, 13 octobre 2022, P 04274 29 22R).

3. Les CAA apprécient également les effets des projets en matière d'accessibilité et de proximité de l'offre par rapport aux lieux de vie :

- « En outre, comme l'a relevé la CNAC, **le projet doit permettre de limiter l'évasion commerciale vers le pôle d'A*****. Le projet (...) participe à l'animation de la vie urbaine, il contribue à la préservation du tissu commercial de centre-ville » en notant qu'il « **se situe dans le périmètre du centre-ville identifié par la commune dans sa réponse à l'appel à projet régional dynamisme centre-ville de 2019** ». ... **le projet permet tout de même de réhabiliter le bâtiment et de répondre aux besoins des habitants permanents et saisonniers**. En effet, **le supermarché existant date de 1984. Il s'agit d'un équipement désuet, dont la surface de vente est inchangée depuis 36 ans....** À cet égard, il ressort de l'analyse d'impact jointe au dossier que **le projet apparaît être complémentaire des commerces de centre-ville de Q***** où la vacance commerciale relevée serait d'environ 10 %. Le pétitionnaire a par ailleurs pris le parti de ne pas réaliser de galerie commerciale afin de ne pas déstabiliser les commerces de proximité de la commune. **Le projet permet, par ailleurs, également de maîtriser l'évasion vers le pôle commercial d'A***** et ainsi de dé-saturer la RD *** , unique axe routier permettant de relier la Presqu'Ile au continent lors de la haute saison touristique. » Dans ces conditions, les éléments précis mentionnés dans ces documents n'étant pas sérieusement démentis par la société requérante, **il ne ressort pas des pièces du dossier que le projet serait de nature à compromettre la**

réalisation du critère énoncé par la loi en matière d'impact sur l'animation urbaine et commerciale. »¹²¹.

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 (art. L. 752-6 3°b)

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**.

1. À titre d'exemples, en 2022, la CNAC a relevé :

- « Considérant que le projet prévoit de **nombreuses mesures permettant de contribuer à l'amélioration du confort d'achat : réagencement de l'aire de stationnement** avec installation de 9 places équipées de bornes pour la recharge des véhicules électriques ou hybrides et **présence de 11 places à proximité de l'entrée pour les familles, femmes enceintes, personnes à mobilité réduite**, création d'un abri vélos d'une capacité de 10 cycles, modernisation des rayons frais, mise en avant des préparations « fait maison » sur le rayon traiteur, création d'une cave à vins, développement de l'offre de produits « vrac », mise en place de nouveaux concepts pour les rayons « bazar » et « textile », élargissement des espaces de circulation à l'intérieur de l'hypermarché, fermeture des meubles froids » (CNAC, 13 janvier 2022, P 03600 33 21RT01/02 ;
- « Considérant que de surcroît, en prévoyant la construction d'un **équipement commercial de type « hypermarché » de 2 600 m² au sein d'une commune de 1 239 habitants, ledit projet ne peut aucunement s'assimiler à un commerce de proximité**, qui plus est dans la mesure où il s'implante **en bordure d'un axe routier structurant** du territoire reliant les agglomérations de C*** et de T*** mais également les sites touristiques et domaines skiables du secteur ; qu'ainsi, **le projet est de nature à capter les flux pendulaires quotidiens mais également touristiques au détriment des commerces de proximité des centralités des communes avoisinantes ; qu'il n'est ainsi pas de nature à contribuer à l'animation de la vie urbaine, notamment par la modernisation des équipements commerciaux existants et la préservation des centres urbains limitrophes** » (CNAC, 10 février 2022, 3550TRR01/02/03/04/05) ;
- « Considérant que le magasin « *** » dispose depuis 2012 d'un **système de point de retrait** de type « click and collect » comparable à un « drive » mais **dépourvus de**

¹²¹ CAA Nantes, 28 octobre 2022, n° 21NT00444.

pistes dédiées et de livraison au coffre ; que la mise en œuvre du présent **projet lui permettra d'améliorer la logistique et le confort des clients** ; ceux-ci, aujourd'hui, sont en effet obligés de traverser la rue des E*** avec leurs commandes pour gagner les places de stationnement dévolues au point de retrait ; qu'ainsi le projet est satisfaisant au regard de la protection des consommateurs » (CNAC, 19 mai 2022, P 04074 21 21R01) ;

