

Rapport d'activité 2019 de la **Commission nationale d'Aménagement commercial**



Le mot du Président



Jean GIRARDON
Maire de Mont-Saint-Vincent (Saône-et-Loire)
Président de la CNAC

L'année 2019 se caractérise par la notion de transition. Transition puisqu'elle est celle où 88 % des dossiers présentés résultait du régime commun au permis de construire et à l'autorisation d'équipement commercial qui permet de statuer sur un dossier unique. Transition parce que le commerce évolue rapidement comme en témoigne la baisse du nombre de grands projets (de + de 20 000 m² de surface de vente) passés de 7 totalisant 220 765m² en 2017 à 4 représentant 106 390 m² en 2019 (dont 3 refus par la commission nationale). Transition encore puisque le programme « Action cœur de ville » commençait à marquer son empreinte. Cela explique pourquoi les extensions connaissent un taux de validation devant la CNAC plus important que les créations (63% contre 51% des projets).

Transition dans les pratiques également puisque la CNAC s'est interrogée sur le contentieux contre ses décisions. Le taux de recours est en 2019 le plus bas depuis 2010, mais la CNAC a pris plusieurs décisions pour le réduire, notamment sur ses décisions favorables : la motivation des avis s'est considérablement enrichie ce qui les rend plus précis et plus didactiques ; la commission engage, quand cela est nécessaire pour dire le droit, un pourvoi en cassation ; le nouveau règlement intérieur de la CNAC conduit désormais les membres à examiner chacune des décisions de justice.

D'autres transitions affectent les espaces commerciaux comme celle qui touche à la concurrence déséquilibrée que le commerce électronique apporte au commerce physique. La CNAC n'a pas de compétence dans ce domaine mais elle estime que la soumission des entrepôts servant au commerce en ligne à un régime d'autorisation devrait être envisagée par le législateur car leur localisation, leur impact sur le paysage, l'artificialisation des sols pratiqués ou les flux qu'ils génèrent figurent au titre des critères appliqués pour l'implantation du commerce physique.

D'autres transitions sont à venir, celle touchant à la simplification des dossiers pour les porteurs de projet. Il s'agit de se concentrer sur ce qui est essentiel. La DGE proposera prochainement une expérimentation dans ce sens.

Enfin, deux transitions me paraissent devoir être relevées. La première a trait à l'artificialisation des sols. Elle a donné lieu à une instruction du Premier ministre au préfet le 24 août 2020, nous en verrons les effets l'an prochain. Le législateur interviendra également dans ce domaine prochainement. Mais dès 2019, cette notion a connu une prise de conscience d'un besoin de changement de pratiques.

L'autre transition est celle des dossiers dont est saisie la commission. Objectivement, ils sont plus qualitatifs montrant que les critères introduits par la loi Elan sont désormais bien connus.

La commission va très prochainement apprécier la qualité des projets au regard de la nouvelle réglementation thermique 2020. Enfin, elle s'est montrée très attentive à la meilleure insertion architecturale des projets, trop souvent stéréotypés et peu respectueux des sites d'accueil.

Dans cette année de transitions, il me revient de remercier tous ceux qui contribuent à la qualité du travail de la commission, les services de la DGE, les membres de la commission ainsi que les porteurs de projet et leurs conseils attentifs au contenu de nos décisions et qui trouveront dans ce rapport d'activité des éléments utiles pour rendre les projets plus encore plus qualitatifs.

Jean GIRARDON

SOMMAIRE



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

Page 7

2 L'examen des projets par la CNAC ?

Page 15

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

Page 65

4 Actualité 2020 : faits marquants

Page 85

1^{ère} Partie

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

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

A. La saisine de la CNAC

- **Les personnes admises à saisir la CNAC**

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

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

En cas de refus (autorisation d'exploitation commerciale – AEC – simple) ou d'avis défavorable (permis de construire valant AEC – PC/AEC) de la CDAC, la CNAC est principalement saisie par le porteur de projet. En cas d'autorisation (AEC simple) ou d'avis favorable (PC/AEC) de la CDAC, la Commission nationale peut être saisie par toute personne qui justifie d'une qualité lui donnant intérêt à agir.

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

En 2019, **la Commission a déclaré irrecevables 13 recours** dont 8 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. En 2019, **la Commission a utilisé la faculté d'auto-saisine sur 12 dossiers**.

- **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 2019, 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 (cf. article R. 752-32 du code de commerce).

En 2019, la CNAC a été saisie d'un recours, déclaré irrecevable, pour défaut d'accomplissement par les requérants de cette formalité prévue à l'article R. 752-32 du code de commerce.

Outre les irrecevabilités, la CNAC peut ne pas se prononcer sur le fond de dossiers pour les motifs suivants :

Désistement / retrait du recours

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

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

Rejet

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

Exemple : surface de vente inférieure à 1 000 m² pour un magasin isolé, intégré initialement, par erreur, à un ensemble commercial atteignant ou dépassant 1 000 m² de surface de vente

Renonciation à projet

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

B. L'instruction des recours

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

Le secrétariat de la Commission « est assuré par les services du ministre chargé du commerce »¹, plus précisément par le pôle « aménagement commercial » de la Direction générale des entreprises² (DGE) animé par Mme Luisa OLIVEIRA (secrétaire de la commission nationale d'aménagement commercial).

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

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, 10 chargés de mission élaborent les rapports d'instruction au sein du bureau de l'aménagement commercial de la DGE : Mme Karima BENALI-KERROUMI, Mme Nadine BETHUNE, Mme Anne-Marie BERTHIER, M. Adrien DUHEM, Mme Camille HALVORSEN, Mme Chloé LE ROUVREUR, M. Jérémie KUMIELAN, M. Emmanuel MARC, M. Olivier MEUNIER, Mme Isabelle MOISANT. Ils répondent également aux questions juridiques transmises par les secrétariats des commissions départementales d'aménagement commercial. Le pôle de l'aménagement commercial dispose également d'un greffe composé de 4 personnes : Mme Laurence CAZEAUX, Mme Isabelle COULON, Mme Alexandra PATTU, Mme Marie-Denise RAPHAN.

Pour chaque dossier inscrit à l'ordre du jour, la Commission entend le rapport du secrétaire. A la date de publication du rapport d'activité, les rapporteurs auprès de la CNAC sont M. Emmanuel MARC, Mme Isabelle MOISANT et Mme Luisa OLIVEIRA.

Le commissaire du Gouvernement présente et communique à la Commission nationale les avis des ministres chargés de l'urbanisme et du commerce. Après audition des parties, il donne son avis sur les demandes. Le commissaire du Gouvernement auprès de la Commission est le directeur général des entreprises ou son représentant. A la date de publication du rapport d'activité, il s'agit de Mme Emma DELFAU, M. Alban GALLAND M. Renaud RICHE, et M. Romain TALAMONI.

Le volet juridique du contentieux et le travail normatif relatifs à la CNAC et à l'aménagement commercial sont assurés par Mme Christelle BIRSKI.

Les statistiques relatives à l'aménagement commercial sont réalisées par M. Victor LAVIALLE.

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

² Ministère de l'économie et des finances.

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

Le projet ne doit pas être substantiellement modifié entre son passage devant la CDAC et son passage devant la CNAC car celle-ci examine le projet qui a été soumis en premier ressort à la commission départementale d'aménagement commercial. Cependant, des évolutions restent possibles notamment celles qui contribuent à rendre le projet plus performant notamment dans le domaine environnemental (p. ex.: places de stationnement perméables, recours aux énergies renouvelables, végétalisation du site, meilleure intégration du bâtiment, etc...).

Toutefois :

- ces modifications ne doivent pas réviser substantiellement le projet ;
- les améliorations apportées au projet doivent faire l'objet d'une formalisation afin qu'elles puissent être prises en compte par la Commission, ainsi que par l'autorité en charge de la délivrance du permis de construire. Il est demandé aux porteurs de projets d'exposer très clairement les modifications qu'ils apportent à leur projet dans un dossier additif. Ce dernier doit être adressé au secrétariat de la CNAC, préalablement à la séance de la CNAC au cours de laquelle le projet est examiné, avec, le cas échéant, les documents produits à l'appui de la demande de modification du permis de construire. L'article R.752-34 dispose que la CNAC ne tiendra pas compte des pièces qui seraient produites moins de dix jours avant la réunion, à l'exception des pièces émanant des autorités publiques.

C. La présentation de dossiers complets

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

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

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 ou les modes doux. Il appartient au pétitionnaire de démontrer, par la production d'actes juridiques (délibérations de collectivités locales ou EPCI, conventions de co-financement,...) que les infrastructures routières nécessaires au projet seront réalisées et financées ;
- l'absence d'étude de trafic concernant l'évaluation des flux journaliers automobiles générés par le projet sur les principaux axes de desserte du site ; une telle étude est indispensable pour les projets importants ;
- l'impact du projet, notamment en matière d'animation de la vie urbaine (informations sur la future destination des cellules commerciales projetées et éléments sur la vitalité commerciale des centres-villes environnants).

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 généralement le jeudi, une semaine sur deux, dans les locaux de la DGE, situés 61 boulevard Vincent Auriol dans le 13^e arrondissement de Paris. La CNAC ne se réunit pas 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 soutenir le projet, soit pour s'y opposer.

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. Celles-ci 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.

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://cnac.entreprises.gouv.fr/decisions-et-avis/decisions-de-la-derniere-reunion-cnac>

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

29/05/2019

La CNAC

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

[En savoir plus](#)



- **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.

2^{ème} Partie

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

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 :

« Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 4 août 2008, la densité d'équipement commercial de la zone de chalandise concernée ne figure plus au nombre des critères d'appréciation prévus par la loi. »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.

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 préjudiciale 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

Les cours administratives d'appel veillent au respect de ce principe et 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

« Aux termes de l'article L. 600-1-4 du code de l'urbanisme : " Lorsqu'il est saisi par une personne mentionnée à l'article L. 752-17 du code de commerce d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre le permis de construire mentionné à l'article L. 425-4 du présent code, le juge administratif ne peut être saisi de conclusions tendant à l'annulation de ce permis qu'en tant qu'il tient lieu d'autorisation d'exploitation commerciale. Les moyens relatifs à la régularité de ce permis en tant qu'il vaut autorisation de construire sont irrecevables à l'appui de telles conclusions. »⁶

- **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. »⁷

³ CAA Nancy, 7 février 2019, n° 18NC00475-18NC00449-18NC00466.

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

⁵ CE, 2 mars 2015, n° 358179.

⁶ CAA Lyon, 28 février 2019, n° 17LY01728.

⁷ CE, 17 avril 2015, n° 374325.

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

La CNAC est une commission administrative indépendante. 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.

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. »⁸

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. »⁹

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.

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.

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'entreprendre**.

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** :

⁸ CE, 11 février 2015, n° 370329.

⁹ CE, 2 mars 2015, n° 358179.

« Considérant que l'article L. 122-1 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue de la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie et applicable au schéma de cohérence de C*** adopté le 20 octobre 2011 en vertu des dispositions de l'article 17 de la loi du 12 juillet 2010, dispose que **les autorisations d'aménagement commercial doivent être compatibles avec les schémas de cohérence territoriale**; qu'il prévoit que, à l'**exception des cas limitativement prévus par la loi dans lesquels les schémas de cohérence territoriale peuvent contenir des normes prescriptives, ces derniers doivent se borner à fixer des orientations et des objectifs**; qu'en matière d'aménagement commercial, s'il ne leur appartient pas, sous réserve des dispositions applicables aux zones d'aménagement commercial, d'interdire par des dispositions impératives certaines opérations de création ou d'extension relevant des qualifications et procédures prévues au titre V du livre VII du code de commerce, **ils peuvent fixer des orientations générales et des objectifs d'implantations préférentielles des activités commerciales définis en considération des exigences d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement ou de qualité de l'urbanisme**; que si de tels objectifs peuvent être pour partie exprimés sous forme quantitative, **il appartient aux commissions d'aménagement commercial non de vérifier la conformité des projets d'exploitation commerciale qui leur sont soumis aux énonciations des schémas de cohérence territoriale, mais d'apprecier la compatibilité de ces projets avec les orientations générales et les objectifs qu'ils définissent** »¹⁰

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

« Il appartient à la commission nationale d'aménagement commercial, **non de vérifier la conformité** des projets d'exploitation commerciale qui leur sont soumis aux énonciations des schémas de cohérence territoriale (SCoT), mais **d'apprécier la compatibilité de ces projets avec les orientations générales et les objectifs qu'ils définissent pris dans leur ensemble**, y compris ceux se présentant formellement comme régissant des actes distincts des autorisations d'exploitation commerciale, tels que par exemple des documents d'urbanisme.

Il ressort des pièces du dossier **que le document d'orientation et d'objectifs du SCoT du P*****, approuvé le 18 décembre 2006, indique qu'il convient de densifier les secteurs commerciaux existants et d'éviter la création de nouvelles zones commerciales, de prévoir l'implantation de commerces de proximité et des commerces non soumis à autorisation commerciale dans les centres villes ou les centres de quartier et identifie la zone commerciale de la G***, où est situé le projet litigieux, sur le territoire de la commune d'H***, comme un "secteur commercial stratégique". En l'espèce, le projet en cause, soumis à autorisation commerciale, a pour objet, non pas la création, mais l'extension et la modernisation d'un établissement commercial existant, situé au sein du secteur de la G***, avec des activités ne correspondant pas à du commerce de proximité, tels des espaces électroménager, culturel et bébé. Dès lors, et alors même que le document d'orientation et d'objectifs du SCoT du P*** contient, notamment, les objectifs de rééquilibrage vers des modes de déplacement autres qu'automobiles et d'affirmation prioritaire du renforcement de l'ensemble des coeurs de ville, ce moyen doit être écarté. A cet égard, **le requérant ne saurait utilement se prévaloir du contenu de la charte commerciale du P***, cette charte, bien que prévue par le document d'orientation et d'objectifs du SCoT, ne pouvant être assimilée à ce dernier au sens des dispositions précitées de l'article L. 752-6 du code de commerce.** »¹¹

En 2019, la CNAC a ainsi apprécié favorablement la compatibilité de projets avec les documents d'urbanisme opposables :

- « Considérant que ce projet d'extension d'un ensemble commercial, par absorption d'une cellule commerciale contiguë vacante, est compatible avec le Schéma de Cohérence Territorial du P*** et notamment avec les objectifs du Document d'orientation et d'objectifs qui répertorie le secteur « Pôle Ouest » comme une zone d'implantation périphérique de niveau 1 **où l'utilisation des surfaces vacantes est prioritaire en vue de la requalification des espaces marchands existants ; que le projet permet justement de valoriser une friche commerciale dans un bâtiment vacant depuis début 2012** » (CNAC, 10 janvier 2019, 3758T) ;
- « Considérant que le centre commercial « P*** », où est situé le magasin, **se trouve dans le tissu urbain dense contigu au centre-ville, au contact des quartiers d'habitation**; que le schéma de cohérence territorial de l'agglomération de M*** prévoit de privilégier « **des implantations en sites urbains et en contiguïté avec l'offre commerciale préexistante** » (CNAC, 21 février 2019, 3795T) ;

¹⁰ CE, 11 octobre 2017, n° 401807-401809

¹¹ CAA Nantes, 8 mars 2019, n° 18NT00416

- « Considérant que le projet s'intègre en « ZACOM de type 1 » et s'inscrit dans une réflexion globale portée par les collectivités locales sur la centralité sud de la polarité « ville centre » de l'agglomération g*** ; que le projet semble bien s'inscrire dans les orientations et objectifs du SCOT en renforçant l'offre commerciale existante tout en réaménageant de manière qualitative les espaces ; qu'il permettra de renforcer une offre commerciale sur un pôle stratégique et qu'il aura un effet positif sur l'animation de la vie urbaine de la zone commerciale et de l'ensemble du secteur densément habité » (CNAC, 4 avril 2019, 3833AS-3833T) ;
- « Considérant que le projet s'implantera sur la dernière emprise foncière disponible de la ZAC d'E*** ; que cette dernière est commercialisée et en cours de construction ; que la voie de desserte interne à la ZAC est aujourd'hui réalisée ; qu'elle est correctement dimensionnée pour répondre aux besoins de desserte de cette zone » (CNAC, 2 mai 2019, 3861T) ;
- « Considérant que la commune d'A*** fait partie du cœur d'agglomération défini dans le SCOT en vigueur, où l'armature commerciale doit impliquer une mise en relation des espaces commerciaux des centres-villes et des zones commerciales ou des pôles structurants ainsi qu'une optimisation des espaces commerciaux existant afin de garantir un fonctionnement durable de l'agglomération ; que le projet répond à cet objectif puisqu'il prévoit un agrandissement de l'ensemble commercial existant pour le moderniser et mieux répondre aux besoins de la clientèle » (CNAC, 16 mai 2019, 3869T) ;
- « Considérant que le projet est compatible avec les orientations du Schéma Directeur de la Région Ile-de-France, l'ensemble commercial « R*** » étant localisé dans un secteur de ville identifié comme secteur à fort potentiel de densification » (CNAC, 13 juin 2019, 3904AS) ;
- « Considérant que le projet est compatible avec le SDRIF qui recommande notamment de poursuivre l'effort de modernisation et de restructuration, dans le centre de P***, sur les principaux axes commerçants et les centres de quartiers, participant ainsi au rayonnement et au dynamisme de la capitale et au fonctionnement de la métropole à travers la densification des quartiers des grandes gares parisiennes et l'amélioration de leurs abords dans une logique de mixité des fonctions » (CNAC, 10 octobre 2019, 3964D) ;
- « Considérant que la circonstance que le regroupement des surfaces de ventes existantes conduirait au dépassement du seuil de surface maximale de 2 500 m² prévu par le SCOT pour les grandes surfaces alimentaires, ne permet pas de rendre le projet incompatible avec ce document d'urbanisme » (CNAC, 10 octobre 2019, 3085DRR) ;
- « Considérant que le projet est compatible avec le SCOT de la région de S***, qui préconise d'implanter les entrepôts liés au e-commerce, dont relèvent les « drives », à proximité d'un axe de flux préexistant en continuité du tissu urbain ; qu'au cas d'espèce le site d'implantation est desservi par la rue du M***, qui est un axe structurant de flux préexistant ; que la réalisation du projet n'impactera pas les flux routiers et la capacité des carrefours actuels restera correcte » (CNAC, 3 décembre 2019, 4010D).

