

# RAPPORT D'ACTIVITÉ 2023 CNAC

**Commission nationale  
d'aménagement commercial**

Une publication de la Direction générale des Entreprises



# Le mot de la présidente

La Commission nationale d'Aménagement commercial (CNAC) vous présente son rapport d'activité relatif à l'année 2023. Il m'importe en premier lieu de remercier 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. Par ailleurs, l'année 2023 a marqué les 30 ans de la Commission et je me réjouis que cet anniversaire, organisé en juin à Bercy, ait réuni un nombre aussi important de participants; cela atteste de la vitalité de l'aménagement commercial.

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 son parcours. La Commission 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. J'ai souhaité pour ce rapport 2023, en lien avec Thomas Courbe, mettre plus particulièrement en exergue notre attention aux enjeux sociétaux, notamment via notre approche du nouvel enjeu du zéro artificialisation nette (ZAN), mais également via notre attention à la valorisation des filières de production locale.

L'année 2023 a été une année de transition pour les projets d'aménagement commercial conduisant à une baisse du nombre de recours. La prise en compte du critère du zéro artificialisation nette, la forte hausse du coût des matériaux de construction ainsi que le rapprochement

entre certaines enseignes de la grande distribution expliquent principalement cette tendance. Néanmoins, le ZAN a provoqué un nouveau mode de développement commercial avec des alternatives comme la reprise de friches ou des projets visant à favoriser la mixité fonctionnelle. Ainsi en 2023, 16,7 % des avis favorables de la Commission visaient expressément une reprise de friche. Enfin, comme les années précédentes, notre Commission a veillé à ne pas avoir seulement un rôle de sanction ou d'approbation, nous avons continué à porter cette volonté de contribuer collectivement à une évolution positive, constructive et vertueuse de l'urbanisme commercial. Ainsi, à titre d'exemple, en 2023, sur les 21 projets soumis à la Commission dans le cadre de la procédure dite de « revoyure<sup>1</sup> », 16 ont reçu un avis favorable. Cela atteste, pour la plupart des projets, des efforts produits par les demandeurs entre les deux examens en matière de végétalisation, d'énergie renouvelable, de consommation du foncier notamment, et je les en remercie. J'espère néanmoins qu'en 2024, une nouvelle étape soit franchie et que les projets « artificialisants » que nous aurons à examiner prévoient une renaturation à proportion égale d'espaces artificialisés selon le principe de « Tout ce qui sera « pris » sur la nature devra être « rendu » ». Je vous souhaite une bonne lecture de ce rapport, qui à la fois rend compte des décisions de la commission et apporte, je l'espère, de nouveaux éléments de compréhension des règles et décisions s'appliquant à l'aménagement commercial.

**Anne BLANC**

1 – La procédure de saisine directe fait suite à un avis défavorable de la CNAC et offre la possibilité de représenter directement en CNAC ce même projet en prenant seulement en compte les points d'amélioration visés dans l'avis.



# Le mot du directeur général

La France compte plus de 700 000 commerces et 1500 zones commerciales répartis sur l'ensemble du territoire. Ces différents acteurs doivent en permanence s'adapter aux évolutions des modes de consommation, marquées d'une part par l'engouement pour les drives dans les années 2010 puis pour le commerce digital avec la crise sanitaire, et d'autre part par une attention croissante à l'impact des zones commerciales sur la vie quotidienne traduit par les différentes réglementations, notamment environnementales.

Ainsi, la dernière évolution structurante pour l'aménagement commercial a été en 2023 le déploiement effectif du zéro artificialisation nette. L'article 215 de la loi dite « Climat et Résilience » du 22 août 2021 a en effet posé un principe général d'interdiction de tout projet d'aménagement commercial engendrant une artificialisation des sols. Ce principe est nuancé par la possibilité d'une dérogation pour les projets artificialisant les sols mais présentant une surface de vente de moins de 10 000 m<sup>2</sup>. Le décret en Conseil d'État du 13 octobre 2022 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 les codes du Commerce et de l'Urbanisme. À ce titre, je félicite la Commission pour son rôle précurseur. Depuis plusieurs années et bien avant ces dispositions, celle-ci a veillé à la bonne application du critère de consommation économe des sols, et apprécié favorablement toute mesure propre à en limiter l'imperméabilisation. Cette jurisprudence de la Commission a permis d'amorcer un urbanisme commercial durable.

Avec la loi « Industrie Verte » du 23 octobre 2023, nous avons porté des réformes structurantes pour l'aménagement commercial. Son article 22 simplifie l'implantation de sites industriels au sein des zones d'activité économique via une optimisation du foncier et une facilitation des regroupements de surfaces de vente. Cette disposition facilite la transformation des zones commerciales avec la mise en place d'un cadre juridique adapté, promouvant la mixité fonctionnelle. Elle accompagne par ailleurs le programme de « Requalification des entrées de villes » lancé en septembre 2023 par Olivia Grégoire, ministre déléguée chargée des Entreprises, du Tourisme et de la Consommation, et Christophe Béchu, ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des Territoires. Ce plan de transformation des zones commerciales en périphérie des villes, dont les ministres ont annoncé fin mars dernier les lauréats, vise à accompagner les porteurs de projets pour accélérer la transformation des zones commerciales concernées.

L'année 2023 a par ailleurs été marquée par deux textes ayant vocation à clarifier et simplifier les démarches d'aménagement commercial.

Le premier vise à lever les ambiguïtés juridiques du calcul de la surface de vente non clairement défini par le code de Commerce. Ainsi, les ministres ont pris une circulaire prenant appui sur la jurisprudence du Conseil d'État du 16 novembre 2022, qui permet d'apporter une sécurité juridique accrue aux décisions et avis des Commissions d'aménagement commercial.

Le second texte s'inscrit dans le contexte de simplification et d'expérimentation des procédures d'autorisations commerciales, initié par la loi dite « 3 DS » du 21 février 2022. Le décret en Conseil d'État du 23 octobre 2023 cadre l'expérimentation lancée sur la période 2024 à 2028 en supprimant l'avis / décision<sup>2</sup> de la Commission départementale d'aménagement commercial (CDAC) dans les territoires dotés d'une stratégie d'aménagement commerciale avancée et inscrite dans leurs documents d'urbanisme (schéma de cohérence territoriale – Scot – et plan local d'urbanisme – PLU). Cette expérimentation, où le maire est compétent pour rendre les avis / décisions sur les AEC, accélérera dans les territoires volontaires le montage et la réalisation des projets commerciaux.