- « Considérant que le projet est satisfaisant en matière de protection du consommateur et d'amélioration du confort d'achat ; que notamment **l'enseigne « *** » mettra en place un système de dépannage de vélo 24h/24** » (CNAC, 2 juin 2022, P 03900 66 21R01) ;
- « Considérant que **l'amplitude horaire d'ouverture (8h30-22h) sera adaptée à la clientèle urbaine** ; que **différents services seront offerts aux clients** : système de conciergerie, ateliers de cuisine, kiosque à journaux, espace de « coworking » (CNAC, 16 juin 2022, D 03957 75 21R01) ;
- « Considérant que **l'extension du « drive » permettra de réduire les temps d'attente des clients lors du retrait de marchandise, le service « drive » étant actuellement saturé aux heures de pointe** ; que l'extension de la surface de vente de l'hypermarché permettra d'étoffer l'offre en produits vrac alimentaire et non alimentaire, de proposer une offre en produits bio plus importante, de mettre en avant les produits locaux et de proposer une offre complète en produits destinés aux animaux de compagnie ; que **la réalisation du projet sera l'occasion de moderniser l'ensemble de l'hypermarché** » (CNAC, 29 juin 2022, P 04000 72 22R01).

2. Les CAA regardent également les effets des projets sur la revitalisation du tissu commercial, notamment par la modernisation des équipements commerciaux existants :

- « **Le bâtiment sera également modernisé pour devenir producteur d'énergies renouvelables**, 285 panneaux photovoltaïques étant installés sur la toiture de l'extension. »¹²² ;
- « Il ressort des pièces du dossier que **le projet contribue au renforcement et à la modernisation d'un site commercial existant** et il n'est pas utilement contesté que la jardinerie sera exploitée par un pépiniériste local en recherche de nouveaux débouchés pour sa production végétale, de sorte que le projet contribue bien à la valorisation d'une filière de production locale. Par suite, la société requérante n'est pas fondée à soutenir que l'avis de la Commission nationale serait entaché d'erreur d'appréciation au regard du critère de protection des consommateurs. »¹²³

¹²² CAA Nantes, 1^{er} février 2022, n° 20NT02899.

¹²³ CAA Lyon, 9 juin 2022, n° 20LY03213.

- « **Le projet contribue par ailleurs à la revitalisation du tissu commercial en ce qu'il modernise un équipement commercial préexistant, sans que cette évolution porte atteinte, en l'espèce, à la préservation du centre urbain.** »¹²⁴ ;
- « **Le projet, dont il n'est pas établi qu'il compromettra l'attractivité du centre-ville de G***, situé à proximité, dont le taux de vacance commerciale est inférieur à 8 %, vise à moderniser et étendre un bâtiment existant, datant de 1985, en apportant une offre de produits diversifiée à la clientèle par des gammes alimentaires élargies notamment en produits biologiques et locaux et en améliorant le confort apporté à celle-ci répondant ainsi aux objectifs susmentionnés. Il répond en outre à l'objectif également visé par le Scot en cause de favoriser le maintien et / ou le développement d'une fonction commerciale attractive sur ces pôles. Le projet litigieux n'est ainsi incompatible avec aucun de ces objectifs. Le moyen tiré de l'incompatibilité du projet avec le document d'orientation et d'objectif du SCoT d'A*** doit, dès lors, être écarté.** »¹²⁵

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 (art. L.756-2 3° c)

La Commission apprécie favorablement 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.

1. Ainsi, à titre d'exemples, en 2022, la CNAC a relevé favorablement :

- « **Considérant enfin que le projet prévoit un espace de 60 m² dédiés aux produits locaux ; que le projet répond aux enjeux concurrentiels avec notamment le développement du e- commerce** » (CNAC, 27 janvier 2022, P 03716 29 21RT01) ;
- « **Considérant que le pétitionnaire a indiqué au cours de son audition devant la commission nationale d'aménagement commerciale que le projet avait évolué depuis la réunion de la commission départementale d'aménagement commercial ; qu'ainsi, afin d'éviter les files d'attente des clients, désormais il est prévu un système permettant aux clients de se géolocaliser par smartphone via une application dédiée en arrivant sur le parking ; que ce système permet d'alerter un préparateur du « drive », évitant au client de passer par une borne de commande ; qu'ainsi les bornes d'entrée seront supprimées, alors qu'initialement une borne par piste était prévue** » (CNAC, 27 janvier 2022, P 03597 16 21RT01) ;
- « **Considérant que le confort d'achat sera amélioré par le projet ; que, de plus, l'offre se composera en partie de produits en provenance d'une cinquantaine de producteurs locaux** » (CNAC, 27 janvier 2022, P 03616 53 21R01/02) ;

¹²⁴ CAA Nancy, 30 juin 2022, n° 19NC03004.