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

- « S'il n'est pas contesté que d'autres magasins, implantés dans la même zone, commercialisent, pour partie, des biens similaires à ceux qu'offrira ce nouveau magasin, d'une part, leur offre est spécialisée en fonction de chaque enseigne, selon le cas, pour des matériels de jardin, jouets, équipements ménager, d'autre part, le magasin exploité par la SAS E***, à vocation plus généraliste, ne représente que 700 m² de surface de vente et est dédié aux soldes. Par conséquent, le projet, qui participe aux objectifs du DOO de conforter l'armature existante de la ZACOM la B*** et de répondre, de manière plus diversifiée, aux besoins de la population environnante, n'est pas incompatible avec les objectifs visés dans le SCOT. »¹² ;
- « la société H*** soutient que le projet de la société L*** n'est pas compatible avec le schéma de cohérence territoriale du M*** approuvé le 19 juin 2014 dès lors que les projets dont la surface de plancher excède 1 000 m² doivent être réalisés prioritairement en centre-ville, dans les zones d'aménagement commercial, dans les centres bourgs ou les pôles de proximité de l'agglomération, alors que le projet autorisé a une surface de plancher de 2 953 m², largement supérieure au seuil prévu par le schéma de cohérence territoriale, et ne se trouve ni en centre-ville, ni dans une zone d'aménagement commercial, ni dans un centre bourg, ni dans un pôle de proximité. Il ressort toutefois des pièces du dossier que le projet autorisé est situé avenue du M***, ce secteur constituant l'un des principaux pôles commerciaux de l'agglomération de M***, où la société requérante exploite d'ailleurs un Hypermarché à l'enseigne " C*** " à proximité du

¹² CAA Lyon, 9 janvier 2019, n° 17LY01435.

projet. Par suite, le projet autorisé n'est pas incompatible avec les orientations du schéma de cohérence territoriale du M***. »¹³

- « Il appartient à la CNAC 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 pris dans leur ensemble, y compris ceux se présentant formellement comme régissant des actes distincts des autorisations d'exploitation commerciale, tels que par exemple des documents d'urbanisme. **Le document d'orientation et d'objectifs du SCoT du Pays de F***, approuvé le 8 mars 2010, identifie le pôle de F*** comme étant à développer.** Il retient comme orientations, notamment, la qualité visuelle des bâtiments et l'intégration du site dans son environnement urbain et naturel, la qualité des accès, la sécurisation des déplacements, la recherche d'une proximité entre le site et les principaux services de proximité afin de favoriser les déplacements en mode doux, et recommande que les activités économiques locales se développent dans ou en continuité des espaces urbains existants. Il se donne également comme objectifs de polariser l'offre de commerces et de services pour ne pas diluer les fonctions sur l'ensemble du territoire, de dynamiser les bourgs, de conforter les sites commerciaux en cœur de ville et de maintenir le tissu commercial existant. Le projet en cause est implanté au sein du pôle de F***, identifié comme tel dans le SCoT. **Il ne ressort pas des pièces du dossier que le projet litigieux, compte tenu des motifs énoncés aux points précédents, serait incompatible avec les objectifs précités du schéma de cohérence territoriale, pris dans leur ensemble.** En outre, eu égard à ce qui a été indiqué au point n° 6, le projet litigieux n'apparaît pas incompatible, en tout état de cause, avec l'objectif figurant dans le projet d'aménagement et de développement durable du schéma de cohérence territoriale, visant à pérenniser le rayonnement commercial du centre historique de F***»¹⁴ ;
- « le projet de la société L*** se borne à déplacer une surface commerciale existante de l'autre côté de l'ancienne RN***, axe routier majeur, en limitant l'augmentation de cette surface commerciale et en tenant compte de l'arrivée d'un bus à haut niveau de service sur cet axe routier. Il est situé en agglomération, en entrée de ville, et à proximité de zones d'habitation, le tout dans une zone commerciale existante, comportant notamment un autre supermarché à l'enseigne I***, dans une commune identifiée comme l'un des pôles commerciaux d'envergure à préserver. **Par suite, il n'est pas incompatible avec les orientations commerciales prévues par le schéma de cohérence territoriale.** »¹⁵

La CNAC a par ailleurs relevé l'incompatibilité de certains projets avec les documents d'urbanisme :

- « Considérant le projet n'est pas compatible avec les orientations du SCoT qui préconisent un développement commercial en centre-ville ainsi que la restructuration et la densification des ZACOM existantes au sein des communes de M*** et de S*** ; que ce projet n'est en effet situé ni en centre-ville, ni dans une ZACOM» (CNAC, 10 janvier 2019, 3756T) ;
- « Considérant que le projet est situé à 1,3 km du centre-ville de P***, à proximité d'une zone d'habitation et de deux grandes zones commerciales, la « Zone du centre L*** » et la zone commerciale du « C*** », qu'il n'est toutefois pas situé dans le périmètre de celles-ci ; que **dans un contexte de fragilité marquée des commerces de centre-ville de ce territoire, justifiant la mise en œuvre d'importants soutiens financiers publics au commerce local, le renforcement d'un ensemble commercial qui n'est ni situé en centre-ville, ni dans les zones commerciales de périphérie identifiées et délimitées, n'est compatible** ni avec les documents d'urbanismes de ce secteur, ni avec les politiques publiques tendant à restaurer un aménagement équilibré des commerces des communes de ce territoire» (CNAC, 10 janvier 2019, 3137DR) ;
- « Considérant que **ce renforcement d'une entité commerciale de périphérie** est, de surcroît, incompatible avec l'un des axes du DAC du SCoT de l'agglomération de M*** qui préconise le **renforcement de l'hyper-centre de M*****» (CNAC, 7 mars 2019, 3796D) ;
- « Considérant que le projet **s'implantera pour partie sur des espaces stratégiques agricoles (ESA)** définis par le P*** ; qu'en ce sens il n'est pas conforme aux prescriptions de ce dernier» (CNAC, 21 mars 2019, 3819D) ;
- « Considérant que le projet n'est pas compatible avec les orientations du SCoT du G*** qui prévoit, pour le développement commercial, **des projets qui s'insèrent dans le paysage, la prise en compte de l'impact sur l'environnement, la mise en œuvre de solutions de développement durable, une desserte efficace par le réseau de transports collectifs et enfin des projets qui, faute**

¹³ CAA Bordeaux, 14 mars 2019, n° 17BX01011.

¹⁴ CAA Nantes, 18 juin 2019, n° 18NT02210.

¹⁵ CAA Douai, 17 décembre 2019, n° 17DA01907.

de s'installer en centre-ville ou centre-bourg, doivent présenter une étude foncière des disponibilités afin de limiter l'étalement urbain» (CNAC, 18 juillet 2019, 3936T);

- « Considérant que le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du S*** approuvé par une délibération du 19 décembre 2013, prévoit que **le pôle périphérique majeur de la commune de V*** sera stabilisé à son niveau de surfaces de vente à la date de son approbation, afin, notamment, d'éviter l'accroissement des difficultés de circulation**; que, même si le SCoT prévoit des exceptions à cette stabilisation, le projet n'en fait pas partie» (CNAC, 12 septembre 2019, 2183DRR);
- « Considérant que, selon les orientations du Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) de l'aire métropolitaine b***, un projet situé dans un pôle commercial d'équilibre où les surfaces de plancher supérieures à 2 500 m² peuvent être autorisées **dès lors qu'elles sont incluses dans une opération de mixité fonctionnelle comprenant de l'habitat**; que le présent projet prévoit que la surface de plancher sera de 9 263 m² mais **ne prévoit pas d'opération de mixité fonctionnelle comprenant de l'habitat ; que de plus le SCoT prévoit l'implantation de ce type de surface au sein des grands pôles commerciaux métropolitains dont ne fait pas partie la commune d'implantation**; que, par conséquent, le projet n'est pas compatible avec les orientations du SCoT» (CNAC, 10 octobre 2019, 3976T);
- « Considérant que l'implantation du projet ne répond pas aux objectifs du SCoT du P***, dans sa version approuvée le 16 mai 2018, et qui prévoient que « ... **dans les ZACOM, les implantations de commerces destinés aux achats courants et quotidiens ne sont pas autorisés compte tenu du rôle structurant de ces commerces en termes de flux de clientèle et d'animation**. Seuls ceux destinés aux achats occasionnels et exceptionnels peuvent s'implanter dans les ZACOM... » ; qu'ainsi, l'implantation d'un commerce d'articles de consommation courante, principalement alimentaires, dans la zone d'activités de K***, qui est identifiée comme Zone d'Aménagement Commercial de type 1, n'est pas compatible avec les orientations du SCoT» (CNAC, 3 décembre 2019, 4015D).

Le juge administratif a validé cette appréciation de la CNAC sur l'incompatibilité avec les orientations générales du SCoT :

- « *En l'espèce, il est constant que si la commune de Ch*** est incluse dans le « Pôle métropolitain de l'agglomération d*** », elle ne constitue pas l'un des deux « pôles relais », identifiés comme tels au document graphique joint au DOG*, dans lesquels l'offre alimentaire peut être complétée par une offre non alimentaire répondant aux « besoins occasionnels (moyennes surface en bricolage/quincaillerie, jardinerie) ». Et, en tout état de cause, la seule extension de plus de 1 800 m² prévue au projet de la surface commerciale existante, actuellement répartie sur deux magasins situés dans les communes de C*** et de M***, **n'entre pas dans la catégorie des « moyennes surfaces » au sens des prescriptions précitées du même DOG**. Par suite, nonobstant la circonstance qu'il est prévu au même document « (...) de donner la priorité au renouvellement, à l'intensification (...) et à l'extension de zones d'activité déjà constituées par rapport à la création ex nihilo de nouvelles zones pour les projets le permettant. », c'est à bon droit que la CNAC a estimé que le projet de transfert-extension de la société E*** **n'était pas compatible avec les orientations générales du SCoT** du D*** prises dans leur ensemble. »¹⁶

Le juge administratif a inversement invalidé l'appréciation de la CNAC quant à la compatibilité de projets avec les documents d'urbanismes opposables :

- « *En l'espèce, le projet porté par la société L*** vise à implanter un supermarché à vocation alimentaire de 1 686 m² de surface commerciale, dans la zone d'activité C***, à proximité d'un hypermarché de 7 541 m² de surface de vente, qui constitue le " pôle commercial majeur de périphérie " au sens du SCoT. Ce projet, dont la surface commerciale est comprise entre 1 000 et 2 500 m², constitue en soi un pôle secondaire dont la création est en principe exclue en vertu du 4.2.1 de ce même DOG. Ainsi, il ne peut être regardé comme de nature à conforter de façon limitée l'offre alimentaire existante déjà abondante tant dans la zone de chalandise, qui comprend notamment quatre magasins à vocation alimentaire situés entre 400 et 2 100 mètres du projet, que dans les communes couvertes par le SCoT, situées entre cinq et huit minutes de trajet automobile de cette zone d'activité. En outre, d'une part, l'offre proposée ne présente pas une attractivité qualitative particulière, dès lors qu'il est constant que, depuis la zone d'activité, trois magasins à l'enseigne L*** sont accessibles entre 2 et 8 minutes de temps de trajet automobile et, d'autre part, le projet, qui est accessible par des voies routières, densément fréquentées avec 800 à 1200 véhicules par heure, dépourvues de piste cyclable, n'est desservi que par une seule ligne de bus avec huit rotations journalières. Par suite, nonobstant la*

¹⁶ CAA Lyon, 13 juin 2019, n° 18LY00121.

circonstance que la commune de C* connaisse un accroissement démographique supérieur à la moyenne nationale et locale, le projet n'est pas compatible avec les orientations générales du SCOT des rives du R*** prises dans leur ensemble. »¹⁷ ;**

- « Le projet contesté porte sur la création, par transfert, d'un supermarché à l'enseigne « C***», d'une surface de vente de 2 200 m² équipé d'un point de retrait d'achats par voie télématique organisé pour l'accès en automobile. Il ressort des pièces du dossier que le magasin existant est situé dans la frange sud de la commune de M***, en agglomération, au cœur d'une zone d'habitat. Le nouvel établissement prend, quant à lui, place sur des terrains à l'état naturel, au sein de la zone d'aménagement concerté des pins, déjà occupée par une entreprise de transport. Il est séparé de l'agglomération par une ligne de voie ferrée et se situe dans une zone d'urbanisation diffuse. Ainsi, le ministre chargé de l'urbanisme soulignait, dans son avis du 8 septembre 2017, que le projet « s'éloigne des zones d'habitat par rapport au magasin existant ». Le site est par ailleurs mal desservi par les transports en commun et par les modes de transport doux. Il ressort ainsi des pièces du dossier qu'au moment de franchir le passage à niveau de la voie ferrée, il n'y a plus ni trottoir ni piste cyclable, le bas-côté de la route ne pouvant en tenir lieu. En définitive, selon les estimations, le futur supermarché sera fréquenté à 92 % par des automobilistes. Par ailleurs, si le dossier de demande d'autorisation indique que le lieu d'implantation initial n'était plus adapté, il n'en expose pas les raisons, alors que la société requérante soutient sans être sérieusement contredite, que le foncier alentour aurait permis d agrandir le magasin existant. Dans ces conditions, ce projet n'est pas compatible avec les orientations du schéma de cohérence territoriale du pays du C*** de pérennisation des pôles commerciaux existants plus par leur modernisation, leur qualification et leur renouvellement que par le développement de nouvelles surfaces. »¹⁸

Enfin, pour les territoires non couverts par un SCOT et non ouverts 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 modification du Plan Local d'Urbanisme, nécessaire à la réalisation du projet, a fait l'objet **d'un avis défavorable de la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestières en 2018** » (CNAC, 18 juillet 2019, 3940T).

Le juge administratif exerce la même approche, considérant que « Les sociétés requérantes soutiennent que le projet litigieux nécessitait l'obtention d'une dérogation au titre des dispositions du 4^o de l'article L. 142-4 du code de l'urbanisme. Il est constant que la commune de P*** n'est pas couverte par un schéma de cohérence territoriale. Il ressort des pièces du dossier que le terrain d'assiette du projet litigieux était classé, au 4 juillet 2003, en secteur NAT, dans lequel étaient autorisés les bâtiments à usage commercial, artisanal, hôtelier et de services, soit dans un secteur constructible au sens des dispositions précitées, alors même que n'y étaient autorisées que les constructions s'intégrant dans un projet d'ensemble et qu'une faible partie du secteur NAT était inscrite en espace boisé classé. Par conséquent, aucune dérogation préfectorale au titre du 4^o de l'article L. 142-4 du code de l'urbanisme n'était nécessaire. Par suite, le moyen ne peut qu'être écarté sans que les requérantes ne puissent utilement se prévaloir du caractère ancien de la dérogation accordée en 2013, au demeurant sur le fondement du 1^o de l'article L. 142-4 du code de l'urbanisme. »¹⁹

2. Les considérations d'aménagement du territoire

Code de commerce, article L. 752-6

La commission départementale d'aménagement commercial prend en considération :

1^o En matière d'aménagement du territoire :

- a) La localisation du projet et son intégration urbaine ;
- b) La consommation économique 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 économiques en émission de dioxyde de carbone ;

- **Localisation et intégration urbaine**

La CNAC examine avec une attention particulière la bonne intégration urbaine des projets de création de magasins ou d'ensembles commerciaux. L'implantation en centre-ville ou en continuité du tissu urbain, la proximité de l'habitat ou l'implantation dans une zone d'activité commerciale et la bonne accessibilité par tous les modes de transport sont les principaux points de contrôle de la Commission au titre du critère relatif à l'aménagement du territoire.

¹⁷ CAA Lyon, 11 avril 2019, n° 17LY03387.

¹⁸ CAA Douai, 15 octobre 2019, n° 17DA02454.

¹⁹ CAA Nantes, 5 février 2019, n° 18NT00873.

A titre d'exemples, en 2019, la CNAC s'est prononcée favorablement sur les projets suivants :

- « Considérant que le supermarché envisagé s'installera dans le centre-bourg de B*** ; **qu'il sera situé à proximité des lieux d'habitation, facilement accessible aux piétons et aux cyclistes et contribuera à l'animation de la vie urbaine** » (CNAC, 10 janvier 2019, 2755TRR) ;
- « Considérant que le projet est situé à 1 km et à 5 minutes du centre-ville du L***, **au cœur du tissu urbain, dans un quartier en voie de densification avec la réalisation de l'écoquartier** « Le Village » qui verra la création de plus de 600 logements jouxtant le terrain d'assiette du supermarché » (CNAC, 7 mars 2019, 3804T) ;
- « Considérant que le projet **s'implantera au sein d'un quartier en cours de création qui comptera, à terme, environ 500 logements**, dont 22 % de logements sociaux ; que **plusieurs zones d'habitations sont déjà existantes à proximité du quartier des S***** ; que le projet a vocation à créer un équipement de quartier avec un rayonnement limité à l'Ouest de la ville ; que de ce fait, le projet ne modifiera pas les équilibres commerciaux existants de la commune et des communes limitrophes et ne portera pas atteinte à la vitalité commerciale du centre-ville de S*** » (CNAC, 2 mai 2019, 3859T) ;
- « Considérant que le projet, bien que situé à 1,9 km du centre-ville de G***, **s'implantera en continuité de l'urbanisation** ; qu'il contribuera à rééquilibrer l'offre commerciale du nord-ouest de G*** en proposant un commerce de proximité aux habitants des quartiers de la Ch***, d'O*** et de la P*** situés à proximité du projet ; que le secteur est en pleine expansion du fait de la création de 160 nouveaux logements dans la ZAC des Ch*** à environ 600 mètres du projet et de l'agrandissement de 20 % de la surface du centre hospitalier situé à 1 km » (CNAC, 2 mai 2019, 3861T) ;
- « Considérant que le projet s'inscrit dans une partie de la commune du C*** en pleine évolution du fait de plusieurs programmes immobiliers, et dans une zone de chalandise qui connaît une croissance démographique supérieure à la moyenne nationale ; **qu'il s'implante dans le tissu urbanisé ou en cours d'urbanisation de la commune** » (CNAC, 13 juin 2019, 3889T) ;
- « Considérant que le projet commercial **est principalement destiné à une clientèle en transit**, profitant des grandes lignes et de l'intermodalité du site, et à une part limitée de visiteurs « non voyageurs » ; **qu'il constitue un élément important pour l'attractivité de P***** étant donné le rôle de porte d'entrée internationale de la G*** ; qu'il n'est pas susceptible de faire évoluer le tissu et la cartographie commerciale du secteur et de l'arrondissement mais plutôt d'élargir l'offre proposée aux voyageurs et usagers de la gare ; **que l'environnement commercial de la G*** souffre d'un déficit qualitatif et que la réalisation du projet viendra renforcer l'attractivité du secteur** » (CNAC, 10 octobre 2019, 3964D) ;
- « Considérant que le projet **est situé à proximité de commerces et d'habitations** et aura pour effet de rapprocher le supermarché de 500 m à 300 m du centre-ville de V*** ; qu'il est situé à **proximité immédiate du projet de réhabilitation** de l'ilot G***/D*** dans le cadre du Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) et **participera à la redynamisation et au renforcement de ce quartier** » (CNAC, 3 décembre 2019, 4012T) ;
- « Considérant que le projet consiste à étendre de 610 m² la surface de vente d'un hypermarché à l'enseigne « I*** » situé dans un ensemble commercial ; **qu'il est implanté en continuité de l'urbanisation, à proximité immédiate de zones d'habitats**, dont les premières habitations sont situées à moins de 100 mètres de l'ensemble commercial, à 1,9 km de la commune de M*** et à 12 km de la commune de M*** ; que la commune de M*** a vu sa population augmenter de près de 30 % depuis une quinzaine d'années et la zone de chalandise d'environ 17 % durant la même période ; qu'ainsi l'extension envisagée participera à l'animation de la vie locale et devrait répondre à un besoin » (CNAC, 19 décembre 2019, 3994T).