Je tiens enfin à remercier tant les membres de la Commission Nationale que ceux des commissions départementales d'aménagement commercial qui, par leur engagement et leur implication, ont veillé à accompagner les porteurs de projets

Aujourd'hui, l'aménagement commercial, et plus particulièrement celui des entrées de villes, est un maillon essentiel de la revitalisation commerciale dans les territoires, complémentaire aux actions à destination des centres villes et de la ruralité. C'est pourquoi la DGE se mobilise pour le développement d'une économie de proximité engagée dans la transition écologique et accessible à tous dans tous les territoires. Un travail avec les acteurs du commerce a été mené tout au long de l'année 2023 dans le cadre du Conseil national du commerce, notamment sur les questions d'harmonisation au niveau national des zones à faible émission, de retour des commerces en zone rurale. Ces travaux se poursuivront en 2024 et l'un de nos principaux chantiers consistera à mettre en œuvre les mesures de simplification prévues dans le projet de loi de simplification de la vie économique, et notamment celles visant à simplifier les procédures d'autorisation d'exploitation commerciale.

Je vous souhaite une bonne lecture!

Thomas Courbe

2 – La CDAC rend un avis si la demande d'AEC est adossée à une demande de permis de construire (cas de 69 % des demandes examinées en 2023 par les CDAC), elle rend une décision si la demande porte sur une AEC simple.



# L'ACTIVITÉ DE LA CNAC EN 2023

# Présentation de la CNAC



## PRÉSIDENTE

Anne BLANC,  
ancienne députée  
de la deuxième circonscription  
de l'Aveyron,  
désignée par le président  
de l'Assemblée nationale.



## 1<sup>er</sup> VICE-PRÉSIDENT

Gabriel BAULIEU,  
vice-président du Grand Besançon,  
désigné par le président  
de l'Assemblée d'Intercommunalités de France.



## 2<sup>e</sup> VICE-PRÉSIDENTE

Sabine MONCHAMBERT,  
conseillère d'État,  
désignée par le vice-président  
du Conseil d'État.

## MEMBRES TITULAIRES

**Gilles BOUVELOT**, directeur général de l'Établissement Public Foncier d'Île-de-France, désigné par le ministre de la Cohésion des territoires;

**Marie-Christine CAVECHI**, présidente du conseil départemental du Val d'Oise, désignée par le président de l'Assemblée des départements de France

**Marie DEKETELAERE-HANNA**, membre associé de l'inspection générale de l'Environnement et du Développement durable, désignée par le vice-président du Conseil général de l'Environnement et du Développement durable;

**Noël DIRICQ**, conseiller maître honoraire à la Cour des comptes, désigné par le Premier président de la Cour des comptes;

**Michel FUZEAU**, inspecteur général des finances, désigné par la cheffe de l'inspection générale des finances;

**Guy-Dominique KENNEL**, ancien sénateur du Bas Rhin, désigné par le président du Sénat;

**Michel LEJEUNE**, contrôleur général économique et financier, désigné par le ministre chargé du Commerce;

**Philippe MOISSON**, président de l'Association des maires du Cher, désigné par le président de l'Association des maires de France;

**Eric SCHAHL**, conseiller régional d'Île-de-France, désigné par la présidente des Régions de France

## MEMBRES SUPPLÉANTS

**Jean-Louis DENOIT**, maire de Viviez, désigné par le président de l'Association des maires de France;

**Lionel DUPARAY**, conseiller départemental de Saône-et-Loire, désigné par le président de l'Assemblée des départements de France;

**Mathieu LE COQ**, maître des requêtes, désigné par le vice-président du Conseil d'État;

**Philippe GRALL**, directeur général d'Aménatys, désigné par le ministre de la Cohésion des territoires;

**Sandrine HERNANDEZ**, conseillère régionale de Nouvelle-Aquitaine, désignée par la présidente des Régions de France.

**Dominique JUILLOT**, vice-président du Grand Châlon, désigné par le président d'Intercommunalités de France;

**Patrick LAMBERT**, inspecteur général des ponts, des eaux et des forêts, désigné par le chef de service de l'inspection générale de l'Environnement et du Développement durable;

**Roberto SCHMIDT**, conseiller-maître honoraire, désigné par le premier président de la Cour des comptes;

**Albane SAUVEPLANE**, sous directrice des politiques sociales et de l'emploi à la direction générale du Trésor désignée par le ministre chargé du Commerce;

**François WERNER**, inspecteur général des finances, désigné par la cheffe de l'inspection générale des finances;

# Chiffres clés 2023

## Les CDAC

Dans une année de transition marquée par une tendance à la baisse du nombre de recours, les CDAC ont maintenu leur engagement au service des porteurs de projets.  
On note en 2023 :

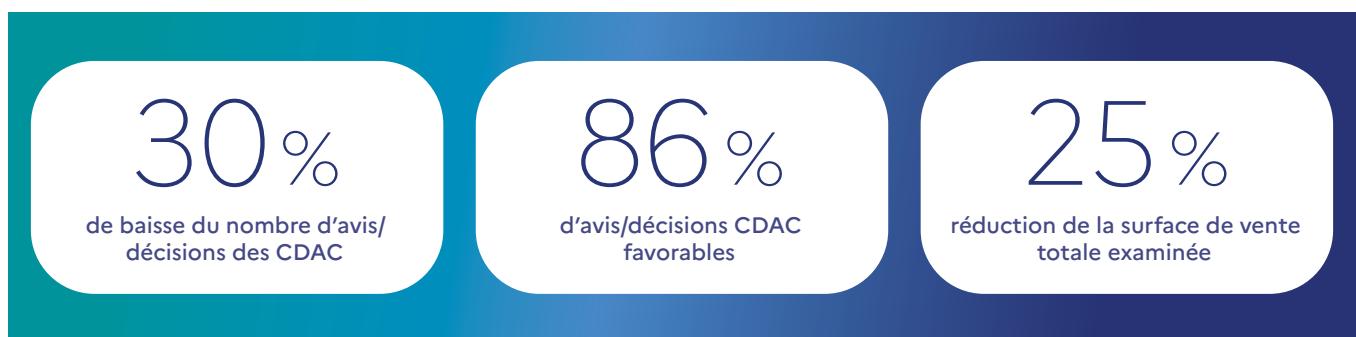
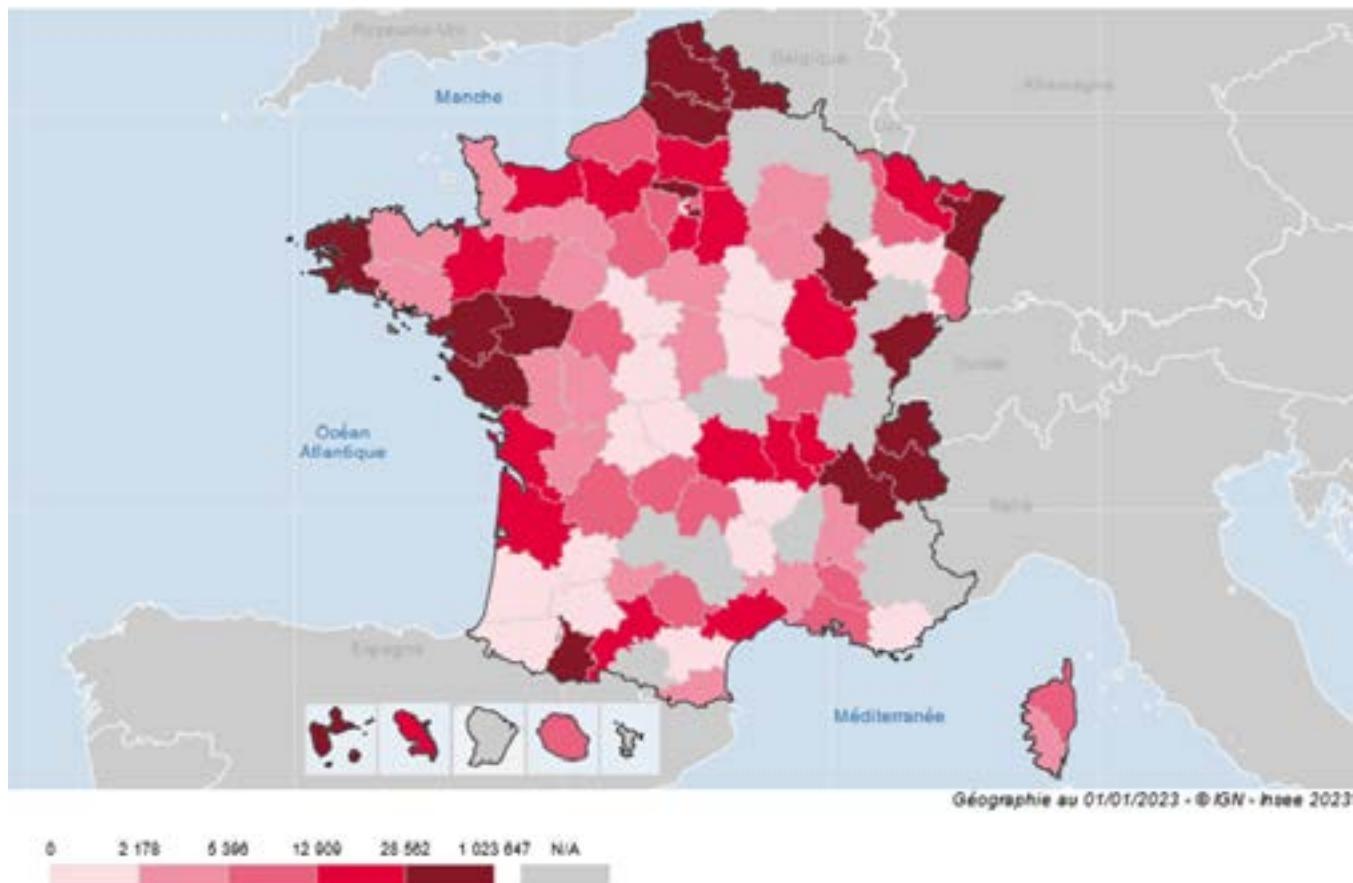