¹²⁵ CAA Lyon, 1^{er} décembre 2022, n° 21LY03708.

- « Considérant que les habitants des pavillons de la commune de N*** situés à 600 mètres du projet ont accès au site du projet en mode piéton ; que **le projet développera un service de livraison à domicile, la commande et le paiement sur internet, le retrait à la borne avec remise de la commande dans le coffre du véhicule du client** ; que le dossier de demande liste 6 producteurs locaux auxquels le pétitionnaire aura recours dans le cadre de ses approvisionnements ; qu'ainsi le projet aura des effets positifs en matière de protection du consommateur » (CNAC, 10 mars 2022, P 03806 88 21R01) ;
- « Considérant que le projet prévoit des **agencements intérieurs qualitatifs, l'équipement des employés en tablettes numériques** permettant de commander des articles ou vérifier leur disponibilité dans le magasin ; qu'ainsi le projet présente des mesures satisfaisantes en termes de contribution à **l'amélioration du confort d'achat** » (CNAC, 24 mars 2022, P 03859 33 21RD01) ;
- « Considérant que l'enseigne a conclu **plusieurs partenariats avec des entreprises locales**, notamment des entreprises parisiennes, afin de proposer des produits frais récoltés dans un rayon de 10 km maximum ; que le projet permettra de proposer une **offre alimentaire nouvelle** dans un secteur de Paris où l'offre commerciale est majoritairement orientée vers le secteur 2 ; que par ailleurs, il développera une offre nouvelle par l'implantation d'un « food court » dans le magasin » (CNAC, 7 avril 2022, P 03853 75 21RD01) ;
- « Considérant que **la zone de chalandise ne comporte actuellement pas d'offre de type vente de produits surgelés** « *** » ni de magasin d'articles de sport généraliste en dehors du magasin « *** » existant ; que le dossier de demande **liste 26 fournisseurs dont 16 installés dans le département** de *** auprès desquels le « *** DRiVE » réalisera ses approvisionnements » (CNAC, 21 avril, 2022, P 03775 44 21R01) ;
- « Considérant enfin que s'agissant de la protection des consommateurs il est prévu, à la faveur du gain de place généré par les aménagements projetés, **un certain nombre d'améliorations** (notamment : mise à la disposition de la clientèle d'un chariot équipé de porte-bébé, d'une consigne de bouteilles en verre, de toilettes mixtes, d'un distributeur de billets de banque) » (CNAC, 21 avril 2022, D 0394 58 21R02) ;
- « Considérant que le projet **renforcera l'offre d'achat alimentaire sur le secteur géographique** grâce notamment au développement de la gamme de produits frais, bio et en « vrac » (CNAC, 5 mai 2022, P 03790 69 21R01) ;
- « Considérant enfin, que l'extension projetée permettra le développement de **nouveaux espaces de présentation et de nouvelles offres** ; qu'ainsi, le projet prévoit de développer les rayons vrac et bio, d'agrandir la roisserie implantée au sein de l'espace « fait maison », d'étendre l'emprise au sol du drive et d'y adjoindre deux nouvelles bornes » (CNAC, 2 juin 2022, P 04004 39 21R01/02) ;
- « Considérant que le pétitionnaire transmet une liste de **31 fournisseurs du département et des environs** auprès desquels il déclare que le supermarché se fournira pour ses approvisionnements » (CNAC, 2 juin 2022, P 03926 31 21R01/02/03) ;