La Cour de Versailles a considéré que, « Pour refuser le projet litigieux, le maire de la commune d'A***, reprenant l'avis de la CNAC, s'est fondé sur un premier motif tiré de ce que le projet se situe dans une zone peu urbanisée, éloignée des centre-villes et des zones d'habitation et ne participera ainsi pas à l'animation des centre-villes. Il n'est toutefois pas contesté que le projet en cause sera situé dans une zone commerciale développée à l'initiative de la communauté de communes de l'A*** et n'aura que peu d'effet sur les centres-villes des petites communes environnantes qui ne bénéficient que de peu ou pas de commerces. Ce projet, qui sera accompagné de la fermeture d'un autre magasin B*** situé à E*** d'une superficie moindre, permettra par ailleurs de diversifier l'offre existante et de limiter l'évasion commerciale vers d'autres zones telles que S*** ou B***. »²⁰ (annulation de l'avis défavorable de la CNAC).

²⁰ CAA Versailles, 17 janvier 2019, n° 16VE03267.

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

- « Considérant que le projet localisé en centre-ville de l'H***, est un programme mixte (logements, équipements d'intérêt collectif, commerces) qui s'inscrit dans le cadre d'une opération d'aménagement visant à requalifier un secteur actuellement en déprise, elle-même réalisée dans le cadre d'une opération d'aménagement globale dénommée « Cœur de Ville » ; que ce projet se développe en pied d'immeuble ouvert sur la place urbaine et s'articule autour de deux îlots de constructions, de part et d'autre de la rue W*** » (CNAC, 13 juin 2019, 3906T) ;
- « Considérant que le projet consiste à créer un supermarché de 1 379 m² de surface de vente, en rez-de-chaussée de 4 immeubles d'habitation ; qu'il s'intègre dans une opération plus vaste de restructuration du centre-ville de R***, alliant construction de logements, de commerces et de services ; qu'ainsi le projet se situera au cœur du tissu urbain et participera à l'animation de la vie locale du centre-ville de R*** » (CNAC, 7 novembre 2019, 3996T).

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 taux de vacance commerciale est estimé à 13,6 % à J*** et à 14,6 % à M*** ; que les premières habitations sont situées à environ 1,8 km du projet en frange nord et 1,5 km en frange sud ; que le renforcement de l'attractivité de ce commerce alimentaire de périphérie, par son agrandissement et sa modernisation, présenterait nécessairement un risque fort d'affaiblissement supplémentaire pour le tissu commercial de centre-ville, particulièrement dans le domaine des commerces de bouche » (CNAC, 24 janvier 2019, 3775T) ;
- « Considérant que projet conduira au remplacement d'un supermarché situé en centre-ville, facilement accessible pour la population de la commune, par un ensemble commercial situé en périphérie à 1,4 km à l'est du centre-ville de P*** ; que la réalisation du projet, du fait du transfert de la grande surface alimentaire, et du possible transfert du tabac-presse attenant et de la station-service, risque de porter une atteinte significative au centre-ville de P*** » (CNAC, 21 mars 2019, 3819D) ;
- « Considérant que le projet s'implantera en périphérie de M***, près de l'échangeur routier ; qu'il conduira à la création d'un nouveau pôle commercial venant directement concurrencer le centre-ville de cette commune, notamment en raison de la création de 8 boutiques ; que parallèlement, le commerce alimentaire de ce centre-ville va se déplacer en périphérie ; qu'ainsi le projet fait peser un risque manifeste pour l'animation de ce centre-ville » (CNAC, 2 mai 2019, 3853T) ;
- « Considérant qu'étant situé à proximité immédiate d'un supermarché « I*** », le présent projet aura pour conséquence de renforcer ce pôle commercial périphérique au détriment des petits commerces de centre-ville alors même que la population du secteur a diminué de 4,3 % ; que le dossier déposé par le porteur de projet ne comporte aucun élément permettant d'apprécier en quoi il contribuerait au contraire à la préservation ou à la revitalisation du tissu commercial des centres villes voisins ; qu'en outre il aura, du fait de cette localisation en périphérie d'agglomération, pour effet d'inciter les consommateurs à se déplacer ce qui ne répond pas aux objectifs de limitation tant des flux de circulation que de consommation d'énergie » (CNAC, 13 juin 2019, 3897T).

La CAA de Bordeaux a considéré, concernant la modification substantielle du projet de création d'un ensemble commercial de 29 850 m², que « si ainsi que le relève la requérante, le projet doit s'implanter dans la zone d'aménagement concerté du parc d'A*** dans le cadre d'une opération globale d'aménagement sur un site identifié par le schéma de cohérence territoriale du C*** comme une zone de localisation préférentielle des commerces, il ressort également des pièces du dossier que ce site, constitué de parcelles naturelles, est situé à environ 2,5 kilomètres du centre-ville au nord de la commune de S*** en bordure de l'autoroute A***. Si les premières habitations sont situées à 200 mètres, la Commission nationale d'aménagement commercial a pu, sans commettre d'erreur de fait, constater l'éloignement des lieux de vie du projet alors même que des constructions de logements nouveaux seraient envisagés dans les environs. »²¹

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

- « Considérant que le projet s'implante à distance du centre-ville, sur un terrain libre de toute construction qu'il viendra imperméabiliser » (CNAC, 7 mars 2019, 3806D) ;

²¹ CAA Bordeaux, 27 juin 2019, n° 17BX03232.

- « Considérant que le projet **générera la consommation importante de 9,5 hectares de parcelles agricoles situées en bordure d'un bosquet**; que, si les espaces verts de pleine terre devraient s'étendre sur une superficie de 33 423 m², **ces aménagements paysagers ne compenseront pas la consommation d'espaces agricoles** » (CNAC, 21 mars 2019, 3816AS-3816T);
- « Considérant que le nouveau projet prévoit cependant toujours **de s'implanter de manière isolée, sur un terrain agricole, à 1,5 km du centre-ville** de la commune de V***, à proximité immédiate d'un échangeur de l'autoroute A*** ; qu'il ne présente donc toujours aucune continuité avec un secteur habité ou aménagé de cette agglomération ; que le projet devrait avoir des effets négatifs sur l'animation de la vie urbaine et rurale ; qu'en effet, de nombreux commerces de fleurs et de meubles ainsi que des établissements de restauration existent dans les centres villes des communes les plus importantes de la zone de chalandise» (CNAC, 29 mai 2019, 3887AS);
- « Considérant que le projet porte sur la création d'un ensemble commercial composé de trois cellules **au sein d'une ZAC actuellement quasiment vide de tout commerce et encore à l'état naturel ; qu'auparavant les terres considérées étaient exploitées pour l'agriculture** ; que le projet ne permet pas d'avoir une vision globale de ses effets sur l'aménagement de la ZAC » (CNAC, 12 septembre 2019, 3953T);
- « Considérant que le projet porte sur la **création d'un nouvel ensemble commercial de périphérie, situé sur des parcelles naturelles d'une superficie totale de 94 133 m²**, à 800 mètres au nord du centre-ville d'A***, en bordure de la RD*** et de la RD***; que ce projet, qui ne sera pas à proximité immédiate d'habitations, **contribuera de manière sensible à l'étalement urbain**; que l'opération entraînera la création d'une surface totale de vente de 14 247 m² soit une augmentation 81 % par rapport à l'existant alors que l'étude d'impact transmise par le pétitionnaire mentionne un taux de vacance commerciale de 29 % sur la commune d'A***, seuil qui dépasse largement les taux admis pour caractériser un tissu commercial de centre-ville en grande difficulté ; que le projet prévoit également la création de 5 cellules commerciales, d'une surface totale de vente de 286 m² et qui accueilleront une boulangerie et des commerces de proximité ; que par suite, ces futurs commerces, du fait de leur taille et de leur nature, auront pour effet de fragiliser davantage encore les commerces installés dans le centre-ville d'A*** et d'accentuer les déséquilibres du tissu économique de ce territoire » (CNAC, 19 décembre 2019, 4018T).

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

- « Considérant que le projet s'intégrera dans un ensemble commercial de 7 060 m² de surface de vente, situé à 3 km du centre-ville de M*** ; **qu'il prendra place au cœur de la ZAC des « T*** », à proximité d'un nouveau quartier en cours de construction** ; que 429 logements sur les 863 prévus sont déjà réalisés ; que le projet sera situé à 200 m des premières habitations ; que la population de la zone de chalandise a augmenté de plus de 28 % entre 2006 et 2016 et celle de M*** de plus de 53 % pendant la même période ; que la vacance commerciale à M*** est de 4 % ; que, dans ces circonstances, le projet n'aura pas d'effets négatifs sur l'animation de la vie urbaine » (CNAC, 7 février 2019, 3779T) ;
- « Considérant que **cette ZAC, d'une superficie de 15 ha, programme au total 203 000 m² de surfaces de plancher réparties entre 144 000 m² de logements, 30 000 m² de bureaux, 15 000 m² de commerces, 14 000 m² d'équipements publics** ; que le secteur est en pleine mutation grâce à **l'arrivée du tramway et que d'autres opérations d'aménagement sont actuellement en cours de réalisation** ; que par ailleurs, la ZAC est également engagée dans une démarche label Ecoquartier étape 1 ; que le secteur de la ZAC L*** est identifié au SDRIF comme étant un « espace urbanisé à optimiser » (CNAC, 7 février 2019, 3785T) ;
- « Considérant que le projet **s'intègre dans une zone d'activités en pleine expansion**, qui accueille plus de 1 000 entreprises et a également connu une densification en programmes de logements, résidences étudiantes et hôtels » (CNAC, 18 avril 2019, 3834AS) ;
- « Considérant que le projet concerne la création d'un ensemble commercial au sein du nouveau quartier « J*** », localisé dans la ZAC M*** dans la partie ouest de la commune de N***, **opération prioritaire de l'opération d'intérêt national (OIN)** qui prévoit de créer la future technopole urbaine de N*** M*** entre le « G*** » (nouveau quartier d'affaires international) et le stade « A*** » ; que cette technopole aux fonctions mixtes a vocation à devenir un site attractif ; que les commerces créés s'installeront dans une nouvelle centralité et ne porteront pas atteinte à l'équilibre de la structure commerciale de l'agglomération ; que les commerces seront créés en **rez-de-chaussée d'un ensemble immobilier mixte comprenant également des habitations, favorisant ainsi la diversité des fonctions urbaines et d'animation** ; qu'ils proposeront une offre

commerciale complémentaire qui participera à l'animation du site et renforcera à la cohésion sociale du nouveau quartier de vie» (CNAC, 4 juillet 2019, 3898T) ;

- « Considérant que le projet **s'intègre au cœur d'une Orientation d'Aménagement et de Programmation**, l'OAP 2 de V*** « Principes d'aménagement de l'extension de la zone d'activités de la P*** » ; qu'à ce titre, **la création de l'ensemble commercial s'incorpore dans une opération globale mixte, permettant de créer un pôle regroupant une multitude d'activités et de services** ; que le projet est situé au cœur d'un secteur d'habitat et d'équipements publics existants tels que le gymnase et l'école de musique ; qu'il est ainsi localisé dans une zone préférentielle où les activités commerciales de plus de 1 000 m² peuvent s'implanter (centralités ayant une vocation mixte : habitat, commerce) » (CNAC, 24 octobre 2019, 3966T).

L'implantation dans une zone d'activités ou à proximité reste cependant soumise à appréciation au cas d'espèce, sans caractère d'automaticité, notamment lorsque la réalisation du projet aurait pour effet de créer ou renforcer une nouvelle polarité commerciale dans une zone dédiée aux activités artisanales, industrielles ou de services :

- « Considérant que le projet **s'implantera au sein de la zone d'activités** dite « L*** », en bordure de l'A*** ; que le site d'implantation se situe à environ 2 km au nord du centre-ville de la commune de S*** ; qu'il consiste en la création d'un ensemble commercial par la création d'un hypermarché de 6 009 m² de surface de vente et d'un magasin dédié à la vente de produits culturels de 1 981 m² ; que le taux de vacance commerciale dans le centre-ville de la commune de S*** s'élève à environ 15 % ; qu'ainsi la création de cet ensemble commercial ne contribuera pas à la revitalisation du tissu commercial par la préservation des centres urbains ; qu'il aura des effets négatifs sur l'animation de la vie urbaine et rurale des communes de la zone de chalandise » (CNAC, 7 février 2019, 3778T) ;
- « Considérant que le projet porte sur la création d'un ensemble commercial comprenant deux cellules commerciales ; que **cet ensemble commercial sera situé dans la zone d'activités de l'H***, en périphérie de la commune de S***, à 3,8 kilomètres du centre-ville d'A***** ; qu'en l'état du dossier, l'absence de connaissance des enseignes qui occuperont les futures cellules ou de précisions concernant la nature des produits qui seront proposés à la clientèle ne permet pas à la Commission d'évaluer les effets de ce projet sur l'animation urbaine des centres-villes d'A*** et de S*** » (CNAC, 4 avril 2019, 3835D) ;
- « Considérant que le projet fait partie d'un ensemble commercial plus vaste de 16 106 m² dont il constitue le lot 2 ; que la taille du projet global semble donc démesurée au regard de la population de M*** qui, malgré une augmentation de 7,90% entre 2006 et 2016, n'est que de 7 393 habitants ; que le taux de vacance commerciale dans la zone de chalandise est particulièrement élevé ; qu'à M*** il est de 12 % selon le pétitionnaire et de 33 % selon le requérant ; qu'il dépasse 30 % dans certaines communes de la zone de chalandise ; que le projet, qui comporte la création de petites boutiques, **fait donc peser un risque supplémentaire sur la pérennité du tissu commercial des centres-villes avoisinants, déjà affaibli et par suite sur la préservation d'un aménagement commercial équilibré de ce territoire** ; que par ailleurs, **en renforçant l'attractivité de cette zone de périphérie, il aura pour effet d'inciter la clientèle à se déplacer du centre-ville vers cette périphérie** ; que la complémentarité de l'offre qu'il présente n'est cependant pas avérée » (CNAC, 16 mai 2019, 3867T) ;
- « Considérant par ailleurs, que ce projet, **qui vise à renforcer l'attractivité de la plus importante zone commerciale du bassin de vie**, revendique l'installation d'une « locomotive » du secteur culturel ; que ce secteur est aujourd'hui encore bien présent au centre-ville de P***, où le taux de vacance demeure élevé (entre 11 et 12 %), justifiant notamment que la commune d'implantation signe, à l'automne 2018, une convention dans le cadre du programme « Action Cœur de Ville » ; que, dans ces conditions, ce projet risque de porter une atteinte supplémentaire à l'animation de la vie urbaine de P***, **de déséquilibrer l'offre à l'échelle du bassin de vie et de priver le programme public de revitalisation du centre de P*** de toute une partie des effets** » (CNAC, 16 mai 2019, 3877T) ;
- « Considérant que le projet sera situé à environ 12 kilomètres de la zone commerciale de L*** qui s'étend sur les communes du P***, de S*** et de F***, zone qui accueille déjà des grandes surfaces spécialisées dans le bricolage et l'équipement de la maison ; qu'un projet de création d'un ensemble commercial, d'une surface totale de vente de 62 396 m², dans le prolongement de la zone de L***, a été autorisé en 2015 ; que **l'accroissement des zones commerciales dans le même secteur concoure à fragiliser les équilibres commerciaux existants** » (CNAC, 13 juin 2019, 3897T) ;
- « Considérant que **ce projet de renforcement d'un pôle commercial de périphérie ne participera ni à la revitalisation de la vie urbaine et rurale de cette commune, ni même à la préservation des**

centres urbains environnants dans la mesure où il ne s'agit pas d'une offre complémentaire à celle déjà présente dans le tissu commercial urbain existant ; que par ailleurs, la commune limitrophe de C*** est engagée dans le dispositif national d'aide publique à la revitalisation des centres-bourgs » (CNAC, 18 juillet 2019, 3936T).