Tableau 1: Avis et décisions pris par les CDAC depuis 2017

| Année | Réunions | Autorisations et avis favorables |          | Refus et avis défavorables |         | Total  |          | Taux d'autorisation |      |
|-------|----------|----------------------------------|----------|----------------------------|---------|--------|----------|---------------------|------|
|       |          | Nombre                           | SV       | Nombre                     | SV      | Nombre | SV       | Nombre              | SV   |
| 2017  | 643      | 643                              | 1712 354 | 119                        | 352 283 | 996    | 2064 637 | 88 %                | 83 % |
| 2018  | 600      | 600                              | 1329 940 | 124                        | 353 548 | 910    | 1683 488 | 86%                 | 79%  |
| 2019  | 572      | 572                              | 1305 795 | 129                        | 346 225 | 839    | 1652 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  | 459      | 561                              | 765 384  | 81                         | 112 989 | 642    | 878 373  | 87%                 | 87%  |
| 2023  | 353      | 389                              | 566 961  | 62                         | 90 528  | 451    | 657 489  | 86%                 | 86%  |

### Les surfaces de ventes acceptées par les CDAC en 2023



## La CNAC

On note entre 2022 et 2023 :

- Une baisse de 23 % du nombre d'avis/décisions rendus par la CNAC (181 en 2023 contre 223 en 2022);
- Une hausse de 15 % de la surface de vente totale examinée (487 999 m<sup>2</sup> en 2023 contre 412 931 m<sup>2</sup> en 2022) qui peut s'expliquer d'une part par la prise en compte de la jurisprudence « Poulbric »<sup>4</sup> (depuis cette décision, les surfaces d'arrière-caisses et celles des sas d'entrée desservant un seul et unique commerce au sein d'un même bâtiment entrent dans le calcul de la surface de vente). D'autre part, cette hausse des mètres carrés présentés peut également tenir aux structures commerciales nouvellement développées prévoyant un confort d'achat accentué et un esthétisme amélioré : larges allées, espaces détentes pour la clientèle...).

- Une surface moyenne examinée de 2 696 m<sup>2</sup> en 2023 contre 1 851 m<sup>2</sup> en 2022.

Sur un total de 181 avis/décisions, 79 ont été favorables, soit 44 %. Ce taux, inférieur à celui de 2022 (54 %) s'explique principalement par la mise en œuvre du principe du ZAN. L'année 2023 est une période de transition, ce qui influence également ce taux.

3 – La procédure d'auto saisine permet à la CNAC d'examiner les projets d'une surface de vente supérieure à 20 000 m<sup>2</sup> et ce même en l'absence de recours.

4 – Décision du Conseil d'État du 16 novembre 2022, « SAS POULBRIC », n° 462720CE

5 – Les projets ayant obtenu un avis favorable dans le cadre des procédures de revoyure et de réexamen (23 projets) ne sont pas comptabilisés.

40 %

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

181

avis/décisions rendus  
au cours de 18 séances

40 %

avis/décisions des CDAC  
confirmés par la CNAC

16

recours du demandeur  
et 5 recours du préfet

487 999 m<sup>2</sup>

de surface de vente examinés au total  
soit une surface moyenne de 2 726 m<sup>2</sup>

4

autosaisines<sup>3</sup>

Tableau 2: Avis et décisions pris par la CNAC (2017-2023)

| Année | 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    | 1046 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%    | 45%                 |  |
| 2022  | 25       | 120    | 199 283                          | 103    | 213 648                    | 223    | 412 931  | 54%    | 48%                 |  |
| 2023  | 18       | 102    | 318 032                          | 79     | 169 967                    | 181    | 487 999  | 56%    | 65%                 |  |

## Le contentieux



Le grand nombre d'arrêts confirmant les avis et décisions de la CNAC illustre la qualité des projets retenus par la Commission nationale ainsi que la solidité des décisions et avis qu'elle émet. Le juge administratif a également