- « Considérant que le pétitionnaire transmet une liste de **37 fournisseurs des environs** dont 17 établis dans le département des B*** auprès desquels il déclare que le supermarché se fournira pour ses approvisionnements » (CNAC, 16 juin 2022, P 03990 13 21R01) ;
- « Considérant enfin que le projet permettra aux consommateurs de disposer davantage d'espaces afin d'effectuer leurs achats ; que **les rayonnages mettant en valeur les productions des filières locales seront agrandis** » (CNAC, 13 juillet 2022, D 04007 25 22R) ;
- « Considérant que le projet permet de conserver les habitudes de consommation de la clientèle tout en apportant une **offre plus complète** aux habitants de la zone de chalandise qui connaît une demande accrue en période estivale » (CNAC, 28 juillet 2022, P 04098 11 22R01/02/03) ;
- « Considérant que le projet porte sur une augmentation mesurée de la surface de vente de l'hypermarché (+ 20 %) ; que **cette extension se justifie par la nécessité d'accroître le confort d'achat** en pouvant aérer certaines allées devenues étroites tout en permettant à l'enseigne **d'installer le concept** « *** » ; qu'ainsi, une « Place des Saveurs » sera créée afin de présenter les gammes viticoles de manière plus optimale ainsi que de **développer l'offre fromagerie en renforçant les partenariats avec les producteurs régionaux** » (CNAC, 8 septembre 2022, D 04084 77 22R01) ;
- « Considérant que le projet prévoit principalement le réaménagement de la surface de vente afin d'y **implanter le concept de l'enseigne**, « *** », et d'aérer les espaces de circulation ; qu'il n'est pas prévu d'augmentation du nombre de références mais le **développement du vrac, du bio et des produits locaux** » (CNAC, 13 octobre 2022, P 04188 69 22R) ;
- « Considérant que **bien que le projet ne prévoit que peu de partenariats locaux et de valorisation des filières de production locale, il convient de noter un effort fait par le pétitionnaire** qui est entré en contact avec des producteurs locaux ; que certains ont décliné la proposition estimant que le concept n'était pas adapté à leur offre ; que d'autres ont répondu favorablement comme « La R*** » à P***, « La C*** » à C*** et « La c*** » à N*** avec lesquels la société « *** » étudie des partenariats possibles » (CNAC, 13 octobre 2022, P 04365 77 21N).

2. 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 par la CNAC des effets de certains projets :

- « Considérant que l'enseigne « *** » **n'a recours qu'à 3 producteurs locaux du département** de *** et 8 producteurs du département voisin de *** » (CNAC, 27 janvier 2022, P 03654 16 21RT01/02) ;
- « Considérant que **le dossier ne fait pas mention de producteurs locaux partenaires durant l'exploitation des futurs commerces** » (CNAC, 10 février 2022, P 03762 38 21P/T02/03) ;

- « Considérant que **s'agissant de la valorisation des filières de production locale**, le pétitionnaire cite l'abattoir de la commune de J*** pour la viande ; l'abattoir de M*** et l'entreprise B*** Maraîcher pour des fruits et légumes dans la commune de C*** ; que **cette valorisation des filières apparaît comme peu explicite et peu développée au regard d'un projet développant 1 880 m² de surface de vente** » (CNAC, 24 mars 2022, P 03729 77 21R01) ;
- « Considérant que **le projet est insuffisant en matière de mesures de valorisation des filières de production locales** » (CNAC, 19 mai 2022, P 03948 18 21R01) ;
- « Considérant que **le projet ne propose aucun partenariat avec les producteurs locaux** » (CNAC, 27 octobre 2022, P 04176 77 22A/R01).

3. Les CAA examinent également la contribution des projets à la valorisation des filières de production locales :

- « Le projet d'extension répond à un besoin des consommateurs, notamment de la population communale, augmentée d'environ 46 000 habitants au cours de la saison estivale. **Il vise à contribuer à l'amélioration du confort d'achat et à la valorisation des filières de production locales, l'enseigne ayant déjà développé un partenariat avec une quarantaine de producteurs locaux, dont des produits sont en vente dans le magasin actuel.** Il ne ressort pas du dossier que le projet compromet la réalisation des objectifs énoncés par la loi en matière de protection des consommateurs. »¹²⁶ ;
- « Si la jardinerie en litige, dont la requérante fait valoir qu'elle comprend 82 magasins et a son siège à M***, il n'est toutefois pas sérieusement contesté que le projet en litige est porté par un horticulteur et pépiniériste dont l'exploitation est proche de V*** et que **ce projet ouvrira de nouveaux débouchés à cette exploitation locale existante. Dans ces conditions, en estimant qu'il contribuerait à valoriser une filière de production locale, la Commission nationale n'a pas davantage commis d'erreur d'appréciation.** »¹²⁷ ;
- « Il ressort des pièces du dossier que le projet contribue au renforcement et à la modernisation d'un site commercial existant et « il n'est pas utilement contesté que **la jardinerie sera exploitée par un pépiniériste local en recherche de nouveaux débouchés pour sa production végétale, de sorte que le projet contribue bien à la valorisation d'une filière de production locale.** Par suite, la société requérante n'est pas fondée à soutenir que l'avis de la Commission nationale serait entaché d'erreur d'appréciation au regard du critère de protection des consommateurs. »¹²⁸ ;
- « La modification apportée au supermarché existant ne saurait par ailleurs être regardée comme nuisant à la variété de l'offre, alors notamment qu'il est prévu la

¹²⁶ CAA Nantes, 18 janvier 2022, n° 20NT02956.