La Cour de Lyon a annulé l'avis défavorable de la CNAC au projet d'extension de jouxtant ce magasin, considérant que « le déplacement du magasin L*** de la zone d'activité " V*** " vers la zone commerciale " P*** ", qui la jouxte, pour y occuper une surface de vente de 10 550 m², ce qui constitue une extension de 4 560 m² de l'existant, n'aura pas d'impact sur les équilibres commerciaux du territoire, notamment sur les commerces situés dans le centre-ville des communes les plus proches de la zone d'activité. [...] Tout d'abord, il ressort des pièces du dossier que le projet d'extension de 18 418 m² de surfaces de vente de la galerie marchande, qui comprennent le remplacement du magasin D***, vise à permettre la création de 50 boutiques supplémentaires de surface de vente inférieure à 300 m², dans lesquelles il n'est pas établi que les activités qui y seront développées seront en concurrence avec celles des commerces du centre-ville de T***, qui, au demeurant, n'a pas été bénéficiaire du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC) et connaît un forte croissance démographique de près de 50 % entre 1999 et 2014. Ensuite, ainsi qu'il l'a été dit au point 11, les travaux communs d'aménagement routier prévus sont de nature à permettre l'absorption des flux supplémentaire de véhicules induits par le projet. C'est donc encore à tort que la CNAC a estimé que ce second projet est de nature à compromettre les objectifs d'aménagements du territoire pris dans leur ensemble.»²²

De même, la Cour de Nantes a annulé l'avis défavorable de la CNAC au projet d'extension de 7 907 m² d'un ensemble commercial, après analyse du rapport de présentation du plan local d'urbanisme (PLU) qui prévoit que « Le projet d'aménagement et de développement durables du PLU de L*** a, parmi ses objectifs, celui de maintenir l'offre économique dans la commune en envisageant de développer la zone d'activités à proximité du supermarché actuel, près de D***, avec une maîtrise d'ouvrage intercommunale », ainsi que celle du rapport intitulé " Organisation et développement commercial de la communauté de communes C*** ", établi en 2010 par cette communauté de communes et la chambre de commerce et d'industrie de C***, qui a constaté une " fuite " de la clientèle du territoire communautaire vers d'autres offres commerciales » et qui concluait alors parmi les enjeux du territoire, à la " nécessité de créer une centralité commerciale forte ». La Cour a considéré que « **le projet en litige, qui n'apparaît pas disproportionné en présentant une surface de vente moindre que celle allouée par le SCOT, est de nature, en proposant des services nouveaux et en complétant certaines offres qui sont insuffisantes, à favoriser l'animation commerciale de cette commune et à contribuer également à l'aménagement harmonieux et équilibré du territoire de la communauté de communes C*** qui connaît un grave déficit d'équipements commerciaux**, alors même que les communes de D*** et de L*** comporteraient de nombreuses résidences secondaires. La société requérante est dès lors fondée à soutenir que la commission nationale d'aménagement commercial a commis une erreur d'appréciation en retenant le motif tiré de ce que le projet ne participera pas à l'animation locale, ni ne contribuera à un aménagement harmonieux et équilibré du territoire.»²³

La Cour de Nancy a quant à elle annulé l'avis défavorable opposé par la CNAC à la création d'un supermarché de 2 380 m² et à son « drive », considérant que « le terrain d'assiette du projet se situe dans la ZAC des S***, à 1 km au nord du centre-ville de Mz*** et à 2,5 km du centre-ville de Mx***. Si le projet ne se situe pas ainsi en continuité urbaine immédiate de Mz***, plusieurs projets de construction de logements sont en cours de réalisation à proximité. Le projet de la société S*** constituera donc une offre de proximité pour les habitants de ces nouveaux quartiers. Par ailleurs, le projet consiste en la construction d'un magasin à prépondérance alimentaire d'une surface de vente de 2 380 m². Si des commerces de proximité existent au centre-ville de Mz***, il n'existe pas de commerce alimentaire de plus de 300 m² de surface de vente. Par ailleurs, les magasins proposant une offre comparable se situent à Mx***, localité difficilement accessible du fait des embouteillages qu'occasionne la traversée de la M***. **Le projet proposera ainsi une offre complémentaire et non pas concurrente à l'offre inexistante sur le territoire de la commune, et cela d'autant plus qu'aucune galerie marchande ne sera implantée dans le magasin, précisément pour éviter toute concurrence avec les commerces de centre-ville.** Enfin la parcelle d'implantation borde à l'est l'avenue de L*** qui traverse Mz*** du nord au sud en longeant la M***. Compte tenu de sa localisation, le projet pourrait permettre de capter une partie des flux pendulaires transitant par l'avenue de L***, évitant ainsi l'évasion de consommateurs locaux vers des pôles commerciaux extérieurs. Le projet étant ainsi de nature à contribuer à l'animation de la vie urbaine, c'est à tort que la Commission nationale d'aménagement commercial a considéré qu'il ne répondait pas aux exigences d'aménagement du territoire.»²⁴

²² CAA Lyon, 13 juin 2019, n° 18LY00287-18LY00290.

²³ CAA Bordeaux, 2 juillet 2019, n° 17NT03082.

²⁴ CAA, Nancy, 23 juillet 2019, 18NC01755.

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

La CNAC a ainsi autorisé les projets suivants :

- « Considérant que **le terrain est actuellement le support d'une ancienne station-service dont les installations encore présentes seront réhabilitées** dans le cadre du projet ; que le projet aura donc pour effet de supprimer une friche » (CNAC, 21 février 2019, 3797T).
- « Considérant que le projet **s'inscrit dans une opération globale de restructuration de la ville** et s'intégrera au cœur du tissu urbain ; **qu'il réhabilitera une friche militaire**, permettant sa requalification ; qu'il constituera un complément aux commerces de centre-ville déjà existants » (CNAC, 7 mars 2019, 3805T) ;
- « Considérant que le projet prévoit l'extension de l'ensemble commercial « O*** » situé sur la commune de M*** ; **que l'essentiel de cette extension sera réalisée dans des locaux existants**, que, notamment, l'ouverture du magasin « P*** » **se fera dans un local vacant depuis 2014, précédemment occupé par une activité de bowling** ; que le projet ne générera donc pas d'imperméabilisation importante des sols » (CNAC, 7 mars 2019, 3789AS) ;
- « Considérant que le projet **permettra en revanche d'éviter la création d'une friche commerciale en reprenant un bâtiment accueillant actuellement un magasin dont les gérants souhaitent partir à la retraite** en août 2020 » (CNAC, 13 juin 2019, 3895T) ;
- « Considérant que s'implantant **sur un ancien site industriel dont les bâtiments ont été démolis en 2006, le projet assurera la requalification urbaine et économique de ce site qui avait été dépollué après la démolition** » (CNAC, 27 juin 2019, 3912T) ;
- « Considérant que le projet s'implante **dans une frange urbaine caractérisée par des terrains en friche, quelques occupations précaires et des espaces publics limités aux grandes routes** » (CNAC, 4 juillet 2019, 3898T) ;
- « Considérant que le projet consiste à un transfert-agrandissement, à 280 m du site actuel, du magasin à l'enseigne « A*** » ; **qu'il permettra la réhabilitation d'une partie de la friche commerciale de l'ancien magasin « M*** » fermé depuis l'été 2017** ; que l'exploitant prendra à sa charge la rénovation totale de la structure afin de faciliter une reprise rapide des m² restants ; que le déplacement du magasin n'est pas de nature à modifier les équilibres commerciaux de l'agglomération » (CNAC, 12 septembre 2019, 3847T) ;
- Considérant que l'emprise foncière qui accueillera le projet **est actuellement en friche et composée de plusieurs bâtiments, lesquels seront démolis ; que la partie de cette emprise anciennement occupée par une station-service sera dépolluée** ; que si le projet conduira à imperméabiliser 1 793 m² supplémentaires, l'ensemble des places de stationnement sera réalisé en revêtement perméable et des espaces paysagers seront créés sur l'aire de parking » (CNAC, 19 décembre 2019, 4027T).

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

- « Considérant que le pétitionnaire justifie avoir fait de réels efforts pour trouver une solution de reprise pour le site délaissé, **mais sans garantie à ce jour de reprise, ce qui laisse persister le risque de friche** » (CNAC, 24 janvier 2019, 3768T) ;
- « Considérant que le transfert de l'enseigne « L*** » sur le site du projet **fait peser un risque de friche commerciale sur le site qu'elle occupe actuellement, aucune perspective solide de reprise de ces locaux n'étant présentée par le pétitionnaire** » (CNAC, 7 mars 2019, 3806D) ;
- « Considérant que la réalisation du **projet s'accompagnera du délaissement du magasin actuel dont la reprise n'est pas garantie** ; que par suite, il existe un risque de création d'une friche commerciale » (CNAC, 18 avril 2019, 3851T) ;
- « Considérant que, concernant la reprise du local à E***, que l'enseigne « B*** » envisage de quitter, **le pétitionnaire se limite à mentionner quelques enseignes sans même joindre de lettres d'intérêt** ; que le projet est ainsi susceptible de générer l'apparition d'une friche commerciale dans une zone commerciale en perte d'attractivité » (CNAC, 27 juin 2019, 3007TR) ;
- « Considérant que le projet consiste à créer un ensemble commercial en lieu et place d'un garage et d'un parc de stationnement pour poids-lourds ; que cette création du supermarché « L*** » résulte de la fermeture de deux magasins « L*** » existants sur le territoire de la commune de C***, pour l'un, et de la commune de Ch*** pour l'autre ; que ces deux supermarchés sont

implantés à une distance respective du site du projet de 1,5 km et 200 m ; que le pétitionnaire n'a pas apporté de garanties suffisamment certaines pour la reprise du magasin de Ch*** dont il est propriétaire ; que la reprise du magasin actuel de Ch*** n'est, quant à elle, pas garantie ; qu'ainsi, la réalisation du projet est susceptible de générer de friches commerciales » (CNAC, 3 décembre 2019, 4008T).

La CNAC est extrêmement attentive, notamment lors de l'examen de déplacements de cellules commerciales, à ce que la réalisation du projet ne génère pas de friche, et elle s'enquiert systématiquement du devenir du site délaissé.

Ont ainsi recueilli un avis favorable les projets suivants :

- « Considérant que le futur supermarché conduira à la requalification d'une friche industrielle en s'implantant en lieu et place de deux bâtiments qui seront démolis ; qu'en outre, le magasin actuel ayant fait l'objet d'offres de reprise, il ne sera pas délaissé » (CNAC, 7 février 2019, 3784T) ;
- « Considérant par ailleurs que le site de la future implantation accueille actuellement trois bâtiments ayant constitué un ensemble scolaire ; que la réalisation du projet permettra donc la résorption d'une friche et que le site de l'actuel supermarché sera réhabilité pour accueillir un immeuble à vocation mixte (logements, bureaux, commerces) » (CNAC, 7 mars 2019, 3812T) ;
- « Considérant que des lettres d'intention ont été transmises au cours de l'instruction devant la CNAC pour les deux cellules pour lesquelles les enseignes n'étaient pas connues (un magasin multisport et un institut de beauté) » (CNAC, 12 septembre 2019, 3946T) ;
- « Considérant que, s'agissant du risque de création d'une friche, le porteur de projet n'est pas propriétaire du foncier du local abandonné ; qu'il a joint à son dossier de demande un courrier par lequel les propriétaires de ce site abandonné par le pétitionnaire s'engagent à ne pas y développer de nouveau commerce alimentaire, conformément au bail signé avec l'actuel exploitant ; que par ailleurs, le secteur est identifié en zonage « UBa » au PLU, pour y développer de l'habitat et que la ville affiche effectivement dans le PADD son intention de reconvertis ce site en zone à dominante habitat ; que le risque de constitution d'une friche n'est donc pas démontré » (CNAC, 24 octobre 2019, 3966T).

La Cour de Bordeaux a confirmé un avis favorable de la CNAC, considérant que « la société requérante soutient que la décision attaquée a méconnu l'objectif fixé par le législateur en matière d'aménagement du territoire du fait de la création d'une friche commerciale laissée par le transfert de l'actuel supermarché Lidl de 709 m² implanté à environ 1 kilomètre. Toutefois et d'une part, le projet vise à réaménager une friche commerciale existante par démolition du bâtiment abritant deux enseignes en cessation d'activité, et le pétitionnaire précise dans son dossier de demande vouloir travailler avec les élus pour permettre la reconversion du site délaissé. Par suite, le moyen ne peut être accueilli. »²⁵

- **Consommation économe de l'espace**

Les projets doivent faire preuve de compacité, en veillant soit à convertir des surfaces existantes en surfaces de vente, soit à limiter dans la mesure du possible la consommation de surfaces nouvelles. La CNAC reste vigilante sur la question de l'imperméabilisation des sols, en particulier lorsque les projets sont fortement consommateurs de terrains à l'état naturel :

- « Considérant que le magasin fait partie d'un bâtiment plus important dont la rénovation est prévue ; que l'extension du magasin « Z*** » sera réalisée dans l'enveloppe du bâtiment sans générer de consommation d'espace supplémentaire et d'artificialisation des sols » (CNAC, 21 février 2019, 3795T) ;
- « Considérant que le projet, qui consiste en la transformation d'une partie des réserves en surface de vente, n'aura pas pour effet de créer de surface de plancher supplémentaire ni d'imperméabilisation nouvelle » (CNAC, 7 mars 2019, 3804T) ;
- « Considérant que l'extension sera réalisée par la réallocation de surfaces intérieures existantes à l'intérieur du bâtiment existant et n'entrainera aucune consommation nouvelle d'espace, ni aucune imperméabilisation supplémentaire » (CNAC, 21 mars 2019, 3815T) ;
- « Considérant que le présent projet propose la création d'un magasin alimentaire par l'aménagement d'espaces de services dans des surfaces existantes en pied d'immeuble, qu'il n'y aura donc pas d'impact sur la compacité du bâti » (CNAC, 4 avril 2019, 3829D) ;
- « Considérant que le projet est plus compact que le précédent projet et que les surfaces imperméabilisées ont été réduites de 10 000 m² ; qu'en effet, l'assiette foncière du projet est

²⁵ CAA Bordeaux, 14 mars 2019, n° 17BX01011.

passée de 37 713 m² à 30 974 m²; que la surface de vente a été réduite de 13 %, passant de 7 365 m² à 6 425 m²; que la taille du parc de stationnement est passé de 440 places à 350 places, réparties sur deux niveaux » (CNAC, 2 mai 2019, 3861T);

- « Considérant que le projet n'aura pas pour effet d'augmenter l'imperméabilisation du terrain d'assiette ; que le parking du site sera purgé du revêtement routier existant, y compris les fondations, avec apport de terre végétale amendée et sera partiellement transformé en espace vert » (CNAC, 13 juin 2019, 3900T);
- « Considérant que l'extension envisagée sera pour partie prise sur le supermarché existant et sur le parking ; que l'imperméabilisation supplémentaire des sols, de 823 m², restera, elle aussi, limitée par rapport à la surface de vente existante ; qu'en compensation, 70 places de stationnement seront rendues perméables par l'installation de dalles alvéolaires engazonnées » (CNAC, 18 juillet 2019, 3942D);
- « Considérant que le projet s'installera sur des terrains déjà imperméabilisés ; qu'il ne consommera pas de terres naturelles ou agricoles ; qu'il se développe sur 7 niveaux dont 3 niveaux de parking en sous-sol et fera ainsi preuve de compacité » (CNAC, 26 septembre 2019, 3958AS);
- « Considérant que l'extension du bâtiment sera prise pour sa plus grande partie sur le parc de stationnement existant et plus marginalement, sur des espaces verts ; que la surface de ces espaces verts passera ainsi à 3 853 m², soit une diminution de 61 m² par rapport à l'existant ; que cette suppression sera toutefois compensée par la création d'une toiture végétalisée de 271 m², améliorant la perméabilité du site ; qu'ainsi le projet ne peut pas être regardé comme consommant de manière excessive des espaces supplémentaires » (CNAC, 21 novembre 2019, 4004T).

Le juge administratif partage cette préoccupation. Il a ainsi considéré, concernant la création d'un ensemble commercial de 1 871 m² de surface de vente, que « le terrain d'assiette du projet est situé en périphérie de la commune de C***, à 300 mètres du centre-ville. Bien que classée en zone 1AUe, destinée à l'activité commerciale, cette parcelle est à l'état naturel et s'avère d'ailleurs en grande partie susceptible de servir de pâturage au bétail. La société pétitionnaire et la commune ne sauraient se prévaloir utilement sur ce point de ce que " une partie des terrains d'assiette du projet n'aurait aucune vocation agricole puisqu'ils ont été acquis auprès du syndicat intercommunal d'assainissement du Nord ". Par ailleurs, le terrain s'ouvre à l'est sur une vaste plaine agricole. Le projet s'insère ainsi dans un environnement rural très marqué que n'atténue pas la proximité de l'autoroute ni la présence, au nord, d'un hangar appartenant au syndicat d'assainissement et, à l'ouest, du domaine sportif L***, qui s'étend sur quarante-trois hectares d'espaces boisés et dont les bâtiments les plus proches se situent à environ 500 mètres de la construction projetée. En outre, l'ensemble commercial conduit à l'artificialisation d'1,7 hectare de terres à vocation agricole alors même que des espaces verts couvriront 4 814 m² de la surface du terrain d'assiette et que quatre-vingt places de stationnement doivent être engazonnées. La commission départementale d'aménagement commercial du N*** avait d'ailleurs retenu que le projet entraînerait une consommation excessive de l'espace, alors même qu'il avait reçu un avis favorable de la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers. De même, le syndicat mixte du SCoT de L***, bien qu'ayant délivré la dérogation prévue à l'article L. 142-5 du code de l'urbanisme, a rappelé qu'elle avait été accordée pour un précédent projet du pétitionnaire situé au même endroit en soulignant l'importance de l'emprise végétale du projet par rapport à la surface de vente aménagée, avant de conclure qu'il était souhaitable que ce type de projet ne soit pas autant consommateur de terres agricoles et développe l'aménagement de parkings aériens ou souterrains. Le ministre du logement et de l'habitat durable a lui-même émis un avis défavorable au projet contesté compte tenu, notamment, de ce qu'il était " consommateur d'espaces agricoles ". Dans ces conditions, le projet contesté doit être regardé comme nuisant à la protection des espaces naturels et agricoles et conduisant à une consommation excessive de l'espace au sens des dispositions de l'article L. 142-5 du code de l'urbanisme cité au point 3. La dérogation prévue à cet article ayant été accordée à tort, la société Pajou est fondée à soutenir que le permis valant autorisation d'exploitation commerciale en litige a été délivré en méconnaissance des dispositions de l'article L. 142-4 du code de l'urbanisme. »²⁶

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 économique 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 parking sera en sous-terrain sur deux niveaux et que son accès sera dissocié de ceux du parking des bureaux et des véhicules de livraison » (CNAC, 21 février 2019, 3785T) ;

²⁶ CAA Douai, 25 avril 2019, n° 17DA01027-17DA01147.

- « Considérant que le projet consiste en l'extension de la surface de vente d'un hypermarché « E*** » et de sa galerie marchande ; qu'il s'inscrit dans le cadre de l'aménagement de la nouvelle zone de « V*** » qui comporte notamment la construction de logements ; **qu'un parking en silo sera construit sur 5 niveaux**, pour limiter l'imperméabilisation des sols, **dont les places seront mutualisées et réparties entre l'ensemble commercial, les logements et les bureaux** créés dans le cadre de la future ZAC V*** » (CNAC, 21 février 2019, 3794T) ;
- « Considérant que **deux parcs de stationnement sont proposés à la clientèle dont un parc de stationnement aménagé sur deux niveaux** ; que le projet **n'entraînera pas d'augmentation du nombre de places de stationnement** » (CNAC, 7 mars 2019, 3789AS) ;
- « Considérant que le projet sera économique en matière de consommation de l'espace ; que **le bâtiment sera construit sur deux niveaux**, la surface de vente prenant place à l'étage, tandis que plus de la moitié des 120 places de stationnement seront accessibles au rez-de-chaussée du bâti » (CNAC, 7 mars 2019, 3812T) ;
- « Considérant que l'aire de stationnement passera de 80 à 145 places ; que le projet prévoit de limiter les surfaces imperméabilisées **par l'installation de 72 places de stationnement en rez-de-chaussée, sous la surface de vente** » (CNAC, 21 mars 2019, 3825T) ;
- « Considérant que les bâtiments et le parking **sont aménagés en R+1; que ce dernier sera mutualisé avec les autres activités** » (CNAC, 21 mars 2019, 3826T) ;
- « Considérant que la commune dispose d'un pôle d'échanges multimodal et que dans le cadre du projet, le parking existant au Nord comprenant 150 places classiques, 1 place PMR et 4 places vélos, sera supprimé ; **que son emprise servira aux aménagements extérieurs tels que le parvis, les terrasses et les aménagements paysagers** ; **qu'un parking de 88 places sera intégré au sein du nouveau bâtiment de la galerie, située en rez-de-chaussée bas**, sur une surface de 2 907 m² ; que ce projet **s'implante dans une zone commerciale existante et ne consomme pas de nouveaux espaces naturels** ; que **l'intégration de l'aire de stationnement au rez-de-chaussée bas de la galerie permet de limiter l'étalement urbain par des nappes de parking et de prévoir à la place des terrasses de restaurants qualitatives** ; (CNAC, 4 avril 2019, 3833AS-3833T) ;
- « Considérant que **le projet prévoit également un important programme de reconfiguration des parkings qui verra 98 % de l'offre de stationnement en souterrain ou en parkings à niveaux** ; qu'au final, 620 places seront créées, portant le nombre de places de 6 490 à 7 110, soit une augmentation de 9,6 %, à mettre en rapport avec une augmentation de 29,7 % de la surface de vente ; qu'ainsi, le projet fait preuve de compacité » (CNAC, 18 avril 2019, 3834AS) ;
- « Considérant **qu'un parking en silo a été aménagé le long de l'avenue C*** ; qu'un second parking en silo en bordure de la ligne RER est prévu dans le cadre du projet** ; qu'au final, le nombre de places de stationnement sera néanmoins réduit pour permettre l'augmentation des surfaces de vente, **conduisant aussi le pétitionnaire à devoir inciter la clientèle à recourir aux transports en commun** » (CNAC, 13 juin 2019, 3904T) ;
- « Considérant que **le parking se situe en sous-sol et les 1 200 places de stationnement seront mutualisées avec celles des logements** ; qu'ainsi, le projet fera preuve de compacité » (CNAC, 4 juillet 2019, 3898T) ;
- « Considérant que dans le cadre du nouveau projet, et afin de répondre aux considérants de l'avis défavorable rendu en CNAC le 25 octobre 2018, la réflexion du pétitionnaire s'est portée sur une gestion plus économique de l'espace puisque **l'extension du magasin est prévue sur l'emprise actuelle et la mutualisation du parking avec le magasin voisin n'est plus supprimée** ; qu'ainsi le projet prévoit maintenant d'augmenter la hauteur du bâtiment afin d'abriter 77 places de stationnement en rez-de-chaussée et le magasin au premier étage du bâtiment » (CNAC, 3 décembre 2019, 4016T).

