



Rapport d'activité 2017

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

DGe
DIRECTION GÉNÉRALE
DES ENTREPRISES

Le mot du Président



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

En présentant ce rapport d'activité pour 2017 je voudrais préalablement rendre hommage à mon prédécesseur et ami Michel VALDIGUIE. D'abord, parce que c'est lui qui a présidé l'activité de la CNAC durant cette année et les résultats positifs qui se dégagent sont l'aboutissement de son action au service d'un urbanisme commercial équilibré entre la protection de l'environnement, la défense du consommateur et les impératifs d'un aménagement du territoire consacré au bien commun. Ensuite, parce qu'au cours des trois ans de sa présidence, il a su donner à notre commission un élan nouveau grâce à sa rigueur, à sa disponibilité et à son humour, dont, avec l'ensemble de mes collègues, j'ai été le témoin. Ainsi a été créée une ambiance à la fois détendue et studieuse qui rendait nos réunions agréables. Depuis mon élection, en mai 2018, j'essaie de m'inspirer de son exemple.

Je souhaiterais également féliciter les services de la direction générale des entreprises qui préparent nos travaux en instruisant les affaires dont nous sommes saisis et qui font preuve d'une grande réactivité face aux multiples recours présentés devant notre commission. On peut espérer qu'à l'avenir, des moyens pourront être dégagés pour assurer le suivi des décisions que nous prenons et des avis que nous rendons. Il y va de notre crédibilité, tant vis-à-vis des porteurs de projets et des requérants que du public.

Enfin, j'adresse un grand merci à mes collègues, d'abord pour la confiance qu'ils m'ont accordée et surtout l'implication forte qui est la leur, qui permet de créer cette intelligence collective qui confère à notre Commission sa légitimité et son efficacité.

Jean GIRARDON

SOMMAIRE



1 Ce qu'il faut savoir avant de passer devant la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC)

Page 7

2 Comment la CNAC applique-t-elle les critères légaux pour apprécier les projets ?

Page 15

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

Page 45

4 Les faits marquants 2017 et actualités 2018

Page 71



Séance de la CNAC du 29 mars 2018

1^{ère} Partie

Ce qu'il faut savoir pour passer devant la Commission nationale d'aménagement commercial CNAC

Copyright de la photo : Xavier Schewebel

Légende de la photo (de gauche à droite) :

DGE : Isabelle RICHARD, Hélène DEREUX, Olivier MEUNIER

CNAC : Michel VALDIGUIE (président jusqu'en mai 2018), Aude DUFOURMANTELLE (membre titulaire jusqu'en mai 2018), Razy HAMMADI (membre titulaire jusqu'en mai 2018), Alain BODON (membre titulaire jusqu'en mai 2018), Pierre-Étienne BISCH (membre titulaire), Michèle HOURT-SCHNEIDER (membre titulaire), Marie-Christine SOULIE (membre suppléant), Corinne CASANOVA (membre titulaire), Jean GIRARDON (nouveau président de la CNAC).

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

A. La saisine de la CNAC

• Les personnes admises à saisir la CNAC

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

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

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

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

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

En 2017, **la Commission a déclaré irrecevables 19 recours** dont 13 présentés par des sociétés ne justifiant pas d'une activité économique exercée dans la zone de chalandise.

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

• Le délai de recours

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

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

En 2017, la CNAC a été saisie de 2 recours tardifs, déclarés irrecevables.

• L'obligation de notifier son recours

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

En 2017, la CNAC n'a pas enregistré de recours pour défaut d'accomplissement par les requérants de cette formalité prévue à l'article R. 752-32 du code de commerce.

Les 4 derniers recours déclarés irrecevables l'ont été en raison d'un défaut d'intérêt pour agir (2 recours), d'une demande de modification substantielle sur une AEC périmée et d'une erreur de procédure le pétitionnaire présentant une demande de PC valant AEC alors que les travaux sont terminés.

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

Désistement = retrait du recours

Le requérant retire son recours, c'est-à-dire qu'il en dessaisit la CNAC. C'est comme si le recours n'avait jamais été formé.

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

Non-lieu à statuer

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

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

Renonciation à projet

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

B. L'instruction des recours

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

La Commission ne dispose pas de services propres. Le secrétariat de la Commission « *est assuré par les services du ministre chargé du commerce* »¹, plus précisément par le bureau de l'aménagement commercial de la Direction générale des entreprises² (DGE) animé par Hélène DEREUX (chef du bureau) et Brigitte SICA (adjointe de la chef du bureau). Le commissaire du Gouvernement auprès de la Commission est le directeur général des entreprises ou son représentant. A la date de publication du rapport d'activité, il s'agit des quatre hauts fonctionnaires suivants : Nicolas LERMANT (chef du service du tourisme, du commerce, de l'artisanat et des services - STCAS), Renaud RICHE (adjoint du chef du STCAS), Isabelle RICHARD (sous-directrice du commerce, de l'artisanat et de la restauration - SDCAR) et Laurent WEILL (adjoint de la sous-directrice SDCAR).

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

² Ministère de l'économie et des finances

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

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

A la date de publication du rapport d'activité, 9 chargés de mission élaborent les rapports d'instruction au sein du bureau de l'aménagement commercial de la DGE : Céline ALAYA, Karima BENALI-KERROUMI, Anne-Marie BERTHIER, Christelle BIRSKI, Chloé LE ROUVREUR, Emmanuel MARC, Olivier MEUNIER, Isabelle MOISANT, Karine PORTELLI. Ils répondent également aux questions juridiques envoyées par les secrétariats des commissions départementales d'aménagement commercial.

Le bureau de l'aménagement commercial dispose également d'un greffe composé de 4 personnes : Laurence CAZEAUX, Alexandra PATTU, Marie-Denise RAPHAN, Sabine SEBILLE, joignables à l'adresse fonctionnelle : greffe-cnac.dge@finances.gouv.fr

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

Le projet ne doit pas être substantiellement modifié entre son passage devant la CDAC et son passage devant la CNAC car **la CNAC examine le projet qui a été soumis en premier ressort à la commission départementale d'aménagement commercial.**

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

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

Toutefois :

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

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

C. La présentation de dossiers complets

La liste des pièces constitutives du dossier du pétitionnaire est codifiée aux articles R. 752-6 et R. 52-7 du code de commerce.

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

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

Les lacunes des dossiers portent le plus souvent sur :

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

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

D. Le déroulement des séances

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

• Les auditions

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

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

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

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

- **Les avis des ministres**

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

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

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

- **Le délibéré**

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

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

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

La CNAC a adopté un règlement intérieur en décembre 2015. Ce règlement était joint au rapport d'activité de 2015.

E. La communication des avis et décisions

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

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

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



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

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

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

F. La dématérialisation croissante de la procédure

- **La saisine**

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

- **L'instruction**

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

- **La séance**

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



Séance de la CNAC du 29 mars 2018

2^{ème} Partie

**Comment la CNAC applique-t-elle les critères légaux
pour apprécier les projets ?**

Copyright de la photo : Xavier Schewebel

Légende de la photo (de gauche à droite) :

Alain BODON (membre titulaire jusqu'en mai 2018), Pierre-Étienne BISCH (membre titulaire),
Michèle HOURT-SCHNEIDER (membre titulaire), Marie-Christine SOULIE (membre suppléant), Corinne CASANOVA (membre titulaire).

Depuis la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 (dite LME), les commissions d'aménagement commercial examinent les projets au vu de critères relatifs à l'aménagement du territoire, au développement durable et à la protection des consommateurs : *« Il n'appartient pas à la Commission nationale d'aménagement commercial d'apprécier la densité commerciale des surfaces soumises à autorisation commerciale dans le secteur »*³.

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

Cette nouvelle version de l'article L. 752-6 étant entrée en vigueur le 18 décembre 2014, les décisions et avis de la CNAC de 2017 ont été rendus au vu de ce texte.

Cependant, les arrêts rendus en 2017 par le Conseil d'Etat et les cours administratives d'appel, cités dans la présente partie, examinaient la légalité de décisions que la CNAC a rendues en application, pour deux tiers d'entre elles environ, de l'ancienne version de l'article L. 752-6.

A. Principes généraux

• Aménagement commercial et urbanisme

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

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

La CNAC se prononce au vu des critères de l'article L. 752-6, à l'exclusion de toutes autres dispositions issues de législations distinctes :

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

³ CAA Bordeaux, 28 décembre 2017, n° 15BX02807

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

⁵ CE, 2 mars 2015, n° 358179

- **La procédure devant la CNAC**

La Commission nationale d'aménagement commercial n'est :

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

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

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

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

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

En 2017, aucun de ses avis et décisions n'a été censuré par manque de motivation par la juridiction administrative. La Commission nationale n'est pas tenue à une motivation exhaustive au regard de l'intégralité des critères d'appréciation des projets :

*« Si, eu égard à la nature, à la composition et aux attributions de la Commission nationale d'aménagement commercial, les décisions qu'elle prend doivent être motivées, cette obligation n'implique pas que la Commission soit tenue de prendre explicitement parti sur le respect, par le projet qui lui est soumis, de chacun des objectifs et critères d'appréciation fixés par les dispositions législatives applicables ; qu'en l'espèce, la Commission nationale a satisfait à cette obligation. »*⁷

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

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

*« Il ne résulte d'aucune disposition législative ou réglementaire ni d'aucun principe que les décisions de la CNAC doivent comporter des mentions attestant du respect de la règle du quorum, ou de l'envoi dans les délais de l'ordre du jour et des documents nécessaires à ses délibérations ; ainsi le moyen tiré de l'irrégularité de la décision attaquée au regard de l'article R. 752-49 du code de commerce ne peut qu'être écarté. »*⁸

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

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

⁶ CE, 17 avril 2015, n° 374325

⁷ CE, 11 février 2015, n° 370329

⁸ CE, 2 mars 2015, n° 358179

1. La compatibilité avec le SCoT ou le PLUi

Code de commerce, article L. 752-6

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

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

« Les autorisations commerciales et les autorisations délivrées en application du code de l'urbanisme relèvent de législations distinctes et sont régies par des procédures indépendantes »⁹.

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

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

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

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

*« Considérant que les requérants soutiennent que le projet autorisé serait incompatible avec le schéma de cohérence territoriale (SCoT) de l'agglomération lyonnaise dans la mesure où son document d'orientations générales (DOG) fixe notamment comme objectif de " veiller à une meilleure insertion urbaine (...), rechercher une proximité urbaine et plus de mixité fonctionnelle " et précise à ce titre que " la localisation des pôles commerciaux dans des zones d'activités, surtout lorsqu'elles sont éloignées des tissus urbains et des centres, ne doit, en règle générale, pas être autorisée " ; qu'il ressort toutefois des pièces du dossier que si le projet en cause est éloigné de près de 2 km du centre-bourg de T***, commune qui n'est pas identifiée comme un pôle à développer, il est installé dans une zone urbanisée, présente une taille modeste à l'échelle de l'agglomération lyonnaise et répond, par ailleurs, à d'autres objectifs fixés par le DOG, notamment en termes de réhabilitation de friches ; que, par suite, le moyen tiré de ce que le projet serait incompatible avec le schéma de cohérence territoriale de l'agglomération lyonnaise doit être écarté. »¹⁰*

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

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

⁹ CAA Douai, 2 février 2017, n° 15DA01239

¹⁰ CE, 26 janvier 2015, n° 370329

objectifs peuvent être pour partie exprimés sous forme quantitative, **il appartient aux commissions d'aménagement commercial non de vérifier la conformité des projets d'exploitation commerciale qui leur sont soumis aux énonciations des schémas de cohérence territoriale mais d'apprécier la compatibilité de ces projets avec les orientations générales et les objectifs qu'ils définissent.** »¹¹.

En 2017, la CNAC a ainsi apprécié favorablement la compatibilité de projets avec les documents d'urbanisme opposables :

- « Considérant que le projet est compatible avec le SCoT du G*** ; qu'à cet effet, le projet participera à maintenir la dynamique de la zone commerciale et à renforcer l'attraction commerciale de ce secteur, pour l'instant uniquement composé du magasin « I*** » et ayant été identifié dans le cadre du SCoT comme une **zone commerciale à développer** » (CNAC, 13 avril 2017, 3222D) ;
- « Considérant que le projet prendra place partiellement sur des parcelles naturelles ; qu'il entraînera donc une imperméabilisation des sols mais qu'une **dérogation a été accordée le 21 juillet 2015 au titre de l'article L. 142-5 du code de l'urbanisme après avis favorable de la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers** du 1er juillet 2015 » (CNAC, 27 avril 2017, 3215AS) ;
- « Considérant que le projet est compatible avec les documents d'urbanisme, et notamment avec le document d'orientations générales (DOG) du SCoT de la communauté d'agglomération de R***, qui précise que **l'offre commerciale doit être étoffée dans les communes rurales et qu'il convient de « favoriser le remplissage des dents creuses** » (CNAC, 11 mai 2017, 3253T) ;
- « Considérant que le projet s'implantera dans **une zone correspondant à un pôle périphérique privilégié pour l'accueil de commerces ne trouvant pas leur place en centre urbain** du fait de leur grande superficie ; que le SCoT y prescrit un développement par densification, restructuration ou extension ; que le projet répondra à cet objectif avec un développement qui s'accompagnera d'une dynamique d'optimisation de l'usage du foncier et d'extension limitée de l'hypermarché » (CNAC, 11 septembre 2017, 3345T) ;
- « Considérant que par la requalification d'une friche commerciale, il « **favorise la reconversion des bâtiments pour un usage commercial ou mixte** » comme préconisé par le SCoT du G*** » (CNAC, 7 décembre 2017, 3448T) ;
- « Considérant que le projet s'inscrit dans le développement d'une offre de proximité, qui répond à des besoins quotidiens ; qu'il s'implantera au cœur d'une zone d'habitat dense, en dehors d'une ZACom ; qu'il est par ailleurs compatible avec le Document d'orientation et d'objectifs du SCoT du G***, qui prévoit que les commerces répondant aux besoins quotidiens n'ont pas forcément vocation à s'implanter au sein des ZACom ; qu'en outre, **le projet s'inscrit dans la continuité de l'espace commercial existant, limitant ainsi l'étalement urbain, en adéquation avec le document d'urbanisme** » (CNAC, 21 décembre 2017, 3456T).

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

- « si le SCoT préconise quatre espaces « à privilégier pour l'accueil d'activités commerciales leaders », **il n'interdit pas la construction de centres commerciaux en dehors de ces zones.** Ainsi, le projet, qui répond avant tout à un besoin communal, doit être regardé comme répondant à l'objectif que se donne le document d'orientations générales intégré au SCoT, consistant à **rendre plus dynamiques et attractives les zones d'activités structurantes**, lieu du projet »¹² ;
- le projet consistant à transférer le magasin existant « **situé à une centaine de mètres plus au nord et d'une surface de 674 m² sur l'emplacement d'anciennes usines en en doublant la surface de vente pour la porter à 1 420 m², en prévoyant ainsi la reconversion d'une friche qui sera démolie est donc conforme à l'objectif d'optimisation foncière fixé par le SCOT.** Il ressort également du dossier de demande que la façade du bâtiment à construire, qui sera alignée avec le bâtiment voisin par souci de cohérence, sera revêtue de bardages de bois et que le terrain

¹¹ CAA Nantes, 8 mars 2017, n° 15NT01622

¹² CAA Bordeaux, 13 avril 2017, n° 15BX00029

d'assiette sera végétalisée. **Le bâtiment projeté répond donc aux exigences « d'image qualitative et cohérente en termes d'architecture, d'intégration urbaine et de paysage » fixées pour cette ZACOM.** Par suite, les sociétés requérantes ne sont pas fondées à soutenir que le projet n'est pas compatible avec les orientations et objectifs du SCOT de S*** »¹³.

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

- « Considérant que par sa dimension importante et son caractère excentré, dans une ville de 4 218 habitants ayant perdu près de 10 % de sa population depuis 1999, ce projet n'est pas compatible avec le SCOT de L*** ; que le document d'orientations générales de ce SCOT prescrit de consolider le pôle commerçant primaire de L*** et les centres-villes d'H***, L*** et C*** ; que le développement du commerce lié aux achats quotidiens doit s'inscrire au sein des centres-villes et centres-bourgs ou sur les zones commerciales déjà existantes ; **qu'une nouvelle implantation commerciale d'envergure de plus de 6 000 m² est proscrite sur le territoire** » (CNAC, 16 février 2017, 2448TR) ;
- « Considérant que selon le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) du projet de SCOT du Pays de L***, **il est recommandé de « redynamiser le centre-ville de L*** en privilégiant le développement d'une offre commerciale répondant aux besoins quotidiens et aux achats plaisirs tout en tenant compte des caractéristiques spécifiques des quartiers »** et « dans les secteurs de périphérie, privilégier le développement d'une offre complémentaire à celles des centralités, et notamment les commerces de biens lourds, peu compatibles à l'insertion urbaine » ; que le projet, situé en périphérie de L***, ne privilégiera pas une offre complémentaire à celle proposée dans le centre-ville mais plutôt une offre concurrente » (CNAC, 12 octobre 2017, 3369T).

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

« Considérant que la commune de S*** n'est pas couverte par un SCOT et que le projet est situé au sein d'un secteur rendu constructible après la date du 4 juillet 2003 ; qu'en application des articles L. 142-4 et L. 142-5 du code de l'urbanisme, une autorisation d'exploitation commerciale ne peut être délivrée pour ce projet, sauf en cas de dérogation délivrée après avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers ; que suite à l'avis défavorable de la commission précitée, le préfet de l'O*** a refusé d'accorder la dérogation prévue à l'article L. 142-5 du code de l'urbanisme, par arrêté en date du 13 avril 2017 ; qu'en conséquence, il n'y a plus lieu pour la commission nationale d'aménagement commercial de statuer sur ce projet, la demande de permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale étant vouée au rejet » (CNAC, 27 avril 2017, 3216D) ;

2. Les considérations d'aménagement du territoire

Code de commerce, article L. 752-6

La commission départementale d'aménagement commercial prend en considération :

1° En matière d'aménagement du territoire :

- a) La localisation du projet et son intégration urbaine ;
- b) La consommation économe de l'espace, notamment en termes de stationnement ;
- c) L'effet sur l'animation de la vie urbaine, rurale et dans les zones de montagne et du littoral ;
- d) L'effet du projet sur les flux de transports et son accessibilité par les transports collectifs et les modes de déplacement les plus économes en émission de dioxyde de carbone ;

• Localisation et intégration urbaine

La CNAC attache une grande importance à la bonne intégration urbaine des projets de création de magasins ou d'ensembles commerciaux. L'implantation en centre-ville ou en continuité du tissu

¹³ CAA Nancy, 23 novembre 2017, n° 16NC02552-16NC02553

urbain, la proximité de l'habitat ou l'implantation dans une zone d'activité commerciale et la bonne accessibilité par tous les modes de transport sont les principaux points de contrôle de la Commission au titre de l'aménagement du territoire.

A titre d'exemples, en 2017, la CNAC s'est prononcée favorablement sur les projets suivants :

- « Considérant que le projet, situé dans la zone du P***, valorisera l'entrée de ville de V*** tout en évitant l'étalement urbain ; qu'il évitera la création d'une friche industrielle par son implantation à la place des anciens chantiers K*** ; que le porteur de projet a d'ailleurs procédé à la destruction des bâtiments existants ; que cette opération s'inscrit dans la complémentarité des activités déjà existantes sur cette zone d'activité » (CNAC, 26 janvier 2017, 3151D) ;
- « Considérant que le projet prendra place dans une zone commerciale préexistante située à 5,5 km du centre-ville de C*** et à 300 m de zones d'habitations ; que le projet contribuera à proposer une offre de proximité et participera à l'animation de la vie urbaine et rurale » (CNAC, 13 avril 2017, 3228D) ;
- « Considérant que le projet, situé à 800 mètres à l'Est du centre-ville de F***, s'intègre dans un ensemble commercial existant, au sein d'une zone d'activités qui a vocation à se développer ; que, situé à proximité de quartiers pavillonnaires, il répond aux besoins d'une population en forte progression démographique » (CNAC, 2 mars 2017, 3179T) ;
- « Considérant que le projet s'insérera dans le prolongement de la zone d'activités de l'A*** qui accueille déjà de nombreux équipements commerciaux, en entrée nord de la commune de S***, à environ 2,7 kilomètres du centre-ville et à moins de 5 kilomètres de la frontière suisse » (CNAC, 23 mai 2017, 3289D) ;
- « Considérant que le projet permettra le transfert de l'actuel supermarché de 800 m² sur une parcelle située à proximité du centre-ville de P*** et d'une zone de logements ; qu'il proposera une surface de vente de 1 697 m² ainsi qu'un « drive » plus adaptés à la clientèle ; que cette opération permettra de limiter les déplacements motorisés vers des pôles commerciaux plus importants » (CNAC, 8 juin 2017, 3284T).

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

- « Considérant que le projet consiste en l'agrandissement de 319 m² et le réaménagement d'un supermarché de 1 151 m², situé au Sud-Ouest de la commune de M***, à 5 kilomètres du cœur de ville, dans un **quartier mixte comprenant des zones d'habitat individuel et collectif, des services publics et culturels et des commerces de proximité** ; qu'il s'agit de la première demande d'extension de ce supermarché de proximité depuis sa création en 1969, en pied d'immeuble ; que le projet renforcera une offre commerciale de proximité dans un secteur d'implantation qui a connu une très forte croissance démographique » (CNAC, 30 mars 2017, 3223T) ;
- « Considérant que le projet est un **programme d'aménagement mixte qui comprendra des commerces, des équipements structurants et du logement** ; qu'il permettra la réhabilitation d'une friche en tissu urbain et viendra apporter une requalification de la zone ; qu'il s'inscrit ainsi dans une démarche de renouvellement urbain qui s'opère actuellement sur l'entrée Nord de la commune » (CNAC, 28 septembre 2017, 3373T) ;
- « Considérant que **le projet s'intègre dans une opération mixte combinant commerces, bureaux et logements** et permet de créer une connexion douce entre deux quartiers de la ville tout en préservant le caractère historique du site » (CNAC, 12 octobre 2017, 3392T) ;
- « Considérant que le projet s'insère dans un bâtiment déjà existant ; que **l'ensemble commercial est situé à l'intérieur des limites urbaines dans un secteur géographique accueillant une importante mixité fonctionnelle** où se mêlent activités industrielles, artisanales, commerciales, équipements publics et habitat » (CNAC, 12 octobre 2017, 3384T) ;
- « Considérant que le projet, qui consiste en l'extension d'un supermarché existant, est situé à 1 km au Nord du centre-ville de P***, au niveau du giratoire de V***, au sein de l'enveloppe urbaine dans un secteur principalement résidentiel ; **qu'il est entouré d'habitations et d'activités artisanales et industrielles** regroupant de nombreux emplois » (CNAC, 26 octobre 2017, 3394T) ;

- « Considérant que **le projet s'inscrit dans un projet urbain plus large** qui porte sur la construction d'un ensemble immobilier à usage mixte, commerces et habitations dans un futur écoquartier » (CNAC, 21 novembre 2017, 3421T).

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

- « Considérant que le projet, **situé à 4 km du centre-ville** de R* **et à 7 km du centre-ville** de C***, est **très excentré** et ne favorisera pas l'animation de la vie urbaine » (CNAC, 2 mars 2017, 3182T) ;
- « Considérant que les trois demandes présentées par la société pétitionnaire portent sur la création d'un même ensemble commercial de 7 365 m² de surface de vente, qui sera situé le long de la RD***, à environ 2 km au nord du centre-bourg de G***, dans la ZAC d'E*** en cours d'aménagement ; que **ce projet situé en périphérie, à l'écart des lieux de vie, favorisera les déplacements automobiles et ne participera pas à l'animation de la vie urbaine** ; qu'il ne ressort pas des documents locaux d'urbanisme qu'un projet d'une telle ampleur ait été programmé sur ce site (CNAC, 27 avril 2017, 3234T) ;
- « Considérant que le projet, situé à 1,1 km du centre-ville de C*** et à 2,2 km du centre-ville d'A***, sera **très excentré, entraînera l'étalement urbain**, et ne favorisera pas l'animation de la vie urbaine » (CNAC, 11 mai 2017, 3262T) ;
- « Considérant que le projet est situé à C***, à 3,4 km du centre-ville, dans le Parc de P*** ; que **la localisation du projet est très excentrée** et éloignée des lieux de vie ; que la ZACOM de P***, envisagée depuis 2002 et en partie réalisée en 2008, voulue par le territoire et les élus, a pour objectif d'accueillir les grands commerces « susceptibles d'avoir un effet significatif sur l'aménagement du territoire » ; qu'à ce jour, seules des activités industrielles et artisanales ont pu s'y installer, à l'exception d'un unique commerce ; que plusieurs projets d'implantation commerciale n'ont pu aboutir ces dernières années, en raison notamment d'une desserte insuffisante par les modes alternatifs » (CNAC, 5 juillet 2017, 3313T).

La Cour de Bordeaux considère cependant que « si le terrain d'assiette se situe en périphérie de la commune de P***, à 2 km du bourg médiéval situé sur un pic rocheux, 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 en centre-ville. La commune est dépourvue de commerces alimentaires. Le projet en litige est situé dans la partie basse de la ville où se situent les zones d'habitat, d'activités et de loisirs. Le projet s'inscrit dans une zone urbanisée, en forte croissance, marquée notamment par la création d'un pôle médical et de services de 13 cellules en face du site. Le projet contribue à compléter l'offre »¹⁴.