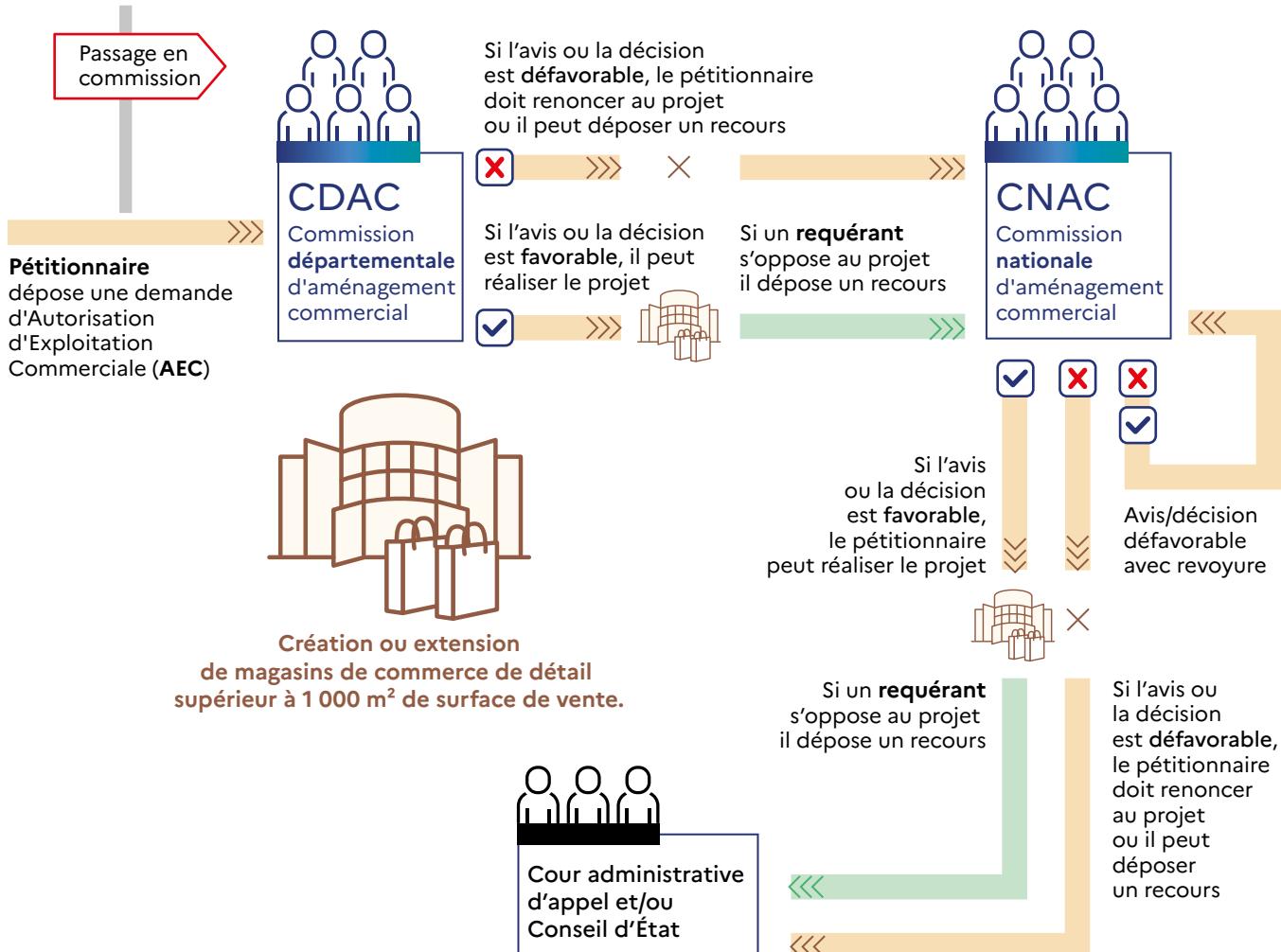
rendu 2 décisions en référé et a, dans ces deux affaires, rejeté les recours formés à l'encontre de la CNAC. Enfin, il a acté 8 désistements.

|  | Confirmation par le juge administratif | Annulation par le juge administratif | TOTAL |
|--|--|--------------------------------------|-------|
| Autorisations/avis favorables délivrés par la CNAC | 26                                     | 4                                    | 30    |
| Refus/avis défavorables délivrés par la CNAC       | 9                                      | 15                                   | 23    |
| Irrecevabilité                                     | 3                                      | 0                                    | 3     |
| TOTAL  | 38                                     | 19                                   | 57    |

Enfin, le Conseil d'Etat a rendu 7 décisions sur le fond: la Haute juridiction a annulé 2 arrêts rendus par les cours administratives d'appel de Marseille et de Bordeaux et

rejeté 5 pourvois, ce qui a conduit à la confirmation d'autant d'arrêts de cours administratives d'appel.

## Process de délivrance d'une AEC





POUR  
APPROFONDIR

## Focus n° 1:

# Zéro Artificialisation Nette

## L'impératif de sobriété foncière amène les porteurs de projet à repenser leur utilisation des sols.

**La consommation d'espaces nouveaux est équivalente à trois terrains de rugby par heure en France, soit 21 310 hectares<sup>6</sup> en 2021.**

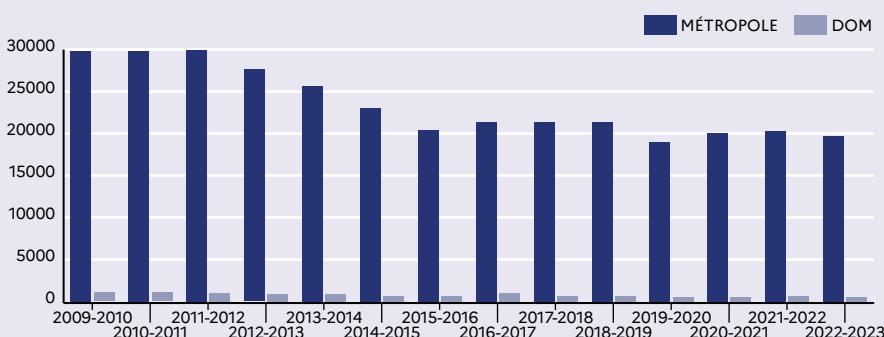
Un sol artificialisé n'absorbant plus de dioxyde de carbone, la lutte contre l'artificialisation des sols représente un enjeu majeur pour limiter le réchauffement climatique. C'est pourquoi dès 2021, la loi dite « Climat et résilience<sup>7</sup> » fortement inspirée par les propositions de la Convention citoyenne pour le climat, a fixé un **objectif national de zéro artificialisation nette à l'horizon 2050**.

La loi « Climat et résilience » permet de concilier d'une part la bonne prise en compte de l'impact environnemental des constructions et aménagement des sols, et d'autre part les besoins des territoires en matière de logements, d'infrastructures et d'activités. Ainsi, a été posé un premier objectif intermédiaire de réduction par deux de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) d'ici 2030 par rapport à la consommation mesurée entre 2011 et 2020.

**Article 215 de loi « Climat et résilience » ZAN et aménagement commercial:** Cet objectif intermédiaire se décline en matière d'aménagement commercial à l'article 215 de la loi « Climat et résilience », qui introduit un **principe général d'interdiction d'octroi d'autorisation d'exploitation commerciale pour tout projet engendrant artificialisation des sols** tout en prévoyant la possibilité pour certains types de projets de bénéficier d'un régime dérogatoire. L'article L. 752-6 du code de commerce a précisé ce principe général. Les objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols sont certes suivis à l'échelle du document de planification, mais depuis le 15 octobre 2022, les commissions d'aménagement commercial doivent, examiner le critère de l'artificialisation en sol, pour toute nouvelle demande d'AEC.