La Commission a motivé sur le critère de la consommation économique de l'espace des avis défavorables de projets de création d'ensembles commerciaux peu vertueux en matière de consommation d'espace, notamment de stationnement :

- « Considérant que les photographies aériennes du site montrent toujours une implantation, quoique dans une zone d'activité créée en 2002 par le Conseil départemental, **très isolée des zones aménagées, illustrant ainsi toujours l'étalement urbain et le mitage du territoire** précédemment reprochés au pétitionnaire ; que **la consommation de foncier demeure disproportionnée**, le projet mobilisant toujours plus de 27 000 m² de foncier pour une surface de vente de 2 460 m² » (CNAC, 24 janvier 2019, 3768T) ;

- « Considérant que **l'imperméabilisation des sols s'élèvera à 82 % du terrain d'assiette** » (CNAC, 7 février 2019, 3780T) ;
- « Considérant que le projet prévoit l'aménagement d'un parc de stationnement de 134 places ; que **ce nombre paraît toutefois surdimensionné par rapport au nombre de clients attendus** (43 véhicules par heure selon les informations du pétitionnaire) ; que le projet ne satisfait donc pas à l'objectif de compacité » (CNAC, 21 février 2019, 3822T) ;
- « Considérant qu'en créant un ensemble commercial de 3 399 m², le projet est consommateur d'espace et **conduira à l'imperméabilisation de 59,5 % de l'emprise foncière d'un terrain naturel, aujourd'hui libre de toute construction** » (CNAC, 21 mars 2019, 3819D) ;
- « Considérant que **la surface réservée aux aires de circulation est très importante** puisqu'elle s'élève à 2 520 m² ; que **ce choix du pétitionnaire n'est pas compatible avec l'objectif de compacité du bâti et de limitation de l'imperméabilisation des sols** » (CNAC, 4 avril 2019, 3837T) ;
- « Considérant que le parc de stationnement de 135 places **a été aménagé de plain-pied et qu'il continue à être intégralement imperméabilisé** ; que le projet ne prend donc pas en considération la nécessité **de limiter l'imperméabilisation des sols ou de la réduire lorsqu'il s'agit d'une précédente implantation réaménagée** » (CNAC, 18 avril 2019, 3018TR) ;
- « Considérant que la réalisation du projet conduira à une augmentation de l'imperméabilisation des sols ; qu'en effet, la parcelle de près de 6 000 m² devant accueillir le projet **est actuellement vierge de toute construction et que 74 % de l'emprise foncière sera imperméabilisée** à l'occasion de la réalisation du projet (4 360 m²) » (CNAC, 18 avril 2019, 3851T) ;
- « Considérant que la réalisation du projet conduira à une augmentation de l'imperméabilisation des sols ; **qu'en effet, la parcelle actuellement boisée du site sera en partie défrichée** pour la construction du parc de stationnement de l'enseigne ; que pour les besoins de ce projet, elle sera imperméabilisée à 79 % » (CNAC, 18 avril 2019, 3852T) ;
- « Considérant que la réalisation de cette opération, **bien que relativement compacte, entraînera néanmoins un étalement urbain significatif, absorbant une superficie importante d'espaces naturels**, environ 30 000 m² ; que par son positionnement, **elle contribuera au « mitage » du paysage naturel environnant** » (CNAC, 2 mai 2019, 3864D) ;
- « Considérant que ce projet, d'une surface de vente de 15 364 m² sur un terrain d'assiette d'une superficie de 87 776 m², **prend place sur des parcelles en prairie, en discontinuité du tissu urbain, et ne fera pas preuve de compacité** » (CNAC, 16 mai 2019, 3879D) ;
- « Considérant que le projet sera fortement consommateur d'espace et peu économique de l'utilisation des sols ; **qu'au surplus, il s'implantera sur des terres agricoles cultivées et conduira à l'imperméabilisation de 66 966 m² de terres agricoles** » (CNAC, 29 mai 2019, 3887AS) ;
- « Considérant que malgré les efforts du pétitionnaire pour améliorer la végétalisation du site en prévoyant la création de 4,35 hectares de prairies, certaines des caractéristiques de ce projet constituent des obstacles à la délivrance d'une autorisation d'aménagement commercial ; **qu'il reste en effet fortement consommateur d'espaces agricoles à l'état naturel avec une emprise foncière de 19,32 hectares ; qu'en outre, il est situé en dehors de tout secteur urbanisé de la commune et contribuerait au mitage de ce territoire** » (CNAC, 13 juin 2019, 3906T) ;
- « Considérant **qu'une importante extension du parc de stationnement a été réalisée en 2015, antérieurement au dépôt de la demande d'extension de l'ensemble commercial ; qu'au total, 1 188 places de stationnement ont ainsi été aménagées de plain-pied, sans aucune végétalisation et totalement imperméabilisées** ; qu'ainsi le critère de la compacité n'est pas satisfait ; qu'en outre, la très grande majorité de ce parc de stationnement restera fortement imperméabilisée, seules 167 places, destinées au personnel, étant rendues perméables » (CNAC, 4 juillet 2019, 3928T) ;
- « Considérant que le terrain d'assiette **est constitué de champs agricoles** ; que le projet **conduira à l'imperméabilisation de 31 632 m² de terres vierges** ; qu'il ne répond donc pas aux impératifs de compacité et de consommation modérée d'espaces naturels » (CNAC, 18 juillet 2019, 3925T) ;
- « **Considérant qu'il s'implante sur une culture intensive et une prairie pâturée séparées par un réseau de haies** ; que le secteur précis d'implantation n'est pas identifié dans le projet de SCoT et que, **bien que limitrophe d'une zone commerciale, il en est extérieur et constitue une amorce d'urbanisation linéaire sur des terres agricoles encore relativement préservées** ; qu'il représente donc une consommation très importante d'espaces agricoles et naturels, actuellement non

désignés comme pouvant servir à l'implantation de structures construites ou aménagées à des fins commerciales» (CNAC, 26 septembre 2019, 3955D) ;

- « Considérant que le projet **s'implantera sur un terrain de plus de 23 000 m² actuellement constitué de prairies et de bois** ; que la grande majorité des places de stationnement seront imperméabilisées ; que le projet **contribuera donc à imperméabiliser un terrain naturel et participera au mitage du territoire** » (CNAC, 19 décembre 2019, 4020T).
- **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, fait notamment l'objet d'une attention particulière. L'absence d'information sur les futures activités des cellules projetées ne permet pas toujours d'appréhender les effets du projet en termes d'animation urbaine :

- « Considérant que la taille des cellules commerciales du projet **correspond à la taille habituelle des commerces de centre-ville** ; qu'il n'a pas été démontré que l'implantation des futures enseignes du projet y était impossible ; que l'installation de commerces de cette taille en périphérie **constitue un risque direct de déséquilibre en défaveur du tissu commercial du centre-bourg** de V*** et une menace pour un aménagement commercial équilibré dans ce territoire » (CNAC, 10 janvier 2019, 3757D) ;
- « Considérant que projet consiste en la création d'un ensemble commercial constitué de deux cellules de commerce de secteur 1 (alimentaire) et de sept cellules de commerce de secteur 2 (non alimentaire) ; que l'**absence de certitude quant aux enseignes** qui viendront s'installer sur le terrain **ne permet pas d'apprécier les effets du projet sur l'animation de la vie urbaine** » (CNAC, 7 février 2019, 3780T) ;
- « Considérant que le projet s'inscrit dans un programme de réorganisation et d'extension d'un ensemble commercial d'une surface de vente actuelle de 11 381 m² [...] ; qu'au final l'opération générera une extension de 25 619 m² de l'ensemble commercial soit une augmentation de 225 % de la surface totale de vente **sans qu'il soit précisé quelles seront les enseignes retenues pour 55 cellules commerciales** ; qu'il est actuellement difficile d'apprécier les effets globaux d'un projet d'une telle ampleur en termes d'**animation urbaine d'autant plus que ce projet sera situé à 2 kilomètres du centre-ville** de M*** » (CNAC, 21 mars 2019, 3816AS-3816T) ;
- « Considérant que le projet consistera au transfert et à l'extension d'un supermarché à l'enseigne « M*** » et de six boutiques, dont les enseignes ne sont pas encore connues et pour lesquelles il n'est pas non plus donné de précisions concernant la nature des produits susceptibles d'être proposés à la clientèle, à 1 km du centre-bourg de P*** ; qu'en l'état du dossier, la Commission n'est donc pas en mesure de pouvoir apprécier l'impact que ce projet aura sur l'animation de la vie urbaine des centres-villes de P*** et de P*** » (CNAC, 4 avril 2019, 3837T) ;
- « Considérant que ce projet d'aménagement de grande ampleur aura inévitablement un impact significatif sur les activités commerciales dans ce territoire, particulièrement des centres villes d'E***, du T*** et de M***, situés à quelques kilomètres seulement ; qu'il ne ressort pas du dossier que le potentiel de réutilisation de friches existantes ait été étudié ; que le porteur du projet n'indique pas non plus en quoi il contribuera à la dynamisation de ces centres villes avoisinants ; qu'au contraire, à terme, en raison du nombre important de cellules d'une taille similaire à celles habituellement utilisées pour les commerces de centre-ville, le développement et le renforcement de ce secteur de périphérie pourrait fragiliser le tissu commercial des polarités de la Communauté de communes des V*** alors même les équilibres économiques de ce territoire apparaissent fragiles ainsi qu'en atteste, notamment, le fait que la commune d'implantation du projet ait bénéficié en 2015 d'une aide FISAC destinée à répondre aux menaces pesant sur l'existence des services commerciaux et artisanaux de proximité dans les zones rurales ou urbaines fragilisées par les évolutions économiques et sociales » (CNAC, 26 septembre 2019, 3955D) ;
- « Considérant que le projet porte sur l'extension de 95 % d'un ensemble commercial de 25 518 m² dont la surface de vente totale passera à 49 741 m² ; qu'il prévoit notamment la **création de 60 boutiques s'ajoutant aux 60 boutiques existantes** ; que le pétitionnaire n'a pas indiqué quelles seront les enseignes destinées à s'installer dans ces boutiques ; que toutefois la taille prévue pour ces boutiques **correspond à la taille moyenne des commerces habituellement rencontrés dans les centres-villes** ; que l'évolution de la démographie sur la zone de chalandise reste faible (+2,9% entre 2006 et 2016) ; qu'il n'apparait pas ainsi que cette augmentation importante de la surface de vente de l'ensemble commercial réponde à une augmentation de la

demande ; qu'elle est en revanche susceptible de fragiliser les commerces de proximité situés dans les centres-villes de la zone de chalandise » (CNAC, 24 octobre 2019, 3961AS) ;

- « Considérant que le projet s'implantera à environ 1,5 km du centre-ville de M*** et à 5 km de celui de B*** ; qu'il consiste à créer un ensemble commercial composé de 16 cellules commerciales dont la surface est comprise entre 100 m² et 600 m², sans qu'à ce jour aucune enseigne s'y implantant ne soit connue ; **qu'en raison de la taille des cellules, similaire à celles des commerces implantés dans les centre-ville, et des incertitudes concernant la nature des commerces qui y seront installés, le pétitionnaire ne met pas la commission en capacité d'apprécier les atteintes éventuelles que ce projet est susceptible de porter aux équilibres locaux de l'aménagement commercial de ce territoire** ; qu'il convient néanmoins de souligner le fait que la commune voisine de B*** **bénéficie du plan Action Cœur de Ville** afin de redynamiser le commerce de son centre-ville en grande difficulté ; que la réalisation de cet ensemble commercial de périphérie aurait au contraire, **du fait de sa nouveauté et des techniques innovantes d'achat qu'il annonce vouloir proposer, pour effet de renforcer l'attractivité de cette périphérie et par suite de porter atteinte aux efforts publics déployés pour redonner vie à la centralité** ; que le pétitionnaire ne produit aucun élément permettant, dans ce contexte, de considérer que le projet contribuerait à cette revitalisation des centralités ; qu'ainsi le projet ne peut pas être considéré comme susceptible de participer à l'animation de la vie locale » (CNAC, 19 décembre 2019, 4020T).

La CAA de Bordeaux a considéré, concernant la modification substantielle au projet de création d'un ensemble commercial de 28 950 m², qu'« il ressort du dossier de demande que le centre-ville de S*** comporte des commerces dont 11 commerces à dominante alimentaire et que le pôle commercial de la G***, situé à trois minutes du projet, comprend également trois supermarchés à dominante alimentaire. De même, un supermarché à l'enseigne " I*** " de 2 198 m², dont la surface de vente sera réduite à 1 000 m² en cas de réalisation du projet, est déjà implanté sur le territoire de la commune de S***. Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, la Commission nationale d'aménagement commercial **a pu, sans commettre d'erreur d'appréciation, estimer que l'implantation d'un hypermarché à l'enseigne " I***o"** développant une surface de vente de 4 200 m² était de nature à fragiliser les commerces de centre-ville et donc à nuire à l'animation de la vie urbaine. »²⁷

Le taux de vacance commerciale est également un indicateur pertinent pris en compte 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-villes²⁸, avait formulé au nombre de ses propositions, celle d'inciter les villes connaissant un taux de vacance commerciale structurellement élevé (de 10 à 15 %), à établir un périmètre d'action sur le centre-ville qui permette de mettre en œuvre, de façon coordonnée, les différents outils disponibles (périmètre de sauvegarde, autres outils réglementaires et fonciers) :

- « Considérant que la population de la commune de G*** a toutefois baissé entre 2006 et 2016 de 1,41 % et celle de la zone de chalandise de 9,23 % pendant la même période ; que, par ailleurs **la vacance commerciale dans le centre-ville de la commune de G*** a été évaluée à plus de 33 % dans le DAAC du futur SCoT, ce qui traduit un déséquilibre particulièrement marqué de l'aménagement de ce territoire en matière commerciale** ; que ce projet qui développera une offre de produits locaux, risquera de porter une atteinte supplémentaire aux commerces de centre-ville, dégradant davantage encore la situation dans ce territoire » (CNAC, 13 juin 2019, 3896T) ;
- « Considérant que le projet se situe en zone périphérique de la commune, à 3,6 km du centre-ville, en bordure d'une bretelle d'autoroute ; que, compte tenu d'une part de la surface de vente totale de l'ensemble commercial envisagé, à savoir 6 240 m², destinés à des commerces du secteur 2 relatif à la culture, les loisirs, l'équipement de la maison et l'équipement de la personne, et d'autre part du nombre important de cellules d'une surface similaire aux surfaces des commerces de centre-ville, le projet pourrait-être de nature à porter atteinte aux équilibres commerciaux de ce territoire ; que s'agissant notamment des enseignes, le pétitionnaire se limite à fournir une liste d'enseignes pressenties ; qu'en l'état du dossier soumis à son appréciation, **la commission considère qu'elle ne dispose donc pas des éléments suffisants pour lui permettre d'évaluer les effets du projet sur les centres villes environnants alors que, notamment, la ville voisine de T*** compte près de 700 commerces fermés soit un taux de vacance commerciale de plus de 10% et que le taux d'évolution de la population sur 10 ans avoisine seulement les 1 % à O*** et 3 % dans la zone de chalandise** » (CNAC, 4 juillet 2019, 3922T) ;

²⁷ CAA Bordeaux, 27 juin 2019, n° 17BX03232.

²⁸ Rapport « La revitalisation commerciale des centres-villes », Inspection des finances et Conseil général de l'environnement et du développement durable, juillet 2016.