¹²⁷ CAA Lyon, 9 juin 2022, n° 20LY03253.

¹²⁸ CAA Lyon, 9 juin 2022, n° 20LY03213.

création de **nouveaux rayons, notamment s'agissant des produits locaux et régionaux** et de l'offre non-alimentaire. »¹²⁹ ;

- « Contrairement à ce que soutient la requérante, le projet vise à améliorer le confort de la clientèle et à proposer une gamme de produits diversifiés incluant le recours à des producteurs locaux. **Un stand de vente en direct au consommateur sera en outre mis à la disposition des producteurs locaux.** Le pétitionnaire fait valoir, sans être contesté, avoir conclu des **partenariats avec des producteurs ainsi qu'en atteste la liste de ces fournisseurs incluse dans le dossier de demande.** Par suite, il n'est pas établi que le projet méconnaîtrait les objectifs en matière de protection des consommateurs. »¹³⁰.

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. (art. L. 752-6 3° d)

La CNAC s'attache à vérifier la mise en œuvre de mesures propres à assurer la sécurité des consommateurs et notamment celles concernant les risques naturels, miniers, sismiques ou d'inondation. Elle tient compte des mesures adoptées par les porteurs de projets afin d'évaluer ces risques et de les prévenir.

1. À titre d'exemples, en 2022, la CNAC a relevé que certains projets permettaient d'assurer la sécurité des consommateurs :

- « Considérant que le territoire de la commune de R*** est concerné par le Plan de Prévention des Risques d'Inondation (PPRi) du Bassin du R*** approuvé le 10 mars 2000 ; que **le site du projet est implanté au sein d'une zone d'aléa modéré** ; que des mesures seront mise en place afin de respecter les préconisations du document opposable, dont l'équipement de tous les ouvrants de batardeaux, la réalisation des réseaux électriques hors d'eau, la mise en place d'une signalétique adaptée du risque d'inondation sur le parking et dans le magasin ; que **ces mesures permettent de répondre aux réserves émises par la DDTM du G***** » (CNAC, 13 janvier 2022, P 03568 30 21RT01/02) ;
- « Considérant que l'implantation de la surface de vente à l'étage permettra d'améliorer la sécurité des consommateurs et du personnel du magasin, ce dernier étant situé dans un secteur soumis par le PPRi de*** et par le PPRL du M*** à des **risques de crue ou d'immersion marine** ; qu'en effet, **le nouveau magasin sera situé au-dessus des côtes minimales prévues par ces deux documents** » (CNAC, 24 février 2022, P 0 3679 62 21RT01/02) ;
- « Considérant enfin que si le site d'implantation du projet est identifié en **zone inondable** selon le Plan de Prévention des Risques Inondation « M*** », l'opération permettra de réduire la vulnérabilité du secteur en permettant notamment un meilleur écoulement des eaux ; que **l'espace de vente sera situé à 2,3 mètres au-dessus de la**

¹²⁹ CAA Nancy, 30 juin 2022, n° 19NC03004.

¹³⁰ CAA Lyon, 1^{er} décembre 2022, n° 21LY03708.

hauteur de référence permettant la mise en sécurité du personnel et des clients » (CNAC, 24 février 2022, P 03763 38 21R) ;