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

- « Considérant que le projet prendra place dans un secteur excentré, situé au sud de l'autoroute A 10 et à environ 2,5 kilomètres au nord du centre-ville de S*** ; **qu'un tel projet implanté sur des parcelles naturelles et non imperméabilisées ne participera pas à une gestion équilibrée de l'espace** mais, au contraire, contribuera au mitage de l'espace naturel ; qu'enfin, compte tenu de sa localisation éloignée des centres de vie, il ne contribuera pas à l'animation de la vie urbaine » (CNAC, 8 juin 2017, 3275T) ;
- « Considérant que le projet s'implantera dans la zone « T*** », au Sud de la RD*** qui relie directement S*** à G*** ; que **ce quartier, relativement récent, est situé en limite Nord de la zone urbanisée du territoire de la commune** et à environ 3,8 km du centre historique de l'ancienne cité médiévale d'A*** » (CNAC, 22 juin 2017, 3297T) ;
- « Considérant que le projet est situé en périphérie Nord de P***, à 2,5 km du centre-ville, dans la ZAC des S***, à proximité des axes principaux de cœur du pays B*** ; que **le projet, en bordure de la ZAC dont il constitue une excroissance de l'autre côté de la route départementale, contribue à consommer un espace agricole** » (CNAC, 5 juillet 2017, 3321T) ;
- « Considérant que le projet prendra place au sein de la zone des H*, **sur des terrains naturels, dépourvus de toute construction**, à environ 2 kilomètre du centre-ville de M*** et à environ 3

¹⁴ CAA Bordeaux, 15 novembre 2017, n° 15BX00999

kilomètres du centre-ville de C*** ; **que l'ensemble commercial sera situé à environ un kilomètre des premières habitations** ; que la présence de la RN*** constitue une barrière physique entre les zones d'habitation et le site d'implantation du projet ; qu'ainsi, le projet, éloigné des lieux de vie et des centres-villes, engendrera l'apparition d'un nouveau pôle commercial périphérique et ne contribuera pas à l'animation de la vie urbaine » (CNAC, 6 juillet 2017, 2592TR-2612TR-2614TR-2617TR-32621bisT ;

- « Considérant que le « Centre commercial des A*** » est implanté à l'entrée nord de la commune de D***, à 650 mètres de son centre-ville ; que l'emprise foncière de l'extension projetée se situe sur le territoire de la commune de L***, à trois kilomètres de son centre-ville ; que, **compte-tenu de sa localisation, en limite d'urbanisation, et de son ampleur, cette opération ne participera pas à l'animation locale et ne contribuera pas à un aménagement harmonieux et équilibré du territoire** (CNAC, 6 juillet 2017, 2448TR-2450TR-2451TR-2460TR) ;
- « Considérant que le projet prévoit la **création d'un ensemble commercial sur des parcelles agricoles d'environ 110 000 m² situées en périphérie de la commune** de L***, à environ 4 kilomètres du centre-ville, en dehors de la ZAC « D*** » (CNAC, 12 octobre 2017, 3369T) ;
- « Considérant que le projet consiste en la création d'un nouveau supermarché de 1 274 m² sur **des terrains actuellement à l'état de prairie** » (CNAC, 12 octobre 2017, 3380T).

Les zones d'aménagement concertées (ZAC) constituent a priori un secteur d'implantation privilégié gage d'une bonne intégration urbaine :

- « Considérant que le projet, qui se compose de trois lots, se situe dans la ZAC Zone commerciale Nord (ZCN) située sur le territoire de quatre communes dont V***, R*** et M*** **s'inscrit dans le cadre du projet de renouvellement urbain de la zone commerciale dont la réalisation a été déclarée d'utilité publique** » (CNAC, 16 février 2017, 3155AS autorisant la création d'un ensemble commercial de 62 200 m² de surface de vente) ;
- « Considérant que le projet s'implantera à P***, à 1,4 kilomètres du centre-ville ; **qu'il marque l'entrée, en direction de P***, d'une zone commerciale** se développant en continuité d'un linéaire de bâtiments commerciaux longeant la rue P***, au rond-point de K***, à proximité de zones d'habitat ; que le projet est situé 200 mètres du nouveau quartier « ZAC de M*** » en cours d'aménagement par la commune, qui accueillera à termes des entreprises et des logements sur 19 hectares ; que par ailleurs, compte-tenu de ses dimensions, l'impact du projet sur le centre-ville sera limité » (CNAC, 5 juillet 2017, 3319T).

L'implantation dans une ZAC reste cependant soumise à appréciation au cas d'espèce, sans caractère d'automatisme :

- « Considérant que **le site du projet se trouve dans une ZAC créée par le Conseil départemental en 2002 dans laquelle n'est implantée à ce jour qu'une société de transports** ; que le projet s'implantera néanmoins en dehors de tout tissu urbanisé et sera facteur d'étalement urbain et de mitage du territoire ; qu'il générera une importante consommation de foncier ; qu'au surplus cette consommation, de 27 200 m², est disproportionnée au regard des 2 460 m² de surface de vente » (CNAC, 30 mars 2017, 3201T).

La Cour de Douai a annulé une décision de la CNAC autorisant la création d'un Village de Marque de 17 721 m² de surface de vente, considérant que le projet est sensiblement éloigné des lieux de vie où réside sa clientèle potentielle qui s'y rendra en automobile en empruntant l'autoroute ; la Cour a considéré « qu'en raison de la localisation choisie, il n'est pas intégré à la vie urbaine ; quand bien même le projet serait implanté dans une zone d'aménagement concertée, il ne satisfait pas, en raison de sa localisation, aux objectifs d'aménagement du territoire »¹⁵.

La Cour de Nantes a également annulé une autorisation pour la création d'un ensemble commercial de 2 195 m² délivrée par la CNAC, considérant que les projets litigieux, devant se réaliser sur une parcelle en friche située dans une ZACOM, « dans une zone accueillant déjà de nombreux pôles commerciaux témoignant d'une offre commerciale importante dans le secteur d'activité envisagé, ne sont pas destinés à compléter une offre qui ne serait pas pourvue, ni à offrir des services à une clientèle insuffisamment

¹⁵ CAA Douai, 23 février 2017, n° 15DA01287

desservie en commerces ; qu'ils sont susceptibles, par suite, de détourner la clientèle du centre-ville de B*** et de nuire ainsi à l'animation urbaine de celui-ci en renforçant la zone périphérique ; **qu'il ne saurait utilement être soutenu que les projets auraient pour effet de combler une friche commerciale dès lors que celle-ci se situe au sein de la ZACOM**, une telle circonstance ayant seulement pour effet de contribuer à la revitalisation du tissu commercial, notamment par la modernisation des équipements commerciaux existants »¹⁶.

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

La CNAC a ainsi autorisé :

- l'extension de 8 500 m² d'un ensemble commercial, considérant que **« le projet sera implanté sur une friche commerciale où étaient exploités une zone de loisirs pour enfants et un ancien magasin « P*** », permettant une requalification urbaine de ces espaces »** (CNAC, 26 janvier 2017, 3156AS) ;
- la création d'un village de marques de 25 132 m² de surface de vente, considérant que **« le projet situé sur une partie de la friche industrielle « C*** », ancienne usine métallurgique fermée depuis 1985, développera ainsi l'attractivité du territoire du Val de S*** »** (CNAC, 11 mai 2017, 3254AS) ;
- la création d'un ensemble commercial de 3 380 m², considérant que **« le projet, compatible avec le SCoT de H***, s'inscrit dans un programme, plus vaste, de réhabilitation de l'ensemble du secteur porté par la ville de H*** ; qu'il permettra de résorber une friche en plein tissu urbain »** (CNAC, 23 mai 2017, 3274T) ;
- la création d'un ensemble commercial de 2 872 m² de surface de vente, considérant que **« le projet prendra place en entrée de ville, à environ 900 mètres du centre-ville d'A***, sur des parcelles en partie en friche et en partie occupées par des logements sociaux devenus inadaptés et ayant vocation à être détruits, en continuité d'urbanisation et à proximité d'habitations individuelles et d'équipements publics ; que le projet participera au programme de revitalisation d'un secteur urbanisé »** (CNAC, 22 juin 2017, 2767TR-2769TR3777TR) ;
- le projet de création d'un supermarché de 1 697 m², considérant **« que, compte-tenu de ses dimensions, son impact sur le centre-ville sera limité ; qu'il contribuera pour l'essentiel à équiper un quartier en cours de requalification en proposant une offre de proximité aux futurs habitants ; que le projet s'implantera sur une parcelle anciennement occupée par des bâtiments qui seront démolis, résorbant ainsi une friche industrielle »** (CNAC, 6 juillet 2017, 3296T) ;
- la création d'un ensemble commercial de 2 083 m² de surface de vente, considérant que **« le projet se réalisera sur un terrain accueillant actuellement un bâtiment industriel, inoccupé depuis plusieurs années, qui sera démolí au profit de la création de deux bâtiments neufs ; que le projet s'implante donc sur un terrain en friche dont la majeure partie est imperméabilisée et qui sera au préalable dépollué »** (CNAC, 21 décembre 2017, 3462T).

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 :

- **« Considérant que le projet permettra d'éviter l'apparition d'une friche industrielle, et d'améliorer l'existant, notamment en termes de végétalisation ; qu'est versée au dossier une attestation notariée relative à la reprise du site actuel »** (CNAC, 26 janvier 2017, 3145T) ;
- **« Considérant que le projet consiste à déplacer et à agrandir un magasin actuellement situé en centre-ville, dans la zone d'activités de S***, à 2,5 km à l'est d'O*** ; que le devenir du local actuel situé dans le quartier de la M***, en plein cœur de ville n'est pas finalisé ; qu'ainsi cette opération ne participera pas à l'animation de la vie urbaine »** (CNAC, 26 janvier 2017, 3146D, concernant la création d'un supermarché de 1 421 m²) ;
- **« Considérant que le devenir du site actuel, en entrée de centre-ville de R***, n'est pas assuré ; que le projet risque de générer l'apparition d'une friche supplémentaire, juste en face d'une friche industrielle de 2 ha »** (CNAC, 30 mars 2017, 3201T) ;

¹⁶ CAA Nantes, 11 avril 2017, n° 15NT01757-15NT01758

- « Considérant que la SAS « N*** » s'engage à mettre à disposition des services des collectivités en charge du développement économique du secteur, les surfaces restantes pour favoriser l'implantation d'activités artisanales ; que cependant, en l'absence de lettres d'intentions d'artisans montrant leur intérêt pour le site et en la présence d'un site situé en continuité d'une zone industrielle à 5 km au Nord-Ouest du centre-ville, **le risque de friche demeure important** » (CNAC, 11 septembre 2017, 3252T) ;
- « **Considérant que le projet risque de générer des friches** ; qu'en effet, le pétitionnaire indique que « certains exploitants déjà présents dans la zone envisagent de se déplacer dans le projet », et qu'il n'est pas exclu que la boulangerie du centre-bourg de M*** se déplace sur le site du projet » (CNAC, 28 septembre 2017, 3393T).

Concernant l'autorisation de la CNAC pour la création d'un supermarché de 1 161 m² de surface de vente, la CAA de Lyon a considéré que « si la société C*** soutient que le projet risque de créer une friche commerciale sur le terrain antérieurement occupé à A*** par les locaux de la société L***, il ressort des pièces du dossier que la société L***, au demeurant seulement locataire de ce local, justifie de démarches auprès de la commune de V***, propriétaire du bâtiment, en vue de la **recherche d'un repreneur** »¹⁷.

Pour la création d'un ensemble commercial de 14 245 m², la CAA de Bordeaux a relevé que si la société G*** a confirmé son intérêt pour la reprise du bâtiment laissé vacant, « quand bien même le bailleur n'aurait pas donné son accord à ce courrier d'intention, **rien ne laisse à penser que le site libéré serait laissé à l'abandon** »¹⁸.

Concernant un refus de la CNAC d'autoriser la création d'un ensemble commercial de 25 742 m², la CAA de Nantes a considéré « qu'il ressort des pièces du dossier et n'est pas contesté que le projet litigieux va entraîner le déplacement sur ce site nouveau d'au moins 10 moyennes et grandes surfaces, précédemment implantées dans la partie ancienne de la zone de la T*** ; que, dans ces conditions, et alors que les sociétés requérantes se bornent à soutenir, sans justification particulière et suffisante, que certaines enseignes seraient « intéressées » par les locaux libérés par ces transferts (...), **le projet litigieux est susceptible de provoquer, à cet endroit, l'apparition de friches commerciales** »¹⁹.

Le Conseil d'Etat a validé cette démarche :

« Le projet litigieux est susceptible de provoquer l'apparition de friches commerciales et de nuire ainsi à l'animation de la vie urbaine des communes de la zone de chalandise ». ²⁰

- **Consommation économe de l'espace**

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

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

- « Considérant que **le nombre de places de stationnement en sous-sol augmentera** avec la création de 1 029 places et, qu'en parallèle, le nombre de places en rez-de-chaussée diminuera de 406 places » (CNAC, 26 janvier 2017, 3156AS) ;
- « Considérant que malgré une absence de places perméables du fait de la composition du sol en loess, **le projet prévoit une consommation économe de l'espace avec la construction de 808 places de parking en sous-sol et une mutualisation des 2 274 place de parkings en aérien** ; que les espaces verts représenteront 81 918 m² pour deux des trois lots, et que le lot

¹⁷ CAA de Lyon, 21 février 2017, n° 15LY01807

¹⁸ CAA de Bordeaux, 13 avril 2017, n° 15BX00029

¹⁹ CAA de Nantes, 17 mai 2017, n° 15NT03834-15NT03855-15NT03856-15NT03857-15NT03858

²⁰ CE, 17 avril 2015, n° 374325

Agroparc prévoit 5 ha de terres cultivées dédiées à la cueillette en libre-service » (CNAC, 16 février 2017, 3155AS) ;

- « *Considérant que l'objectif de compacité des bâtiments est pris en compte avec une surface d'emprise au sol des bâtiments du projet de 11 123 m² sur une parcelle de 35 510 m² soit 31% de la parcelle et comprenant des espaces végétalisés pour 10 006 m² soit environ 28% de la surface totale ; **que l'aire de stationnement de 150 places sera commune à « F*** » et « S*** » ce qui permettra de limiter la consommation de foncier** en mutualisant également les voiries d'accès et de circulation » (CNAC, 13 avril 2017, 3222D) ;*
- « ***Considérant que la création d'un parking silo de 971 places permettra de réduire l'emprise au sol des surfaces affectées aux aires de stationnement** afin d'assurer une utilisation économe du foncier » (CNAC, 11 mai 2017, 3254AS) ;*
- « ***Considérant que les parcs de stationnement de ces deux magasins seront totalement intégrés dans les bâtiments et communiqueront entre eux** » (CNAC, 8 juin 2017, 3282AS) ;*
- « *Considérant que le projet, qui consiste à transformer en surface de vente des locaux initialement prévus pour étendre les réserves de l'hypermarché, **permettra de densifier la zone commerciale d'implantation, sans consommation supplémentaire de foncier, ni augmentation très sensible des flux de circulation** » (« CNAC, 20 septembre 2017, 3374T).*

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

- La réalisation des cinq projets, qui conduira à la création de 1 165 places de stationnement en surface, sans **qu'aucune mutualisation entre les différents commerces ne soit prévue, ne répond pas à l'objectif de compacité** (CNAC, 13 avril 2017, 3195T) ;
- L'extension sollicitée, qui vise à plus que doubler la surface de vente de l'ensemble commercial existant, **conduira à l'imperméabilisation de près de 6 hectares** (CNAC, 6 juillet 2017, 2448TR 2450TR 2451TR 2460TR) ;
- Le projet participe à l'étalement urbain et à la consommation d'espaces en s'implantant en limite d'agglomération dans une logique de captation des flux et aurait pu proposer plus de compacité ; qu'ainsi, **la surface de parking future qui ne sera pas mutualisée, chaque bâtiment disposant de ses propres aires de stationnement**, sera composée de 742 places soit 14 128 m² pour 19 545 m² de surface plancher (CNAC, 20 septembre 2017, 3359T) ;
- **Malgré les efforts du pétitionnaire pour réduire l'imperméabilisation des sols, notamment par l'aménagement du parc de stationnement sur deux niveaux, le projet générera une consommation importante d'espaces agricoles et contribuera à l'étalement urbain** (CNAC, 12 octobre 2017, 3369T) ;
- Il est prévu, dans le cadre de la réalisation des deux projets, la réalisation de deux parcs de stationnement, proposant au total 740 places et aménagés de plain-pied ; s'il est prévu que 70 places seront non imperméabilisées, **il n'est pas prévu de limiter l'imperméabilisation des sols par la réalisation d'un parc de stationnement en silo ou en sous-sol** (CNAC, 16 novembre 2017, 3410AS 3410T) ;
- Le projet prévoit notamment l'aménagement d'un parc de stationnement de plain-pied proposant 1 228 places, ce parc de stationnement étant de plus intégralement imperméabilisé (CNAC, 21 décembre 2017, 3475D).

La Cour administrative d'appel de Nantes a confirmé un refus de la CNAC opposée à un projet de création d'un ensemble commercial dont « *la configuration figée des lots A à E* » **n'a pas permis, notamment, de mettre en place des stationnement mutualisés entre les futurs commerces de la zone** ; elle a considéré que, « *par suite, et alors même que le projet se situe dans une zone d'aménagement commercial (ZACOM), sa réalisation sur des terrains encore à l'état naturel est de nature à entraîner une importante consommation d'espaces naturels et une forte imperméabilisation des sols ; que, par suite, la Commission nationale d'aménagement commercial, en refusant de délivrer les autorisations sollicitées au motif que « le projet ne fait pas une consommation économe de l'espace, les cinq bâtiments envisagés étant indépendants et espacés, dotés de leur propre parc de stationnement, tous de plain-pied, sans aucune recherche de mutualisation et de réduction de la surface occupée au sol, n'a pas fait une exacte application des dispositions de l'article L. 752-6 du code de commerce »²¹.* »

²¹ CAA Nantes, 17 mai 2017, n° 15NT03834

De même, cette Cour a confirmé un refus d'extension d'un ensemble commercial, considérant « *que les projets litigieux ont vocation à s'implanter dans une plaine agricole et que les terrains d'assiette des projets sont dépourvus de toute construction et de tout aménagement ; que l'emprise totale foncière des projets est de 91 944 m² et que **la société pétitionnaire envisage d'agrandir le parking de plain-pied** commun à l'ensemble commercial dit des « P*** » **en le portant de 969 à 1619 places pour une superficie totale de 18 500 m², sans engazonnement** ; qu'en se fondant ainsi sur l'emplacement des futurs bâtiments sur des parcelles agricoles non exploitées et sur l'ampleur des projets envisagés notamment en termes de stationnement, la Commission a pu, sans entacher ses décisions d'une erreur d'appréciation, considérer que les projets étaient consommateurs d'espaces naturels et méconnaissaient les critères prévus par le législateur en termes d'aménagement du territoire, bien que les parcelles soient classées en zone AUx, destinée à accueillir des activités économiques, tertiaires et de services par le plan local d'urbanisme de la commune de C*** »²².*

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

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

Le taux de vacance commerciale est également un indicateur pertinent pour évaluer l'impact des projets. La mission conjointe de l'Inspection générale des finances et du Conseil général de l'environnement et du développement durable, relative à la revitalisation commerciale des centres-villes²³, avait formulé au nombre de ses propositions, celle d'inciter les villes connaissant un taux de vacance commerciale structurellement élevé (de 10 à 15%), à établir un périmètre d'action sur le centre-ville qui permette de mettre en œuvre, de façon coordonnée, les différents outils disponibles (périmètre de sauvegarde, autres outils réglementaires et fonciers).

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

Dans ce cadre, la Commission a refusé par exemple :

- un projet de création d'un ensemble commercial de 12 780 m², « *considérant que le centre-ville de M*** se situe à 1,8 km, soit 6 min en voiture du projet ; **que le projet risque de porter atteinte au tissu commercial du centre-ville de la ville de M***** ; qu'à cet égard, le rapport sur la revitalisation commerciale des centres-villes de l'Inspection générale des finances et du Conseil général de l'environnement et du développement durable, publié en octobre 2016, classe M*** parmi les communes présentant des signes de fragilité avec un taux de vacance commerciale supérieur à 7,5 % » (CNAC, 26 janvier 2017, 3142T) ;*
- un projet de création d'un ensemble commercial, « *considérant que la création d'un ensemble commercial de 31 magasins et d'une surface de vente totale de 28 692,9 m² **risque de générer des effets négatifs sur les commerces des centres-villes des communes de la zone de chalandise** ; qu'ainsi, ce projet ne participera pas à l'animation de la vie urbaine » (CNAC, 13 avril 2017, 3195T) ;*
- un projet de création d'un ensemble commercial de 7 141 m², « *considérant que **le nombre important des cellules commerciales envisagées est de nature à porter préjudice aux commerces des centres-villes avoisinants*** (CNAC, 13 avril 2017, 3227D) ;
- un projet de création d'un ensemble commercial de 7 141 m², « *considérant que le rapport relatif à la revitalisation commerciale des centres-villes remis en octobre 2016 pointe la concurrence*

²² CAA Nantes, 20 octobre 2017, n° 15NT03164

²³ Rapport « La revitalisation commerciale des centres-villes », Inspection des finances et Conseil général de l'environnement et du développement durable, juillet 2016.

entre le centre urbain et la périphérie de la commune d'O***, notamment avec le pôle du « C*** » ; qu'ainsi **le centre-ville qui compte 176 commerces en 2014 connaît une vacance commerciale de 13% en 2014 et 16 % en 2015, un taux parmi les plus élevés des villes moyennes françaises que le projet pourrait amplifier par la création de nouvelles cellules** » (CNAC, 20 septembre 2017, 3359T) ;

- un projet de création d'un ensemble commercial de 22 590 m², « considérant que ces deux projets portent ainsi sur la constitution d'un nouveau pôle commercial d'une surface totale de vente de 25 080 m² ; que les demandeurs ont recensé 8 autres pôles commerciaux majeurs dans la zone de chalandise définie, sur les communes d'A***, de B***, d'A*** et de M*** ; que ces pôles commerciaux comprennent de nombreuses enseignes alimentaires et non alimentaires ; **que la création d'un nouveau pôle commercial périphérique dans l'agglomération d'A*** est de nature à détourner les consommateurs des commerces traditionnels des centres-villes de P*** et d'A*** sans pour autant proposer une offre commerciale nouvelle ou complémentaire** » (CNAC, 16 novembre 2017, 3410D) ;
- un projet d'extension de 5 038 m² d'un ensemble commercial, considérant que le projet consiste notamment en l'extension de la surface de vente de la galerie marchande par le doublement du nombre de ses boutiques ; **qu'en raison des similitudes des surfaces de vente moyennes et des activités des boutiques prévues avec celles des commerces de centre-ville, le projet aura donc des effets négatifs sur l'animation de la vie urbaine** » (CNAC, 16 novembre 2017, 3418D) ;
- un projet d'extension d'un ensemble commercial par création d'un magasin de vêtements de 1 634 m² de surface de vente, « considérant que la revitalisation des centres des villes moyennes est aujourd'hui une préoccupation majeure de l'ensemble des acteurs, politiques et économiques ; qu'elle est à la croisée de plusieurs politiques publiques, tant au niveau national que localement ; **que la commune de C*** connaît un taux de vacance commerciale en centre-ville particulièrement important (>15%)** ; qu'en 2015, elle figurait même parmi les 10 villes françaises les plus touchées par ce problème ; que le projet doit s'implanter en périphérie de C***, de l'autre côté de la rocade est de l'agglomération, dans une vaste zone d'activités, à dominante commerciale, dont il entend renforcer l'attractivité ; **que le projet consiste à créer un commerce d'équipement de la personne, activité parfaitement envisageable en centre-ville ; que l'enseigne pressentie, très attractive, est d'ailleurs connue pour ses implantations en centre-ville** » (CNAC, 21 novembre 2016, 3447D) ;
- un projet de création d'un ensemble commercial de 43 234 m², « considérant que, selon le pétitionnaire, le projet s'inscrit dans un programme de réorganisation et de relocalisation des cellules commerciales actuellement dispersées le long de l'avenue *** ; que cette réorganisation se fera autour de trois enseignes ; que le projet ne précise pas quelles seront les autres enseignes qui se déplaceront ni ce que deviendront les locaux que ces enseignes quitteront ; que, par conséquent, les conditions de réalisation du projet global restent incertaines ; **que le projet est de grande ampleur** avec la création, outre les 3 enseignes précitées, de 25 boutiques et de 5 moyennes surfaces spécialisées dans une galerie marchande et de 21 grandes et moyennes surfaces spécialisées, à environ 4,5 kilomètres au nord-est du centre-ville de M*** **alors que, selon l'étude réalisée par le cabinet « P*** », le centre-ville de M*** connaît un taux de vacance commerciale de l'ordre de 16 % ; qu'un tel projet est de nature à fragiliser encore plus l'animation du centre-ville** d'autant plus que les cellules commerciales lui seront éloignées » (CNAC, 21 décembre 2017, 3457D).

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

- « Considérant que la localisation du projet, à la limite des communes de S*** et de V***, à l'écart des centres villes, ne participera pas à l'animation de la vie urbaine ; **que la ville de S*** a bénéficié récemment de subventions du FISAC pour soutenir la vitalité de son centre-ville** » (CNAC, 5 juillet 2017, 3303T) ;
- concernant la création d'un ensemble commercial de 8 800 m², « considérant que le projet prévoit la création d'une galerie marchande comprenant 21 cellules de 3 814 m² et de 5 moyennes surfaces spécialisées non alimentaires ; que le projet engendrerait ainsi la création de cellules commerciales dont le nombre important est susceptible de fragiliser les commerces du

centre-ville de L*** alors même que la commune de L*** connaît un taux de vacance de l'ordre de 20 % selon une étude réalisée en mars 2016 par le cabinet « C*** » pour la commune et **qu'une subvention de 192 030 euros, pour une opération urbaine, a été versée au titre du FISAC entre 2011 et 2014** » (CNAC, 12 octobre 2017, 3369T).

La Cour administrative d'appel de Bordeaux a retenu la même approche, annulant une autorisation accordée par la CNAC pour la création d'un ensemble commercial de 42 626 m², « *considérant que la situation des commerces des centres villes a justifié l'allocation de fonds publics sous forme de subventions FISAC, une telle circonstance étant de nature à démontrer qu'il existe une situation de fragilité des commerces de centre-ville. Le rapport de la CCI relève que le chiffre d'affaires attendu du projet en 2020 serait supérieur à celui de l'ensemble des commerces du centre-ville de T*** en 2014, et conclut à la fragilisation des commerces du centre-ville et de ceux des pôles périphériques situés sur les communes de L*** et d'O**** »²⁴.

L'atteinte d'un projet à l'animation de la vie urbaine doit être suffisamment caractérisée pour justifier le refus d'un projet.

Ainsi, la Cour administrative d'appel de Bordeaux a estimé, annulant une décision de la CNAC, que « **la circonstance que la commune a bénéficié de fonds au titre du FISAC ne saurait à elle seule révéler que ce projet méconnaîtrait l'objectif de protection des consommateurs ou celui de l'aménagement du territoire** »²⁵.

De même, la Cour administrative d'appel de Nantes a annulé une décision de la CNAC, relevant qu'« *il ne ressort pas des pièces du dossier que le projet aura un effet négatif sur les commerces de proximité implantés sur le territoire de la commune de S*** et, par suite, sur l'animation urbaine de cette dernière. La circonstance, dont fait état la Commission nationale dans son avis, que « la communauté de communes a fait l'objet en 2013 d'un important financement du FISAC d'un montant de 85 067 euros en soutien aux commerces de centre-ville », n'est pas, en soi, de nature à établir l'existence d'un tel impact du fait du projet* »²⁶.