- « Considérant que **la zone de chalandise connaît une stagnation de sa démographie avec une progression de 0,58 % au cours de la période 2006-2016**, tandis que la commune de C*** a connu un déclin démographique de - 4,53 % au cours de la même période ; que le taux de vacance commerciale du centre-ville de C*** était de 7,1 % en mai 2018 ; que le projet s'implantant en périphérie de la commune de F***, ne participera pas à l'animation de la vie urbaine tant de la commune d'implantation que de celle de C*** » (CNAC, 12 septembre 2019, 3953T) ;
- « Considérant qu'alors que l'extension projetée de ce commerce, largement destiné à satisfaire des besoins quotidiens, sera importante puisqu'elle est évaluée à 930 m², **il a été dénombré 12 commerces fermés définitivement dans le centre-ville de la commune d'implantation portant son taux de vacance commerciale à près de 18 %** ; que, compte tenu de l'éloignement de ce projet des centres villes voisins, **son extension va accroître encore son attractivité au détriment de ceux-ci et, en particulier, du centre urbain de la commune d'implantation et faire obstacle à toute tentative de revitalisation commerciale de ce centre** ; que ce projet est donc de nature à accentuer le déséquilibre constaté dans l'aménagement du tissu commercial de ce territoire » (CNAC, 24 octobre 2019, 3984T) ;
- « Considérant **qu'une analyse d'impact sur le petit commerce a été transmise** en annexe 6 du dossier de demande par le porteur de projet ; que, **cependant, cette analyse ne porte que sur le centre-ville de S*** et n'a pas recensé de données ni apprécié les effets du projet sur les centres-villes et centres-bourgs des communes environnantes** ; qu'ainsi, les effets du projet sur les commerces des centralités au sein de la zone de chalandise ne peuvent être pleinement évalués par la Commission alors même que l'agrandissement projeté est de nature à avoir des incidences sur les centralités avoisinantes » (CNAC, 21 novembre 2019, 4003T) ;
- « Considérant **qu'en outre, la commune de M*** connaît un taux de vacance commerciale d'environ 28 % au sein de son centre-ville** ; que celui de la commune de C*** enregistre une vacance d'environ 7,4 % ; que si le projet ne devrait pas frontalement nuire à l'animation de la vie urbaine de C***, il devrait nuire à l'animation de la vie urbaine de la commune de M*** qui accueille des commerces exerçant une activité comparable à celle de l'espace culturel projeté ; qu'en effet, il existe notamment une librairie au sein du centre-ville historique de cette commune ; que par ailleurs, et nonobstant l'apport d'une offre culturelle diversifiée à la commune de C***, le projet conduira au renforcement d'un pôle commercial de périphérie, au détriment du centre-ville de celle-ci, ainsi qu'au détriment des centres-villes des communes environnantes » (CNAC, 21 novembre 2019, 4007T) ;
- « Considérant que les surfaces commerciales dont l'autorisation est demandée concernent pour l'essentiel l'équipement de la maison, la culture et les loisirs et l'équipement de la personne ; que **la taille des commerces supérieure à 300 m² ne saurait à elle seule conduire à considérer qu'ils n'entrent pas en concurrence avec le centre-ville d'I*** où il existe de nombreux commerces, certes de taille plus petite, mais portant sur les mêmes segments de marché que ceux proposés dans les projets** ; par ailleurs **que le chiffre de la vacance commerciale** sur la ville d'I*** présenté par la Direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) dans son avis **est de 15 % ce qui constitue un niveau très élevé au regard de ce qui est constaté dans des villes françaises comparables** ; que si le porteur de projet mentionne une baisse de la vacance commerciale dans l'hyper centre d'I***, **il ne présente ni l'analyse dans le temps de la vacance dans le périmètre qu'il a lui-même défini, ni la méthode choisie pour aboutir au chiffre de 9,7 % de vacance commerciale alors même qu'il est admis au niveau national qu'une vacance commerciale de 10 % constitue déjà un niveau d'alerte** » (CNAC, 19 décembre 2019, 3195AS-TR).

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 » et la conclusion d'avenants aux conventions définissant des périmètres d'opération de revitalisation des territoires (ORT), concrétisent 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**.

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

- « Considérant que **la taille des cellules commerciales de ce projet de périphérie correspond à celle des commerces de centre-ville ; qu'il n'a pas été démontré que l'implantation en ville des commerces susceptibles de s'installer dans cet ensemble commercial était impossible** ; que **l'autorisation de créer de tels commerces en périphérie alors même que le centre-bourg voisin de S***, situé à 4 km du projet, a été retenu pour bénéficier du plan d'Action Cœur de Ville du fait de la grande fragilité de son tissu commercial central, aurait pour conséquence de contrecarrer la mise en œuvre de cette politique publique et de priver ces mesures de soutien**

d'une grande part de leurs effets, contrariant ainsi le processus de restauration d'un aménagement équilibré de ce territoire» (CNAC, 10 janvier 2019, 3137D) ;

- « Considérant que le projet consiste, principalement, à implanter un ensemble commercial de 7 766 m² de surface de vente, comprenant un supermarché « I*** » (2 466 m²) avec une galerie marchande de deux boutiques (255 m²), un magasin de bricolage sous l'enseigne « B*** » (4 093 m²) et une moyenne surface d'équipement de la personne (952 m²), en périphérie d'une commune de moins de 5 000 habitants, à moins de 15 km et **moins d'un quart d'heure en voiture des centres-villes de L***, L*** et A***, villes retenues au programme national « Action Cœur de Ville »** ; qu'un tel projet, qui s'apparente au développement d'un nouveau pôle commercial, **risque, dans ces conditions, de compromettre les actions menées et financées en soutien à la revitalisation de ces centres-villes, et aura un effet négatif en termes d'animation de la vie locale** ; qu'il contrevient également à la volonté exprimée récemment par le législateur, via la loi du 23 novembre 2018 pour l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, de promouvoir la revitalisation des centres-villes **grâce à un nouveau dispositif, les opérations de revitalisation des territoires, destiné à amplifier et étendre le dispositif du plan Action Cœur de Ville**» (CNAC, 7 février 2019, 2482TRR) ;
- « Considérant que la réalisation du projet aura pour effet de renforcer l'attractivité de ce centre commercial de périphérie en développant de manière conséquente l'offre alimentaire qui constitue l'un des points forts des commerces de proximité des centre-ville avoisinants ; qu'il aura donc une incidence directe sur l'animation de la vie urbaine notamment sur le centre-bourg des M***, situé à 4 km du site du projet, **alors même que des fonds publics sont engagés pour la revitalisation de ce centre-bourg puisque la ville des M*** fait partie des communes retenues dans le cadre du plan d'Action Cœur de Ville** dont la convention a été signée le 8 octobre 2018 ; que ce projet est, par suite, peu compatible avec un aménagement équilibré du maillage économique du territoire dans ce secteur» (CNAC, 7 mars 2019, 3033TR) ;
- « Considérant que même si le projet pourrait permettre de résorber une friche urbaine, il devrait avoir un impact négatif sur les commerces du centre-ville de N*** ; qu'en effet, **cette ville a été retenue pour bénéficier du plan d'Action Cœur de Ville du fait de la grande fragilité de son tissu commercial central** ; qu'un tel renforcement de l'attractivité d'un ensemble commercial de périphérie aurait pour conséquence de contrecarrer la mise en œuvre de cette politique publique, de priver ces mesures de soutien d'une grande part de leurs effets et de renforcer le déséquilibre actuel de l'aménagement commercial de ce territoire» (CNAC, 7 mars 2019, 3080D) ;
- « Considérant que la situation du projet à 2 kilomètres, soit à 6 minutes en voiture du centre-ville de M***, aura, **du fait du renforcement de son attractivité par l'intégration d'une enseigne « pilote », habituellement positionnée en centre-ville**, des effets négatifs sur l'animation de la vie urbaine du centre bourg de cette commune **alors même que celle-ci a été retenue dans le cadre du plan « Action cœur de ville » et a récemment bénéficié de subventions FISAC afin de revitaliser le tissu commercial de son centre-ville**» (CNAC, 7 mars 2019, 3796D) ;
- « Considérant que dans un contexte de forte dévitalisation des centres villes avoisinants, ce projet, situé en périphérie d'agglomération, est de nature à amplifier ce phénomène et à avoir des effets négatifs sur les centres villes déjà très fragilisés des communes d'implantation et de M*** **alors même que cette dernière a signé avec 23 partenaires une convention « Action Cœur de Ville » le 28 septembre 2018** ; que, **face au développement ininterrompu de cette zone commerciale « A*** », l'action publique risque de se voir contrecarrée ou amoindrie dans ses effets** alors même que la zone de chalandise connaît une baisse démographique évaluée à 5,04 % entre 1999 et 2016» (CNAC, 4 avril 2019, 3832D) ;
- « Considérant qu'au vu de sa localisation à 2 km des centres de V*** et de S***, le projet est trop éloigné pour pouvoir être considéré comme participant à l'animation urbaine des deux centre-bourgs ; **qu'il apparaît même en contradiction avec la volonté de revitalisation du tissu économique de centre-ville, portée par la commune d'implantation et la communauté de communes** ; qu'en effet, **la commune de S*** a été retenue dans le cadre d'un appel à projet de « revitalisation des centres-bourgs » lancé par le CGET M***** ; que le renforcement de l'attractivité commerciale de zones périphériques de ces communes, auquel conduirait ce projet, **est de nature à priver de ses effets de telles actions de revitalisation financées sur fonds publics et à accentuer le déséquilibre de l'équipement commercial dans ce territoire**» (CNAC, 18 avril 2019, 3858D) ;
- « Considérant que le projet prévoit l'extension d'un ensemble commercial situé à A***, en bordure de la commune de F*** ; que la zone de chalandise définie par les pétitionnaires s'étend sur 166 communes situées dans les départements des Y*** et de l'E*** ; **que sur ces 166 communes,**

4 communes proches du site du projet, L*, M***, P*** et T***, figurent parmi les villes retenues par le programme « Action Cœur de Ville » destiné à la redynamisation des centres-villes, notamment sur le plan commercial**; que l'ensemble commercial « F*** » est plus particulièrement situé à moins de 6 kilomètres de la commune des M*** ; que l'extension envisagée, qui consiste notamment dans la création d'une trentaine de boutiques supplémentaires, spécialisées dans l'équipement de la personne (habillement) et dans l'équipement de la maison (art de la table), du fait qu'il s'agit de commerces habituellement implantés en centre-ville, aura nécessairement, en raison de la taille et de la nature des commerces envisagés, un effet direct sur le tissu commercial de ces centres villes environnants; que ce projet est, par suite, de nature à compromettre la réalisation des objectifs du programme « Action Cœur de ville » dans ces communes et d'aggraver le déséquilibre existant dans l'aménagement commercial de ce territoire» (CNAC, 16 mai 2019, 3870T) ;

- « Considérant que le projet s'implantera en périphérie de la commune de F***, à 2,5 km de son centre bourg, dans un secteur difficilement accessible par les transports en commun et à distance des quartiers d'habitations ; que sa réalisation risque de détourner la clientèle du centre-ville de F*** ou de M***, communes dont la situation socio-économique est préoccupante et qui ont bénéficié de subventions au titre du FISAC pour une opération collective en milieu rural (communication, recrutement d'un animateur, création d'une plateforme marchande) ; qu'en outre, la commune de M***, située à environ 7 km, bénéficie du Plan Action Cœur de Ville ; que ce projet de périphérie aura, du fait de l'attractivité que présente une implantation nouvelle, pour conséquence de priver les actions publiques en faveur de la revitalisation des centres villes voisins d'une part importante de leurs effets » (CNAC, 24 octobre 2019, 3978T) ;
- « Considérant que le projet contribuera au renforcement d'une zone de périphérie, située à 2,3 km du centre-ville de L*** et à 4,1 kilomètres du centre-ville de L*** ; que, selon les estimations du pétitionnaire, le projet générera une augmentation de 74 % du nombre de clients alors que la population de la zone de chalandise a diminué entre 2006 et 2016 de 0,6 % ; qu'il n'apparaît ainsi pas que le projet réponde à une demande supplémentaire mais qu'en revanche il impactera nécessairement les commerces des centres villes de L*** et de L*** qui connaissent déjà un taux de vacance commerciale important, de l'ordre de 25 % sur L*** et de 18,7 % sur L***, commune qui figure en outre parmi les communes du Plan « Action Cœur de Ville » ; qu'autoriser ce renforcement de périphérie, du fait de l'attractivité qui va en résulter pour les consommateurs locaux, aura pour effet direct de priver largement de leurs effets les efforts consentis par les pouvoirs publics pour renforcer ces centres villes et rééquilibrer le tissu économique de ce territoire » (CNAC, 7 novembre 2019, 3534DR).

La Cour administrative d'appel de Bordeaux a confirmé un avis défavorable de la CNAC, relevant que « les activités envisagées sur le site, et notamment dans la galerie commerciale, ne constitueront pas une offre complémentaire de celle des boutiques du centre-ville de G*** mais entreront en contact avec elles. Ainsi, compte-tenu de l'ampleur du projet, de la présence sur le même site de la crèche, de l'école et de la salle de sport et du magasin de bricolage, ainsi que de la faible dynamique de l'augmentation de la population de la zone de chalandise et de la commune de G*** en particulier, alors qu'il n'est pas contesté que les besoins commerciaux de sa population sont déjà couverts, le projet, qui ne s'inscrit pas dans la stratégie de requalification urbaine "Cœur de Ville" initiée par la commune, est susceptible de drainer une partie de la clientèle du centre-ville et de nuire à son animation. »²⁹

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 le site du projet se trouve à 700 m du centre-ville de S*** et à 2,3 km du centre-ville de M*** ; que, compte-tenu de la forte augmentation de surface de vente alimentaire qu'il prévoit, ce projet renforcera encore l'attractivité de cette surface commerciale de périphérie au détriment des petits commerces de bouche de ces centres-villes déjà fragilisés, alors même que le territoire de M***-S*** a déjà bénéficié, de manière répétée, d'importantes subventions du FISAC afin de permettre la sauvegarde de ses centres-villes ; que la commune de M*** a été retenue dans le cadre du plan Action Cœur de Ville destiné à revitaliser les commerces de centre-ville rencontrant des difficultés particulièrement marquées ; qu'un renforcement de l'attractivité de surfaces commerciales de périphérie telles que le présent projet irait directement à l'encontre de ces politiques publiques et conforterait un déséquilibre déjà existant dans l'aménagement de ce territoire déjà fragile, contrevenant ainsi aux objectifs d'aménagement du territoire auxquels

²⁹ CAA Bordeaux, 30 avril 2019, n° 17BX02165.

se rattachent certains des critères de l'article L 752-6 du code de commerce» (CNAC, 10 janvier 2019, 3756T) ;

- « Considérant que la commune de C*** a été sélectionnée par le programme national « Action Cœur de Ville » qui prévoit la mise en place de mesures en faveur des centres-villes ; **que, dans le cadre de ce programme, l'Agglomération de la Région de C*** a demandé par délibération du conseil d'agglomération du 20 décembre 2018, le versement de 200 000 € au titre du Fonds d'Intervention pour les Services, l'Artisanat et le Commerce** » (CNAC, 7 février 2019, 2592TRR) ;
- « Considérant que par ailleurs, **la commune de D***, située à environ 13 km au nord du site du projet, connaît une situation de fragilité commerciale avérée ; qu'elle a fait l'objet d'une décision d'attribution de fonds FISAC destinés à soutenir des actions de revitalisation de son centre-ville, le 29 décembre 2017, pour un montant total de près de 180 000 € ; qu'au surplus, la Communauté d'agglomération D***, dont font partie les communes du M*** et D***, a également fait l'objet, aux mêmes fins, d'une décision attributive de FISAC le même jour, pour un montant total de plus de 147 000 €** ; que l'Etat, en partenariat avec les collectivités territoriales, a engagé un plan de revitalisation des villes moyennes de ce secteur, dénommé « Action Cœur de Ville », au titre duquel ont été sélectionnées quatre communes de la zone de chalandise [...] ; qu'ainsi, alors que la fragilité des commerces des centres-villes du territoire de la D*** et de la zone de chalandise est avérée, et que des risques d'atteinte, en particulier aux commerces d'équipement de la personne de l'ensemble des communes de l'agglomération et de la zone de chalandise ont été relevés à l'occasion du précédent avis de la CNAC, le projet, quand bien même il viserait essentiellement les commerces de luxe, de « haut de gamme » et « entrée de haut de gamme », devrait accentuer encore l'incitation des consommateurs à s'éloigner des commerces des centres-villes environnants, privant par là même les politiques nationales et locales de revitalisation d'une large part de leurs effets » (CNAC, 2 mai 2019, 3864D) ;
- « Considérant que la commune de C*** est citée au rapport sur la revitalisation commerciale des centres villes de l'Inspection générale des finances et du CGEDD, de juillet 2016, comme commune ayant un taux de vacance commerciale supérieur à 15% ; **qu'elle a bénéficié de subventions du FISAC par plusieurs décisions depuis l'année 2008 avec le financement d'opérations urbaines de revitalisation des halles du centre pour 197 876 euros et 9 336 euros sur la période 2012-2014 et, plus récemment, par une décision du 8 mars 2017 pour 28 134 euros destinés à des financements de fonctionnement ; que ces décisions ont été prises, notamment, à la vue des difficultés du commerce de centre-ville**, analysées tant au rapport susvisé qu'au sein d'une étude menée par la CCI via son Observatoire du Commerce 2017 portant sur le département du M*** ; que le tissus commercial du centre-ville de C*** peut donc être considéré comme étant en grande difficulté » (CNAC, 7 novembre 2019, 3986T) ;
- « Considérant enfin que les éléments présentés par le pétitionnaire ne mentionnent pas quelle sera la contribution du projet à l'animation, à la préservation ou à la revitalisation du tissu commercial du centre-ville de B*** alors qu'une subvention de 199 753 m² a été versée à la **Communauté de communes S***, dont fait partie la commune de B***, pour, notamment, la rénovation des commerces** » (CNAC, 7 novembre 2019, 3993T) ;
- « Considérant que le **Conseil de Territoire I*** a demandé en janvier 2017 une subvention de 203 888 € au titre du FISAC** pour l'engagement sur la période 2018-2020 d'une opération collective urbaine visant à la mise aux normes et la modernisation des locaux commerciaux de centres villes et de quartiers traduisant ainsi la situation de grande fragilité du tissu commercial de ce territoire » (CNAC, 19 décembre 2019, 3195AS-TR).

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

Par ailleurs, 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**.