- « Considérant que **le projet s'étend en zone Ri1, Ri2 et Ri3 du PPRI** de la commune de C*** approuvé le 7 mai 2014 ; que **la procédure et les modalités mises en œuvre en cas d'évacuation des clients, par le porteur de projet, sont de nature à garantir la sécurité des usagers** ; qu'il s'agit en effet de la technique, de type radar Paratonic, utilisée pour surveiller le niveau de rivières, canaux et plans d'eau, que les mesures d'évacuation visant à diriger la clientèle vers un point au-dessus des plus hautes eaux, que la présence de barques destinée en tant que de besoin aux PMR et non aux fins d'une évacuation globale de la clientèle ; que la Cour administrative d'appel de Marseille a considéré que **ces mesures étaient de nature à garantir la sécurité des consommateurs en cas de crue** affectant le terrain d'assiette du projet » (CNAC, 7 avril 2022, 3927TR) ;
- « Considérant **qu'en réponse au risque d'accident soulevé par la Commission nationale** dans son avis du 9 décembre 2021, le pétitionnaire a indiqué que **le transformateur situé en limite de foncier sera déposé afin de faciliter l'aménagement des futurs accès** ; que **la largeur de servitude sera de 10 m sur toute sa longueur** ; que **la voie dédiée aux modes doux de 3 m de large sera réalisée et dissociée de la voie dédiée aux véhicules** ; que des panneaux de signalétiques et des ralentisseurs seront installés pour sécuriser l'accès au site dans les deux sens de circulation » (CNAC, 19 mai 2022, A 4024 74 21N) ;
- « Considérant enfin que **le terrain d'assiette sera dépollué et désamianté** et que la sécurité des piétons sera améliorée aux abords du projet à l'occasion des travaux de voirie » (CNAC, 2 juin 2022, P 04128 17 21R01) ;
- « Considérant que **l'ensemble des garanties ont été apportées par le pétitionnaire au cours de l'instruction devant la commission nationale s'agissant de la sécurité des consommateurs** eu égard aux **potentiels risques relatif à l'édification d'un établissement recevant du public à proximité de pylônes mais également sous des lignes hautes tensions** » (CNAC, 30 juin 2022, P 04031 91 22R01) ;
- « Considérant enfin que s'agissant de la **sécurité des consommateurs**, le maire de la commune de P*** indique avoir travaillé avec la direction des routes nationales et **avoir réduit la vitesse à 70 km/h** ; que la direction des routes nationales a émis un avis favorable » (CNAC, 10 novembre 2022, P 04219 32 22R01) ;
- « Considérant que les véhicules de livraison stationnent actuellement sur la voie publique le long du magasin existant et à proximité immédiate de l'arrêt de bus de la navette urbaine municipale ; que **la création d'un quai de livraison à l'intérieur du bâtiment permettra de libérer la voie publique** ; que de surcroît, **le pétitionnaire a fourni des visuels attestant d'ores et déjà de l'existence du quai de livraison et de la mise en place par la mairie d'un feu tricolore afin de sécuriser les conditions de circulation lors des manœuvres des camions sur la voie publique** » (CNAC, 10 novembre 2022, D 04282 30 22R01) ;

- « Considérant enfin que, de sa propre initiative, le pétitionnaire a pris le parti de gérer les eaux de pluie « à la parcelle, grâce à la réalisation de **trois bassins d'infiltration paysagés plantés d'espèces végétales dépolluantes, sans rejet au réseau collectif** » (CNAC, 15 décembre 2022, P 04537 63 21N).

2. À l'inverse, à titre d'exemples, en 2022, la CNAC a relevé que certains projets ne permettaient pas d'assurer la sécurité des consommateurs :

- « Considérant que le site d'implantation du projet est **situé en zone inondable** identifiée par le Plan de Prévention des Risques Inondations de la commune de R*** ; que **les éléments fournis par le pétitionnaire ne permettent d'apprécier les mesures prévues pour assurer la protection de la clientèle** » (CNAC, 24 avril 2022, P 03982 973 21R01) ;
- « Considérant que la DDTM de *** localise le projet **en zone inondable** à cause de sa proximité avec la rivière La *** ; qu'en l'absence de PPRI opposable, les services préfectoraux ont tout de même élaboré un **guide ressemblant l'ensemble des recommandations à respecter afin de pallier ce risque ; que le pétitionnaire n'en a pas tenu compte dans la réflexion de son projet** » (CNAC, 2 juin 2022, D 03940 03 21R01) ;
- « Considérant qu'une partie du terrain est concernée par le plan de prévention de **risque inondation (PPRI)** du bassin versant de l'O*** ; que par ailleurs, **le site est partiellement concerné par l'emprise d'une crue exceptionnelle ; qu'ainsi, le projet ne répond pas aux mesures propres à assurer la sécurité des consommateurs au regard des éventuels risques affectant le terrain** » (CNAC, 30 juin 2022, P 04130 59 21R01/02/03/04/05) ;
- « Considérant que le site d'implantation du projet sera accessible depuis la RD *** aux véhicules des particuliers et aux véhicules de livraison ; **qu'il n'est prévu aucun aménagement routier permettant de sécuriser les conditions d'accès pour les véhicules qui seront amenés à couper la route en entrée comme en sortie** » (CNAC, 28 juillet 2022, P 04204 974 21R) ;
- « Considérant enfin que le projet se trouve dans une **zone à risque d'inondations** ; que le PPRI de la B*** et de la T*** a été approuvé, pour la commune d'implantation, le 22 mai 2012 ; que les dispositions dudit PPRI interdisent la création de magasin (ERP de catégorie 3/2/1) sur cette zone et soumettent à conditions toute reconstruction d'équipements d'ores et déjà existants ; que le présent supermarché « *** » a été édifié en l'an 2000, le PPRI n'était alors pas applicable ; que **le porteur de projet n'apporte pas d'éléments assez probants permettant de s'assurer de la conformité du projet à l'égard des dispositions de la zone réglementaire bleue dudit PPRI** dans la mesure où, bien que le projet puisse être de nature à s'apparenter à une reconstruction d'un équipement existant, **aucune information n'est fournie quant au respect des dispositions de l'article 4.1.1.2 de la zone réglementaire bleue de ce plan de prévention** » (CNAC, 28 juillet 2022, P 04035 69 22R01) ;