L'allocation des fonds FISAC bénéficiant prioritairement aux commerces traditionnels de centre-ville, la CAA de Paris a rappelé que le versement de tels fonds ne peut être opposé qu'en situation de concurrence potentielle : « **Considérant que la requérante soutient que le projet va fragiliser le petit commerce local de la ville de C***, qui a bénéficié de subventions du FISAC en 2005 et 2012, et que l'offre commerciale, constituée par les 4 magasins de bricolage situés dans la ZAC de la « P*** » et dans M*** répond déjà aux besoins de la population ; il ressort toutefois que le projet repose sur un concept commercial inédit proposant un magasin de bricolage sous forme d'entrepôt destiné principalement aux professionnels et aux particuliers expérimentés à la recherche de matériaux dans des volumes importants ; il complètera ainsi l'offre commerciale proposée à la population dans la zone de chalandise, tout en permettant de limiter l'évasion de la clientèle vers d'autres pôles avoisinants et sans détourner la clientèle des 4 commerces du centre-ville spécialisés dans le bricolage** »²⁷.

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

Ainsi, concernant le **projet emportant le déplacement d'un magasin de bricolage vers la périphérie** avec doublement de la surface, alors que le bâtiment existant est vieillissant et mal adapté, la CAA de Bordeaux a considéré qu'il n'est pas établi que cette extension soit susceptible de nuire à l'animation du centre-ville de L***, dès lors qu'il **n'est pas établi que les prestations et produits entrent directement en concurrence. Les 2 surfaces liées à l'équipement de la maison complèteront l'offre existante du centre-ville.** Par ailleurs, les surfaces dédiées à l'équipement de la personne

²⁴ CAA Bordeaux, 13 juillet 2017, 15BX00938

²⁵ CAA de Bordeaux, 22 juin 2017, 15BX00986

²⁶ CAA Nantes, 20 octobre 2017, 15NT02535

²⁷ CAA Paris, 14 décembre 2017, n° 16PA02193

inférieures à 2 500 m² sont mesurées. Le projet permettra un **rééquilibrage de l'offre au sein de l'agglomération**, au profit du sud où l'offre commerciale est moins importante et moins diversifiée²⁸.

Certains projets contribuent à l'animation de la vie urbaine en ce qu'ils tendent à limiter l'évasion commerciale, notamment vers des pôles commerciaux en dehors de la zone de chalandise.

Si la densité commerciale n'est plus un critère d'appréciation des projets, **les commissions d'aménagement commercial peuvent constater l'insuffisance de l'offre sur un territoire pour considérer que le projet complète l'offre commerciale existante et participe au confort d'achat des consommateurs.** A ce titre, le souhait de rééquilibrage de l'offre et de répartition des pôles commerciaux, ainsi que les politiques de réhabilitation et rénovation urbaines sont pris en compte par la CNAC :

- « Considérant que le projet d'extension répond aux souhaits des élus locaux de **rééquilibrer l'offre commerciale dans la partie Ouest de la ville**, moins dynamique, et contribue à **limiter les déplacements et l'engorgement du centre-ville** ; que le développement de la zone Nord-Ouest de S*** évitera aux habitants des communes environnantes la traversée de S*** ; qu'il ne portera pas atteinte aux commerces du centre-ville, le taux de vacance commerciale étant faible » (CNAC, 11 mai 2017, 3266T) ;
- « Considérant que l'offre de type occasionnel ou exceptionnel des magasins « L*** » et « I*** » contribuera au renforcement du pôle « C*** » voisin, **en apportant une offre en équipement de la maison qui lui sera complémentaire** ; qu'ainsi cette réalisation participera à l'animation de la vie urbaine » (CNAC, 8 juin 2017, 3282AS) ;
- « Considérant que **le projet n'est pas de nature à modifier les équilibres généraux du territoire** ; que le centre commercial de l'E***, par sa situation, participe à l'animation du bassin de vie en sa qualité de « **locomotive** » **alimentaire du sud de l'agglomération** de C*** » (CNAC, 6 juillet 2017, 3323T) ;
- « Considérant que **cette extension ne devrait modifier que sensiblement les équilibres généraux de la zone de chalandise**, en effet, son implantation permettra de réduire "l'évasion commerciale" vers les villes de M*** et B*** ; que l'agrandissement du magasin n'entraînera pas d'effets négatifs sur l'activité commerciale du centre-ville » (CNAC, 26 octobre 2017, 3407T).

Le juge administratif confirme cette appréciation : « Considérant que 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 en centre-ville. **Le projet renforcera un pôle alimentaire de proximité et contribuera également à diversifier et rééquilibrer l'offre commerciale à l'Est de l'agglomération** de M***, notamment en matière d'équipement de la maison, les enseignes du centre-ville privilégiant les l'équipement de la personne. »²⁹.

- **Accessibilité**

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

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

- ainsi, concernant la création d'un ensemble commercial de 12 780 m² de surface de vente, la CNAC a considéré « que des études de trafic contradictoires ont été produites par le porteur de projet et par un des requérants ; qu'en conséquence **l'absorption des flux générés par le projet par le réseau viaire existant et par le futur giratoire sur la RD*** dont la création a été actée, n'est pas assurée** » (CNAC, 26 janvier 2017, 3142T) ;
- concernant l'extension d'un supermarché, elle a considéré « que, selon la DDTM, le flux de véhicules particuliers généré par cette réalisation s'élèvera à environ 3 200 véhicules par jour,

²⁸ CAA de Bordeaux, 13 avril 2017, 15BX00029

²⁹ CAA de Nantes, 18 janvier 2017, n° 15NT01285

dont 2 100 nouveaux véhicules ; que **le projet aura ainsi un impact non négligeable sur les flux de circulation et que cette augmentation des flux pourrait avoir des répercussions sur l'échangeur de l'autoroute A***** ; qu'il n'est pas certain que le schéma de circulation mis en place dans le cadre du projet permettrait de contenir cet impact sur la circulation ;» (CNAC, 2 mars 2017, 3183T) ;

- elle a refusé un projet de création d'un magasin de bricolage, considérant notamment « que la commission a reçu trop tardivement l'étude de trafic commandée par le pétitionnaire après la séance de la commission départementale d'aménagement commercial ; **qu'elle n'a donc pu apprécier de façon suffisamment précise l'impact du projet sur les flux de circulation** » (CNAC, 11 septembre 2017, 3336T) ;
- concernant le second projet de création d'un hypermarché et d'un « drive » accolé, elle a considéré « que le pétitionnaire ne revient que peu sur les modifications de flux de circulation sur l'ensemble de la commune figurant à la précédente décision de la CNAC du 13 novembre 2013 ; **qu'une augmentation de 31 % de flux est prévue et qu'aucune étude de trafic n'est présente au dossier** » (CNAC, 12 octobre 2017, 3389T) ;
- concernant la création d'un ensemble commercial de 3 285 m², elle a relevé « que l'étude précise également que le projet capterait quasiment exclusivement l'axe Est-Ouest (RD***) du giratoire qui n'est, pour sa part, nullement surchargé ; mais **qu'à ce jour, les travaux prévus pour fluidifier le trafic ne sont pas réalisés, étant indépendants du présent projet, de sorte que rien ne vient garantir une fluidité du trafic à la réalisation du projet** » (CNAC, 7 décembre 2017, 3454D).

La Cour administrative d'appel de Bordeaux a confirmé cette analyse sur un refus émis par la CNAC pour la création d'un ensemble commercial de 2 049 m² : elle a considéré que le projet provoquera un accroissement significatif de la circulation automobile sur deux axes structurants, connaissant déjà une forte circulation, qu'au surplus, dans leur dossier de demande, les pétitionnaires indiquent « qu'à l'horizon 2030, des dysfonctionnements importants seront engendrés par la saturation du giratoire. A la date de la décision attaquée, **la réalisation des adaptations et des aménagements routiers prévus par les pétitionnaires eux-mêmes dans leurs dossiers de demande, en vue d'éviter la saturation de la circulation dans ce secteur susceptible de créer des risques en termes de sécurité, ne pouvait être regardée comme suffisamment certaine** »³⁰.

L'accès au projet doit également présenter des garanties en matière de sécurité routière. Ainsi, la CNAC a refusé la création :

- d'un ensemble commercial de 7 141 m², considérant « que la desserte routière du site est assurée par la RD*** dont le trafic est estimé à 44 400 véhicules par jour ; que la bretelle de sortie de la RD*** connaît un trafic de 12 955 véhicules par jour ; que l'augmentation du trafic induite par le projet, évaluée à 2 % de ces flux par le pétitionnaire, apparaît sous-évaluée au regard du nombre important des places de stationnement projetées (415) ; **que le secteur où s'implantera le projet a déjà été le lieu de nombreux accidents et que la localisation du projet constitue un facteur d'aggravation des conditions de la circulation routière** sur la section de la RD*** contribuant à sa desserte ; que, si le financement des équipements routiers à construire, notamment la bretelle d'accès le long de la RD***, apparaît désormais assuré, il n'est pas certain que le prolongement de cette bretelle permettra de résoudre le problème de remontée de file actuel » (CNAC, 13 avril 2017, 3227D) ;
- d'un supermarché de 2 240 m² et d'un « drive » accolé, « considérant que **le dossier du pétitionnaire n'est pas suffisamment clair et documenté sur les modalités de desserte routière du site en toute sécurité** » (CNAC, 22 juin 2017, 3335T) ;
- d'un ensemble commercial de 6 459 m², « considérant que si la desserte routière est en capacité d'absorber le flux supplémentaire généré par le projet, **l'accès au site du projet n'est pas sécurisé par un tourne à gauche ou une voie de décélération** » (CNAC, 22 juin 2017, 3295D).

Pour les projets nécessitant la réalisation de travaux routiers, les pétitionnaires doivent fournir dans leur dossier de demande toutes les garanties attestant de la réalisation effective des travaux pour l'ouverture au public de l'équipement commercial, et de leur financement

³⁰ CAA Nantes, 17 mai 2017, n° 15NT03834-15NT03855-15NT03856-15NT03857-15NT03858

(délibérations des collectivités gestionnaires de la voirie, convention de co-financement, de projet urbain partenarial (PUP),...).

En application de la jurisprudence du Conseil d'Etat³¹, **la CNAC peut refuser un projet au motif de l'incertitude quant à la réalisation d'aménagements routiers nouveaux nécessaires :**

- concernant la création d'un « drive » de 10 pistes, « qu'il n'est pas justifié de l'autorisation de voirie devant permettre les manœuvres des camions de livraisons sur la voie publique ; qu'il ne suffit en effet pas d'exciper de quelque « usage » local, entre professionnels et artisans implantés dans la zone A*** ou habitués de cette zone ; **qu'il n'est pas davantage justifié de l'autorisation de voirie pour créer 3 ouvertures depuis le site du projet sur la voie publique, l'une, en entrée-sortie pour les camions, une autre pour l'entrée des véhicules des clients, la 3e pour la sortie du « drive », le point d'entrée/sortie existant devant être supprimé** » (CNAC, 16 mars 2017, 3196T) ;
- concernant la création d'un ensemble commercial de 22 608 m², « considérant que le projet prendra place sur un axe routier sur lequel sont déjà exploités deux importants ensembles commerciaux ; qu'il générera des flux supplémentaires importants (825 véhicules en heure de pointe du samedi après-midi) au sein de la zone où les conditions d'accès sont déjà difficiles ; **que des aménagements de voirie s'avèrent nécessaires pour absorber ce surplus mais ces derniers ne sont pas encore définis dans le temps** » (CNAC, 30 mars 2017, 3194T) ;
- concernant la création d'un ensemble commercial de 6 986 m² de surface de vente, « considérant qu'au surplus, **ne figurent pas au dossier les délibérations devant garantir, avec certitude, le financement et la réalisation effective, à la date d'ouverture des équipements commerciaux, de tous les aménagements routiers, piétons et cyclables nécessaires au projet** ; que, conformément aux dispositions de l'article R.752-6 du code de commerce notamment, **ces documents auraient dû figurer au dossier dès son dépôt en commission départementale d'aménagement commercial** » (CNAC, 20 septembre 2017, 3381T) ;
- concernant la création d'un ensemble commercial de 43 234 m² de surface de vente, « considérant que le projet prévoit que l'accès principal au parc de stationnement de l'ensemble commercial se fera depuis l'avenue M*** via un giratoire à réaliser ; que si le projet de réalisation du giratoire précité a fait l'objet d'un accord de principe du président du conseil départemental L*** en date du 27 octobre 2017, les pièces transmises par le pétitionnaire et par la communauté d'agglomération de M*** ne précisent pas la date de signature de la délégation de maîtrise d'ouvrage et du Projet Urbain Partenarial mentionnés par les documents transmis ; qu'en l'état, **le caractère certain de la réalisation des travaux envisagés ne paraît pas assuré** » (CNAC, 21 décembre 2017, 3457D).

La Cour administrative d'appel de Bordeaux a confirmé le refus opposé par la CNAC pour la création d'un ensemble commercial de 2 049 m², relevant que **« le caractère nécessaire des aménagements routiers ressort ainsi suffisamment des pièces du dossier. Par ailleurs, à la date de la décision attaquée, et en l'absence de tout document permettant considérer que leurs conditions de financement sont arrêtées, la réalisation effective de tels aménagements pour l'ouverture de l'ensemble commercial litigieux ne revêtait pas un caractère suffisamment certain »**³².

Cette même cour a également confirmé un refus de la CNAC, considérant que **des incertitudes relatives à l'acquisition de certaines parcelles nécessaires à la réalisation des aménagements routiers demeurent** et qu'en l'absence d'indication sur une vente de gré à gré ou, à défaut, de procédure de DUP, les aménagements routiers revêtent un caractère incertain³³.

³¹ CE, 27 juillet 2012, n° 354436-354437

³² CAA Bordeaux, 12 janvier 2017, n° 15BX00155

³³ CAA Bordeaux, 23 février 2017, n° 15BX00296-15BX00443

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

- « *Considérant que la desserte en transports en commun du site du projet est très limitée, l'arrêt de bus le plus proche étant situé à 800 mètres et la fréquence de passage étant limitée à un bus toutes les deux heures* » (CNAC, 27 avril 2017, 3238D) ;
- « *Considérant que la desserte en transports en commun se limite à un bus par heure ; qu'en conséquence, 89 % des clients accéderont au magasin en voiture* (CNAC, 11 mai 2017, 3262T) ;
- « *Considérant que la desserte par les transports en commun est mal assurée, compte tenu de la faiblesse de rotation des bus, la ligne 25 du réseau départemental n'offrant que 5 A/R par jour en semaine et 4 A/R le samedi* » (CNAC, 5 juillet 2017, 3321T).

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

Ainsi, la CAA de Lyon a confirmé l'autorisation accordée par la CNAC, « *considérant que le fait que le projet est situé à 200 m d'un arrêt desservi par 6 lignes de bus, qui effectuent seulement entre 2 et 5 passages/jour ne suffit pas à établir, compte tenu du caractère rural du secteur et de la taille de la commune (4 500 habitants) qu'il ne serait pas suffisamment desservi* »³⁴.

De même, la CAA de Bordeaux a confirmé une décision d'autorisation de la CNAC, relevant que « *la circonstance que le projet ne soit pas directement desservi par les transports en commun ne saurait, eu égard à la nature du commerce projeté, spécialisé en équipement de la maison, permettre à elle seule de regarder le projet comme de nature à compromettre la réalisation de l'objectif de développement durable* »³⁵.

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

Ainsi, concernant la création d'un ensemble commercial de 15 912 m², la CNAC a considéré « *qu'en matière de transports en commun, deux arrêts de bus desservent le site du lundi au samedi entre 6h50 et 19h20 au rythme de 16 passages quotidiens soit une fréquence de un bus toutes les 45 minutes ; qu'ainsi la desserte existante n'est pas en adéquation avec l'offre commerciale proposée par le projet* » (CNAC, 20 septembre 2017, 3359T).

De même concernant la création d'un ensemble commercial d'une surface de vente de 32 178 m², elle a considéré « *que le site d'implantation du projet n'est actuellement pas desservi par des transports en commun ; que la mise en place d'une desserte en bus à partir de 2017 avait été évoquée par le président de l'Agglomération de la Région de C*** dans une lettre du 21 mai 2015 ; qu'aucune information supplémentaire n'a été fournie par le pétitionnaire dans le cadre du réexamen par la Commission nationale, le pétitionnaire se contentant d'indiquer que les conditions de desserte font l'objet d'une négociation entre l'Agglomération de la Région de C*** et le concessionnaire du réseau de transports en commun ; que, par conséquent, la mise en place d'une desserte du projet en transports en commun ne peut être considérée comme certaine à la date de l'examen du projet par la Commission nationale ; que les axes desservant le site d'implantation du projet, les routes départementales, ne sont pas équipés de pistes cyclables et de trottoirs ; que l'accès sécurisé de la clientèle par des modes doux de transports reste difficilement envisageable en l'état* » (CNAC, 6 juillet 2017, 2592T).

Les améliorations de la desserte, estimées nécessaires, doivent revêtir un caractère certain. Concernant la création d'un supermarché, la CNAC a ainsi relevé « *que plusieurs projets d'implantation commerciale n'ont pu aboutir ces dernières années, en raison notamment d'une desserte insuffisante par les modes alternatifs ; que si la desserte routière est satisfaisante, l'éloignement des arrêts de bus (800*

³⁴ CAA Lyon, 24 janvier 2017, n° 15LY01167

³⁵ CAA Bordeaux, 22 juin 2017, n° 15BX00986

mètres) et leurs fréquences ne permettent pas d'accéder facilement au magasin par les transports en commun ; que le projet de création d'arrêts et d'une liaison vers la zone, depuis la ligne allant de la gare au centre-ville de C***, est toujours à l'étude par la Ville » (CNAC, 5 juillet 2017, 3313T).

Concernant les modes de déplacement dits « doux » (cycles et piétons), la CNAC a relevé concernant la création d'un ensemble commercial « *que si le site actuel est peu adapté à la circulation piétonnière et cycliste, l'E*** prévoit la création de pistes cyclables et le partage de voirie pour favoriser l'accès au site ; que par ailleurs, le pétitionnaire prévoit la création de liaisons douces le long du canal de la M**** » (CNAC, 16 février 2017, 3155AS).

A contrario, elle a considéré défavorablement un projet de création d'un ensemble commercial de 6 397 m², relevant « ***qu'il s'agit d'un projet « tout automobile » (à 98%), qui s'implante dans une zone qui connaît déjà des difficultés de circulation ; que la desserte par les transports en commun n'est pas satisfaisante ; que l'implantation du projet, éloigné des derniers commerces de la ZAC, et l'aménagement du terrain d'assiette, avec alignement des bâtiments en fond de site, n'inciteront pas les déplacements piétons, tant depuis la ZAC que sur le site lui-même*** » (CNAC, 28 septembre 2017, 3393T).

Concernant l'extension d'un supermarché, elle a également considéré « **que la desserte pour les cyclistes est peu sécurisée ; que la piste cyclable existante le long de l'avenue *** ne se prolonge pas directement jusqu'au site** depuis le centre-ville » (CNAC, 7 décembre 2017, 3445T).

La CAA de Bordeaux a confirmé la décision de refus de la CNAC pour la création d'un village de marques de 14 733 m², que les voies d'accès ne sont pas dotées de trottoirs, ni de pistes cyclables et que « **compte tenu de la configuration des lieux et de la distance entre le site du projet et les zones d'habitation, la desserte par les modes doux de déplacement restera purement théorique** »³⁶.

Enfin, la CAA de Nantes a confirmé l'appréciation de la CNAC estimant **dans le cas de l'extension modeste d'un supermarché en zone urbaine**, que si le site n'est pas desservi par les transports en commun et n'est pas équipé de pistes cyclables, **les rues desservant le magasin sont suffisamment larges pour permettre la circulation de deux roues et sont par ailleurs équipées de trottoirs pour le cheminement des piétons**³⁷.

3. Les considérations de développement durable

Code de commerce, article L. 752-6

La commission départementale d'aménagement commercial prend en considération :

2° En matière de développement durable :

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

³⁶ CAA Bordeaux, 13 juillet 2017, n° 15BX03172

³⁷ CAA Nantes, 31 mai 2017, n° 15NT02846

- **La qualité environnementale du projet**

La CNAC se montre exigeante en matière de performance thermique et de consommation énergétique des bâtiments. A titre d'exemples, elle a considéré défavorablement :

- « que le projet respectera a minima la RT 2012 sans prévoir d'amélioration » (CNAC, 26 janvier 2017, 3153T) ;
- « **que les bâtiments déjà existants, soumis lors de leur construction à la RT 2005, ne bénéficieront pas d'une amélioration du point de vue de la consommation énergétique** dans le cadre du projet puisque seule l'extension sera réalisée selon les normes de la RT 2012 ; que par ailleurs aucune énergie renouvelable de type panneaux photovoltaïques n'est envisagée » (CNAC, 5 juillet 2017, 3293T) ;
- « considérant que **le projet ne prévoit pas de recours aux énergies renouvelables et ne propose pas de mesures remarquables en matière de développement durable** alors que, selon la Direction Départementale des Territoires et de la Mer de ***, l'agglomération de M*** s'est engagée dans une démarche « Territoire à Energie Positive pour la Croissance Verte » (CNAC, 21 décembre 2017, 3457D).

A contrario, elle a considéré de manière favorable des projets sur les considérants suivants :

- « **Considérant que la conception du projet est pensée pour une performance énergétique supérieure à ce qu'impose la réglementation thermique RT 2012** ; qu'elle permettra 25 % d'économie sur la consommation d'énergie et 6 % d'économie sur les besoins bioclimatiques ; que par ailleurs, 500 m² de panneaux photovoltaïques seront installés en toiture » (CNAC, 30 mars 2017, 3269A) ;
- « Considérant que la conception du projet sera réalisée suivant la réglementation thermique 2012 avec des **performances améliorées en moyenne de 37 % d'économie sur la consommation d'énergie et de 15 % d'économie sur les besoins bioclimatiques** du bâtiment » (CNAC, 13 avril 2017, 3231T) ;
- « Considérant que le projet est satisfaisant en matière de développement durable, avec **une isolation excédant la RT 2012 de 32 %** sur les résultats du besoin bioclimatique conventionnel Bbio en énergie du bâtiment et de 34,7 % sur les résultats du calcul de la consommation conventionnelle d'énergie Cep du bâtiment » (CNAC, 8 juin 2017, 3253T) ;
- « Considérant que le projet sera exigeant sur le plan du développement durable ; qu'il vise une conception et une réalisation de niveau haute qualité environnementale (HQE), qui devrait permettre un gain de 201 MWh/an sur les usages climatisation et éclairage correspondant à un Bbio de référence réduit de 36 % ; qu'en matière d'énergies renouvelables, il prévoit des ombrières solaires, 2 bornes de recharges pour les véhicules électriques et hybrides, un chauffe-eau solaire ; que le générateur devrait fonctionner en autoconsommation permettant de porter le gain à - 53 % par rapport à la référence réglementaire ; que l'énergie solaire autoconsommée représentera environ 25 % des besoins d'énergie du bâtiment » (CNAC, 7 décembre 2017, 3435T).

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

- « Considérant que **l'isolation du futur bâtiment sera supérieure à la réglementation thermique RT2012 et que le projet suivra une démarche HQE** ; qu'il est prévu 32 750 m² de panneaux photovoltaïques en toiture des trois bâtiments projetés » (CNAC, 16 février 2017, 3155AS) ;
- « Considérant que le volet « développement durable » est satisfaisant, avec, notamment, **une certification « BREEAM » niveau excellent (déjà acquise sur l'existant) et la création de plus de 7 500 m² de toitures végétalisées supplémentaires** » (CNAC, 8 juin 2017, 3281AS) ;
- « Considérant que les toitures comporteront des panneaux photovoltaïques d'une surface de 1 600 m² pour « L*** » et 6 500 m² pour « I*** » ainsi que des espaces végétalisés de 8 000 m²

pour « L*** » et 10 000 m² pour « I*** » ; que l'architecture et l'insertion des bâtiments dans l'environnement seront de qualité » (CNAC, 8 juin 2017, 3282AS-3283AS).

La CNAC apprécie de manière relativement défavorable l'absence de tels dispositifs, certes non obligatoires :

- « Considérant que **le projet ne prévoit pas d'équiper le parking d'ombrières**, pourtant adaptées au climat méditerranéen ; que le projet ne prévoit pas d'exploiter les surfaces des toitures par la pose de panneaux photovoltaïques » (CNAC, 6 juillet 2017, 3328T) ;
- « Considérant qu'en matière de recours aux énergies renouvelables, **le projet est peu ambitieux ; que les panneaux photovoltaïques de 8 m² sur des ombrières assureront seulement le fonctionnement d'un chargeur pour les véhicules électriques ou hybrides ainsi que le fonctionnement des candélabres du parking, sans alimenter les besoins nécessaires au fonctionnement du bâtiment** ; que l'éventuel surplus rejoindra le réseau ENEDIS » (CNAC, 26 octobre 2017, 3398T).

- **L'insertion architecturale et paysagère**

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

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

- « Considérant que le projet bénéficiera d'une bonne intégration paysagère ; qu'il comptera, 2 579 m² d'**espaces verts**, soit 12 % de l'assiette foncière ; que cette réalisation comprendra sur l'ensemble du parking **des arbres d'ornement ainsi que des bosquets sur les parties engazonnées** ; que **des massifs seront implantés** tout autour de la parcelle du projet ainsi que des noues en bordure de la voie d'accès au futur magasin ; que, de plus, **55 arbres de haute-tige et 23 de demi-tige seront plantés** ; que les façades seront réalisées avec des matériaux de qualité alliant les panneaux de bois, le bardage métallique, avec un soubassement alternant les matières : bois, vitrage, béton » (CNAC, 26 janvier 2017, 3151D) ;
- « Considérant que l'impact visuel du site sera amélioré par le remplacement d'une habitation délabrée par un aménagement paysager de qualité ; que les **espaces verts** occuperont 3 155 m², auxquels s'ajouteront 490 m² de **pavés drainants** et 663 m² de **toiture végétalisée** sur l'extension du bâtiment » (CNAC, 2 mars 2017, 3180T) ;
- « Considérant que les parties inférieures des façades seront recouvertes d'un **parement en pierres** de « Pont Réan », donnant une touche qualitative à l'insertion paysagère du bâtiment » (CNAC, 30 mars 2017, 3269A) ;
- « Considérant que l'architecture des bâtiments sera de qualité avec des façades alternant le bois et des panneaux de parement composite gris ou blancs ; que le projet prévoit que **les espaces verts s'étendront sur une surface de 11 289 m²** ; que **la toiture des bâtiments sera végétalisée sur 8 053 m² et sera équipée de nichoirs à oiseaux, de ruches et d'abris à insectes** ; que seront plantés **166 arbres** » (CNAC, 27 avril 2017, 3214AS) ;
- « Considérant que le projet bénéficie d'une insertion architecturale de qualité ; qu'il prévoit la conservation de l'ancienne cheminée du site, témoignage de l'activité industrielle, et cœur du nouveau centre commercial ; **que les matériaux seront d'origine locale, représentatifs des constructions visibles aux alentours** du quartier de la S*** et dans l'agglomération d'A*** » (CNAC, 28 septembre 2017, 3373T).