La CNAC a ainsi considéré favorablement les projets suivants :

- « Considérant que le projet de création d'un « B** » [magasin de bricolage] va introduire une nouvelle offre dans la zone du projet ; qu'à ce titre, l'animation du secteur devrait être modifiée sans pour autant engendrer d'effets négatifs sur le commerce de centre-bourg qui, par ailleurs, ne propose pas le type d'offre offerte par l'enseigne ; que cette nouvelle offre est également justifiée par la forte croissance démographique de la zone de chalandise et des communes de P*** et Ch*** ces 15 dernières années » (CNAC, 10 janvier 2019, 3767T) ;

- « Considérant qu'aucune offre équivalente n'est proposée dans le centre-ville de C*** et que le projet ne peut donc pas être regardé comme une alternative de périphérie aux activités commerciales de ce centre-ville ; qu'ainsi, le projet n'aura pas d'effets négatifs sur l'animation de la vie urbaine ; qu'il limitera en revanche les flux de circulation automobile vers les zones commerciales de nature similaire, situées au-delà de la frontière avec l'Allemagne » (CNAC, 21 février 2019, 3790T) ;
- « Considérant que le projet n'est pas situé dans un secteur recensé comme souffrant de vacance commerciale forte et durable, l'étude de L'A*** de mars 2018 jointe au dossier par le pétitionnaire concluant à un taux de vacance commercial dans le quartier, dans lequel sera inséré le projet, de 6,6 % et de 5 % dans les voies inter-arrondissements dont fait partie la rue de la R*** où sera situé le projet ; que par ailleurs, le projet permettra d'offrir de multiples services grâce aux espaces de logistique urbaine envisagés (« drive » piéton, service colis) » (CNAC, 4 avril 2019, 3829D) ;
- « Considérant que, compte tenu de ses caractéristiques, le projet ne devrait pas avoir d'impact sur l'animation de la vie urbaine ; que, notamment, le rayon textile du supermarché ne sera pas agrandi et que l'offre alimentaire existante ne sera pas modifiée ; que seuls les produits « Bio » seront étayés pour répondre à la demande la clientèle » (CNAC, 18 avril 2019, 3842T) ;
- « Considérant que le projet répondra à un besoin récurrent de la clientèle du supermarché « S*** » qui utilise déjà le service « drive » d'autres enseignes ; qu'il n'existe actuellement qu'un seul « drive » dans la zone de chalandise ; que le projet aura donc pour effet de limiter les déplacements des consommateurs, de fixer et fidéliser la clientèle sur son lieu de vie ; que, compte-tenu de son importance limitée, il n'aura qu'un très faible impact sur l'animation de la vie urbaine des centres villes environnants » (CNAC, 2 mai 2019, 3863T) ;
- « Considérant que le projet est compatible avec le SCoT de l'O*** et que le centre-ville recense 41 commerces dont 3 sont actuellement sans activité ; que le taux de vacance brut serait de 7,3 % ; que sur ces 3 commerces, aucun ne serait actuellement proposé à la vente ou à la location ; que le magasin « C*** » qui propose des produits issus du terroir local (une cinquantaine de producteurs et artisans p***), développera son offre et donc ses partenariats locaux ; que l'actuel emplacement qu'il occupe dans la galerie du supermarché « E*** » sera repris par une boutique de presse, activité complémentaire qui contribuera à la diversification de l'offre ; que la modification du projet concerne un ensemble commercial implanté dans une zone d'activité et permettra d'optimiser la lutte contre l'évasion commerciale en diversifiant l'offre sur le bassin de vie » (CNAC, 16 mai 2019, 3012TR) ;
- « Considérant que le projet est situé à 500 m du centre-ville de M***, dans une zone semi urbanisée , à proximité d'habitations et d'activités économiques ; qu'il ne devrait avoir que des effets limités sur l'animation urbaine, l'offre déjà proposée ne devant pas être élargie de manière sensible et le magasin ne proposant pas de vente à la coupe ni un vrai service de boulangerie » (CNAC, 13 juin 2019, 3900TR) ;
- « Considérant que le projet est compatible avec le SCoT de la métropole N*** ; qu'il se situe au cœur de l'agglomération n*** et de son tissu urbain, dans un quartier en cours de densification et dans une commune et zone de chalandise connaissant une croissance démographie de respectivement 7,3 % et 10,4 % ; que le taux de vacance du centre-ville n*** est de 2,4 % ; que le projet viendra renforcer une centralité commerciale connectée au centre-ville et compléter l'offre marchande de celle-ci ; qu'il apparaît ainsi répondre à un besoin et ne devrait pas porter atteinte aux équilibres du commerce de centre-ville » (CNAC, 26 septembre 2019, 3952T) ;
- « Considérant que si la commune de B*** figure parmi les communes du « Plan Action Cœur de Ville », le taux de vacance commerciale sur cette commune, de 7,8 %, est relativement limité ; qu'en outre, le projet ne fragilisera pas les commerces de proximité installés dans le centre-ville mais contribuera au contraire à l'animation de la vie urbaine puisqu'il se situe au cœur du tissu urbain, en périphérie d'un quartier « politique de la ville » et qu'il viendra compenser le départ de plusieurs commerces, assurant ainsi la présence d'un commerce de proximité, notamment alimentaire, pour les habitants des quartiers voisins » (CNAC, 7 novembre 2019, 3989T) ;
- « Considérant que le projet est compatible avec le SCoT de la Communauté d'agglomération du N***, approuvé le 14 janvier 2013 ; que la surface de vente dédiée à l'alimentaire reste identique (292 m²) ; qu'ainsi, ce projet, à proximité immédiate de la ville de N***, ne va pas à l'encontre du projet « Action Cœur de Ville », signé en octobre 2018, dans la mesure où ce centre-ville ne présente pas de jardinerie et concentre des commerces de détail avec une prédominance d'équipements pour la personne ; qu'il aura pour effet de limiter l'évasion commerciale vers les pôles commerciaux de l'Est de l'agglomération » (CNAC, 3 décembre 2019, 3991T) ;

- « Considérant qu'une étude réalisée par la CCI conclut à un taux de vacance commerciale à M*** de 14 %, soit 23 commerces vacants sur 170, un chiffre important au regard d'une moyenne de la zone étudiée dite « V*** » qui est de 11 % et de la moyenne y*** de 8 % ; que cette vacance est concentrée en centre-ville et concerne principalement d'anciens commerces non alimentaires, mais également quelques anciens commerces alimentaires : boucherie, alimentation générale ; que la réalisation du projet ne viendrait donc pas aggraver la situation existante qui concerne majoritairement le commerce non alimentaire et **permettrait de maintenir la clientèle dans la zone de chalandise qui connaît une évasion commerciale en dehors de la zone, dans le secteur alimentaire, de 35 %** » (CNAC, 3 décembre 2019, 4016T).

- **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 nécessaires et 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 circulation générale :

- concernant la création d'un « drive », « considérant que le site de commande de l'enseigne **disposera, en outre, d'un outil de régulation** des livraisons par créneau horaire, en fonction du nombre de chargements possibles, **pour éviter l'engorgement de ce parc de stationnement** ; qu'en conséquence le projet aura un impact relativement faible sur les flux des axes alentours » (CNAC, 21 février 2019, 3788D) ;
- concernant l'extension de 1 046 m² d'un magasin, « considérant que l'étude de trafic réalisée par le pétitionnaire conclut que **les trafics additionnels générés par le projet sont faibles** (inférieurs à 1 %) et répartis sur différents axes majeurs » (CNAC, 21 février 2019, 3795T) ;
- concernant l'extension de 12 980 m² d'un ensemble commercial, « considérant que le pétitionnaire a joint à son dossier de demande une étude de trafic réalisée par le cabinet « I*** » ; que cette étude réalisée en juillet 2018 a été complétée par des comptages supplémentaires réalisés en janvier 2019 ; que, selon les conclusions du cabinet « I*** », **malgré l'augmentation des flux routiers liés au projet d'extension de l'ensemble commercial « O*** », les bonnes réserves de capacité sur l'ensemble du réseau desservant l'ensemble commercial doivent permettre d'équilibrer les flux de circulation et de garantir une situation de trafic acceptable** » (CNAC, 7 mars 2019, 3789AS) ;
- concernant la création d'un ensemble commercial de 34983 m², « considérant que le trafic journalier généré par la réalisation du projet est estimé à 460 véhicules supplémentaires, se répartissant entre 400 véhicules pour l'hypermarché et 60 pour le magasin bio ; que **cet accroissement du trafic sera cependant très limité au regard des 15 à 20 000 véhicules par jour empruntant la RD***** » (CNAC, 18 juillet, 3942T) ;
- concernant la création d'un ensemble commercial de 4 138 m², « considérant que l'extension du seul « S*** » pourrait attirer 50 clients supplémentaires par jour ; que de même, la création du magasin multimédia pourrait attirer une nouvelle clientèle évaluée à 15 véhicules par jour ; qu'en tout, le porteur de projet prévoit une augmentation des flux de 73 véhicules chaque jour sur la RD***, **soit une augmentation limitée de 0,03 % par rapport au trafic actuel ; que le projet n'est par suite pas de nature à dégrader les conditions de circulations sur le réseau routier avoisinant** » (CNAC, 24 octobre 2019, 3979T) ;
- concernant la création d'un « drive », « considérant que le projet est bien desservi par la route, la RN*** au Nord et la RD*** à l'Est ; qu'avec une fréquentation estimée à 110 clients par jour, soit 71 véhicules supplémentaires par jour, **la capacité résiduelle atteindra 47,6 % sur la RD***, ce qui est satisfaisant** ; qu'ainsi, la réalisation du projet aura un impact modéré sur les flux de circulation routière aux abords » (CNAC, 21 novembre 2019, 3998T).

La commission a estimé que la réalisation de certains projets **conduisait à des effets négatifs sur les flux de transport**, pour les motifs suivants :

- « Considérant que le projet est situé dans la zone commerciale A*** bordée par l'A*** et la RD*** ; **que des congestions du trafic automobile sont actuellement constatées dans cette zone ; qu'une étude de mobilité globale, préalable à tout grandissement ou implantation nouvelle sur ce site, serait indispensable pour permettre d'identifier les aménagements nécessaires à l'amélioration des conditions de circulation routière pour y accéder dans des conditions de sécurité satisfaisantes** » (CNAC, 24 janvier 2019, 3775T) ;

- « Considérant que le site du projet s'inscrit dans un ensemble commercial positionné entre deux grands axes routiers, l'autoroute A*** et la RD*** ; que le projet est visiblement organisé pour attirer une clientèle se déplaçant en automobile ; **qu'il contribue de ce fait à accroître la circulation automobile dans ce secteur** » (CNAC, 7 mars 2019, 3033TR) ;
- « Considérant que le projet **générera une augmentation sensible du trafic automobile pouvant entraîner des phénomènes de saturation au niveau de la sortie de l'échangeur n° 6 sur la rocade Est de L*** et sur les rues P*** et de la R***, malgré les aménagements routiers envisagés par le pétitionnaire** » (CNAC, 21 mars 2019, 3816AS-3816T) ;
- « Considérant que **le projet aura, par ailleurs, pour effet de dégrader des conditions de circulation déjà difficiles dans le secteur** ; que les trafics induits par le projet de village de marques « L'E*** » et de son retail park, situés à proximité, **semblent avoir été sous-estimés, faussant le calcul des réserves de capacité déjà très faibles** » (CNAC, 4 avril 2019, 3832D) ;
- « Considérant qu'en l'**absence de l'avis du gestionnaire de voirie (Conseil départemental)** concernant la RD*** et le giratoire aux abords du projet, **le dossier de demande ne permet pas d'apprécier pleinement la nécessité d'effectuer des aménagements** » (CNAC, 16 mai 2019, 3879D) ;
- « Considérant que l'étude de trafic versée au dossier relève également des difficultés de circulation au niveau d'une bretelle du giratoire situé à proximité du site, au croisement de la RD*** et de la RD*** ; que, **selon les conclusions de cette étude, la réalisation du projet entraînera une aggravation de ces difficultés avec une baisse de la réserve de capacité de 15 % à 12 %** » (CNAC, 18 juillet 2019, 3940T) ;
- « Considérant que le projet aura un impact important sur le trafic routier ; que l'étude de trafic transmise par le pétitionnaire estime que le flux de véhicules généré par le projet sera de 400 à 500 véhicules en heure de pointe du vendredi et samedi ; que des aménagements routiers sont prévus, notamment avenue G***, et ont fait l'objet d'une convention de Projet Urbain Partenarial signé le 5 mars 2019 par le département des Y***, la commune de M*** et le groupe « C*** » ; qu'un projet de création d'une « Voie Nouvelle Départementale » de 4 kilomètres, entre S*** et M***, est également en cours de réalisation ; que le présent projet devrait également s'accompagner d'autres aménagements en proximité immédiate, notamment la construction de logements sociaux en face et à l'arrière du projet ; que, **cependant, les éléments transmis par le pétitionnaire, et notamment l'étude de trafic, ne démontrent pas** avoir pris en compte l'ensemble des réalisations ainsi prévues sur le site et, par suite, ne permettent pas à la Commission nationale d'apprécier l'articulation entre ces différentes opérations, ni de s'assurer que l'extension de l'ensemble commercial ne contribuera pas à dégrader les conditions de circulation dans un secteur déjà fortement impacté par le trafic automobile » (CNAC, 24 octobre 2019, 3961AS) ;
- « Considérant par ailleurs qu'en matière de flux routiers, es résultats mentionnés dans l'étude d'impact produite par le pétitionnaire font état d'un trafic moyen journalier de près de 10 000 véhicules dans les deux sens confondus sur l'avenue d'A***, axe d'accès principal via deux giratoires dont 6,2 % de poids-lourds ; que cette étude précise que « l'extension du centre commercial A*** s'accompagne d'une augmentation du trafic très limitée » d'environ 8,4 % sur le giratoire B le plus impacté ; que cependant, selon les services de la direction départementale des territoires du M***, ce chiffre est très sous-estimé comparé aux données fournies par le conseil départemental du M*** ; qu'en effet, celui-ci indique, qu'en 2017 sur cet axe, le trafic moyen journalier était de 22 773 véhicules dont 7,08 % de poids-lourds, soit plus du double en nombre de véhicules ; **qu'ainsi à certaines périodes de la semaine et de l'année, des engorgements devraient apparaître du fait de la concentration des fonctions routières d'entrée de ville, de dessertes commerciales, artisanales sur les giratoires proches ce qui conduirait à terme à une saturation du trafic aux alentours du site du projet ; que les données affichées par le pétitionnaire apparaissent également peu compatibles avec les caractéristiques et les ambitions d'un projet présenté comme visant à limiter l'évasion commerciale** vers les communes d'A*** et de N*** et qui accroît de près de 50 % la surface de vente d'un ensemble commercial existant, déjà de près de 23 000 m² » (CNAC, 7 novembre 2019, 3986T).

La Cour de Bordeaux a également considéré, concernant les effets négatifs d'une demande de modification substantielle d'un projet de création d'un ensemble commercial de 29 850 m², que « la société S*** se prévaut notamment des avis des ministres en charge de l'urbanisme et du commerce pour contester le motif retenu par la Commission nationale d'aménagement commercial tiré des impacts du projet sur les flux de circulation. Si, ainsi que le relèvent les ministres dans leurs avis, le "site bénéficie d'une bonne desserte viaire en capacité d'absorber le flux routier", la société pétitionnaire a indiqué dans le dossier de demande que **95 % de la clientèle se déplacera en voiture, 3 % en transports en commun et**

2 % en modes doux. L'étude de trafic réalisée par le pétitionnaire montre que le trafic moyen journalier ouvrable était de 9 500 véhicules sur la RD*** et de 19 700 véhicules sur la RD**. Sur la RD***, l'étude fait apparaître une augmentation du trafic routier de l'ordre de 18 % et de l'ordre de 13 à 15 % sur la RD**. Ainsi, et compte tenu de ce qui a été dit au point précédent, la Commission nationale d'aménagement commercial n'a pas commis d'erreur d'appréciation en retenant que le projet méconnaissait également l'objectif relatif à l'aménagement du territoire au regard de ses effets sur les flux de transports. »³⁰

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

- « Considérant que la réalisation du projet s'accompagne de la création d'un carrefour giratoire sur la RD 956 au niveau de l'entrée du site ; que le porteur de projet entend assurer l'entièvre charge financière des travaux de l'aménagement routier ; que néanmoins le conseil départemental n'a pas donné un accord ferme et définitif à la réalisation de cet équipement » (CNAC, 18 avril 2019, 3852T) ;
- « Considérant que la réalisation d'un giratoire rue du F*** permettant d'accéder au site a été évoquée lors de l'audition du pétitionnaire ; que cet aménagement routier ne figure pas au dossier de demande ; que le calendrier de réalisation et le financement de ce giratoire n'ont pas été précisés ; que le caractère certain de cet aménagement n'est donc pas actuellement assuré » (CNAC, 7 novembre 2019, 3993T) ;
- « Considérant que le porteur de projet mentionne la proche mise en œuvre d'une solution d'aménagement de l'accès Nord d'I*** sur la RN*** sous la forme d'un échangeur dénivelé en configuration de type losange avec un passage supérieur à 2 x 2 voies dans la continuité du « chemin des B*** » ; que selon lui, cette solution rendrait inopérante la prescription de l'étude de trafic de « T*** » mentionnant un besoin de modifier les horaires de la base aérienne pour faciliter les flux de circulation à proximité du site du projet ; que cette solution mise en avant par le pétitionnaire a toutefois conduit la DDTM de B***, comme la Direction interdépartementale des Routes ***, services compétents de l'Etat en matière de trafic et de mobilité, à émettre deux avis défavorables au projet en raison des incertitudes pesant sur la solution employée pendant la phase de chantier ainsi que sur le calendrier de livraison des services et ouvrages de transport permettant de fluidifier la circulation dans un secteur où la dernière étude de trafic produite par le porteur de projet soulignait les capacités résiduelles insuffisantes de la RN*** après la réalisation du programme commercial » (CNAC, 7 novembre 2019, 3195AS-3195T) ;
- « Considérant que si des aménagements routiers sont envisagés dans le cadre de la réalisation du projet, sur la RD***, les documents transmis par le pétitionnaire en cours d'instruction ne mentionnent que des accords de principe du maire d'A*** et du président du Conseil départemental de la M*** ; que ces documents, qui ne sont pas accompagnés d'une délibération des collectivités locales, ni d'une convention entre les collectivités concernées et le pétitionnaire, ne permettent pas à la Commission nationale de s'assurer du caractère certain de la réalisation des travaux avant ouverture au public de l'ensemble commercial » (CNAC, 19 décembre 2019, 4027T).

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

- concernant l'extension de 7 350 m² d'un ensemble commercial, « considérant que les pétitionnaires ont mandaté le cabinet spécialisé « A*** » afin de réaliser une étude destinée à évaluer l'impact du projet sur les flux de véhicules ; que les travaux prévus permettront de résorber la majorité des difficultés de circulation dans ce secteur, même si des difficultés bien localisées subsisteront à des périodes ponctuelles de trafic fort, notamment pour Noël et le jour de l'an ; qu'une convention de projet urbain partenarial, signée le 3 octobre 2018, est jointe par le pétitionnaire et que la métropole s'est engagée à réaliser les équipements publics nécessaires au projet avant l'ouverture du centre commercial » (CNAC, 4 avril 2019, 3833AS-3833T) ;
- concernant l'extension de 7 357 m² d'un ensemble commercial, « considérant que des aménagements routiers sous maîtrise d'ouvrage de la commune d'E*** sont programmés sur l'avenue des A*** ; que ces aménagements ont fait l'objet d'une délibération du conseil municipal

³⁰ CAA de Bordeaux, 27 juin 2019, n° 17BX03232.