- « Considérant que **le projet emporte une réduction de la largeur des issues de secours de l'ensemble commercial** ; que le **dossier de demande ne mentionne pas le dépôt d'une demande d'autorisation de travaux (AT)** afin de vérifier la compatibilité du projet en matière de réglementation des établissements recevant du public (ERP) ; que par ailleurs, aucun justificatif attestant de la conformité des travaux envisagés n'est fourni par le pétitionnaire; **que dès lors, la Commission nationale n'est pas en mesure de s'assurer de l'impact du projet vis-à-vis de la sécurité des consommateurs** » (CNAC, 24 novembre 2022, D 04445 41 22R01) ;
- « Considérant que **les trottoirs de l'impasse de T*** ne permettent pas une circulation piétonne sécurisée** en raison de leur étroitesse. Considérant qu'en sortie de site, il est interdit de tourner à gauche ; que les véhicules doivent emprunter le giratoire au croisement de la route départementale D*** et de l'avenue de la C*** afin d'effectuer leur demi-tour ; que **la configuration du giratoire ne permet pas aux poids lourds d'effectuer un tour complet en toute sécurité** » (CNAC, 15 décembre 2022, P 04446 74 22R01/02/03).

3. Les CAA, tout en nuancéant ce critère, s'assurent également que la réalisation des projets n'entraîne aucun risque pour la sécurité des consommateurs :

- « Le bâtiment projeté est entièrement situé dans la zone blanche, constructible, du plan de prévention des risques d'inondation du bassin versant de la M***, et **sera édifié et aménagé à la cote NGF 195.50 mètres, la plus élevée sur l'assiette foncière. En outre, les espaces de stationnement, situés dans la zone orange du plan, soumise à restrictions, se seront pas imperméabilisés et n'aggraveront ainsi pas le risque naturel en cas de crue.** Par ailleurs, alors que les risques liés au transport de marchandises dangereuses, à la sismicité, aux mouvements de terrain, à la présence d'une conduite de gaz le long de la RD *** , au passage d'une ligne à haute tension au-dessus du terrain d'assiette du projet et à la présence d'un pylône électrique à son extrémité sud-ouest, ont été analysés et écartés dans le dossier de demande d'autorisation, la requérante n'apporte aucun élément concret de nature à établir leur réalité et leur gravité. Dans ces conditions, **la requérante n'est pas fondée à soutenir que la CNAC s'est livrée à une appréciation erronée du projet au regard du critère légal des 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** »¹³¹ ;
- « S'agissant de la protection du consommateur, si la requérante fait valoir qu'il existe, au voisinage du projet, des **risques relatifs au transport de matières dangereuses par la route ou à la présence d'une usine de poudre d'aluminium** et d'un bassin de retenue, **elle n'apporte aucun élément permettant d'établir que ces risques qui ont été pris en compte par le pétitionnaire seraient de nature à porter atteinte à l'objectif de protection des consommateurs.** Par ailleurs, la circonstance que le pétitionnaire n'a pas apporté de réponse particulière concernant les mesures

¹³¹ CAA Nancy, 10 février 2022, n° 21NC00026.

prises au titre des risques sismiques, ne suffit pas à établir que la protection des consommateurs n'a pas été prise en compte, alors que le projet se situe en zone de sismicité modérée. »¹³² ;