Pour ce faire les commissions d'aménagement commercial se réfèrent à la définition du processus d'artificialisation des sols inscrite dans la loi « Climat et résilience ». Ainsi, elles analysent les effets d'un projet sur les fonctions écologiques du sol (en particulier sur ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que sur son potentiel agronomique) pour déterminer si celles-ci sont altérées durablement ou non, et en cas de besoin, appliquer le nouveau régime d'octroi d'AEC pour les projets artificialisants.

### Consommation annuelle d'espaces naturels, agricoles et forestiers (en ha)



Source: CEREMA – Données de consommation d'espaces 2009 – 2022.

Méthodologie: Les NAF sont la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers.

Avec cet objectif, est désormais interdite toute artificialisation nette des sols sur une période donnée. En revanche l'artificialisation de

nouveaux espaces reste possible sous condition de renaturation à proportion égale d'espaces artificialisés.

6 – Synthèse 2023 de l'Observatoire de l'artificialisation des sols.

7 – Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

## Le ZAN et la CNAC: de l'examen de l'imperméabilisation à celui de l'artificialisation des sols

Dès 2014, la loi relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises (dite loi ACTPE<sup>8</sup>) avait intégré deux critères d'examen des projets d'AEC qui rejoignent aujourd'hui en partie les enjeux portés par la loi « Climat et résilience » de 2021 en matière de diminution de la consommation des ENAF et de lutte contre l'artificialisation des sols: la consommation économe de l'espace, notamment en termes de stationnement, ainsi que l'imperméabilisation des sols inclus dans le critère plus large de la « qualité environnementale du projet ». Ainsi, bien avant la mise en œuvre du ZAN, la CNAC examinait déjà les demandes d'AEC sous l'angle de la consommation économe des espaces naturels agricoles ou encore des moyens mis en œuvre pour assurer la meilleure infiltration des eaux de pluie. Elle a donc joué un rôle précurseur en matière de prise en considération des fonctions écologiques des sols en refusant les projets les plus imperméabilisants. Néanmoins, la Commission a également poursuivi son rôle d'accompagnement des porteurs de projets, notamment en émettant un avis défavorable avec revoyure. Certains pétitionnaires ont ainsi pu revenir directement devant la Commission, avec des projets améliorés notamment sur l'aspect imperméabilisation des sols, conformément aux attentes de la Commission. Dans le cadre de cette procédure, sur les 21 projets revus en 2023, 17 ont reçu un avis favorable. À compter du 13 octobre 2022, soit à la date de publication du décret d'application de la loi

Climat et résilience<sup>9</sup>, la CNAC a systématiquement analysé sous l'angle de l'artificialisation des sols les projets d'aménagement commercial dont le permis de construire avait été déposé à compter de cette date. L'année 2023 a donc été marquée par les premiers avis et décisions de la Commission qui prennent en compte le nouveau critère de l'artificialisation des sols. En effet, la CNAC s'est pleinement saisie de son rôle relatif à la lutte contre l'artificialisation des sols en matière d'aménagement commercial en veillant à ce que les porteurs de projets intègrent les nouvelles dispositions issues de l'article L. 752-6 du code de commerce dans leurs demandes d'AEC. Tout d'abord, la CNAC s'est approprié l'analyse des conditions de fond prévues, en appréciant le caractère artificialisant d'un projet, le type de projet pouvant bénéficier d'une dérogation<sup>10</sup> et la satisfaction des deux critères cumulatifs<sup>11</sup> ainsi que d'un des critères alternatifs afin d'obtenir une dérogation conformément aux dispositions de l'article L. 752-6 du code de commerce.

- En 2023, sur un total de 181 dossiers examinés au fond par la Commission, 38 d'entre eux étaient susceptibles d'induire une artificialisation des sols de 117 625 m<sup>2</sup>. Toutefois, la CNAC a veillé au respect des conditions dérogatoires en autorisant les projets au vu de l'ensemble des critères du code de Commerce et a autorisé 9 projets artificialisants pour 13 674 m<sup>2</sup> de surface de vente et 27 755 m<sup>2</sup> de sols artificialisés.
- Par ailleurs, en 2023, la Commission a rejeté pour lacunes persistantes certaines demandes d'AEC au motif que les porteurs de projets ne précisait pas dans leurs dossiers de demande et leurs analyses d'impact les effets du projet en termes d'artificialisation des sols malgré les demandes répétées du service instructeur<sup>12</sup>.
- La Commission a également été amenée à se prononcer sur des points de procédure, notamment sur la carence des secrétariats de certaines CDAC à saisir le préfet<sup>13</sup> afin qu'il rende son avis conformément aux dispositions prévues aux articles R. 752-10-1 et R. 752-13 du code de commerce pour les projets artificialisant d'une

En 2023, la CNAC a refusé 29 projets qui auraient eu pour effet d'engendrer une artificialisation de

89 870 m<sup>2</sup>

soit environ 13 terrains de rugby.

8 – Loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises.

9 – Décret n°2022-1312 du 13 octobre 2022

10 – P 04 765 33 22R, 8 juin 2023: La CNAC a rendu un avis défavorable pour un projet artificialisant qui de par sa nature, ne rentre pas dans la typologie des équipements commerciaux pouvant bénéficier de la dérogation.

11 – P 04 896 972 23R, 26 octobre 2023: Refus de dérogation au regard du respect du critère de l'insertion du projet en continuité urbaine.

12 – P 04 652 35 22R, 17 mai 2023; P 04 658 27 22R, 17 mai 2023.

13 – P 04 767 25 23R, 29 juin 2023.

surface de vente supérieure à 3 000 m<sup>2</sup> et inférieure à 10 000 m<sup>2</sup>. Bien que le contentieux administratif des projets engendrant artificialisation des sols n'en soit qu'à ses prémices, en 2023, le juge

administratif a confirmé les avis défavorables rendus par la CNAC pour les projets qui accroissent l'imperméabilisation des sites d'implantation<sup>14</sup>.

## Comment la CNAC examine-t-elle un dossier engendant l'artificialisation des sols ?

1. La CNAC examine si un projet a pour effet d'engendrer une artificialisation des sols au regard de la définition prévue à l'article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme.
2. La CNAC examine si le porteur de projet a formulé une demande de dérogation pour artificialiser.
3. Le cas échéant la CNAC vérifie si le projet a fait l'objet d'un avis conforme ou non conforme du Préfet.
4. Pour les projets d'une surface de vente supérieure à 3 000 m<sup>2</sup> et inférieure à 10 000 m<sup>2</sup>, la CNAC vérifie si le dossier transmis par la CDAC comporte l'avis conforme du préfet et si celui-ci satisfait aux conditions procédurales prévues aux articles R. 752-10-1 et R. 752-13 du code de commerce.
5. L'avis conforme du Préfet est rendu au vu des critères dérogatoires avancés par le porteur de projet dans le cadre de sa demande d'AEC, en vérifiant si le projet respecte bien les deux critères cumulatifs ainsi que l'un des critères alternatifs.