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

- « considérant que l'insertion du projet dans l'environnement et l'aménagement paysager sont insuffisants ; qu'ils ne présentent de fait **aucun apport qualitatif** à la zone d'activités économiques et commerciales » (CNAC, 26 janvier 2017, 3153T) ;
- « considérant que la conception architecturale de cette extension diffère nettement de celle des trois autres parcelles et n'assure **pas une forte homogénéité visuelle du programme global** ; qu'avec un mode de fonctionnement davantage tourné vers le centre commercial existant que vers le « retail park », elle ne contribue pas à la cohérence d'ensemble du projet commercial

développé ; que cette parcelle ne fait pas l'objet d'un traitement écologique et paysager particulier, à la différence des autres parcelles du projet global ; qu'elle prévoit des mesures de développement durable moins qualitatives que les autres parcelles, notamment en termes de panneaux photovoltaïques et de toitures végétalisées » (CNAC, 16 février 2017, 3164T) ;

- « considérant qu'il n'est pas davantage prévu de recourir à des matériaux caractéristiques des filières de production locale, contrairement à d'autres bâtiments de la zone artisanale d'implantation ; que, par son volume, sa hauteur (jusqu'à 10 mètres), ses couleurs, **le bâtiment ne s'insère pas de manière satisfaisante dans son environnement** ; qu'il dissimule même des perspectives sur la végétation environnante et les paysages alentours ; qu'au surplus, l'emprise au sol du projet recouvrant la quasi-totalité du terrain d'assiette, **la végétalisation sera réduite, pour ne plus représenter que 130 m² sur 2 700 m²** » (CNAC, 16 mars 2017, 3196T) ;
- « considérant toutefois que l'insertion paysagère et architecturale du projet n'est pas satisfaisante ; que **si des matériaux caractéristiques seront employés pour le parement des façades, cela ne suffit pas à atténuer l'impact visuel d'un tel bâtiment** qui, contrairement à d'autres projets de la société « L*** », ne s'insère pas harmonieusement dans son environnement, notamment du fait de sa toiture monopente » (CNAC, 16 mars 2017, 3197T) ;
- « considérant que le projet architectural est peu novateur avec la **construction d'un bâtiment massif situé en bordure de la RD*** dont la façade principale en bardage rouge-orangée ne s'intègre pas harmonieusement dans le paysage local** ; que les surfaces affectées aux espaces verts resteront limitées à 4 562 m² soit 11 % du foncier » (CNAC, 27 avril 2017, 3238T) ;
- « considérant que l'architecture contemporaine du projet n'a pas évolué depuis la présentation en CNAC en mai 2016, à l'exception de 125 m² de panneaux photovoltaïques, en façade ; que, compte tenu de ses **caractéristiques architecturales, marquées par sa hauteur (11 mètres) et sa forme cubique et massive, présentant trois façades latérales aveugles et fermées, le bâtiment sera visible depuis les voies d'accès, à l'entrée de ville de P***, ville à haut patrimoine historique** » (CNAC, 23 mai 2017, 3287D) ;
- « considérant que le projet ne fait pas d'effort particulier en termes d'insertion architecturale et paysagère, avec **un bâtiment type, non adapté à l'environnement local**, contrairement à ce que propose la société « *** » sur d'autres implantations » (CNAC, 23 mai 2017, 3260D) ;
- « considérant que les **visuels produits par le pétitionnaire dans le cadre de l'instruction sont de mauvaise qualité et ne permettent pas à la commission de se faire une opinion** quant à la qualité de l'insertion architecturale et paysagère du projet » (CNAC, 5 juillet 2017, 3326D) ;
- « considérant que l'insertion dans l'environnement proche n'est pas satisfaisante, au regard tant de la zone naturelle, pour partie boisée, que de la zone commerciale existante, avec laquelle il n'y a **pas de continuité paysagère** ; qu'en effet, et notamment, **le projet présente des codes architecturaux différents** et son terrain d'assiette est séparé de la zone commerciale par le R*** et une zone inconstructible ; qu'au surplus, les bâtiments de la zone commerciale les plus proches tournent le dos au site du projet » (CNAC, 28 septembre 2017, 3393T) ;
- « considérant que **le projet architectural ne présente aucune caractéristique de la région** ; que les bâtiments envisagés seront principalement revêtus d'un bardage métallique sans valeur architecturale notable ; que le projet ne contribuera pas à l'amélioration de l'environnement et à l'entrée de ville de M*** » (CNAC, 21 décembre 2017, 3457D).

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

La prise en compte des nuisances (visuelles, lumineuses, olfactives, sonores) sont également un critère d'appréciation des dossiers. Ainsi, la CNAC a considéré, concernant la création d'un ensemble de 43 234 m², « qu'une partie du parc de stationnement sera située dans un couloir de circulation des avions de la base aérienne *** de M*** ; que **le passage fréquent des avions est de nature à générer des nuisances importantes pour la clientèle et les salariés de l'ensemble commercial** ; que les risques de chute de pièces sur le parc de stationnement ne sont pas à écarter » (CNAC, 21 décembre 2017, 3457D).

Les risques d'atteintes à l'environnement font l'objet d'un suivi attentif :

- « considérant que si les espaces verts représenteront 24,76 % de l'assiette foncière, cette opération prévoit une **forte consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers environnants**; que **le corridor écologique aménagé sur le site sera insuffisant** pour assurer une réelle continuité écologique » (CNAC, 30 mars 2017, 3194T) ;
- « considérant que, nonobstant des efforts louables en termes de stationnement et de recours aux énergies renouvelables, **le projet générera une importante consommation de foncier** (9 hectares) ; qu'il s'agit de terres agricoles, qui, de surcroît, abritent plus d'une dizaine d'espèces protégées et deux corridors écologiques, et recèlent des zones humides dont la compensation n'est assurée qu'à 75% au jour de l'examen du dossier par la CNAC » (CNAC, 20 septembre 2017, 3381T) ;
- « considérant que **la parcelle apparaît dans l'inventaire cartographique des "zones potentiellement humides"** pour lesquelles un dossier Loi sur l'eau devait être déposé par le pétitionnaire » (CNAC, 12 octobre 2017, 3380T).

La CNAC examine les mesures compensatoires mises en œuvre par les porteurs de projet :

- « considérant que si le projet entrainera la suppression de 1 898 m² de zones humides, **des mesures compensatoires sont prévues avec la création de 4 669 m² de zones humides** » (CNAC, 27 avril 2017, 3214AS) ;
- « considérant que **des mesures seront prises pour la dépollution des eaux pluviales et le recyclage des déchets**; que **la présence de ZNIEFF 1 et 2 et d'un site Natura 2000 sera prise en compte** » (CNAC, 7 décembre 2017, 3441T).

La CAA de Nantes a également confirmé une autorisation de la CNAC, « considérant que le terrain d'assiette du projet litigieux empiète sur la ZNIEFF de type 1 « les alluvions », d'une superficie totale de 785 hectares, à raison d'une emprise de 3 % de cette zone ; qu'il ressort des pièces du dossier que le projet autorisé s'inscrit dans le cadre des dispositifs prévus à l'échelle du parc d'activités afin de préserver la richesse faunistique et floristique des sites naturels environnants ; ces mesures consistent notamment en l'aménagement d'un corridor écologique de dix hectares, conçu de manière à reproduire une plaine alluviale avec roselières et bosquets, opération, réalisée en avril 2011, en la transplantation de la Belladone vénéneuse dans cette zone de corridor vert et en l'aménagement de noues recueillant les eaux pluviales et favorisant l'habitat du pélodyte ponctué et de la grenouille verte »³⁸.

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

Ainsi, la CNAC a considéré favorablement :

- concernant le projet de création d'un ensemble commercial de 29 923 m², « que des améliorations sensibles ont été apportées aux projets depuis leur dernier examen par la CNAC ; que l'emprise foncière globale a été réduite de 18 à 9,5 hectares par rapport aux projets présentés en 2014 et 2016 et que le total des surfaces de vente a diminué de 28 % avec l'abandon des projets d'aménagement sur le terrain dit de « la Boucle » ; que **le demandeur a accentué ses efforts pour réduire l'imperméabilisation des sols sur les trois parcelles du retail park, réduisant de 52 % le nombre de places de stationnement ; que par ailleurs le projet a évolué avec la création de deux parkings en silo et d'un parking semi enterré ; que l'ensemble du parc de stationnement aérien sera végétalisé** » (CNAC, 16 février 2017, 3161T) ;
- concernant le projet de création d'un ensemble commercial de 6 321 m², « que l'emprise foncière du projet a été réduite ainsi que la surface plancher et la surface de vente par rapport à un premier projet refusé par la commission nationale le 26 mars 2015 ; **que la surface perméable représente désormais 8 106 m², soit 26,17 % de l'emprise foncière (espaces verts sur**

³⁸ CNAC, 29 décembre 2017, n° 15NT01620

4 395 m² et le reste en pavés drainants) ; que 173 arbres seront plantés ; que, de plus, la toiture sera végétalisée sur 964 m² » (CNAC, 11 mai 2017, 3246T).

4. Les considérations de protection des consommateurs

Code de commerce, article L. 752-6

La commission départementale d'aménagement commercial prend en considération :

3° En matière de protection des consommateurs :

- a) L'accessibilité, en termes, notamment, de proximité de l'offre par rapport aux lieux de vie ;
- b) La contribution du projet à la revitalisation du tissu commercial, notamment par la modernisation des équipements commerciaux existants et la préservation des centres urbains ;
- c) La variété de l'offre proposée par le projet, notamment par le développement de concepts novateurs et la valorisation de filières de production locales ;
- d) Les risques naturels, miniers et autres auxquels peut être exposé le site d'implantation du projet, ainsi que les mesures propres à assurer la sécurité des consommateurs.

- **L'accessibilité et la proximité de l'offre**

L'accessibilité et la proximité de l'offre par rapport aux lieux de vie sont des exigences qui rejoignent celles déjà évoquées relatives à la localisation des projets et à leur intégration urbaine (cf. supra).

Lorsqu'ils contribuent à compléter et à diversifier l'offre de proximité, les projets d'équipements commerciaux améliorent le confort d'achat des consommateurs.

La CNAC a ainsi considéré favorablement les projets suivants :

- « considérant que le projet, qui consiste à déplacer (de 150 m) et agrandir (de 490 m²) un magasin « *** » exploité sur la commune depuis 2006, **améliorera le confort d'achat de la clientèle et diversifiera l'offre sur place**, sans créer de nouvelle polarité, ni perturber l'équilibre commercial au niveau du bassin de vie » (CNAC, 26 janvier 2017, 3145T) ;
- « considérant que cette réalisation **diversifiera l'offre alimentaire** dans la zone de chalandise, dont la progression démographique est importante, par l'arrivée d'une nouvelle enseigne et répondra aux attentes d'une partie des ménages modestes de la commune ; qu'ainsi elle participera au confort d'achat des consommateurs et à l'animation de la vie urbaine » (CNAC, 11 mai 2017, 3248T) ;
- « considérant que **le projet répond à une demande en pleine essor** et accompagne une démographie dynamique ; qu'en effet, l'augmentation de l'offre de logements et de bureaux autour du site se cumule avec l'augmentation de la fréquentation du site lui-même » (CNAC, 8 juin 2017, 3281AS) ;
- « considérant que le projet adoptera le concept *** qui consiste à **faire évoluer le point de vente vers un lieu de vie agréable avec des produits de qualité** ; que, par son emplacement, le supermarché participera à l'animation urbaine locale en tant que commerce de proximité, dans le secteur Sud de la Ville marqué par une certaine faiblesse de l'offre commerciale » (CNAC, 11 septembre 2017, 3441T).

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

- « considérant que **le projet porte sur une extension de plus de 28 % de la surface de vente d'un hypermarché « *** » qui a ouvert ses portes en 2013 alors que la population de la zone de chalandise a diminué de 1,3 % depuis 1999** ; que cette extension de la surface s'accompagnera par une extension du bâtiment existant » (CNAC, 12 janvier 2017, 3150T) ;
- « considérant que le projet s'implantera au sud de la rocade sud de C*** à l'est de la route départementale ***, axe majeur à 2x2 voies de la zone de chalandise ; **que ces axes, qui isolent le site des quartiers d'habitations, peuvent constituer des barrières tant physiques que psychologiques**, en particulier pour les habitants de la moitié sud de la zone de chalandise » (CNAC, 22 juin 2017, 3306T) ;

- « considérant que **la population de la commune d'implantation, qui est de 1 155 habitants en 2014, a décliné de 11,49 % depuis 1999** où elle était de 1 305 habitants ; **qu'une offre commerciale supplémentaire ne semble donc pas justifiée** et que le projet risque ainsi de nuire à l'animation de la vie urbaine » (CNAC, 21 novembre 2017, 3437T).

- **La modernisation des équipements commerciaux existants**

La modernisation des équipements commerciaux vieillissants permet la revitalisation d'espaces en perte d'activité, en relançant leur attractivité tout en luttant contre l'apparition de friches ; elle vise à maintenir ou retrouver un dynamisme en proposant aux consommateurs un espace souvent plus spacieux améliorant le confort d'achat et permettant une offre élargie et diversifiée, accompagnant les évolutions de la demande :

- « considérant que le projet est situé en entrée Sud-Est de la commune de S***, dans la continuité urbaine de N***, dans un pôle commercial majeur déployé de part et d'autre du boulevard périphérique de N*** et à proximité d'habitations ; que **le projet d'extension répond aux besoins d'une population en forte progression démographique ; qu'il vise à maintenir une attractivité de la galerie du centre commercial, en perte de dynamisme et à accompagner l'évolution du site et son besoin de renouvellement de l'offre** » (CNAC, 26 janvier 2017, 3148T) ;
- « considérant que **le projet vise à requalifier et à revaloriser une zone commerciale vieillissante et en perte d'attractivité en proposant un concept novateur** et une réorganisation des déplacements » (CNAC, 16 février 2017, 3155AS) ;
- « considérant que **le projet modernisera un ensemble commercial vieillissant, qu'il ouvrira et connectera sur l'extérieur, grâce, en particulier, au travail architectural tout en verre et transparence et à la création de traverses piétonnes** ; qu'au surplus, il s'inscrit dans le programme de la ZAC « *** » de restructuration et de développement de tout le quartier » (CNAC, 8 juin 2017, 3281AS) ;
- « considérant que ce supermarché n'a fait l'objet d'aucune modernisation depuis son ouverture en 1993 ; que le projet ne comporte pas de création de boutiques qui pourrait déstructurer ou fragiliser le commerce local par des transferts éventuels de magasins ; **que l'optimisation du magasin et l'amélioration du confort d'achat pourra permettre d'attirer plus de consommateurs** ; que le projet confortera ainsi le commerce local de proximité en évitant l'évasion commerciale » (CNAC, 12 octobre 2017, 3388D) ;
- « considérant que le projet modernisera la galerie marchande ; **que la fermeture de 4 cellules, vacantes depuis septembre 2016, dans cette galerie, atteste de la pertinence de sa modernisation et réhabilitation** ; que le projet améliorera le confort d'achat de la clientèle, qui trouvera ainsi, dans la zone commerciale des A***, une offre élargie et diversifiée ; que la densification de cette zone est susceptible de freiner l'évasion commerciale vers R*** » (CNAC, 21 décembre 2017, 2609DR).

- **La variété de l'offre**

La CNAC encourage également les projets développant les circuits courts et productions locales, ainsi que ceux proposant des services novateurs. Elle apprécie également les porteurs de projets soutenant activement les associations et manifestations locales ou ceux associés aux commerçants locaux :

- « considérant que le projet sera implanté dans la zone d'activités de M***, premier pôle économique du pays de S*** qui propose notamment des commerces spécialisés en équipement de la personne et en équipement de la maison ; que **cette réalisation apportera une offre nouvelle aux habitants de la zone de chalandise** » (CNAC, 30 mars 2017, 3210T) ;
- « considérant que **le projet permettra d'élargir l'offre de produits et de proposer de nouveaux services, dont le « drive », aux habitants de la zone de chalandise, essentiellement rurale et en forte progression démographique (+20% entre 1999 et 2014)** » (CNAC, 27 avril 2017, 3232T) ;
- « considérant que **le projet proposera un concept encore inexistant sur le territoire ainsi qu'une offre nouvelle, avec le village de Marques, pour les consommateurs** et qu'il améliorera leur confort d'achat notamment en permettant de bénéficier de réductions par

rapport aux prix de vente observés dans les collections précédentes et qu'enfin il apportera également des animations et services complémentaires à destination de la clientèle touristique » (CNAC, 11 mai 2017, 3254AS) ;

- « **considérant que le projet contribuera au renforcement du pôle commercial du P*** et permettra d'apporter une offre locale supplémentaire dans des produits de consommation courante en comprenant une surface dédiée à l'alimentation biologique et en prévoyant l'augmentation de la surface d'exposition des produits saisonniers** » (CNAC, 11 septembre 2017, 3345T) ;
- « **considérant que le nouveau magasin « S*** », avec une surface de vente plus importante, permettra d'offrir une large gamme de produits d'équipement de sport et permettra d'intégrer en son sein l'enseigne « *** » afin de créer un véritable rayon cyclisme de 128 m² avec un atelier de réparation** » (CNAC, 7 décembre 2017, 3440T).

La CAA de Bordeaux a considéré que la création d'un magasin de bricolage au sein d'une zone d'activités économiques et à proximité d'une zone résidentielle dense « **permettra de compléter l'offre commerciale d'un magasin existant depuis 10 ans. En créant un magasin de bricolage de superficie plus importante que celle des magasins spécialisés existant dans la zone de chalandise, permettant la mise en place d'une gamme plus diversifiée et étendue** ; le projet contribuera nécessairement à diminuer l'évasion des clients de la zone de chalandise vers les autres pôles commerciaux de la région »³⁹.

- **La sécurité des consommateurs**

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

La CNAC a ainsi été conduite à examiner défavorablement les projets suivants :

- « **considérant que le projet est situé en risque de coulée de boues d'aléa moyen à fort** ; que sa réalisation entraînera une réduction des espaces verts, ce qui augmentera la surface d'imperméabilisation des sols, même si le pétitionnaire propose la plantation d'une haie le long du parking afin de prendre en considération cette probabilité » (CNAC, 5 juillet 2017, 3293T) ;
- « **considérant que le rapport de la DDTM précise que la parcelle se situe en zone de sensibilité allant d'un niveau faible à très élevé, nappe affleurante, pour le phénomène de remontée de la nappe phréatique ; que le pétitionnaire devra vérifier le niveau piézométrique de la nappe afin de déterminer les mesures constructives à adopter pour assurer la stabilité et la pérennité de la construction projetée**, par exemple par la réalisation de sondages ou d'une étude géotechnique » (CNAC, 7 décembre 2017, 3438T).

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

- « **considérant qu'afin d'assurer la sécurité des consommateurs et du personnel face aux risques d'inondation et conformément aux prescriptions du PPRI, le supermarché sera construit sur pilotis, en R + 1, accessible par travelator** » (CNAC, 6 juillet 2017, 3296T) ;
- « **considérant que le projet d'extension est conforme aux dispositions du Plan de Prévention des Risques d'Inondation** ; que l'emprise de l'extension de l'ensemble commercial restera inférieure à l'emprise de l'actuel magasin « *** » qui sera démoli » (CNAC, 26 octobre 2017, 3399T) ;
- « **considérant que le projet d'extension est situé en partie en zone bleue du PPRI du bassin de l'A*** ; que les planchers utilisables indiqués respectent les prescriptions pour cette zone et que les côtes indiquées sur le plan de masse vont de 360,44 m NGF à 360,92 m NGF pour le niveau fini de l'extension, ce qui est bien supérieur à la côte de référence, calculée à 360,14 m NGF au droit de la construction** » (CNAC, 26 octobre 2017, 3407T).

La CAA de Bordeaux a considéré, concernant un site situé à proximité de la poudrerie de Bergerac, comprenant 2 établissements classés en SEVESO seuil haut, soumis à un risque technologique majeur, que « **bien que le terrain retenu se situe à 600 m des limites extérieures du périmètre de protection de ces**

³⁹ CAA Bordeaux, 30 novembre 2017, n° 15BX02630

installations classées pour la protection de l'environnement, **une pollution induite par des vapeurs nitreuses est susceptible d'affecter la sécurité des consommateurs et des salariés**. Selon un rapport de la DREAL émis en mai 2015 relatif à l'implantation d'un parc aqua-ludique sur le terrain d'assiette du projet en litige, **aucun établissement recevant du public de grande capacité ne devrait être installé dans un rayon de 2,3 km autour du site de la poudrerie**, en raison des effets toxiques liés à l'épandage de l'acide nitrique concentré. Ce risque doit être regardé comme susceptible d'affecter le magasin, alors que le site, situé à l'Est de la Poudrerie, est soumis aux vents d'Ouest dominants dans la région »⁴⁰.

C. Le contentieux des avis et décisions de la CNAC

Les décisions de la CNAC sont susceptibles de recours pour excès de pouvoir devant les Cours administratives d'appel, compétentes en premier et dernier ressort⁴¹, avec possibilité de pourvoi en cassation formé devant le Conseil d'Etat.

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

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

La réforme du permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale étant pleinement entrée en vigueur en février 2015⁴², la juridiction administrative a rendu 69 décisions portant spécifiquement sur ce nouveau motif juridique en 2017.

• Eléments statistiques

En 2017, 103 avis et décisions de la CNAC sur 261 ont été déférées à la juridiction administrative, soit 39,5 %.

⁴⁰ CAA Bordeaux, 2 novembre 2017, n° 16BX0320

⁴¹ Il existe 8 cours administratives d'appel : Bordeaux, Douai, Lyon, Marseille, Nancy, Nantes, Paris ou Versailles qui examinent les recours situés dans leur ressort.

⁴² Avec la publication du décret du 12 février 2015 relatif à l'aménagement commercial.

Pour mémoire

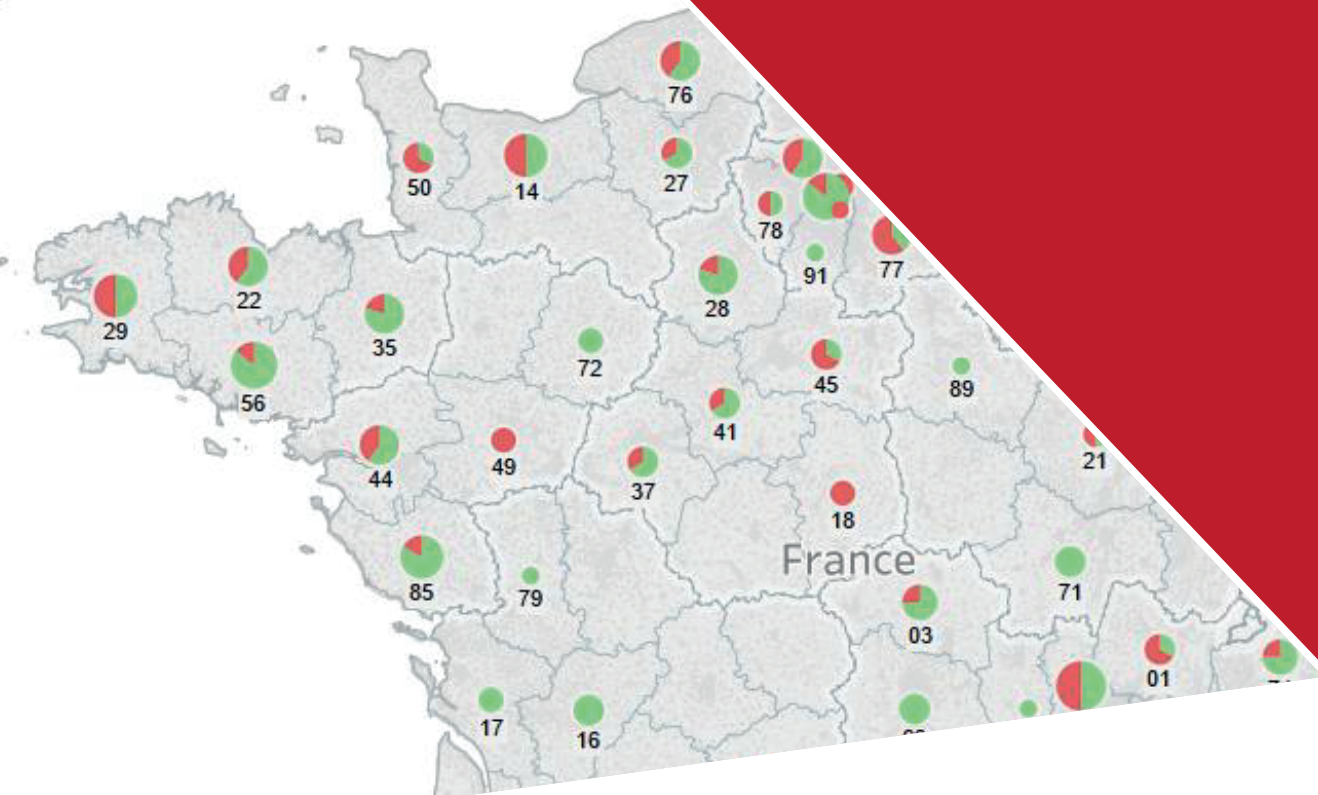
Année	Nombre de décisions / avis CNAC	Nombre de décisions / avis attaqués *	%
2009	256	78	30,5
2010	287	111	38,7
2011	300	147	49
2012	273	148	54,2
2013	257	128	49,8
2014	205	120	58,5
2015	240	124	51,7
2016	227	114	50,2
2017	261	103	39,5

Par ailleurs, en 2017, la juridiction administrative s'est prononcée au fond sur 80 avis et décisions de la CNAC rendues au titre des années précédentes. **Elle en a annulé 19 et confirmé 61** :

	Confirmation par le juge administratif	Annulation par le juge administratif	Total
Autorisations/avis favorables délivrés par la CNAC	45	7	52
Refus/avis défavorables délivrés par la CNAC	16	12	29
Total	61	19	80

Le taux de confirmation des avis/décisions de la CNAC est de 76 % en 2017 (61 avis/décisions sur 80).

Plus précisément, le juge administratif a confirmé 87 % des autorisations/avis favorables de la CNAC et annulé 41 % des refus.