- « La sécurité des consommateurs n'est pas remise en cause par l'absence, sur le parking, de marquage au sol pour les piétons. **Par ailleurs, si la commune est couverte par un plan de prévention des risques d'inondation, le risque d'inondation n'est pas avéré en l'espèce, le terrain d'assiette du projet n'ayant jamais été inondé** »¹³³ ;
- « Si la société requérante soutient que la configuration du parc de stationnement secondaire déjà existant est dangereuse pour la sécurité des piétons, elle n'établit pas que des accidents soient déjà intervenus. En outre, **la seule circonstance que ce parc de stationnement soit situé de l'autre côté de la voie publique ne suffit pas à caractériser une dangerosité particulière pour les piétons** alors qu'il existe déjà des passages protégés, avec bande podotactile à chaque extrémité et bande de guidage au sol à 4 nervures pour limiter le risque d'accident. Par suite, la commission nationale d'aménagement commercial n'a commis aucune erreur d'appréciation en estimant que **le projet en litige est conforme à l'objectif de protection des consommateurs** fixé par les dispositions de l'article L. 752-6 du Code de commerce. »¹³⁴ ;
- « Il ressort des pièces produites que le projet litigieux est desservi par la RD ***. Il ressort du plan de masse produit par le pétitionnaire à l'appui de son mémoire en défense que l'accès des piétons sera sécurisé au niveau du giratoire jouxtant le site d'implantation du projet par un trottoir et une entrée pour piétons. Dans ces conditions, **la requérante ne démontre pas d'atteinte portée par le projet à l'objectif de protection des consommateurs.** »¹³⁵ ;
- « Si la requérante fait valoir que **des conflits d'usage peuvent survenir entre les véhicules de livraison et ceux de la clientèle du « drive »**, il ressort des pièces du dossier **qu'une signalisation par marquage au sol donnera priorité aux véhicules sortants de la clientèle sur ceux de livraison.** D'autre part, si le projet est **situé en zone inondable**, il ressort des pièces du dossier que **pour se conformer aux prescriptions du plan de prévention des risques naturels prévisibles d'inondations du V*** le pétitionnaire a prévu l'implantation des nouvelles entrées au niveau du magasin existant, et celle du bâtiment dédié aux nouvelles réserves, au niveau de référence préconisé par ce plan. Le projet ne méconnaît donc pas l'objectif de la protection des consommateurs.** »¹³⁶.

¹³² CAA Lyon, 19 mai 2022, n° 21LY01233.

¹³³ CAA Douai, 7 juin 2022, n° 20DA01557.

¹³⁴ CAA Toulouse, 23 juin 2022, n° 20TL22862.

¹³⁵ CAA Lyon, 30 juin 2022, n° 20LY03827.

¹³⁶ CAA Lyon, 30 juin 2022, n° 21LY03743.



Annexe 4

**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 (CAA), compétentes en premier et dernier ressort¹³⁷, 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.

En 2022, 64 avis et décisions de la CNAC sur 223 ont été déférés à la juridiction administrative, soit 28,7%.

Pour mémoire :

| Année | Nombre de décisions / avis CNAC | Nombre de décisions / avis attaqués * | % |
|-------|---------------------------------|--|--------|
| 2009 | 256 | 78 | 30,5 |
| 2010 | 287 | 111 | 38,7 |
| 2011 | 300 | 147 | 49 |
| 2012 | 273 | 148 | 54,2 |
| 2013 | 257 | 128 | 49,8 |
| 2014 | 205 | 120 | 58,5 |
| 2015 | 240 | 124 | 51,7 |
| 2016 | 227 | 114 | 50,2 |
| 2017 | 261 | 103 | 39,5 |
| 2018 | 231 | 94 | 40,7 |
| 2019 | 240 | 90 | 37,5 |
| 2020 | 194 | 77 | 39,7 |
| 2021 | 196 | 64 | 32,6 |
| 2022 | 223 | 64 | 28,7 % |

Par ailleurs, en 2022, la juridiction administrative s'est prononcée au fond sur 49 avis et décisions de la CNAC rendues au titre des années précédentes. **Elle en a annulé 10 et confirmé 39.**

¹³⁷ 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.

| Avis, autorisation, refus | Confirmation par le juge administratif | Annulation par le juge administratif | TOTAL |
|--|--|--------------------------------------|-------|
| Autorisations/avis favorables délivrés par la CNAC | 31 | 2 | 33 |
| Refus/avis défavorables délivrés par la CNAC | 8 | 8 | 16 |
| TOTAL | 39 | 10 | 49 |

Comme en 2021, (75 avis/décisions sur 95), le taux de confirmation des avis/décisions de la CNAC est de 79 % en 2022 (39 avis/décisions sur 49).

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

Direction générale des Entreprises

61, bd Vincent Auriol
75703 Paris Cedex 13



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