### Types de projets pouvant bénéficier d'une dérogation:

- Création d'un magasin ou d'un ensemble commercial d'une surface de vente inférieure à 10 000 m<sup>2</sup>;
- Extension d'un magasin ou d'un ensemble commercial d'une surface de vente totale de 10 000 m<sup>2</sup>;
- Extension de la surface de vente d'un magasin ou d'un ensemble commercial limitée à 1 000 m<sup>2</sup> lorsqu'il a déjà atteint ou qu'il atteindra 10 000 m<sup>2</sup> de surface de vente.

### Les critères dérogatoires au principe de non artificialisation des sols:

#### 2 critères cumulatifs:

- Insertion en continuité des espaces urbanisés dans un secteur au type d'urbanisation adéquat;
- Caractérisation des besoins du territoire.

### Au moins l'un des critères alternatifs suivants:

- Insertion du projet dans le secteur d'intervention d'une opération de revitalisation de territoire dans un quartier prioritaire de la politique de la ville;
- Insertion du projet dans une opération d'aménagement au sein d'un espace déjà urbanisé, afin d'améliorer notamment la mixité fonctionnelle du secteur concerné;
- 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;
- Insertion au sein d'un secteur d'implantation périphérique ou d'une centralité urbaine identifiée dans le DOO du SCoT ou au sein d'une zone d'activité commerciale délimitée dans le règlement du PLUi entrés en vigueur avant la loi Climat et résilience.

14 – Un projet qui accroît l'imperméabilisation du site concerné justifie un avis défavorable de la CNAC (CAA Nancy, 16 novembre 2023, N°21NC02588; CAA Marseille, 12 décembre 2023, N°22MA01258). De tels projets ne sauraient être autorisés par le juge administratif (CAA Toulouse, 13 juillet 2023, N°21TL03590). Au contraire, et dès lors qu'un projet n'accroît pas l'imperméabilisation du site concerné, le juge administratif considère que ce projet ne met pas en cause l'objectif de développement durable posé par le code de commerce (CAA Douai, 2 février 2023, N°21DA02768; CAA Bordeaux, 8 novembre 2023, N° 21BX01180).

En 2023, les cours administratives d'appel n'ont pas encore eu à se prononcer sur le critère de l'artificialisation. Néanmoins, selon une jurisprudence constante, le juge administratif valide les avis ou décisions fondés sur la lutte contre

l'imperméabilisation des sites<sup>15</sup>. Ainsi, les juridictions administratives se positionnent généralement en faveur de projets acceptés par la Commission au motif qu'ils augmentent (même légèrement) la perméabilité de l'assiette foncière<sup>16</sup>

et/ou qu'ils augmentent ou créent des espaces verts<sup>17</sup>. La plantation d'arbres ou l'installation de panneaux photovoltaïques<sup>18</sup> sont également favorablement appréciées par le juge administratif.

## Des initiatives émergentes

L'objectif légitime de lutte contre l'artificialisation des sols impose des contraintes supplémentaires notamment en termes d'accès au foncier. Cependant, le ZAN ne va pas à l'encontre du nécessaire développement commercial et de toute nouvelle construction mais oblige à repenser les différentes manières de gérer un foncier qui deviendra de plus en plus rare. En 2023, la CNAC a particulièrement relevé deux alternatives à l'artificialisation des sols : d'une part, la recherche de mixité fonctionnelle et la préférence pour une densification de surfaces déjà urbanisées, et d'autre part, la reprise des friches.

### Densification urbaine et mixité fonctionnelle

En 2023, l'accent est mis sur les projets permettant de favoriser l'utilisation de surfaces déjà artificialisées par la **densification urbaine et de recherche de mixité fonctionnelle**.

Toutefois, encourager cette densification implique également, en termes d'acceptabilité sociale, de favoriser la qualité urbaine et un certain retour de la nature dans les villes.

La recherche de mixité fonctionnelle à l'échelle du bâtiment ou de la parcelle, en rapprochant diverses fonctions urbaines et en optimisant le foncier, permet un développement commercial respectueux des enjeux de lutte contre l'artificialisation de sols. Plusieurs dossiers visaient à rechercher et à favoriser la construction de bâtiments sur plusieurs niveaux, avec à la fois des commerces, mais également des logements, des bureaux ou divers équipements.



La Commission a relevé que la mixité fonctionnelle présente plusieurs avantages au niveau du territoire. Elle permet d'optimiser l'usage des parcs de stationnement en jouant sur leur période d'occupation : journée en semaine pour les bureaux, soirée pour les logements, occupation maximale la journée en week-end

pour les commerces. Par ailleurs, le rapprochement de diverses fonctions urbaines limite de facto les déplacements et permet ainsi de réduire les émissions de gaz à effet de serre.

En 2023, la CNAC a réservé un avis favorable à ce type de projets : certains favorisaient la mixité fonctionnelle à l'échelle du site d'implantation (bâtiments prévoyant à la fois des logements, des bureaux et des commerces) tandis que d'autres projets s'inscrivaient dans le cadre plus large d'opérations de requalification de quartiers entiers et étaient ainsi réalisés en concertation avec les collectivités locales (OIN<sup>19</sup>, OAP<sup>20</sup>, PUP<sup>21</sup>...).

### Utilisation de friches et de locaux vacants

La reprise de friches permet de ne pas consommer d'ENAF et, à ce titre, constitue également un moyen d'atteindre l'objectif du ZAN. La transformation d'une friche, bâtie ou non, en commerce permet de répondre à deux enjeux de l'aménagement commercial : celui de la gestion économe de l'espace et celui de l'animation de la vie urbaine et rurale.

Face à la contrainte du foncier découlant du ZAN, la reprise de

15 – Un projet est considéré vertueux lorsqu'il réduit l'imperméabilisation d'un site (CAA Douai, 30 janvier 2023, N°21DA01285).

16 – CAA Douai, 9 mars 2023, N° 21DA01850.

17 – Le juge administratif valide les autorisations accordées par la CNAC lorsqu'un projet accroît la proportion d'espaces verts (CAA Nancy, 17 juillet 2023, N°21NC03359 ; CAA Douai, 5 juillet 2023, N°21DA02425).

18 – CAA de Nantes, 10 mars 2023, N°21NT03693 ; CAA Douai, 9 mars 2023, N°21DA01850 ; CAA Nancy, 6 juin 2023, N°20NC02868.

19 – Opération d'Intérêt National (P 04832 13 23R, 29 juin 2023).

20 – Orientation d'Aménagement et de Programmation (P 04638 31 22R, 4 mai 2023).