3^{ème} Partie

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

Méthodologie

Les statistiques sont issues de la base de gestion administrative des dossiers soumis à l'examen des commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC) et de la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC). Les statistiques relatives à l'aménagement commercial sont gérées, à la Direction générale des entreprises, par Bernard BASDEKIS.

La base statistique rassemble les décisions et les avis pris par les CDAC ainsi que les recours des porteurs de projets ou des tiers formés auprès de la CNAC dans un cadre réglementaire qui évolue dans le temps. Les données transmises par les CDAC à la CNAC concernent les caractéristiques des décisions et des avis afférents à chacun des projets autorisés ou refusés à l'échelon communal, pour lesquels la surface de vente examinée (en m²) est détaillée par équipement commercial.

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

Avertissement

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

Signes conventionnels utilisés

... Résultat non disponible
/// Absence de résultat due à la nature des choses (par exemple, les *drives* n'ont pas de surface de vente)
e Estimation
p Résultat provisoire
r Résultat révisé par rapport à l'édition précédente
n.s. Résultat non significatif
€ Euro
K Millier
M Million
Md Milliard

Correspondance des codes et libellés utilisés en cartographie

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

A. L'activité des CDAC en 2017

1. Une baisse du nombre de projets et de la surface de vente examinés par les CDAC observée entre 2016 et 2017 mais des taux d'autorisation globalement stables

S'agissant des commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC), on observe entre 2016 et 2017 :

- une baisse de 10 % du nombre de dossiers examinés (996 en 2017 contre 1 107 en 2016) ;
- une diminution de 11,4 % de la surface totale de vente examinée (2 064 637 m² en 2017 contre 2 328 989 m² en 2016) ;
- une surface moyenne des projets examinés globalement stable (2 073 m² en 2017 contre 2 104 m² en 2016).

En 2017, les CDAC ont autorisé 88 % des projets examinés et 83 % de la surface de vente examinée.

Par rapport à 2016, le taux d'autorisation en nombre de projets reste stable alors qu'une légère baisse (-2 points) est observée en surface de vente. Les CDAC ont donc tendance à refuser davantage les plus gros projets.

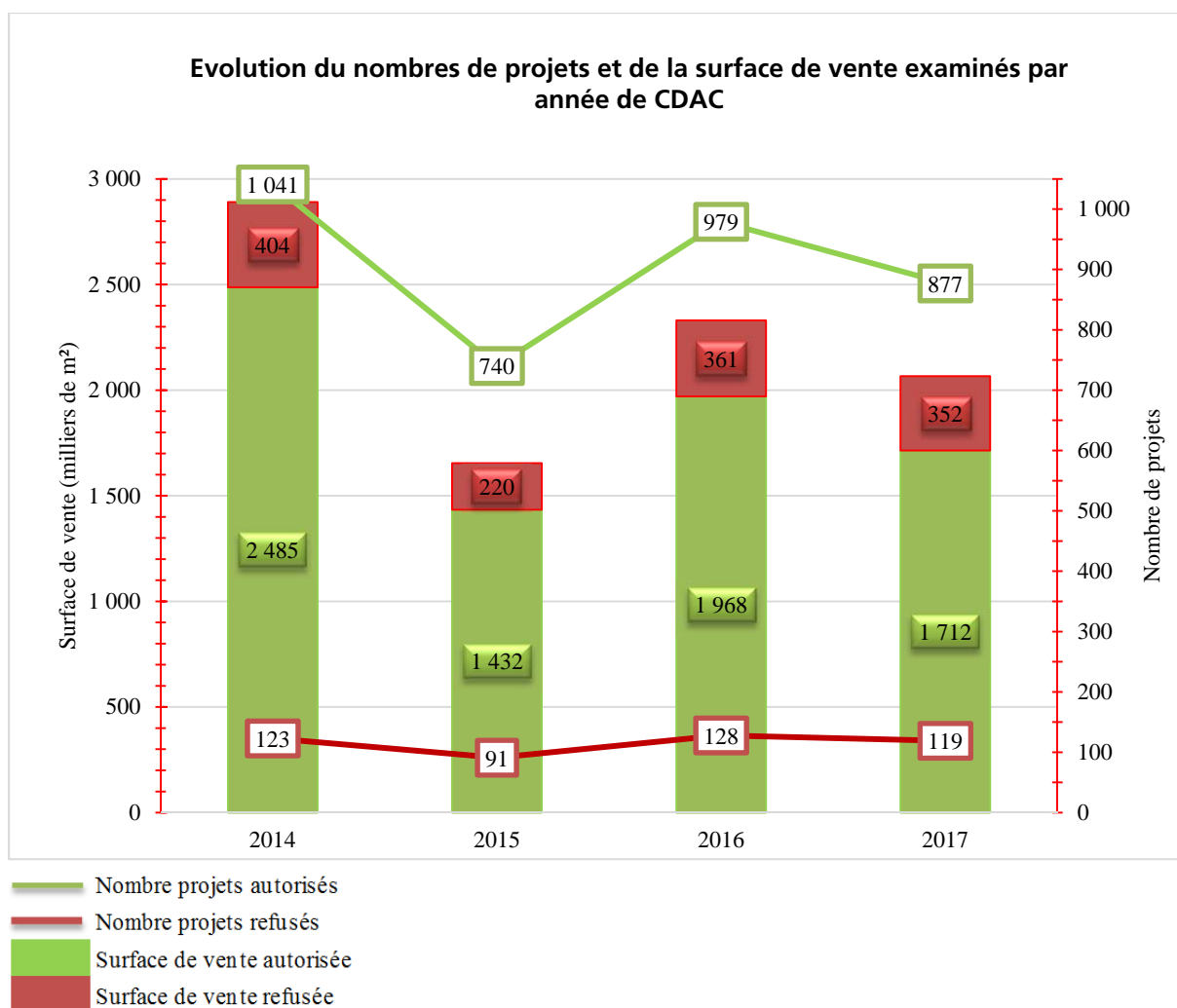
AVIS ET DECISIONS PRIS AU COURS DES REUNIONS DES COMMISSIONS DEPARTEMENTALES D'AMENAGEMENT COMMERCIAL PAR ANNEE												
REUNIONS	AVIS ET DECISIONS						TAUX EN % PAR LIGNE				SURFACE MOYENNE DES PROJETS	
	Autorisations et Avis favorables			Refus et Avis défavorables			Autorisations et Avis favorables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

SV : Surface de vente examinée en m²

Champ : France, avis et décisions pris par les CDAC

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

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



SV : Surface de vente examinée en milliers en m²

Champ : France, avis et décisions pris par les CDAC

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

Entre 2016 et 2017, la diminution du nombre de dossiers examinés par les CDAC a entraîné une baisse de 9 % du nombre de réunions (643 en 2017 contre 708 en 2016).

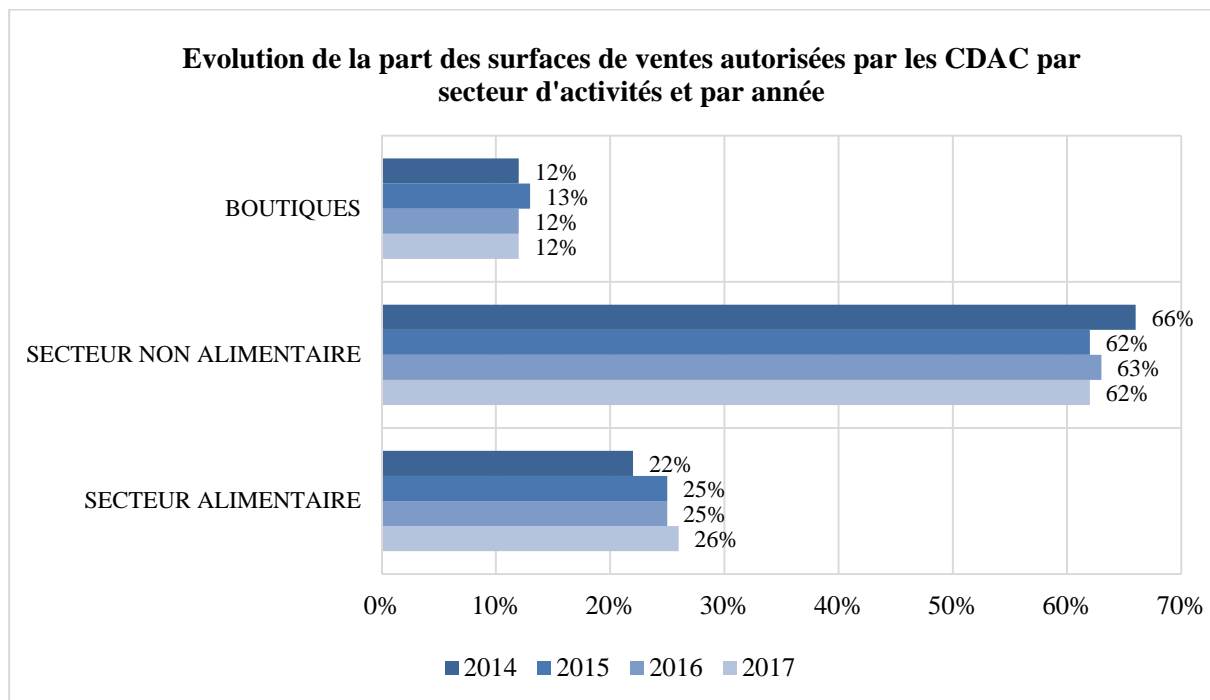
Par ailleurs, en 2017, les CDAC ont délivré :

- 722 avis favorables (PC-AEC) pour 1 571 273 m² et 98 avis défavorables cumulant 331 185 m² ;
- 154 autorisations (AEC) pour 140 242 m² et 14 refus représentant 15 519 m² ;
- 8 avis dans le cadre de la procédure mentionnée à l'article L. 752-4 du code du commerce prévoyant la saisine des CDAC pour avis sur des projets compris entre 300 et 1 000 m² dans les communes de moins de 20 000 habitants : 1 avis favorable pour 839 m² et 7 avis défavorables totalisant 5 579 m² de surface de vente.

Ainsi, en 2017, 82 % des projets examinés par les CDAC l'ont été dans le cadre d'un PC-AEC, représentant plus de 92 % de la surface de vente examinée par les commissions.

2. 1,7 Mm² autorisés par les CDAC en 2017 dont 62 % dans le secteur non alimentaire, 26 % dans le secteur alimentaire et 12 % dans les boutiques

Sur la période 2014-2017, la part des surfaces de vente autorisées par les CDAC dans le secteur alimentaire n'a cessé de croître en gagnant 4 points, passant de 22 % en 2014 à 25 % sur 2015-2016 pour finalement atteindre 26 % en 2017.



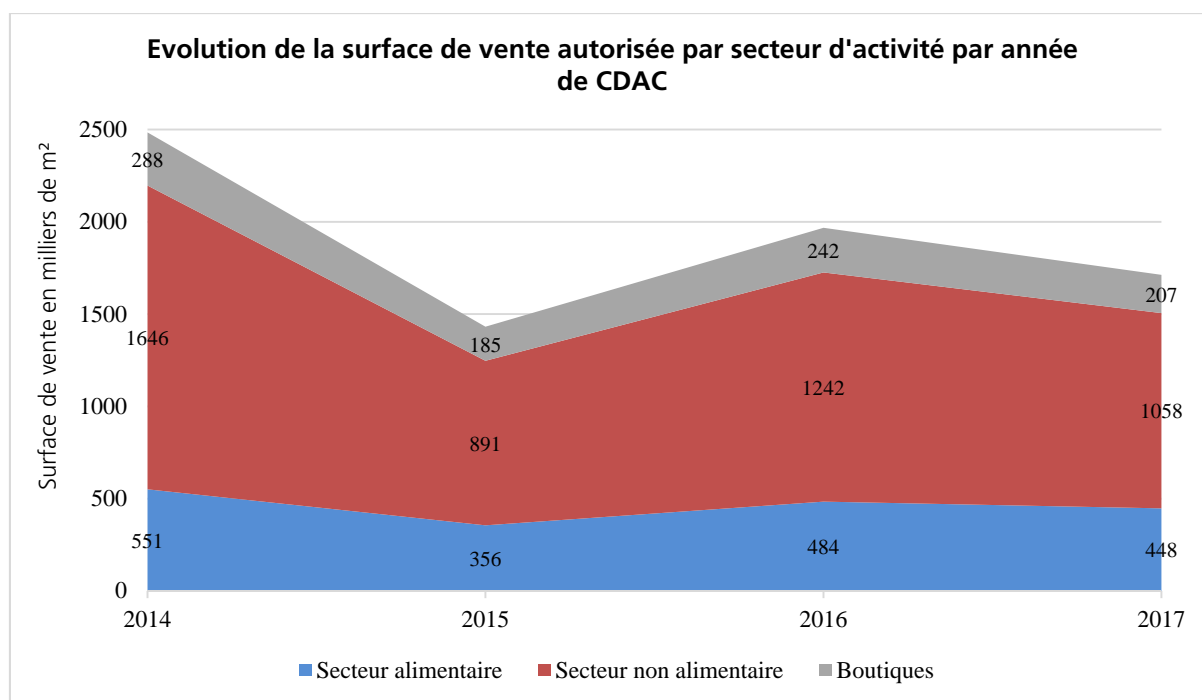
Champ : France, avis et décisions pris par les CDAC

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

Parallèlement, la part des surfaces de vente autorisées dans le secteur non alimentaire a subi une perte de 4 points (66 % en 2014 contre 62 % en 2017).

Enfin, la part des surfaces de vente autorisées en boutiques - cellules commerciales de surface de vente unitaire de moins de 300 m² - reste quasiment stable à 12 % sur la période étudiée.

Malgré une augmentation de la proportion des m² autorisés par les CDAC dans le secteur alimentaire, la surface de vente autorisée correspondante recule de 7,5 % entre 2016 et 2017 (484 387 m² en 2016 à 448 120 m² en 2017). Cette baisse est directement liée à la diminution globale de la surface de vente autorisée par les CDAC entre 2016 et 2017.



Surface de vente autorisée en milliers de m²

Champ : France, avis et décisions pris par les CDAC

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

- **Concernant les hypermarchés**

Les surfaces de vente autorisées pour les hypermarchés augmentent de 185 742 m² en 2016 à 189 579 m² en 2017, soit + 2 % sur un an.

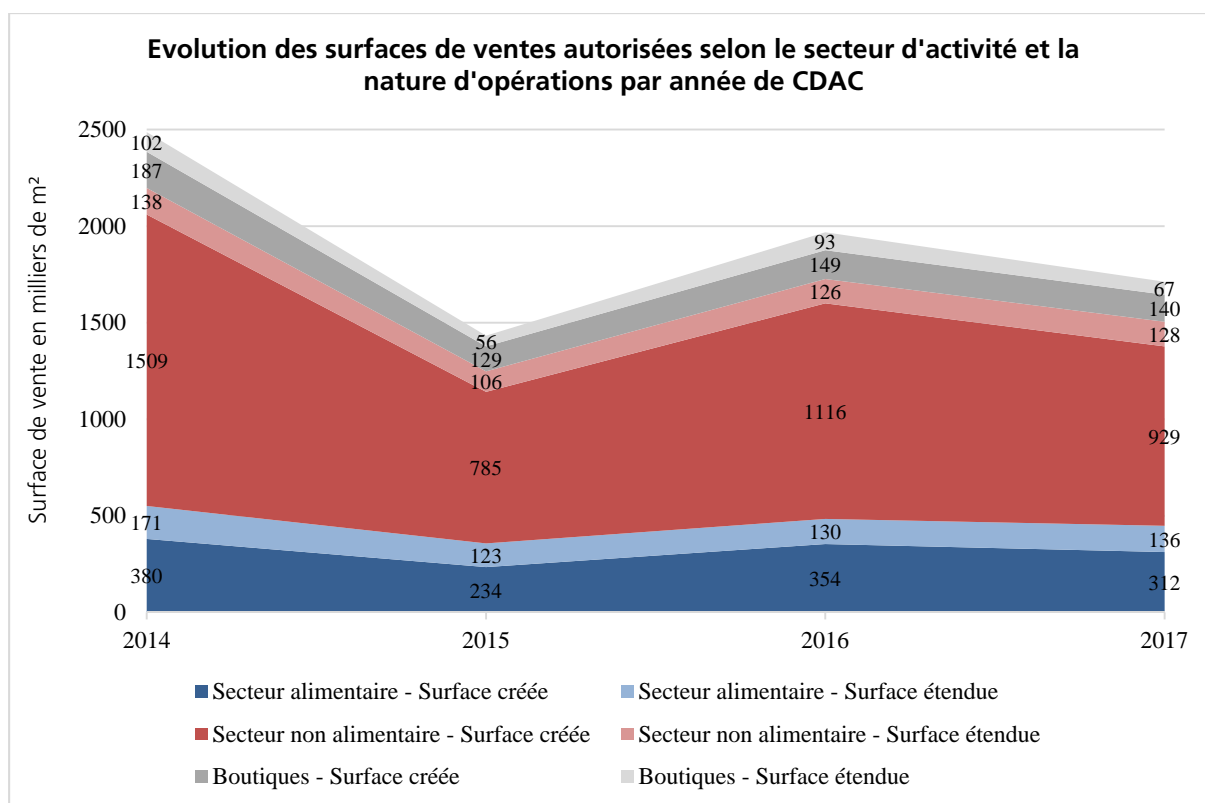
En 2016, 66 % de la surface de vente autorisée relative aux hypermarchés correspond à des projets de créations, et 34% à des extensions d'hypermarchés existants.

En 2017, les créations et les extensions des projets d'hypermarchés représentent respectivement 58 % et 42 % des surfaces de vente autorisées.

De 2016 à 2017, les projets d'extensions en hypermarchés croissent de 28,4 % passant de 62 720 m² à 80 561 m².

- **Concernant les supermarchés**

La surface de vente autorisée relative à des projets de supermarchés baisse de 248 703 m² en 2016 à 199 287 m² en 2017, soit un recul de près de 20 %. En particulier, la surface de vente des supermarchés *maxi-discount* autorisée par les CDAC enregistre une baisse de 18 % (passant de 134 301 m² en 2016 à 110 440 m² en 2017).



Surface de vente autorisée en milliers de m²

Champ : France, avis et décisions pris par les CDAC

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

De 2016 à 2017, la surface de vente non alimentaire hors boutiques autorisée par les CDAC baisse de 14,9 %, passant de 1 242 064 m² à 1 057 559 m², et représente 62 % de la totalité des surfaces autorisées en 2017. En particulier, les m² autorisés relatifs aux grandes surfaces de bricolage et aux jardinerias augmentent de 25 % entre 2016 et 2017 (279 331 m² à 350 082 m²), et leur part dans le total des m² autorisés gagne 6 points pour s'établir à 20,4 %.

Enfin, la surface de vente autorisée pour des commerces de moins de 300 m² décroît d'environ 15 % par rapport à 2016, pour atteindre 206 675 m² en 2017.

B. L'activité de la CNAC en 2017

1. Dossiers examinés par la CNAC en 2017, réexamens compris : une augmentation de 15% du nombre de dossiers examinés, correspondant à 22 % de surface de vente de plus qu'en 2016

S'agissant de la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC), on observe entre 2016 et 2017 :

- une hausse de 15 % du nombre de dossiers examinés (261 en 2017 contre 227 en 2016) ;
- une hausse de 22 % de la surface totale de vente examinée (1 046 202 m² en 2017 contre 854 415 m² en 2016) ;
- une surface moyenne des projets examinés en progression de 6,5 % (4 008 m² en 2017 contre 3 764 m² en 2016).

Ainsi, alors que l'activité des CDAC a baissé entre 2016 et 2017 (-10 % de dossiers correspondant à -11.4 % en surface de vente), celle de la CNAC s'est accélérée.

En 2017, au cours de ses 23 séances, la CNAC a donc rendu 261 avis et décisions, représentant 1 046 202 m² de surface de vente. Le premier semestre de 2017 a été consacré à l'examen des recours formés à l'encontre des décisions et des avis pris par les CDAC en fin d'année 2016 et le second semestre 2017 a porté sur l'examen des recours sur les décisions et les avis pris par les CDAC en début d'année 2017.

Deux pics d'activité ont eu lieu en mars et en septembre 2017 : la CNAC et son secrétariat se sont adaptés afin de tenir trois réunions par mois contre deux ordinairement.

2. Taux d'autorisation de la CNAC en 2017, réexamens compris : une hausse de 3 points en nombre de dossiers et de 11 points en surface de vente par rapport à 2016

Entre 2016 et 2017, le nombre de projets autorisés par la Commission marque une hausse de presque 20 % (153 en 2017 contre 128 en 2016), tandis que la surface de vente associée progresse de plus de 56 % (534 878 m² en 2017 contre 341 795 m² en 2016). Ces hausses cependant sont à relativiser compte-tenu de l'augmentation globale du nombre de dossiers examinés par la CNAC en 2017 par rapport à 2016 et de la surface de vente moyenne des projets plus importante.

En effet, sur la même période, les taux d'autorisation de la CNAC gagnent 3 points à 59 % en nombre de dossiers et 11 points à 51 % en termes de surface de vente acceptée en 2017.

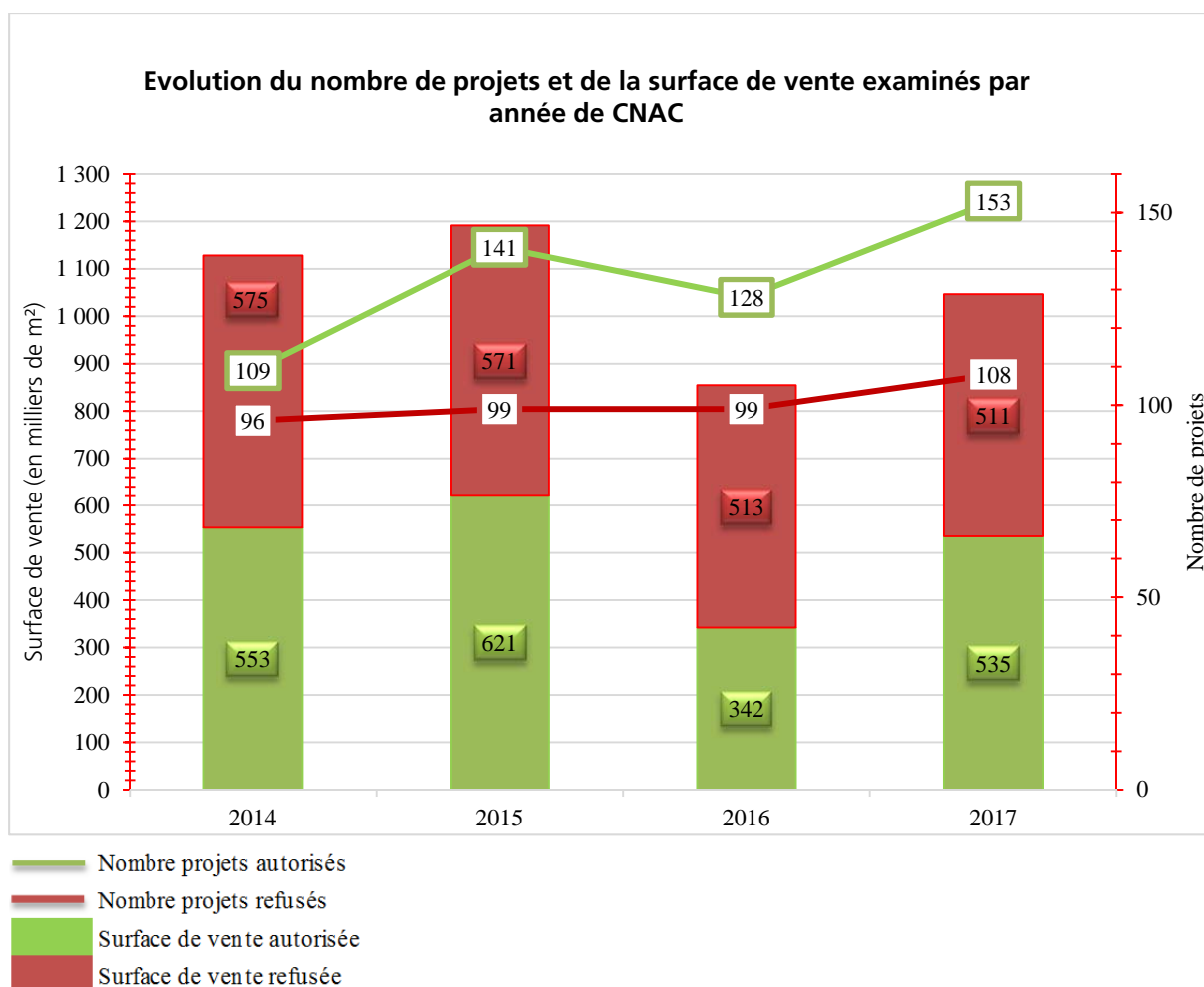
Ces taux d'acceptation 2017 sont donc supérieurs aux taux de 2016 mais très proches des taux de 2015 où 59 % des projets avaient alors été autorisés, correspondant à 52 % de la surface de vente examinée.

AVIS ET DECISIONS PRIS AU COURS DES REUNIONS DE LA COMMISSION NATIONALE D'AMENAGEMENT COMMERCIAL PAR ANNEE												
REUNIONS	AVIS ET DECISIONS						TAUX EN % PAR LIGNE				SURFACE MOYENNE DES PROJETS	
	Autorisations et Avis favorables			Refus et Avis défavorables			TOTAL		Autorisations et Avis favorables		Refus et Avis défavorables	
	Nb	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	SV
2014	17	109	553 070	96	574 801	205	1 127 871	53%	49%	47%	51%	5 502
2015	22	141	620 503	99	570 767	240	1 191 270	59%	52%	41%	48%	4 964
2016	22	128	341 795	99	512 620	227	854 415	56%	40%	44%	60%	3 764
2017	23	153	534 878	108	511 324	261	1 046 202	59%	51%	41%	49%	4 008

SV : Surface de vente examinée en m²

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

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



SV : Surface de vente examinée en milliers de m²

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

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

3. Taux d'autorisation de la CNAC en 2017, hors réexamens : une hausse de 2 points en nombre de dossiers et de 14 points en surface de vente par rapport à 2016

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

En 2017, sur un total de 249 avis ou décisions hors réexamens, correspondant à 955 781 m² de surface de vente examinée, 148 avis favorables ou décisions d'autorisation ont été rendus pour 519 385 m² de surface de vente.

Les taux d'autorisation de 2017 sont donc de 59 % en nombre et de 54 % en surface de vente, contre respectivement 57 % et 40 % en 2016.

La Commission nationale a rejeté 101 projets représentant 436 396 m² de surface de vente examinée. Les taux de refus s'élèvent donc à 41 % des projets et à 46 % des surfaces de vente en 2017, contre respectivement 43 % et 60 % en 2016.

Toutefois, en volume de surface de vente refusée, il est intéressant de remarquer que les données de 2016 (436 789 m²) et de 2017 sont sensiblement égales.

AVIS ET DECISIONS PRIS PAR LA COMMISSION NATIONALE D'AMENAGEMENT COMMERCIAL PAR TYPE DE PROCEDURES EN 2017																
	AVIS ET DECISIONS						TAUX EN % PAR LIGNE		TAUX EN % PAR COLONNE		TAUX EN % DU TOTAL					
	Autorisations et		Refus et		TOTAL		Autorisations et		Autorisations et		Autorisations et		Refus et		TOTAL	
	Avis favorables		Avis défavorables				Avis favorables		Avis favorables		Avis favorables		Avis défavorables			
	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV
Décisions (AEC)	13	16 544	5	10 310	18	26 854	72%	62%	9%	3%	5%	2%	2%	1%	7%	3%
Avis (PC-AEC)	133	500 868	95	425 116	228	925 984	58%	54%	90%	96%	53%	52%	38%	44%	92%	97%
Avis (L752-4 du c. du com.)	2	1 973	1	970	3	2 943	67%	67%	1%	0%	1%	0%	0%	0%	1%	0%
TOTAL	148	519 385	101	436 396	249	955 781	59%	54%	100%	100%	59%	54%	41%	46%	100%	100%

SV : Surface de vente examinée en m²

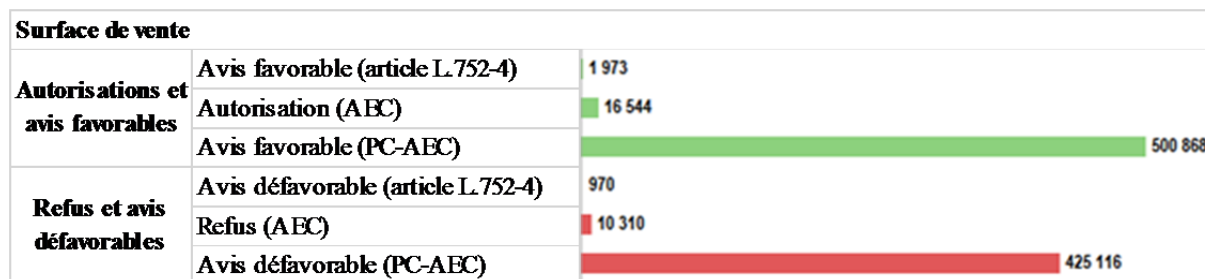
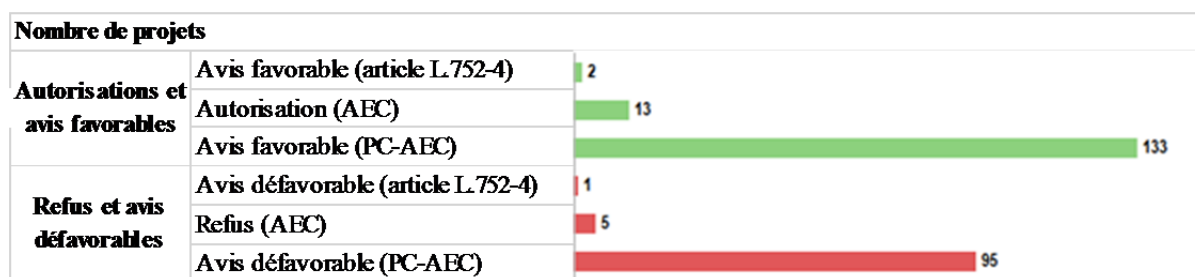
Champ : France, avis et décisions hors réexamens pris par la CNAC

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

Sur les 249 projets hors réexamens de 2017, la CNAC a examiné :

- 18 projets d'AEC simple : 13 autorisations pour un total de 16 544 m² et 5 refus représentant 10 310 m² ;
- 228 projets de PC-AEC (loi n°2014-626 du 18 juin 2014 « ACTPE ») : 133 avis favorables (500 868 m²) et 95 avis défavorables (425 116 m²) ;
- 3 projets suivant la procédure prévue à l'article L.752-4 du code du commerce : 2 avis favorables (1 973 m²) et 1 avis défavorable (970 m²).

AVIS ET DECISIONS PRIS PAR LA CNAC EN 2017 PAR TYPE DE PROCEDURES



SV : Surface de vente examinée en m²

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

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

Ainsi, 92 % des projets et 97 % des surfaces de vente examinées sont des avis (PC-AEC), 7 % des projets sont des décisions (AEC simples) représentant 3 % de la surface de vente examinée, et seulement, 1% des projets sont des avis conformes selon l'article L. 752-4 du code de commerce représentant 0,3 % de la surface de vente examinée par la CNAC en 2017.

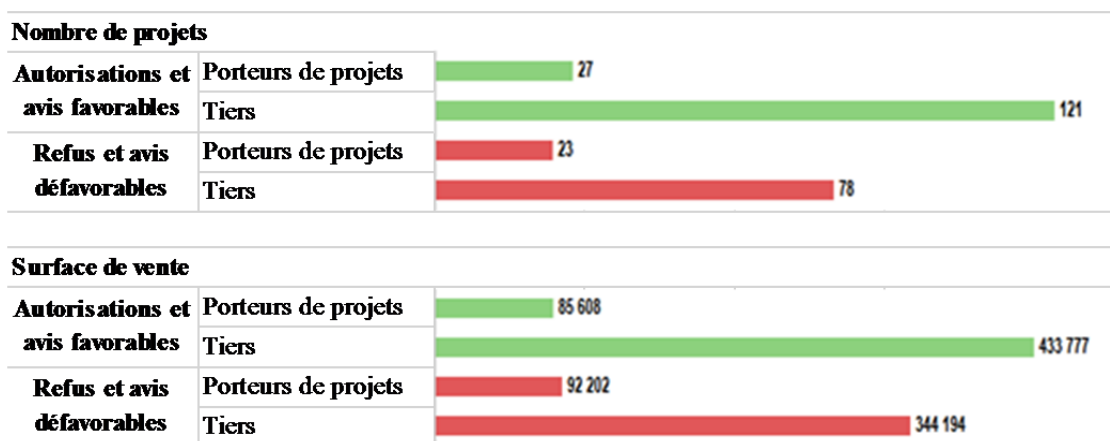
Enfin, la loi « ACTPE » a élargi les possibilités d'action de la CNAC en lui permettant de se saisir de tout projet dont la surface de vente totale est supérieure ou égale à 20 000 m² (par une opération de création ou d'extension). En 2017, la Commission nationale a ainsi prononcé 11 autorisations ou avis favorables (176 892 m²) et 8 refus ou avis défavorables (76 382 m²) suite à une autosaisine. Il appert donc qu'en matière d'autosaisine, les taux d'autorisation sont de 58 % en nombre et de 70% en surface de vente.

4. En 2017 comme en 2016, les tiers sont à l'origine de 80 % des recours

En 2017, 50 porteurs de projets ont saisi la CNAC suite à un avis ou une décision défavorable de la commission départementale. Parmi ces derniers, la Commission nationale en a accueilli favorablement 27 (pour 85 608 m² de surface de vente) et en a refusé 23 (pour 92 202 m² de surface de vente).

Sur les 199 recours introduits par des tiers, 121, totalisant une surface de vente de 433 777 m², ont été rejetés- la CNAC autorisant ainsi ces projets - tandis que 78, représentant une surface de vente de 344 194 m², ont été admis. Le pourcentage des recours tiers est stable à 80 % comme en 2016, ce qui témoigne de l'intensité forte et constante de la concurrence à défendre ses parts de marché en déposant de nombreux recours auprès de la CNAC.

AVIS ET DECISIONS PRIS PAR LA CNAC EN 2017 PAR TYPE DE REQUERANTS



SV : Surface de vente examinée en m²

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

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

Tous recours confondus, 42 % des recours ont été suivis par la CNAC en 2017 (105 recours admis – 27 pour les porteurs de projets et 78 pour les tiers - sur 249), contre 40 % en 2016.

Par type de recours, en 2017, la CNAC a suivi :

- **54 % des recours formés par les pétitionnaires - la CNAC autorisant donc le projet ;**
- **39 % des recours tiers – la CNAC refusant donc les projets.**

La CNAC se prononce donc toujours aussi favorablement à l'égard des porteurs de projet.

AVIS ET DECISIONS PRIS PAR LA COMMISSION NATIONALE D'AMENAGEMENT COMMERCIAL PAR TYPE DE REQUERANTS EN 2017																
	AVIS ET DECISIONS						TAUX EN % PAR LIGNE		TAUX EN % PAR COLONNE		TAUX EN % DU TOTAL					
	Autorisations et Avis favorables		Refus et Avis défavorables		TOTAL		Autorisations et Avis favorables		Autorisations et Avis favorables		Autorisations et Avis favorables		Refus et Avis défavorables		TOTAL	
	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV
Porteurs de projets	27	85 608	23	92 202	50	177 810	54%	48%	18%	16%	11%	9%	9%	10%	20%	19%
Tiers	121	433 777	78	344 194	199	777 971	61%	56%	82%	84%	49%	45%	31%	36%	80%	81%
TOTAL	148	519 385	101	436 396	249	955 781	59%	54%	100%	100%	59%	54%	41%	46%	100%	100%

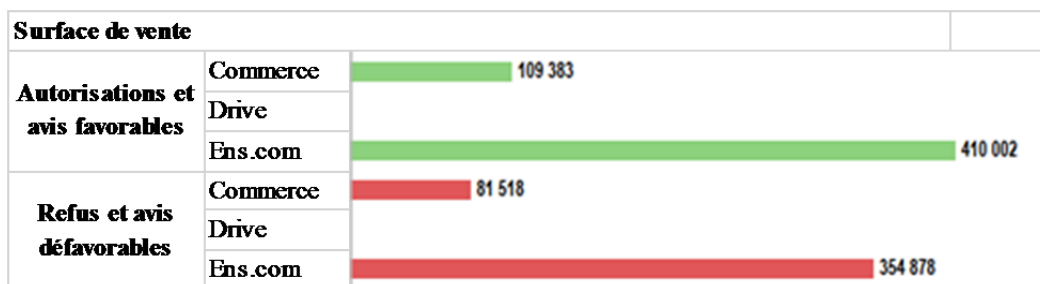
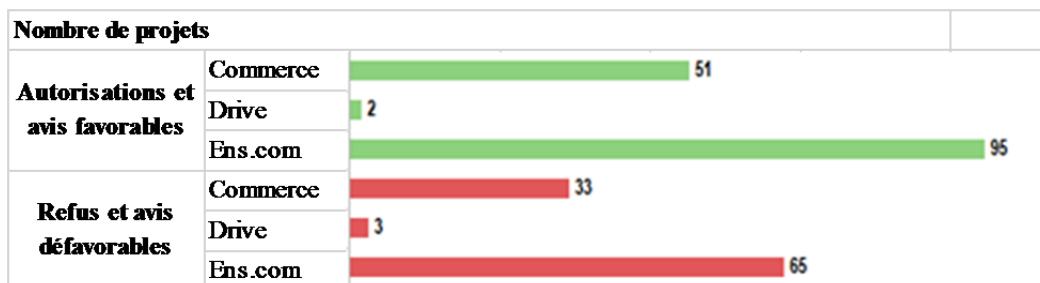
SV : Surface de vente examinée en m²

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

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

5. En 2017, près des 2/3 des projets et 4/5 des surfaces de vente examinées concernent les ensembles commerciaux

AVIS ET DECISIONS PRIS PAR LA CNAC EN 2017 PAR TYPE DE PROJETS



SV : Surface de vente examinée en m²

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

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

En 2017, en plus de 5 projets de « drives », la CNAC a examiné 84 dossiers (190 901 m²) relatifs à des magasins isolés contre 160 autres (764 880 m²) se rapportant à des ensembles commerciaux (Ens. com.).

Ainsi en 2017 :

- **34 % des dossiers, soit environ 20 % des surfaces de vente examinés par la CNAC se rapportaient à des magasins isolés ;**
- **64 % des projets, soit environ 80 % des surfaces de vente examinés concernaient des ensembles commerciaux.**

En 2016, pour rappel, la prédominance revenait toujours aux ensembles commerciaux mais dans des proportions plus faibles : 52 % en nombre de dossiers, 73 % en surface demandée.

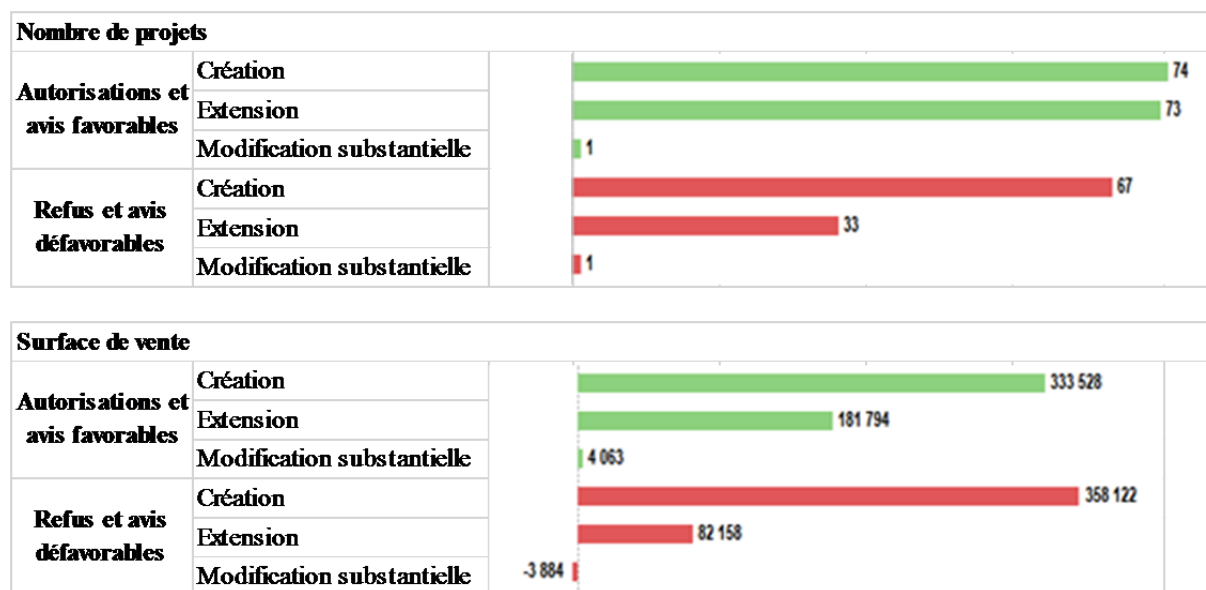
La loi « ALUR » a institué un nouveau cas d'autorisation d'exploitation commerciale pour « *les points permanents de retrait par la clientèle d'achats au détail par voie télématique, organisés pour l'accès automobile* », encore dénommés « drives ».

Sur la totalité des dossiers examinés par la CNAC, les drives alimentaires déportés (seuls sur des flux de passages d'automobiles) représentent 2 % (5 projets dont 2 acceptés). Sur les 249 projets examinés par la CNAC en 2017, près de 29 % comportaient un « drive ».

6. En 2017, la CNAC a autorisé 69 % des projets d'extension examinés et 52 % des projets de création

En 2017, la CNAC s'est prononcée sur près de 691 650 m² de surface de vente concernant des projets de création (soit 72 % des surfaces de vente) contre 263 952 m² se rapportant à ceux d'extension (soit 28% des surfaces de vente).

AVIS ET DECISIONS PRIS PAR LA CNAC EN 2017 PAR NATURE D'OPERATIONS



SV : Surface de vente examinée en m²

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

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

En termes de surfaces de vente autorisées, 64 % se rapportent à des projets de création, vecteurs de concepts novateurs, plus performants énergétiquement et plus respectueux de l'environnement.

AVIS ET DECISIONS PRIS PAR LA COMMISSION NATIONALE D'AMENAGEMENT COMMERCIAL PAR NATURE D'OPERATIONS EN 2017																
	AVIS ET DECISIONS						TAUX EN % PAR LIGNE		TAUX EN % PAR COLONNE		TAUX EN % DU TOTAL					
	Autorisations et		Refus et		TOTAL		Autorisations et		Autorisations et		Autorisations et		Refus et		TOTAL	
	Avis favorables		Avis défavorables				Avis favorables		Avis favorables		Avis favorables		Avis défavorables			
	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV
Créations	74	333 528	67	358 122	141	691 650	52%	48%	50%	64%	30%	35%	27%	37%	57%	72%
Extensions	73	181 794	33	82 158	106	263 952	69%	69%	49%	35%	29%	19%	13%	9%	43%	28%
Modifications substantielles	1	4 063	1	-3 884	2	179	50%	n.s.	1%	1%	0%	0%	0%	0%	1%	0%
TOTAL	148	519 385	101	436 396	249	955 781	59%	54%	100%	100%	59%	54%	41%	46%	100%	100%

SV : Surface de vente examinée en m²

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

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

Sur la totalité des dossiers examinés, les taux d'acceptation de la CNAC en 2017 par type de projets sont de :

- Pour les créations : 52 % en nombre de dossiers et 48 % en surface de vente ;
- Pour les extensions : 69 % en nombre ainsi qu'en surface de vente.

Dans la continuité des années antérieures, la Commission nationale admet donc davantage les projets d'extension.

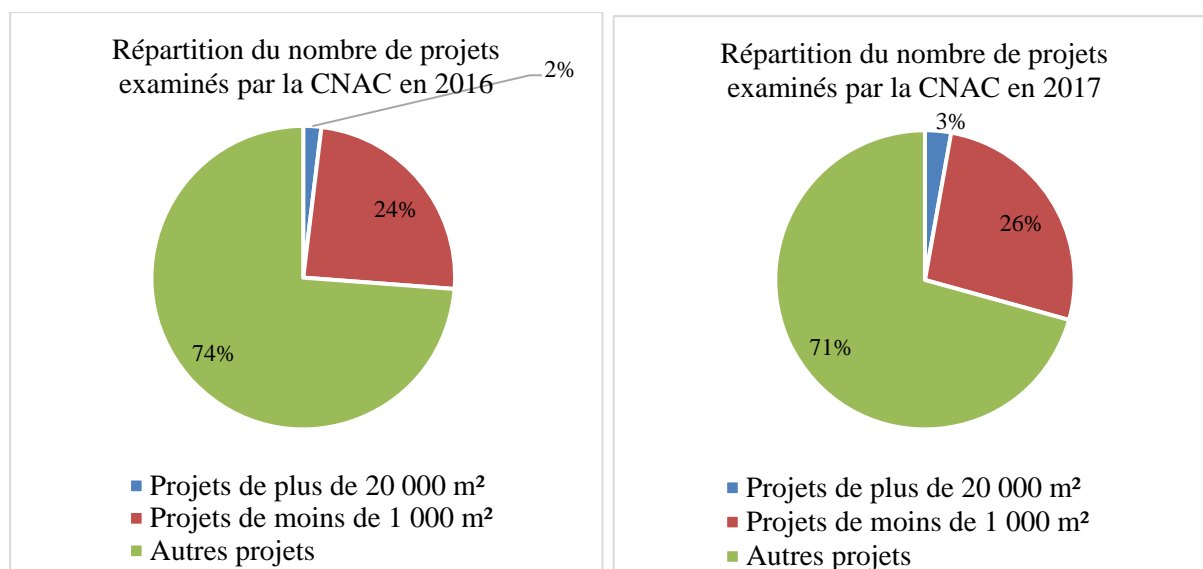
7. En 2017, les projets de plus de 20 000 m² représentent 3 % des avis et décisions de la CNAC et concentrent 23 % des surfaces de vente, contre respectivement 27 % et 3 % pour les projets de moins de 1 000 m²

Les avis et décisions de moins de 20 000 m² représentent 97 % des dossiers examinés et 77 % de la surface de vente.

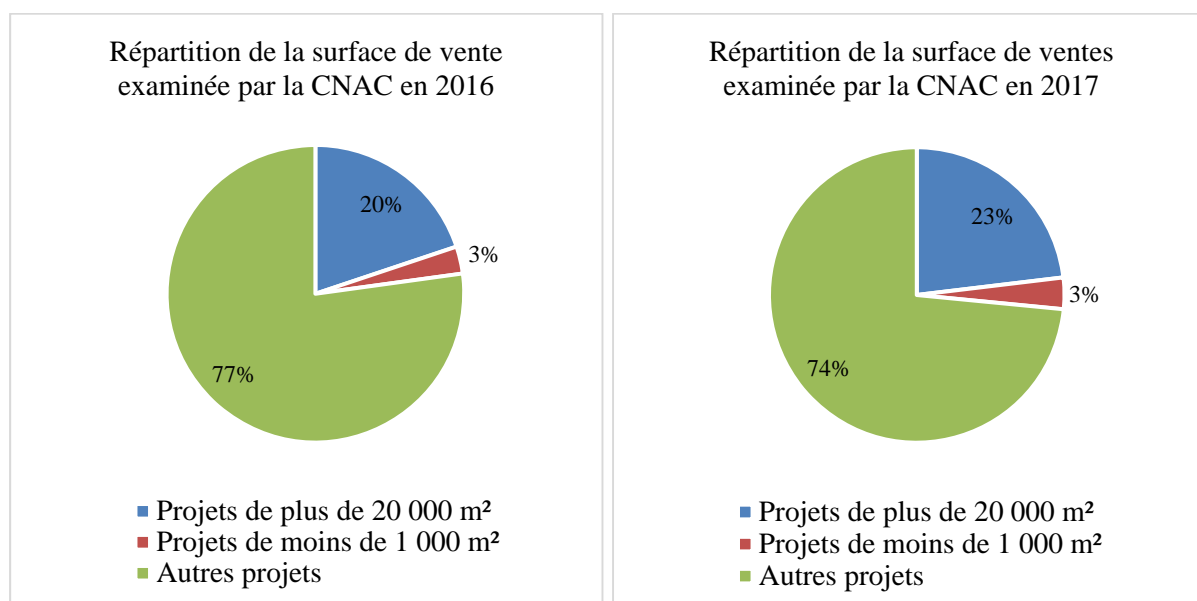
Sept avis et décisions portaient sur des projets de plus de 20 000 m², soit 3 % des 249 dossiers étudiés par la Commission nationale. Ces projets concentraient 23 % de la surface de vente examinée. 43 % d'entre eux ont été rejetés.

Par rapport à 2016, on remarque une progression de 2 points des avis et des décisions relatifs aux projets de surface de vente inférieure à 1 000 m² pour seulement 3 % de la totalité des surfaces de vente demandée. En 2017, seuls 73 % d'entre eux ont été autorisés – par comparaison avec le taux correspondant de 88 % pour les CDAC en 2017.

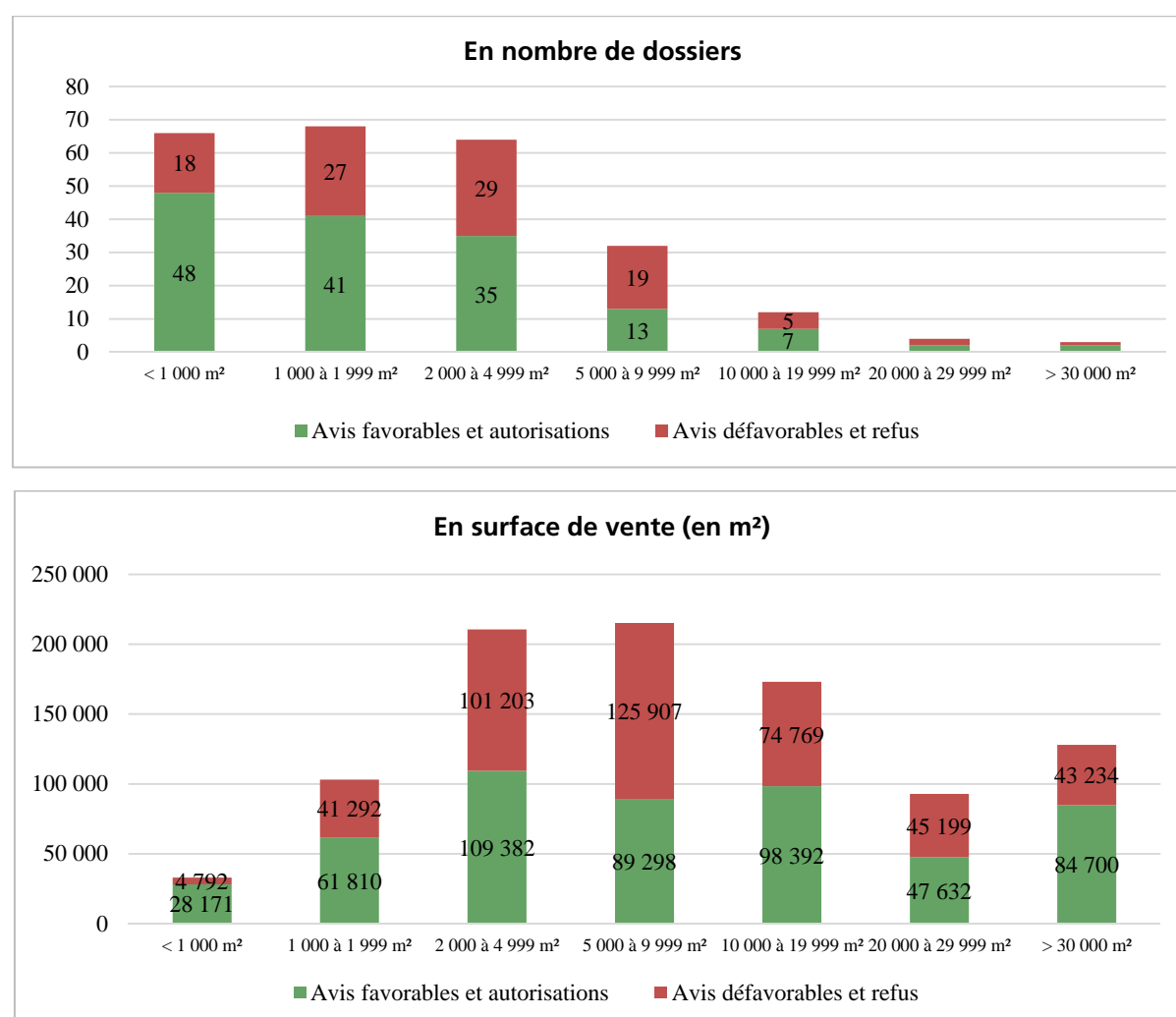
Répartition en nombre de projets, suivant la taille des projets :



Répartition en surface de vente, suivant la taille des projets :



Avis et décisions pris par la CNAC en 2017 par tranche de surface de vente



AVIS ET DECISIONS PRIS PAR LA COMMISSION NATIONALE D'AMENAGEMENT COMMERCIAL PAR TRANCHE DE SURFACE DE VENTE EN 2017																
	AVIS ET DECISIONS						TAUX EN % PAR LIGNE		TAUX EN % PAR COLONNE		TAUX EN % DU TOTAL					
	Autorisations et		Refus et		TOTAL		Autorisations et		Autorisations et		Autorisations et		Refus et		TOTAL	
	Avis favorables		Avis défavorables				Avis favorables		Avis favorables		Avis favorables		Avis défavorables			
	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV
moins de 1	48	28 171	18	4 792	66	32 963	73%	85%	32%	5%	19%	3%	7%	1%	27%	3%
de 1 à 2	41	61 810	27	41 292	68	103 102	60%	60%	28%	12%	16%	6%	11%	4%	27%	11%
de 2 à 5	35	109 382	29	101 203	64	210 585	55%	52%	24%	21%	14%	11%	12%	11%	26%	22%
de 5 à 10	13	89 298	19	125 907	32	215 205	41%	41%	9%	17%	5%	9%	8%	13%	13%	23%
de 10 à 20	7	98 392	5	74 769	12	173 161	58%	57%	5%	19%	3%	10%	2%	8%	5%	18%
de 20 à 30	2	47 632	2	45 199	4	92 831	50%	51%	1%	9%	1%	5%	1%	5%	2%	10%
30 ou plus	2	84 700	1	43 234	3	127 934	67%	66%	1%	16%	1%	9%	0%	5%	1%	13%
TOTAL	148	519 385	101	436 396	249	955 781	59%	54%	100%	100%	59%	54%	41%	46%	100%	100%

SV : Surface de vente examinée en m²

Tranches de surface de vente examinée en milliers de m²

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

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

C. Le bilan de l'aménagement commercial en 2017 après exercice du droit de recours devant la CNAC

1. Un taux de recours devant la CNAC en légère hausse en nombre de dossiers mais en baisse en surface de vente entre 2016 et 2017 : les recours concernent davantage les petites surfaces de vente

Sur les 996 projets examinés par les CDAC en 2017 (2 064 637 m² de surface de vente), 283, soit 28,4 %, ont fait l'objet d'un recours auprès de la CNAC (220 autorisations ou avis favorables contre 63 refus ou avis défavorables). Ce taux a augmenté de 0,8 point par rapport au taux constaté en 2016 (27,6 %).