21 – Projet Urbain Partenarial (P 04899 69 23R, 9 novembre 2023).

friches a très vite été identifiée comme une bonne alternative tant par les porteurs de projets que par les pouvoirs publics. Néanmoins, le réemploi d'un bien immobilier inoccupé (local vacant) ne peut se faire sans aménagements ou travaux préalables.

Le potentiel des friches industrielles demeure sous-exploité vis-à-vis de l'objectif de « zéro artificialisation nette » fixé par le Gouvernement. En 2023, 170 000 ha de friches industrielles<sup>22</sup> restent inexploités en France.

Ainsi, plusieurs outils visent à favoriser la reprise de friches, notamment :

- En 2021-2022 dans le cadre du **plan France relance**, un **fonds** de 650 millions d'euros pour le **financement d'opérations de recyclage des friches et de reconversion des friches polluées**.
- La mise en place par le CEREMA de **Cartofriches**, site internet dédiée à l'inventaire national des friches disponibles.

# 170 000 hectares

Estimation de la surface des friches industrielles en France en 2023.

Cela représente près de 2 fois la taille de Paris ou un peu plus que la superficie de Nîmes.

En 2023 et comme les années précédentes, la Commission a veillé à la fois, à ce que les porteurs de projets respectent les dispositions de l'article R. 752-6 du code de commerce et recensent les friches existantes, mais également à ce que la réalisation d'un projet ne génère pas de nouvelle friche, tout en relevant systématiquement les projets visant à résorber une friche. À ce titre, la CNAC a rendu 18 avis et

décisions favorables pour des projets réhabilitant des friches. Quant au juge administratif, il apprécie, comme les années précédentes, la reprise de friches au cas d'espèce<sup>23</sup>.



22 – Questions écrite n° 01985 au SÉNAT au Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires 2022.

23 – Un projet qui entraînerait l'imperméabilisation de plus de la moitié du terrain d'assiette du projet, mais qui permettra cependant de revaloriser un site en friche, doit être autorisé par la CNAC (CAA Douai, 27 avril 2023, N°20DA01504). Plus largement, le juge administratif a validé un avis favorable de la CNAC qui concernait un projet qui ne consomme aucun espace supplémentaire et qui doit permettre de résorber une friche commerciale (CAA Bordeaux, 6 avril 2023, N°21BX02519). De tels projets sont jugés comme ayant un effet positif sur l'aménagement du territoire par le juge administratif (CAA Douai, 7 avril 2023, N°20DA01504; CAA Nancy, 6 juin 2023, N°20NC02868; CAA Versailles, 24 juin 2023, N° 21VE02079).

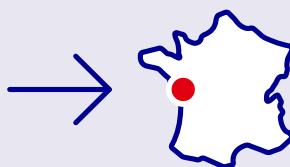
## Focus n° 2 :

# Les producteurs locaux

### Qu'est-ce qu'un produit local ?

L'INSEE définit un produit local comme une marque dont au moins 50 % du chiffre d'affaires est réalisé dans une région française. En revanche, l'approche des produits locaux par les consommateurs<sup>24</sup> est différente et repose sur 3 critères cumulatifs :

1. Un produit fabriqué dans ma région
2. Un produit artisanal
3. Un produit vendu en circuit court



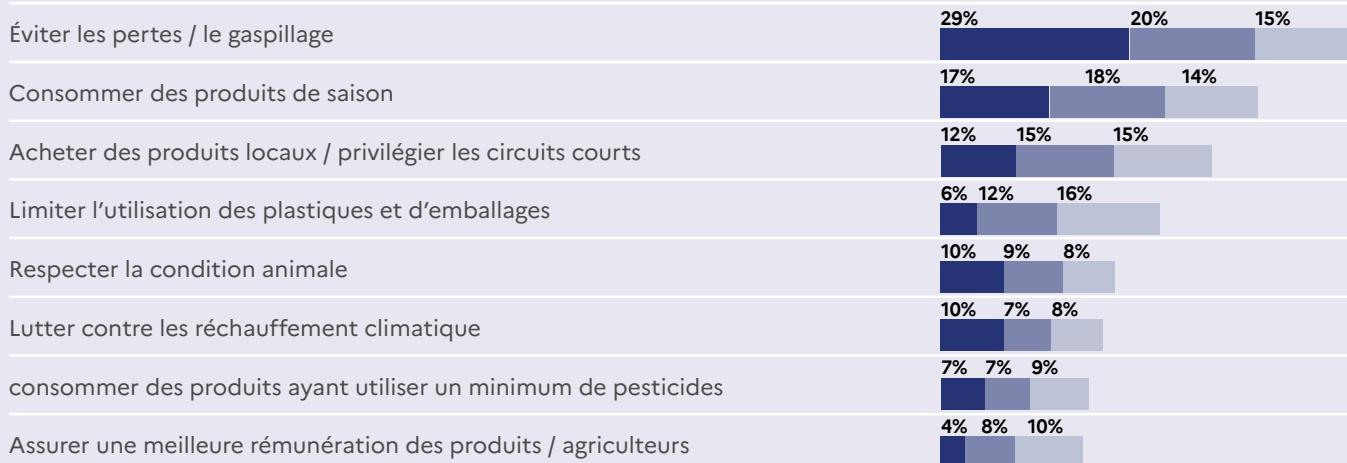
51 % des français souhaitent que les grandes et moyennes surfaces leur proposent des produits locaux<sup>25</sup>. Ainsi, il apparaît que le faible nombre de kilomètres parcourus par le produit et le lien quasi direct entre le producteur et le consommateur

sont source de transparence et de confiance pour les consommateurs français. « Bien consommer » des produits de qualité dont l'origine est connue rassure les consommateurs tout en ayant un effet levier permettant de développer une offre responsable.

Le développement de ce marché, attendu tant par les consommateurs que par l'ensemble des acteurs économiques, n'a pas fléchi, même si celui-ci est plus ou moins marqué selon les régions<sup>26</sup>.

### Les 3 engagements que les consommateurs jugent les plus importants

■ En premier ■ En deuxième ■ En troisième



Source : Baromètre des produits biologiques en France 2022 – L'ObSoCo

24 – « L'offre locale en grande distribution », Octobre 2022 (Les rapports et publications - IRI (iriworldwide.com))

25 – « L'offre locale en grande distribution », Octobre 2022 (Les rapports et publications - IRI (iriworldwide.com))

26 – « La consommation de produits locaux : de l'héritage à la richesse productive », Emily MAYER et Philippe GOETZMANN, 20 janvier 2023 (jean-jaures.org)

Les articles L.752-6 et R.752-6 du code de commerce mentionnent la valorisation des productions locales comme l'un des critères d'appréciation des effets d'un projet en matière de protection des consommateurs. Consciente de l'engouement des consommateurs pour les produits locaux français, la Commission encourage les projets favorisant les circuits courts. Les cours administratives d'appel s'inscrivent dans la même logique; à titre d'exemple, la CAA de Bordeaux a confirmé un avis favorable de la CNAC qui avait considéré que le projet d'extension de la surface de vente d'un supermarché, visait, après démolition reconstruction, à améliorer le confort de la clientèle et à proposer une gamme de produits diversifiés incluant le recours à des producteurs locaux. En l'espèce, il était prévu un stand de vente des producteurs locaux directement aux consommateurs et le pétitionnaire faisait de surcroît valoir qu'il avait conclu des partenariats avec des producteurs locaux<sup>27</sup>.