En revanche, en surface de vente, ce taux de recours passe à 46,2 % (952 850 m² de surface de vente examinés en 2017 par les CDAC ont fait l'objet d'un recours devant la CNAC). Ce taux est en baisse de 4,3 points par rapport à 2016 (50,5 %).

Ainsi, la proportion de projets faisant l'objet d'un recours devant la CNAC est en légère hausse mais ces projets correspondent à des surfaces de vente plus faibles.

Sur les 283 recours exercés au total devant la CNAC sur les projets examinés par les CDAC en 2017 :

- 220, soit 77,7 %, sont des recours tiers contre les projets ayant fait l'objet d'un avis favorable ou d'une autorisation de la CDAC ;
- 63, soit 22,3 % sont des recours formés par les porteurs de projets à la suite d'un refus ou d'un avis défavorable de la CDAC.

2. Pour 2017, les taux d'autorisation des CDAC, 88 % en nombre et 83 % en surface de vente, sont réduits respectivement à 84 % et 73 % après l'intervention de la CNAC

Le bilan des autorisations et avis favorables délivrés par les CDAC en 2017, et après intervention éventuelle de la CNAC en 2017 ou durant le premier semestre 2018, s'établit comme suit : en année de référence 2017, sur la base de taux d'autorisation en CDAC de 88 % en nombre et de 83 % en surface de vente, l'activité de la CNAC a eu pour effet de réduire ces taux d'autorisation de 4 points en nombre et de 10 points en surface de vente, atteignant ainsi respectivement 84 % et 73 %.

3. Sur les projets examinés en 2017 par les CDAC, l'intervention de la CNAC a modifié le sens des avis et décisions de 95 projets correspondant à 369 440 m² de surface de vente

Sur les 996 projets examinés en 2017 par les CDAC, 840 seront finalement autorisés :

PROJETS BENEFICIAINT D'UNE AUTORISATION D'EXPLOITATION COMMERCIALE OU D'UN AVIS FAVORABLE EN 2017 APRES RECOURS EN CNAC		
	Nombre	Surface de vente
Projets autorisés par les CDAC	877	1 712 354
<i>Projets refusés par les CDAC mais autorisés par la CNAC</i>	29	78 333
<i>Projets autorisés par les CDAC mais refusés par la CNAC</i>	-66	-291 107
Incidence après intervention de la CNAC	-37	-212 774
Projets autorisés après recours auprès de la CNAC	840	1 499 580

Surface de vente autorisée en m²

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

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

Sur les 840 projets examinés en 2017 par les CDAC et finalement autorisés :

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

En 2017, l'examen des recours par la CNAC a entraîné une modification des avis et décisions des CDAC sur 212 774 m² de surface de vente :

- 92 025 m² pour le secteur alimentaire, soit 43 % (71 219 m² en hypermarchés et 14 774 m² en supermarchés de type *maxi-discount*) ;
- 108 746 m² pour le secteur non alimentaire, 51 % (46 804 m² pour les grandes surfaces de bricolage, 22 611 m² et 14 149 m² dans les projets de commerces spécialisés en équipement de la personne et dans ceux spécialisés dans le sport et les loisirs).
- 12 003 m² pour les boutiques, soit 6 %.

ANNEE 2017



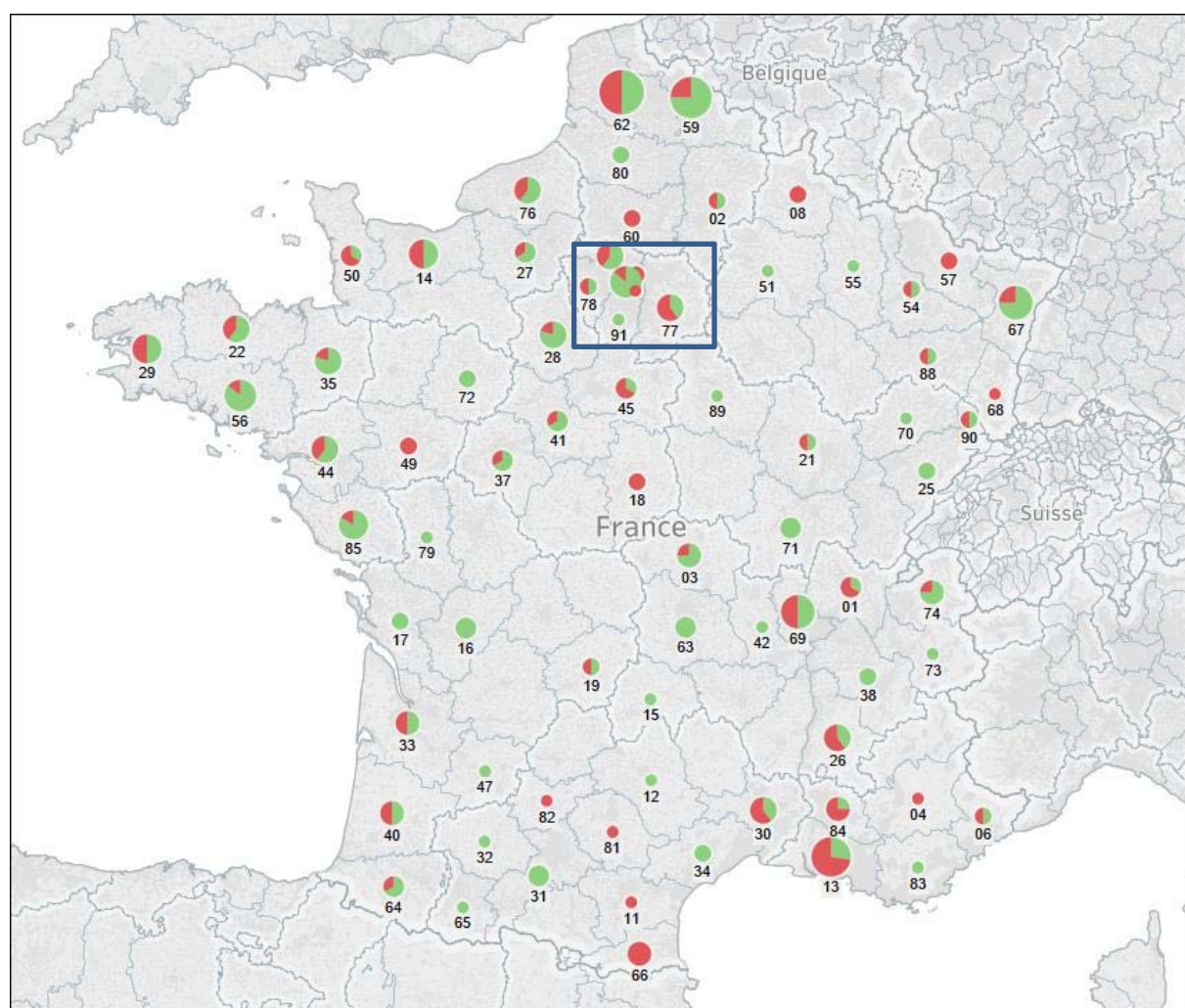
Surface de vente en m²

Champ : France, avis et décisions pris par les CDAC et par la CNAC en année de référence 2017

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

D. Cartographie de l'activité de la CNAC en 2017

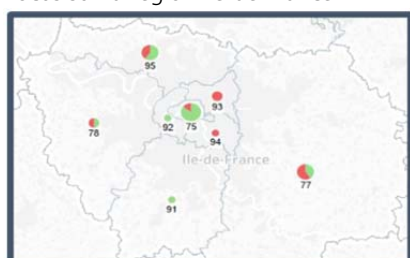
REPARTITION PAR DEPARTEMENT DU NOMBRE DE PROJETS EXAMINES PAR LA CNAC EN 2017



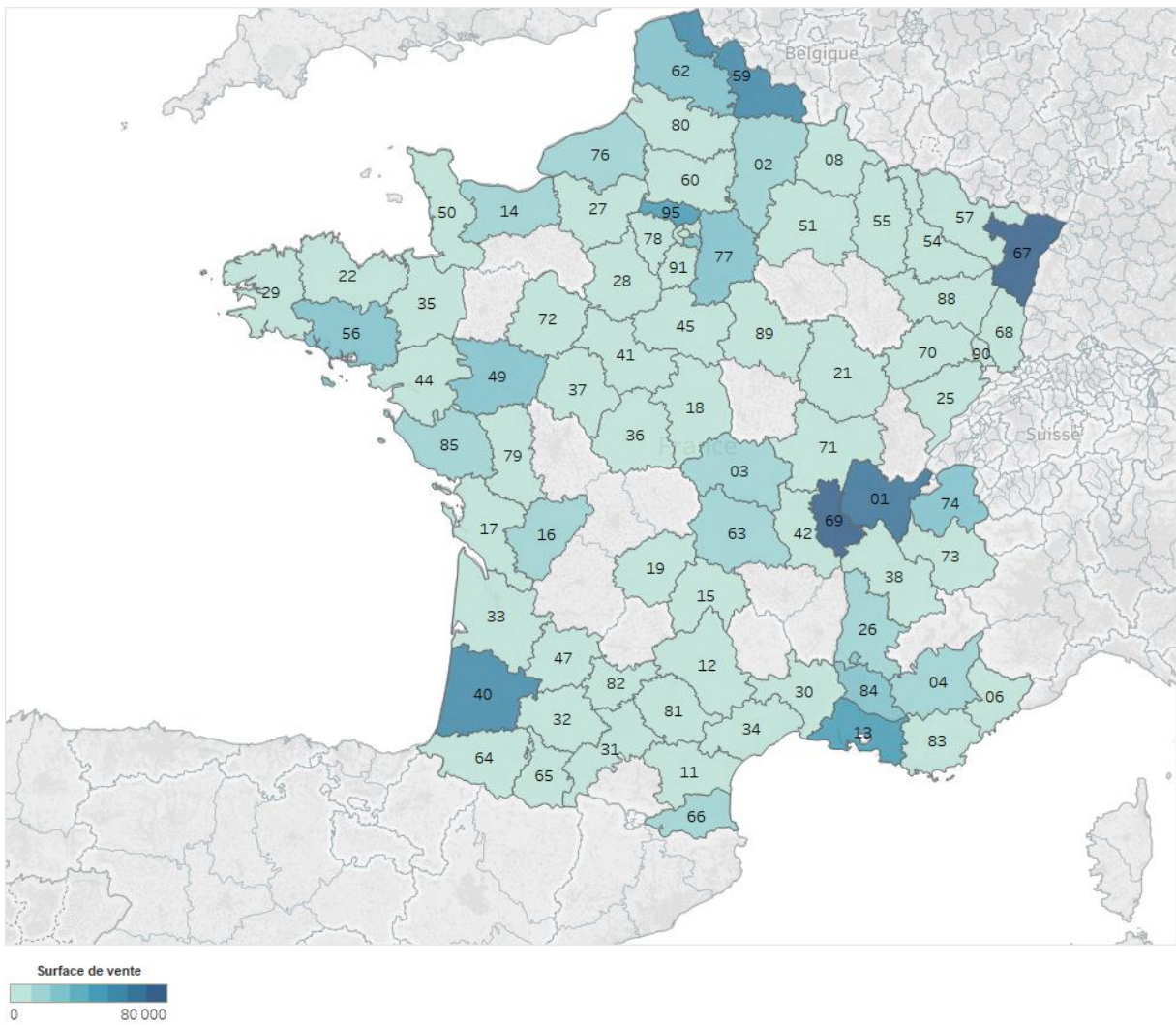
Champ : France, avis et décisions hors réexamens pris par la CNAC

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

Focus sur la région Ile-de-France



REPARTITION PAR DEPARTEMENT DE LA SURFACE DE VENTE EXAMINEE PAR LA CNAC EN 2017

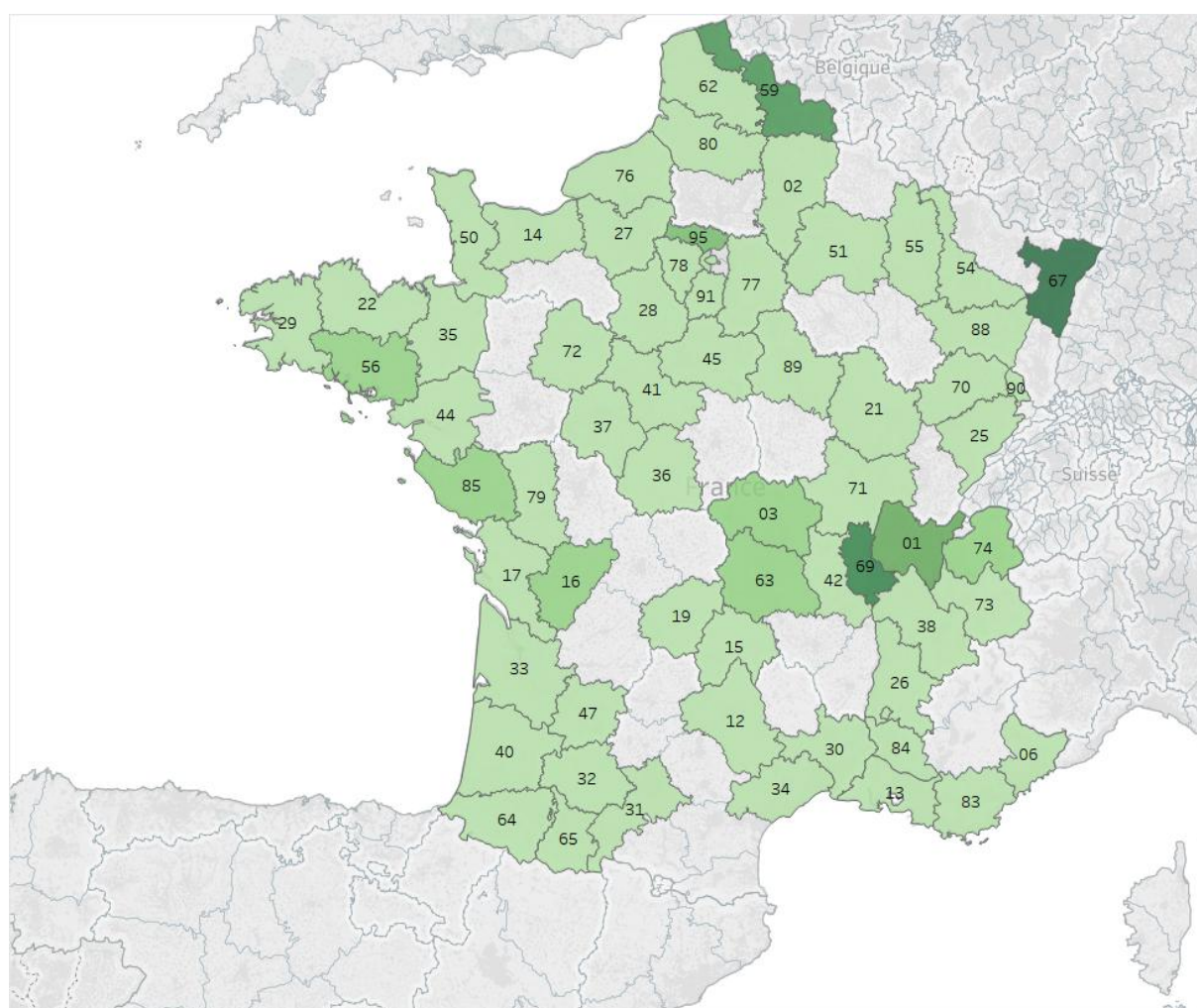


Surface de vente examinée par tranche de 10 000 m²

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

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

REPARTITION PAR DEPARTEMENT DE LA SURFACE DE VENTE AUTORISEE PAR LA CNAC EN 2017



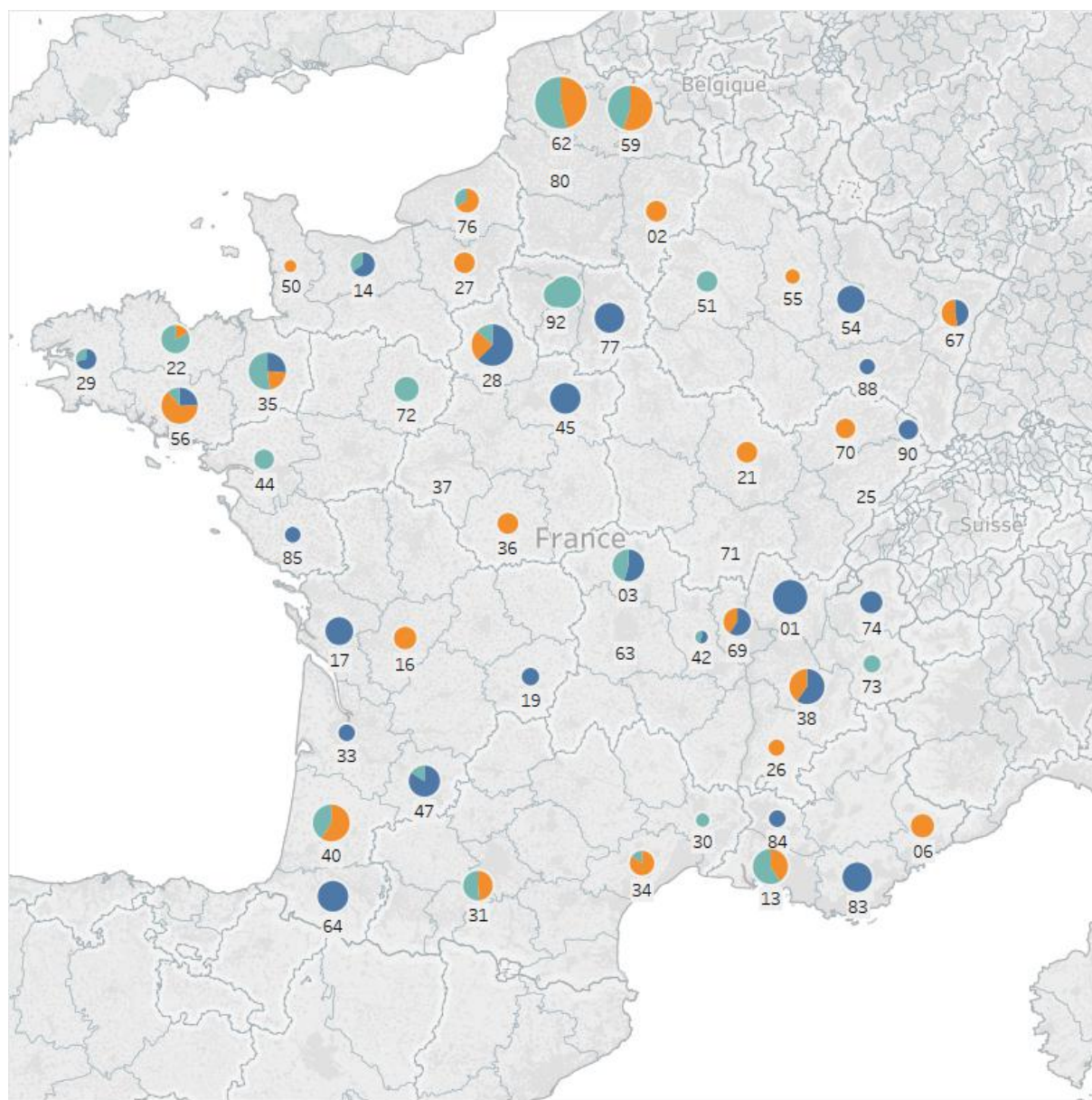
Surface de vente examinée par tranche de 10 000 m²

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

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

REPARTITION PAR DEPARTEMENT DE LA SURFACE DE VENTE AUTORISEE PAR LA CNAC EN 2017

Hypermarchés, supermarchés et supermarchés de types maxi-discount



Surface de vente
 0
 2 000
 4 000
 6 000
 8 000
 10 000

Activité Fine
 ■ Hypermarchés
 ■ Maxi-discounts
 ■ Supermarchés

Surface de vente autorisée m²

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

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



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Legifrance.gouv.fr

LE SERVICE PUBLIC DE LA DIFFUSION DU DROIT

Décret NOR: ECOI1811598D

portant nomination à la Commission nationale d'aménagement commercial

4^{ème} Partie

Les faits marquants 2017 et actualités 2018

A. Les faits marquants 2017

1. L'instruction du Gouvernement du 3 mai 2017 sur la législation en matière d'aménagement commercial

La législation relative à l'aménagement commercial a connu de profondes modifications suite à l'entrée en vigueur de la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite « ALUR », et de la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises, dite « ACTPE » et son décret d'application. Le bureau de l'aménagement commercial a rédigé une instruction précisant aux préfets les contours de leur intervention, notamment en matière de contrôle de la légalité de certains actes (schémas de cohérence territoriale, délivrance ou refus de permis de construire), de suivi des exploitations illicites, ainsi que de la mise en œuvre de l'obligation de démantèlement et de remise en état des terrains d'assiette ayant cessé leur activité depuis plus de trois ans afin d'éviter la multiplication des friches commerciales. Elle attire également leur attention sur les différentes étapes de la procédure d'autorisation d'exploitation commerciale, l'amélioration du contrôle des dossiers et le respect des critères d'appréciation des projets afin de sécuriser juridiquement les décisions ou les avis rendus par les commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC).

Elle vise enfin à renforcer les relations entre les CDAC et la CNAC et rappeler l'articulation avec la faculté d'auto-saisine de la CNAC.

2. Les formations des secrétariats des CDAC

Le bureau de l'aménagement commercial a proposé aux secrétariats des CDAC fin 2017 et début 2018, quatre sessions de formation « **Droit positif et pratique de l'aménagement commercial** ».

Chaque session passait en revue **l'ensemble des étapes à maîtriser avant la réunion de la CDAC** (notamment dépôt et enregistrement de la demande d'AEC, complétude du dossier, cas particulier du SCoT, analyse du projet, champ d'application de l'aménagement commercial, intitulé du projet) **et après la réunion de la CDAC** (notamment avis ou décision, notification, publicité, voie et délais de recours, transmission des dossiers à la CNAC), ainsi que le cas particulier des auto-saisines.

La demande a été forte et a conduit le bureau de l'aménagement commercial à limiter la participation à un agent par CDAC. Le bénéficiaire de la formation avait vocation ensuite à relayer ses acquis auprès de ses collègues en s'appuyant sur le support de cours distribué.

Les formations ont été dispensées par trois instructeurs du bureau de l'aménagement commercial : Christelle BIRSKI, Emmanuel MARC et Isabelle MOISANT.

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

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

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

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

Les sites internet de la DGE et de la CNAC informeront publiquement du lancement de l'application.

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

1. L'ensemble des pièces exigées au titre des articles R. 752-6 et R. 752-7 doit être intégré dans **un fichier unique** ;
2. Ce fichier unique est **au format « PDF » « transcriptible » sans sous-couches ou calques** ;
3. **Ce fichier unique « PDF » ne dépasse pas, si possible, la taille de 50 Mo ;**
4. Les premières pages de ce fichier doivent comporter une **liste récapitulative des documents et informations exigées** par les articles R. 752-6 et R. 752-7 du code de commerce ;
5. **Ne pas dépasser 100 pages** hors annexe(s) ;
6. Eviter les photos qui ne sont pas en rapport direct avec le projet ;
7. Veiller à ce que la numérotation des pages du dossier de la demande corresponde à la numérotation du document PDF.

B. L'actualité 2018

1. Renouvellement de la moitié des membres de la CNAC et élection d'un nouveau président

L'article L751-5 du code de commerce dispose que **le mandat des membres est de six ans non renouvelable et que la commission est renouvelée partiellement tous les trois ans**. Il renvoie à un décret en Conseil d'Etat pour préciser les conditions de ce renouvellement. L'intention du législateur est d'assurer « une respiration » de la CNAC en assurant que la moitié des membres change tous les trois ans.

L'article R751-7 du code de commerce stipule, quant à lui, que « *La Commission est renouvelée par moitié tous les trois ans.* »

Lors de la première séance de la nouvelle CNAC de 2015, le mandat de six membres a été ramené à trois ans par tirage au sort. Ce tirage au sort a permis le renouvellement de la CNAC par moitié et le respect de l'article R.751-7 du code de commerce.

Ce renouvellement permet d'assurer l'indépendance des membres de la CNAC. Ils sont nommés pour leurs qualités et ne doivent pas prendre d'orientations des organismes/autorités qui les ont nommés.