22 %

des avis/décisions favorables émis par la Commission en 2023, relèvent le respect du critère de la valorisation des producteurs locaux.

Cela concerne 40 des 181 dossiers de demande d'AEC.

## Que proposent les enseignes dans le cadre des demandes d'AEC?

À l'échelle nationale, tous les projets analysés en CNAC attestent de l'engagement des grandes enseignes envers les producteurs locaux, et plus particulièrement dans le secteur alimentaire.

Des chartes, notamment « producteur commerçant » ou « Meilleur quand c'est local » ainsi que des contrats tripartites visent à favoriser la commercialisation de produits issus du circuit court tout en nouant des liens pérennes avec des PME et des producteurs locaux. Différents critères sont retenus et notamment celui de produits fabriqués ou transformés dans un rayon de X kilomètres et dont la matière principale est d'origine française.

Certaines enseignes organisent des rencontres entre consommateurs et producteurs ou recueillent les besoins de leur clientèle via des formulaires en ligne.



La CNAC a constaté que les grandes enseignes avaient toutes des stratégies nationales de valorisation des producteurs locaux. Cependant, leur mise en œuvre ne peut être optimisée sans une adaptation au cas par cas, au niveau territorial. Ainsi

chaque dossier de demande d'AEC examiné par la Commission fait état des partenariats locaux existants ou projetés. À titre d'exemple, on peut citer:

- L'installation d'un marché des producteurs locaux sur le parking d'un supermarché (Avis P 04530 21 21N, CNAC du 19 janvier 2023);
- La mise en place d'une serre de 365 m<sup>2</sup> pour la production des fruits et légumes destinés à être vendus par le supermarché (Avis P 04538 82 21N, CNAC du 19 janvier 2023);
- La mise en vente dans une jardinerie des produits à la cueillette ramassés par les clients et offres de cultures et plants élevés sur place (Décision D 04835 13 23RD01, CNAC du 8 juin 2023);
- La création d'espaces dédiés aux produits locaux au sein d'un supermarché (Avis P 0429 38 23R01/02/03, CNAC du 26 octobre 2023).

## Le potentiel croissant des produits locaux dans le secteur de l'agroalimentaire

86 %

des fournisseurs et 25 % des références en grandes et moyennes surfaces (GMS) sont des marques locales.

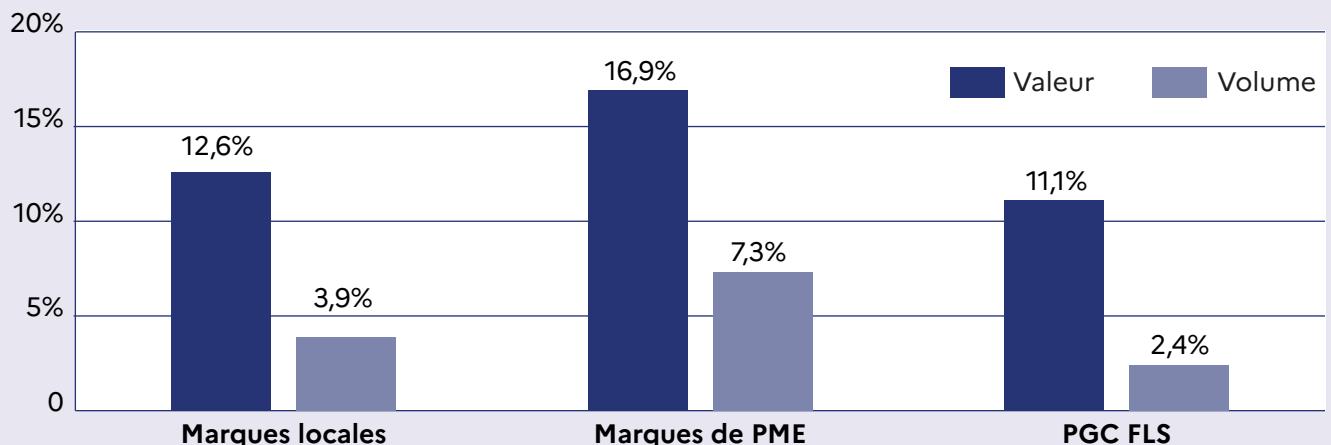
Par ailleurs, elles réalisent 21 % du chiffre d'affaires des produits de grande consommation (PGC)<sup>28</sup>

27 – CAA Bordeaux n° 21BX01180 en date du 8 novembre 2023

28 – Fédération du commerce et de la grande distribution – Octobre 2022

## Évolution des ventes de PGC FLS de marques locales entre 2019 et 2022

En % des variations en volume et en valeur



## Quels enjeux à venir pour ces produits locaux ?

**En milieu urbain, certains produits locaux ont contribué à l'animation de la vie urbaine et à la revitalisation des centres villes:** cette envie de circuit court associée à des moments de convivialité a donné naissance au concept des nouvelles halles gourmandes, par exemple l'ancienne Cartoucherie à Toulouse. Elles réunissent des commerçants indépendants au sein d'un même espace conçu pour valoriser produits locaux et commerces de proximité. Ce nouveau modèle de halles associant animation et dégustations permet de créer de nouveaux lieux de vie.

**En milieu rural, « le comptoir de campagne » apparaît:** ce concept s'articule autour d'une épicerie locale, d'un espace bistrot et des services (La Poste, une cordonnerie, une offre de couture, etc....). **Le concept permet de réintégrer en ruralité l'accès aux services et de soutenir l'économie locale.**

**Le principal enjeu à venir consiste à rendre accessible au plus grand nombre le « mieux consommer »:** c'est pourquoi, dès à présent, afin de répondre aux nouvelles exigences des consommateurs, les enseignes

de hard discount augmentent leurs références de produits locaux. Dans un modèle différent, le regroupement entre coopératives agricoles et producteurs a permis l'émergence de nouvelles enseignes spécialisées dans les circuits courts: celles-ci ouvrent sur des surfaces de vente équivalentes à celles des supermarchés et 50 % de leur surface de vente est consacrée aux produits frais. **Le développement de la consommation locale constitue un levier de réindustrialisation et de création d'emplois.** À ce titre, en 2023, la Commission nationale a constaté que la valorisation des productions locales passait nécessairement par la bonne prise en compte des besoins des consommateurs mais également par une solide et étroite collaboration entre acteurs agricoles, industriels, distributeurs, restaurateurs et élus. De plus, face à l'augmentation des coûts de transport, il semble opportun de réfléchir collectivement à une production redéployée sur le territoire et assurée par des unités de taille réduite mais plus nombreuses.



Conception graphique:  
Studio de création et de conception graphique du Sircom – mai 2024