Renouvellement de la CNAC, les textes de référence.

Article L751-5 du code de commerce

La Commission nationale d'aménagement commercial comprend douze membres **nommés, pour une durée de six ans non renouvelable**, par décret pris sur le rapport du ministre chargé du commerce. **Après l'expiration de la durée de six ans**, les membres restent en fonction jusqu'à la première réunion de la Commission dans sa nouvelle composition. La Commission est renouvelée partiellement tous les trois ans, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Art. R. 751-7 du code de commerce

La Commission est renouvelée par moitié tous les trois ans. Le président et les deux vice-présidents sont élus au cours de la première séance de la Commission qui suit la fin des nominations consécutives au renouvellement partiel de la Commission. Le doyen d'âge fait procéder successivement à l'élection du président, du premier vice-président et du second vice-président. Ils sont élus à la majorité absolue. Si celle-ci n'est pas obtenue au premier tour du scrutin, il est procédé à un second tour. Seuls peuvent s'y présenter les deux candidats qui ont recueilli le plus grand nombre de suffrages au premier tour. En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé des candidats est élu. Les votes ont lieu à bulletin secret.

La nomination des nouveaux membres, titulaires et suppléants, de la Commission nationale d'aménagement commercial est intervenue par le décret du 3 mai 2018, publié au Journal Officiel le 5 mai.

Conformément à l'article R. 751-7, **l'élection du nouveau président et des deux vice-présidents de la CNAC s'est déroulée le 17 mai. Ont été élus Président, Monsieur Jean GIRARDON, première vice-présidente Mme Anne BLANC et deuxième vice-président M. Philippe SCHMIT.**

COMMISSION NATIONALE D'AMÉNAGEMENT COMMERCIAL (CNAC)

TROMBINOSCOPE DES MEMBRES TITULAIRES ET SUPPLÉANTS

GRANDS CORPS DE L'ÉTAT



Pierre-Étienne BISCH
Conseil d'État



Noël DIRICQ
Cour des comptes
Suppléant : Roberto SCHMIDT



Michel FUZEAU
Inspection générale des
Finances
Suppléant : François WERNER



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

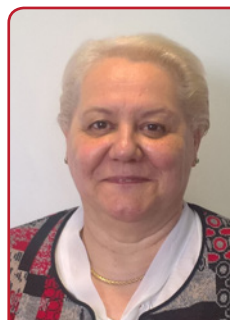
PERSONNALITÉS QUALIFIÉES



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

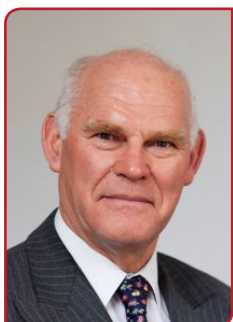


Gilles BOUVELOT
Ministère de la cohésion des
territoires
Suppléant : Philippe GRALL



Michèle HOURT-SCHNEIDER
Ministère du commerce

REPRÉSENTANTS DES ÉLUS



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



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



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



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

2. La revitalisation des commerces de centres-villes et la régulation des implantations de grandes surfaces en périphérie

Le programme « Action Cœur de Ville »

Ce plan d'action a été annoncé à la fin de l'année 2017 par le Premier ministre lors de la seconde conférence nationale des territoires à Cahors : 222 territoires ont été retenus et plus de 5 milliards d'euros mobilisés sur 5 ans.

Objectifs du programme

- Le plan vise à :
 - **conforter le rôle moteur des villes moyennes** sur le territoire national et se concentre sur le cœur de ces communes ;
 - **simplifier les procédures** d'accompagnement et de soutien financier des communes en coordonnant les outils déjà existants et en adoptant une gouvernance en mode projet ;
 - **activer 5 volets d'action** : l'habitat, le développement économique et le commerce, la mobilité, le cadre de vie et enfin les équipements et services publics et **3 sujets transversaux** : l'innovation, le numérique et l'animation des centres-villes.

Gouvernance et outils du programme

- **Le programme est piloté par le Ministère de la cohésion des territoires et par le Commissariat général à l'égalité des territoires mais repose avant tout sur les collectivités**: il met en place une collaboration Etat-collectivités-acteurs locaux. Les maires assureront la maîtrise d'œuvre urbaine du projet en mettant en place une « direction de projet ».
- **Il bénéficie de l'engagement de partenaires publics** (DGE, DHUP, Caisse des dépôts, ANAH, ANRU, etc.) **et privés** (Action logement, milieux économiques sensibilisés (grandes foncières commerciales et immobilières, promoteurs-constructeurs, CCI et CMA,...)).
- **Il s'appuie sur une démarche sur volontariat des élus** : les communes sélectionnées se sont manifestées auprès des préfets de région qui les ont recommandées auprès du Comité national de pilotage composé des partenaires du plan.
- **Une convention-cadre pluriannuelle « Action Cœur de Ville » de 5 ans** est signée entre les acteurs (commune, EPCI, Etat, partenaires du plan, acteurs locaux) pour définir les actions à engager.
- **L'opération de revitalisation de territoire « ORT », délimite un périmètre d'intervention prioritaire et dérogatoire, défini par Etat et les élus locaux** (inscrite dans l'article 54 du PJJ « ELAN » qui entrera en vigueur en 2019). L'ORT permettra aux acteurs de concentrer leurs investissements et de déroger à certaines règles de droit commun.
- **Une plateforme « Cœur de Ville »** accompagne les collectivités.

La loi « évolution du logement, de l'aménagement et du numérique » (ELAN)

La loi « évolution du logement, de l'aménagement et du numérique » (ELAN) a été définitivement votée à l'Assemblée Nationale, le 3 octobre 2018. Elle prévoit notamment la création des opérations de revitalisation de territoire (ORT), sur lesquelles reposera le plan gouvernemental en faveur des centres des villes moyennes. Ce même article comporte également deux mesures relevant du code de commerce : la dispense d'autorisation d'exploitation commerciale (AEC) pour toute implantation de commerce dans les centres des villes bénéficiant d'une ORT ; a contrario, la possibilité pour le préfet de suspendre l'implantation d'un nouveau commerce à l'extérieur de l'ORT. De nombreuses autres mesures intéressant le secteur du commerce se sont greffées sur ce seul article initialement proposé par le Gouvernement.

1. Un texte de compromis entre les versions de l'Assemblée nationale et du Sénat

Le texte a été adopté en première lecture le 12 juin 2018, à l'Assemblée Nationale et le 25 juillet 2018, au Sénat.

Après un premier examen sans difficulté particulière à l'Assemblée Nationale, le projet de loi a connu une évolution très marquée au Sénat, car les parlementaires ont souhaité y adjoindre de nombreuses dispositions issues de la proposition de loi sénatoriale (PPL) portant « Pacte national pour la revitalisation des centres-ville et centres-bourg », relatives à l'aménagement commercial. Cette PPL proposait notamment, dans sa version initiale, la création d'Opération de sauvegarde économique et de redynamisation (OSER), présentant des similitudes avec les ORT d'ELAN, une baisse de seuil d'AEC généralisée ou encore la soumission des entrepôts à AEC.

La Commission mixte paritaire (CMP), conclusive, du 19 septembre 2018 a finalement permis de trouver un compromis entre les versions du Sénat et de l'Assemblée nationale. Cette dernière a validé définitivement le texte le 3 octobre.

2. Une variété d'articles qui vont bien au-delà du projet initial de pouvoir favoriser les implantations de centres-villes et suspendre les implantations périphériques

Le texte introduit notamment les mesures suivantes :

Dérogation d'AEC en centre-ville ORT et possibilité de suspension en périphérie des ORT :

Le texte propose une dérogation d'AEC pour tous les projets (sauf pour les « *drives* ») situés dans le secteur d'intervention contenant identifié par la convention ORT. Celle-ci peut cependant prévoir un seuil d'AEC minimum pour ces projets, fixé à 2 500 m² pour le secteur 1 (alimentaire) et 5 000 m² pour le secteur 2 (non alimentaire).

Par symétrie, le préfet pourra suspendre l'examen des demandes d'autorisation d'exploitation commerciale pour les projets de créations, extensions, « *drives* » et changements d'activités à l'extérieur de l'ORT. Le pouvoir d'appréciation du préfet prendra en compte la situation de chaque projet et un faisceau d'indicateurs qui seront précisés par décret en Conseil d'Etat.

Modification de la composition et du fonctionnement des CDAC :

Le texte ajoute aux membres actuels des CDAC des personnalités qualifiées représentant le « tissu économique » sans droit de vote. Il prévoit aussi l'audition d'un « référent commerce » et la possibilité de bénéficier d'études économiques spécifiques réalisées par les chambres de commerce et d'industrie, les chambres de métiers et de l'artisanat et les chambres d'agriculture, à la demande du préfet.

Renforcement des obligations de démantèlement d'anciens sites commerciaux :

Le texte durcit la procédure de démantèlement et de remise en état des sites commerciaux délaissés : celle-ci peut démarrer à l'expiration du délai de 3 ans qui annule la commercialité d'un local inexploité.

Nouvelle dérogation d'AEC pour les projets mixtes en centre-ville ORT :

Le texte crée une dérogation : les projets mixtes (logements/commerces) situés dans un centre-ville compris dans l'un des secteurs d'intervention d'une ORT ne sont pas soumis à AEC si la surface de vente du commerce est inférieure au quart de la surface plancher réservée au logement.

Modification des critères du L.752-6 du code de commerce et ajout d'éléments au dossier de demande d'AEC :

Le texte modifie les critères légaux examinés pour la délivrance d'une AEC : création d'un « test séquentiel anti-friche » (le pétitionnaire doit démontrer que son projet ne pouvait s'implanter ni sur une friche de centre-ville, ni sur une friche de périphérie) ; nécessité de produire une étude d'impact sur les effets du projet sur l'animation et le développement des centres-villes les plus proches. Cette étude est produite par le pétitionnaire et réalisée par un organisme indépendant habilité par le préfet.

Audition d'un membre de CDAC en CNAC :

Le texte propose l'audition d'un membre de CDAC en CNAC.

Renforcement du contrôle *a posteriori* du respect de l'AEC :

Le texte améliore la procédure de contrôle du respect des AEC par les porteurs de projets, en introduisant notamment la production d'un certificat, aux frais du pétitionnaire, attestant du respect de l'AEC un mois avant la date d'ouverture au public.

Ajout d'éléments relatifs au commerce dans les documents d'urbanisme :

Le texte introduit les documents d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) obligatoires et prescriptifs dans les documents d'orientation et d'objectifs (DOO) des schémas de cohérence territoriale (SCoT).

La rédaction issue de la CMP détaille également des éléments à intégrer éventuellement dans les DAAC, tels que des conditions sur le développement des commerces de proximité ou sur la capacité des voiries existantes pour de nouvelles implantations commerciales.

Validité de l'AEC en cas de modification substantielle :

Le texte précise la validité de la modification substantielle d'un projet.

Introduction d'une clause de revoyure :

Le texte introduit une clause de revoyure permettant un nouveau passage direct devant la CNAC lorsqu'il s'agit de vérifier que le porteur de projet met réellement en œuvre les recommandations de cette Commission, dans le cadre d'un recours (en évitant un réexamen au niveau de la CDAC, qui a déjà vu le projet en « 1^{ère} instance »).

Augmentation du seuil d'AEC pour une réouverture au public :

Le texte fait passer le seuil d'AEC de 1 000 m² (actuel) à 2 500 m² pour une réouverture au public après trois ans inexploités.

Dérogation à l'article L.752-4 du code de commerce pour les implantation en centre-ville ORT : Le texte supprime la saisine possible de la CDAC pour les projets de plus de 300 m² dans les communes de moins de 20 000 habitants (dérogation du L.752-4 du code de commerce) pour les constructions de commerces dans un secteur d'intervention ORT contenant un centre-ville identifié par la convention.

3. Les apports diversifiés d'ELAN en matière d'aménagement commercial

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

De plus, à la lumière de données précises, telles que la vacance commerciale, le taux de logements vacants ou encore le taux de chômage, le préfet aura la possibilité de suspendre un projet en périphérie d'une ORT, s'il le juge nécessaire.

En prévoyant le renforcement des procédures de contrôle *a posteriori* du respect des AEC par les pétitionnaires et de démantèlement des sites qui ont perdu leur commercialité, la loi ELAN permet de s'assurer de l'amélioration de la qualité environnementale des équipements commerciaux et de la limitation de la prolifération des friches commerciales.

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

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

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

Par **Michel VALDIGUIÉ**
et **Philippe SCHMIT**
Commission nationale d'aménagement commercial

Favoriser la réutilisation des friches commerciales

L'aménagement commercial en France conduit à privilégier le développement en périphérie plutôt que le renforcement des centres urbains. La logique des opérateurs du commerce diffère de celle des investisseurs de l'immobilier commercial. Ce jeu d'acteurs conduit à fragiliser le commerce de proximité et à accroître les mètres carrés accessibles en voiture, dans une logique de captation des flux. D'autres pays et régions d'Europe, notamment la Grande-Bretagne, l'Allemagne et en Espagne, la Catalogne, pratiquent autrement, privilégiant l'implantation dans des secteurs démographiquement denses. De plus, le droit européen permet, depuis janvier 2018, de prendre en compte non seulement des critères d'aménagement du territoire et d'environnement, mais également de préservation des centres-villes, des critères que mobilise encore trop peu la législation française. Première destination mondiale en matière de tourisme, la France peut-elle durablement fragiliser ses atouts en poursuivant le développement de zones commerciales inesthétiques et la consommation de terres agricoles qui nous fournissent les produits nécessaires à notre alimentation ? Cette question mérite que nous consacrons un débat au modèle de développement du commerce dans le futur.

L'aménagement commercial est souvent considéré comme fortement destructeur d'espaces naturels en raison de sa propension à se développer sur des terrains situés en périphérie (concept de discontinuité urbaine).

La législation française en matière d'aménagement commercial

Les surfaces commerciales autorisées représentaient, en 2016, 13 %⁴³ de celles ayant donné lieu à l'établissement d'un acte d'urbanisme (hors construction de logement). La législation française a donné aux maires la compétence exclusive d'autoriser l'implantation de magasins ou d'ensembles commerciaux dont la surface est inférieure à 1 000 m². Lorsqu'elles concernent des surfaces supérieures à ce seuil, les demandes empruntent un double circuit : l'obtention d'une autorisation d'urbanisme (permis de construire) et la délivrance d'un avis conforme d'exploitation commerciale⁴⁴. L'avis est formulé par une Commission départementale d'aménagement commerciale (CDAC), qui est composée très majoritairement d'élus. La pratique montre que 88 % des décisions rendues par ces instances sont favorables aux projets envisagés. Un appel peut être formé contre l'avis de la CDAC, il doit être déposé auprès de la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC), laquelle est composée pour un tiers d'élus, pour un tiers de personnalités qualifiées et pour le tiers restant de représentants des grands corps de l'État.

Un regard différent porté par d'autres pays européens

Par rapport à ses principaux voisins européens, la France se singularise par un certain équilibre des implantations commerciales entre le centre de la ville et sa périphérie. La Grande-Bretagne a instauré sous la mandature de gouvernements libéraux le sequential test. Celui-ci résulte d'une loi nationale visant à donner la priorité à une implantation en centre-ville. L'opérateur doit concevoir son projet en poursuivant cet objectif. À défaut de pouvoir le réaliser, il doit justifier de l'impossibilité d'une telle localisation pour pouvoir présenter un projet en périphérie. Dans les faits, cela conduit à privilégier, dans la plupart des cas, une implantation en cœur d'agglomération.

⁴³ 5 198 334 m² contre 37 868 814 m² pour d'autres locaux (équipements publics, entrepôts, restauration, services). Les surfaces consacrées au logement représentaient 37 686 814 m² (source Sit@adel).

⁴⁴ Depuis la loi pour l'artisanat, le commerce et les très petites entreprises (ACTPE) du 18 juin 2014.

L'Allemagne a également traduit dans sa législation son choix de privilégier la compacité urbaine et l'implantation des commerces en centre-ville, notamment pour les magasins correspondant à des achats fréquents, alimentaires en particulier. La législation admet une localisation des points de vente en périphérie, lorsqu'ils répondent à des achats occasionnels (mobilier ou bricolage).

L'Espagne se caractérise par la grande liberté laissée aux provinces, puisque celles-ci disposent du droit d'adopter des législations locales en matière d'aménagement commercial, ce qui entraîne une disparité dans les situations. La Catalogne a entrepris de réguler fortement les implantations commerciales en cherchant à préserver le commerce de proximité. L'un des arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) porte sur l'appréciation faite par un juge espagnol de cette législation, qu'il a censurée en raison des restrictions qu'elle apportait au regard du droit de la concurrence. Mais dans sa décision⁴⁵, la CJUE a énoncé des notions importantes. Elle précise que « les restrictions à la liberté d'établissement qui sont applicables sans discrimination tenant à la nationalité peuvent être justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général, à condition qu'elles soient propres à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif ». La Cour précise par ailleurs que « parmi les raisons impérieuses reconnues figurent, entre autres, la protection de l'environnement, l'aménagement du territoire ainsi que la protection des consommateurs. En revanche, des objectifs de nature purement économique ne peuvent pas constituer une raison impérieuse d'intérêt général ».

La France a repris dans sa législation les trois critères cités par l'arrêt. Mais elle n'a pas défini de hiérarchie entre eux. Elle n'a pas non plus précisé dans quelles conditions apprécier le contexte local, de sorte qu'un territoire en fort déclin mais bénéficiant d'une offre commerciale déjà très abondante devrait répondre du point de vue de la législation aux mêmes critères qu'un territoire connaissant une forte croissance mais dont l'offre commerciale serait réduite. Les études d'impact environnemental des projets sont rares et, lorsqu'elles existent, elles alimentent rarement le débat sur l'autorisation d'implantation.

Rendu en janvier 2018, un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne constitue l'un des moyens d'encadrer la politique d'aménagement commercial : interprétant le critère de l'environnement urbain, il est venu préciser qu'un document d'urbanisme (dans le cas d'espèce, aux Pays-Bas⁴⁶) pouvait inclure des restrictions aux règles d'implantation des commerces si elles sont de nature à « préserver la viabilité du centre-ville de la commune et à éviter l'existence de locaux inoccupés en zone urbaine dans l'intérêt d'un bon aménagement du territoire ».

Une singularité française qui s'explique par la disponibilité foncière

En France, si les Commissions départementales examinent environ 45 % des autorisations de surfaces commerciales exprimées en mètre carré, il faut rappeler ici que ce sont les maires qui se prononcent, seuls, pour la majorité des surfaces autorisées (2 869 345 m² en 2016 contre 2 328 989 m² examinés en CDAC). Toutefois, si l'on tient compte du seuil de 1 000 m² au-dessus duquel le projet relève d'une demande d'autorisation formulée auprès de la CDAC, il y a lieu d'examiner la spécificité qui s'attache à ces projets. Sur l'ensemble de ceux ayant fait l'objet d'une saisine de la commission nationale en 2016, 37 % des surfaces soumises à autorisation concernaient des magasins « isolés » et 63 % des ensembles commerciaux.

La formule no parking, no business reste la logique qui prévaut chez nombre d'investisseurs et d'enseignes. Pourtant, avec le développement des transports collectifs à proximité des ensembles commerciaux, la capacité d'obtenir une diminution sensible de l'usage de la voiture a été démontrée. C'est ainsi que dans le tramway de Montpellier des clients d'une enseigne de bricolage transportant planches et éléments de décoration côtoient d'autres voyageurs. David Mangin, lauréat du grand prix d'urbanisme 2008, avait d'ailleurs calculé que les places de parking des centres commerciaux franciliens représentaient à elles seules un million de m² qui, la majeure partie du temps, étaient inutilisées. La loi ALUR est venue apporter certaines restrictions à la construction de places de stationnement imperméabilisées, mais les projets d'ensembles commerciaux accessibles à 90% de leurs clients sans que ceux-ci aient besoin d'utiliser leur véhicule particulier, restent l'exception.

⁴⁵ Arrêt du 24 mars 2011. Affaire C-400/08, Commission européenne contre Royaume d'Espagne.

⁴⁶ Arrêt Visser de la CJUE du 30 janvier 2018, arrêt de la Grande Chambre, affaires jointes C-360/15 et C-31/16.

Un modèle français qui marque une différence entre investisseurs et commerçants

Les ensembles commerciaux en France ont une particularité. Ils sont souvent nés de l'initiative d'investisseurs qui ne sont pas des commerçants. Les analyses relatives à la rentabilité économique des investissements commerciaux montrent que l'amortissement d'une « boîte à chaussures » est de l'ordre de huit à dix ans. Elle représente donc un investissement particulièrement rentable dans un contexte de marchés marqué par la récession depuis la crise de 2007/2008. L'enseigne commerciale par le paiement d'un loyer permet à l'investisseur de faire face à ses charges. L'immobilier commercial est devenu, tout particulièrement en périphérie des villes, un investissement dont le devenir au-delà de dix ans importe peu à son propriétaire puisqu'il est amorti. Les commerçants que l'on trouve traditionnellement en centre-ville ne partagent pas la même logique économique. Ils sont en général propriétaires du bien et du fonds de commerce.

Ce jeu d'acteurs a des conséquences importantes sur les pratiques, puisque l'immobilier en périphérie est assurément favorisé par sa « disponibilité » et par son coût réduit. L'investisseur peut ainsi assurer à l'enseigne de vastes parkings, un bâtiment situé à proximité d'importantes voies de circulation, et donc facilement accessible pour les automobilistes.

Cette logique a souvent conduit à la réalisation de zones commerciales peu esthétiques qui se dégradent vite et qui traduisent la « ville franchisée » pour reprendre le titre de l'ouvrage de David Mangin.

Ces logiques qui ont présidé aux implantations commerciales depuis quarante ans, restent vivaces. Toutefois, la crise du commerce en centre-ville oblige à reconsidérer ce modèle. Même si la loi n'établit pas comme critère la vacance commerciale, la Commission nationale d'Aménagement commercial et les Cours administratives d'appel ont pris en compte cet élément pour refuser des projets manifestement très impactants en matière de consommation d'espace et pour les commerces urbains.

Une tendance récente favorable au recyclage foncier

Il convient par ailleurs de noter une tendance intéressante. En 2012, les extensions d'ensembles commerciaux existants représentaient 25 % des surfaces examinées en CNAC. En 2016, 32 % des projets visaient à un réaménagement d'ensembles commerciaux déjà construits en réduisant leurs réserves, en modernisant leur galerie marchande et en réduisant la place accordée au stationnement. Nous sommes encore très loin du modèle britannique qui prône la reconstruction de la ville sur la ville. Mais une prise de conscience s'affirme, notamment lorsqu'il s'agit d'implanter des petites et moyennes surfaces (inférieures à 2 500 m²). Le réemploi de bâtiments bénéficiant d'un bon emplacement devient pour quelques enseignes une pratique qui se développe et qu'il faut sans doute encourager.

Pour réduire sensiblement l'artificialisation des sols et la consommation d'espaces naturels, il faudrait aller plus loin. La distorsion de fiscalité qui existe entre la ville-centre d'une agglomération et ses communes périphériques et la très grande permissivité des documents d'urbanisme en matière d'éparpillement urbain sont des facteurs qui favorisent la poursuite de l'implantation des grands ensembles commerciaux en périphérie. Lorsque les taux de taxes foncières votés par une petite commune de la périphérie peuvent être 4 fois moindres que ceux de la ville-centre, il est facile de comprendre le choix fait par l'investisseur immobilier. La Tascom – la taxe sur les surfaces commerciales de plus de 400 m² –, prélevée au profit des collectivités locales, rapporte chaque année un peu moins d'un milliard d'euros. Elle ne prend pas en compte ni la nature des sols ni leur localisation.

Certaines villes, comme Agen ou Niort, ont décidé de conforter leur centre-ville en traitant l'hyper-centre (« piétonnisation », reconfiguration des espaces publics, traitement en parallèle de la vacance de logements par des Opérations programmées d'amélioration de l'habitat), elles redonnent ainsi une attractivité à la ville cœur d'agglomération. La forte volonté des élus, traduite dans un SCoT, est essentielle pour freiner les tentations d'extension de la périphérie, mais elle reste insuffisante pour contrarier des logiques qui, aujourd'hui encore, facilitent l'emploi de terrains naturels bon marché, ne générant aucun frais de dépollution et non sujets à des problèmes de voisinage.

Une alerte, la vacance commerciale en hausse

La progression de la vacance commerciale au cours des trois dernières années nous alerte sur un double risque : celui d'un effondrement du petit commerce de proximité dans de nombreuses villes et celui de la

perte d'équilibre des ensembles commerciaux situés en périphérie, où, en moyenne, plus d'une boutique sur neuf serait inoccupée⁴⁷. Un risque d'effet domino est-il à craindre en France ? Il est sans doute difficile à évaluer. Mais il faut observer qu'à ce phénomène vient s'ajouter celui de la vacance constatée dans de nombreuses zones d'activité devenues obsolètes et pour lesquelles les élus peinent à dégager des stratégies. Les grandes enseignes du commerce ont pris le parti d'engager une restructuration de leur appareil commercial, mais elles modernisent leurs magasins en étendant la surface, ce qui a pour conséquence de fragiliser plus encore les autres commerçants.

Une connaissance des friches à développer

Il n'existe pas aujourd'hui d'observatoire national des friches. La vacance commerciale n'est pas une donnée publique, alors même que les services fiscaux disposent d'informations qui seraient utiles en la matière. La taxe sur les locaux vacants est très rarement utilisée par les collectivités pour favoriser la remise sur le marché de locaux commerciaux vides. La planification est encore insuffisamment mise en œuvre au niveau intercommunal, et lorsqu'elle l'est, elle est souvent peu directive en matière de commerce. Ces facteurs donnent à penser que si la tendance actuellement constatée est un peu contrariée, elle est loin d'être remise en cause. Première destination mondiale en matière de tourisme, la France peut-elle durablement fragiliser ses atouts en poursuivant le développement de zones stéréotypées et la consommation de terres agricoles qui nous fournissent les produits nécessaires à notre alimentation ?

Nos voisins britanniques et allemands affichent de bien meilleurs résultats que nous en matière d'intégration urbaine de leurs ensembles commerciaux ; ils ont inversé la logique en donnant la priorité au centre-ville, là où la densité commerciale est la plus forte. Leur tissu commercial est diversifié, il est en outre facilement accessible ; il réutilise bien souvent des espaces économiques délaissés, contribuant ainsi à la revitalisation de l'espace urbain. Sans constituer pour autant des modèles, ces exemples doivent nous servir à engager un grand débat sur ces questions d'aménagement urbain, plus précisément pour savoir quel type de ville nous voulons pour demain.

⁴⁷ Source PROCOS.

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



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