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

d'E* pour un coût prévisionnel de 820 000 € HT ; qu'il est prévu une participation financière du pétitionnaire au titre d'une Participation spécifique pour la réalisation d'Equipements Publics Exceptionnels** » (CNAC, 4 avril 2019, 3841T) ;

- concernant l'extension de 19 601 m² d'un ensemble commercial, « considérant que le **porteur de projet participe à hauteur de 13,57 M€ soit 31,56 % à la création d'un nouveau diffuseur entre l'A*** et la RN*** qui devrait soulager les échanges sur ces deux axes majeurs souvent saturés et améliorer l'accessibilité** au secteur d'activités I*** Parc et au centre commercial ; que la desserte routière locale sera donc significativement améliorée, et viendra fluidifier les échanges au croisement de l'A*** et de la RN*** » (CNAC, 18 avril 2019, 3834AS) ;
- concernant l'extension de 33 890 m² d'un ensemble commercial, « considérant qu'une réflexion a été menée afin d'améliorer les conditions de circulation du secteur et l'accessibilité au site ; **qu'il en résulte la création de 5 nouveaux accès ; que la société « C*** », porteur du projet, versera à la Métropole de L*** une participation pour équipement public exceptionnel correspondant à la part des travaux d'accessibilité rendus nécessaires par le projet** » (CNAC, 29 mai 2019, 3888AS) ;
- concernant la création d'un ensemble commercial de 39 000 m², « considérant qu'un projet de reconfiguration du carrefour « P*** », situé à environ 2,5 kilomètres du projet et qui connaît des phénomènes de saturation aux heures de pointe, est en cours de réalisation ; que **les caractéristiques du futur giratoire ont été adoptées par la commission permanente du conseil départemental du 17 juin 2019 ; que la livraison des travaux a été prévue pour 2024** ; que la configuration définitive du site « P*** » a été présentée à la presse en septembre 2019 ; qu'un projet de mise en place d'un Bus à Haut Niveau de Service reliant le site du « C*** » au giratoire « P*** » est également mentionné dans le dossier de presse » (CNAC, 29 mai 2019, 3289DR) ;
- concernant la création d'un magasin de bricolage de 7 000 m², « considérant qu'un aménagement routier projeté **a fait l'objet d'une convention entre le pétitionnaire et la ville de B***, suivant une autorisation du conseil municipal en date du 27 septembre 2018** ; qu'il comprend l'aménagement sécurisé et fonctionnel de l'accès au site de construction de l'immeuble commercial à partir de la rue G*** via le chemin de la M*** ; que le montant des travaux prévus s'élève à 470 448 € TTC ; que la société « B*** » prendra en charge 334 300 € du montant » (CNAC, 27 juin 2019, 3212T) ;
- concernant l'extension de 750 m² d'un supermarché, « considérant que l'accessibilité au site fera l'objet d'aménagements sur le boulevard S*** ; qu'une nouvelle entrée/sortie sera réalisée le long de cet axe et que des aménagements seront réalisés par la communauté d'agglomération D*** facilitant l'accès au site ; que certains de ces aménagements seront réalisés sur le foncier du supermarché « L*** » ; que **le pétitionnaire a transmis une délibération de la communauté d'agglomération en date du 26 décembre 2018 ainsi qu'une lettre du président de la communauté d'agglomération en date du 27 décembre 2018, qui permettent d'assurer le caractère certain de ces aménagements** » (CNAC, 4 juillet 2019, 3926T) ;
- concernant l'extension de 16 321 m² d'un ensemble commercial au sein d'une gare, « considérant que **le projet sera l'occasion de financer par une convention de projet urbain partenarial le réaménagement des espaces publics et d'améliorer l'accessibilité aux abords de la gare**, prévoyant que la SEMOP participe à hauteur de 6,5 M€, soit 75 %, sur un montant prévisionnel de 8,7 M€, le solde restant à la charge de la Ville ; qu'il prévoit également le réaménagement de la gare routière en Ecostation Bus sur 5 400 m², pour y développer de meilleures fonctionnalités et des connexions plus simples et confortables avec les autres moyens de transports collectifs » (CNAC, 10 octobre 2019, 3964D) ;
- concernant la création d'un supermarché, « considérant que des aménagements routiers sont prévus à savoir un giratoire sur l'avenue du M*** et une voie de liaison entre ce giratoire et la rue G*** ; que ces aménagements seront réalisés par la société en charge de l'aménagement de la ZAC des S*** comme il est prévu dans le cahier des charges de la ZAC, adopté par délibération du conseil de la Métropole de N*** le 17 novembre 2017 » (CNAC, 21 novembre 2019, 3533T).

Les Cours administratives d'appel, selon une jurisprudence constante, examinent avec une particulière attention le caractère certain des aménagements rendus nécessaires par la réalisation du projet : le seul défaut du caractère certain de ces aménagements suffit à faire obstacle à la délivrance d'un avis favorable ou d'une autorisation par la commission d'aménagement commercial, quand bien même les autres critères légaux seraient satisfaits.

Ainsi, la Cour de Douai, après annulation par le Conseil d'Etat de son arrêt initial confirmant l'autorisation de créer un ensemble commercial de 29 154 m², a considéré qu'« Il ressort toutefois des pièces du dossier qu'à la date de la décision attaquée, les élections municipales des 13 et 30 mars 2014 avaient conduit à

un changement de majorité au conseil municipal de D*** et avaient été remportées par une liste ouvertement hostile à cette opération. Le candidat tête de liste et futur maire de D***, M. G..., avait, dès le 26 mars 2014, après avoir remporté le premier tour des élections, adressé une lettre au président de la Commission nationale d'aménagement commercial pour lui faire part de sa " totale opposition à l'ensemble du projet "Grande salle de sport Arena et centre commercial G*** " et de sa volonté, dès son élection, de " mettre tout en œuvre pour annuler ces projets ". Il ne faisait pas de doute que M. G... avait vocation à être élu en qualité de maire de D*** lors de la prochaine séance du conseil municipal. En outre, en raison notamment du poids de la ville au sein de la communauté urbaine de D***, il était probable que l'intéressé soit également élu président de la communauté urbaine lors de la première réunion du conseil communautaire et que cet établissement renonce, à son initiative et conformément à ses engagements de campagne, à la poursuite du projet de l'Arena, ce qui s'est d'ailleurs effectivement produit. Dès lors, compte tenu du lien étroit existant entre le projet de l'Arena et celui de la pétitionnaire, **la victoire de cette liste aux élections municipales était de nature à compromettre la réalisation des aménagements routiers prévus par le projet pour assurer la desserte du site, lesquels ne pouvaient plus être considérés comme suffisamment certains**. Dans ces conditions, en se fondant, pour considérer que le projet de la SCCV G*** satisfait aux objectifs fixés par le législateur en matière d'aménagement du territoire et de développement durable, sur l'engagement de la communauté urbaine de D*** de réaliser les aménagements routiers nécessaires pour absorber le surcroît de trafic lié à la fréquentation de l'ensemble commercial et de développer les transports publics pour assurer la desserte du site, alors que la réalisation de ces engagements ne présentait plus un caractère suffisamment certain à la date de sa décision, la Commission nationale d'aménagement commercial a commis une erreur d'appréciation.»³²

La Cour de Nantes a de même estimé, concernant la création d'un centre automobile et d'un « drive », que « compte tenu de l'accroissement des flux de circulation que le projet est susceptible d'engendrer, un projet d'aménagement d'un giratoire « est actuellement en cours d'élaboration ». Par des courriers des 19 juillet 2017, 14 février 2018 et 7 août 2018, le président de la communauté de communes du Pays de F*** a exprimé un accord de principe pour cet aménagement et indiqué qu'il pourrait être achevé le 3 décembre 2018. **Toutefois, aucune pièce du dossier ne permettait de regarder la réalisation du giratoire comme suffisamment certaine à la date de l'avis de la CNAC**. Si la société S*** fait valoir que sa création n'est pas absolument nécessaire pour que le projet ne compromette pas la réalisation des objectifs fixés par le législateur, elle n'apporte aucun élément au soutien de cette allégation alors que, par ailleurs, il ressort de l'avis du directeur départemental des territoires et de la mer et de celui du ministre chargé de l'urbanisme que le projet est desservi par des axes connaissant un trafic routier important. Dès lors, la commission nationale d'aménagement commercial n'a pas correctement apprécié l'impact du projet contesté sur les flux de transport.»³³

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

- « Considérant que le projet dispose d'une bonne desserte routière par la RD*** ; que l'accroissement du flux de circulation sur cette voie ne sera pas sensiblement modifié du fait de l'agrandissement de cet ensemble commercial ; **que l'accès au site sera sécurisé par la création d'un « tourne-à-gauche » financé par le pétitionnaire ; qu'un panneau « STOP » sera positionné en sortie du parking et se fera exclusivement par la droite** » (CNAC, 21 février 2019, 3790T) ;
- « Considérant qu'il n'y a pas de ligne continue sur la RD au regard du site du projet et qu'à la demande du conseil départemental, les véhicules venant de S*** ne pourront pas accéder au magasin en tourne-à-gauche mais devront poursuivre au-delà du site du projet pour faire demi-tour au niveau du giratoire du B*** à l'entrée de V***, situé à 700 m du projet ; que dans l'autre sens, aucun retournement sécurisé n'est possible à moins d'un kilomètre dans le sens V***-S*** et que dans cette direction, le premier giratoire est à plus de 2 km (boulevard de V*** dans S***) ; que pour résoudre cette difficulté de sécurisation de l'accès au site, **une simple interdiction des mouvements de tourne-à-gauche par un panneau est prévue alors que la nature même de la route marquée d'une ligne discontinue et la distance entre la sortie du projet et les premiers giratoires peuvent être sources de dangerosité au regard des nombreuses manœuvres induites par ce type de commerce proposant des achats quotidiens ; que cette seule implantation d'un panneau d'interdiction de tourner à gauche, n'apparaît pas, dans le contexte local, de nature à permettre l'accès au site en toute sécurité pour la clientèle** » (CNAC, 18 avril 2019, 3858D) ;
- « Considérant qu'au vu des éléments produits au dossier, **la réalisation du projet de « drive » va générer des conflits d'usage entre les véhicules des clients et les véhicules de livraison** ; qu'en effet, il est prévu 18 livraisons par semaine ; que **les camions de livraison emprunteront le même accès que les véhicules des clients et seront amenés à couper la sortie du « drive » pour se rendre**

³² CAA Douai, 28 mai 2019, n° 18DA01834.

³³ CAA Nantes, 5 avril 2019, n° 18NT02349.

à la zone de déchargeement ; qu'en l'état de son aménagement, le projet présente un risque certain pour la sécurité des consommateurs» (CNAC, 26 septembre 2019, 3956T) ;

- « Considérant notamment que **l'objection de dangerosité de la configuration de ce projet n'a pas été prise en compte par le pétitionnaire**, les véhicules de livraison devant toujours procéder à des manœuvres sur la voie publique, à proximité immédiate d'un projet d'habitat collectif, pour accéder à l'aire de déchargement ; **que de telles manœuvres sont susceptibles de générer des conflits d'usage entre véhicules et présentent un caractère dangereux pour les consommateurs mais aussi les véhicules et les piétons circulant au regard de ce commerce** » (CNAC, 24 octobre 2019, 3974D) ;
- « Considérant que **l'accès des véhicules, notamment de livraison, et la sécurité seront renforcés avec la création de voies réservées, dissociées des voies d'accès de la clientèle, dirigeant vers deux zones de déchargeement** ; que l'impact sur les flux routiers sera marginal ; qu'ainsi, le projet est satisfaisant en matière d'aménagement du territoire » (CNAC, 3 décembre 2019, 3990D).

Concernant les modes de déplacement alternatifs à la voiture, une bonne desserte par les transports en commun s'apprécie au regard de leur fréquence et de la proximité des arrêts. Ces derniers ne doivent pas être à plusieurs centaines de mètres de l'ensemble commercial et le cadencement doit être suffisant :

- « Considérant que la desserte en transports collectifs, **avec un arrêt situé à 300 m du site et une fréquence de 4 à 5 fois selon les jours de la semaine, apparaît insuffisante** » (CNAC, 10 janvier 2019, 3756T) ;
- « Considérant que le magasin « A*** » est implanté dans le 12ème arrondissement de M***, dans une zone fortement urbanisée et qu'il est situé à proximité immédiate de quartiers d'habitation, de telle sorte que le site est aisément accessible par les piétons ; qu'il est facilement accessible par les transports en commun, **avec l'arrêt de bus « B*** » de la ligne 10 situé à 450 mètres du projet et l'arrêt « L*** » du tramway T1 à 130 mètres ; que l'amplitude horaire et la fréquence de passage de la ligne de bus (avec un bus en moyenne toutes les 15 minutes) et du tramway (avec un passage en moyenne toutes les 10 minutes) facilite l'emploi de ces modes de transports par la clientèle du magasin** » (CNAC, 24 janvier 2019, 3763T) ;
- « Considérant que le site n'est pas accessible par des pistes cyclables et que compte tenu du très faible cadencement des transports en commun, sa desserte se fera presque exclusivement au moyen de véhicules motorisés ; que l'agrandissement de l'ensemble commercial existant ne fera que renforcer son attractivité et, par la suite, accentuer encore ce phénomène ; que de telles conditions d'accès, qui réservent très largement la fréquentation du site aux véhicules automobiles ne répondent pas aux objectifs de limitation des consommations énergétiques et de pollution auxquelles se rattachent certains des critères de l'article L. 752-6 du code de commerce » (CNAC, 4 avril 2019, 3836T) ;
- « Considérant cependant que la desserte en transports en commun restera toujours peu satisfaisante ; que la fréquence de passage des bus est limitée à environ 2 allers-retours par jour ; qu'il n'y a pas de pistes cyclables ; que la clientèle devra en conséquence essentiellement se déplacer en voiture » (CNAC, 4 juillet 2019, 3930T) ;
- « Considérant que le site sera en très grande majorité desservi par les véhicules automobiles, la part des clients accédant au projet en voiture étant estimée par le pétitionnaire à 98 % ; que les possibilités d'accès au site par d'autres moyens de déplacement sont très limitées ; qu'en effet, **l'arrêt de bus le plus proche est situé à 300 m du projet avec une fréquence de desserte de 4 bus par sens et par jour ; qu'il s'agit d'un cadencement faible ; qu'il n'y a pas de pistes cyclables desservant ce projet** ; que celui-ci va donc contribuer à l'augmentation des déplacements par voie routière dans ce secteur et des diverses nuisances qu'ils génèrent en termes de consommation d'énergie et de pollution » (CNAC, 18 juillet 2019, 3935T) ;
- « Considérant que le site du projet bénéficie d'une bonne desserte en transports collectifs : métro, bus et tramway ; **qu'en outre, une ligne de tramway T6 desservant également le site a été mise en circulation au début du mois de décembre 2019** » (CNAC, 19 décembre 2019, 4023AS).

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 Nantes a confirmé l'avis favorable accordé par la CNAC, considérant qu'**« il est constant que l'arrêt de bus le plus proche du projet est situé à la gare de R***, à environ 2 kilomètres du magasin "B***". De même, aucun aménagement cyclable n'atteint le projet et il n'existe pas de trottoirs permettant d'accéder directement au site. Toutefois, le pétitionnaire a indiqué à la CNAC que cela ne relevait pas**

de sa compétence et que, s'agissant d'un magasin de bricolage et d'une jardinerie, ce type de transport serait peu utilisé. Il ne ressort pas des pièces du dossier que le projet générerait un surcroît de circulation significatif, en l'absence de desserte du site suffisante par les transports en commun ou des modes de transports doux, qui risquerait de générer des encombres. »³⁴

Cette même Cour a également considéré, concernant la création d'un supermarché de 2 098 m² de surface de vente, que « la faible desserte du projet par les transports en commun, également relevée par la CNAC, ne peut suffire, **compte tenu des modes de déplacements induits par les caractéristiques propres de la commune de C***, laquelle est située dans un espace à dominante rurale où l'usage de l'automobile reste prédominant, alors même que le projet prend en compte, dans une proportion qui n'apparaît pas manifestement insuffisante, la problématique des " déplacements doux "**, et ne peut ainsi caractériser une prise en considération inappropriée des contraintes d'aménagement du territoire. »³⁵

Elle a également confirmé l'avis favorable délivré par la CNAC à la création d'un magasin de bricolage, relevant qu'« il est constant que le site est desservi par la ligne 4 du réseau R*** du conseil départemental, desservant R***. Neuf bus circulent sur la journée, de 7h40 à 18h20. L'arrêt " centre commercial Nord ", le plus proche du magasin, est situé à 300 mètres. **Si cet arrêt n'est desservi que par 2 à 7 bus par jour selon le jour et le sens de circulation, cette circonstance n'est pas à elle seule de nature à justifier le refus de l'autorisation sollicitée, s'agissant d'une enseigne spécialisée dans le bricolage et la jardinerie, avec seulement 4 % de clients utilisant les transports en commun**, et alors même que l'affectation de la cellule commerciale de 380 m² n'a pas été précisée. **Il en est de même de la circonstance que les modes de déplacements doux auraient pu être améliorés, ces modes concernant moins de 2 % des clients.** »³⁶

Enfin, l'impact de l'absence de desserte par les transports en commun est à apprécier au regard de la proximité des lieux de vie.

- « Considérant qu'**eu égard à sa localisation au sein d'une zone commerciale, à la distance entre le site du projet et les zones d'habitation, à l'absence de pistes cyclables et à la très faible présence de passage des transports en commun**, la desserte du site se fera presque exclusivement au moyen de véhicules motorisés ; que ce projet ne répond ainsi pas aux objectifs d'économie d'énergie et de réduction de la pollution liés aux critères environnementaux de l'article L. 752-6 du code de commerce »» (CNAC, 10 janvier 2019, 3757D) ;
- « Considérant que **le projet consiste toujours à déplacer un des deux supermarchés de R*** de l'entrée du centre-ville à plusieurs kilomètres des centres-bourgs de R*** et G*, sur un site qui n'est véritablement accessible qu'en voiture** ; que son emplacement à proximité immédiate de l'autoroute A*** dont le tracé, sur cette portion (entre R*** et la frontière belge), doit épouser celui de la RD*** et démontre la volonté de cibler prioritairement les usagers de cette voie » (CNAC, 24 janvier 2019, 3768T) ;
- « Considérant que **l'ensemble commercial ne sera pas desservi de manière satisfaisante par les transports en commun ; que, situé dans une zone naturelle, loin de toute habitation, il sera également inaccessible par les modes de transports dits « doux »** ; qu'ainsi, la clientèle et le personnel de l'ensemble commercial se rendront essentiellement sur le site du projet en cars et en voitures ; que malgré certains efforts consentis par les collectivités locales en la matière, le site n'est pas accessible à pied ou par les transports en commun » (CNAC, 2 mai 2019, 3864D) ;
- « Considérant que **le projet prendra place dans une zone peu urbanisée, éloignée des zones d'habitation ; que le recours aux modes doux de transports restera théorique** compte-tenu de l'éloignement du projet par rapport aux centres-villes d'A*** (2,6 kilomètres), de B*** (2,4 kilomètres) et d'A*** (4 kilomètres) » (CNAC, 27 juin 2019, 3007TR) ;
- « Considérant que **le projet est desservit par les transports en commun, avec des arrêts situés à 200 et 270 m ; que les voies d'accès au site sont équipées de cheminements protégés permettant la circulation des piétons depuis les quartiers d'habitation** » (CNAC, 3 décembre 2019, 4011T).

La Cour de Nantes a considéré que « Si l'assiette principale du projet se situe sur le territoire de la commune de L*** dont il est distant de plus de trois kilomètres de son centre-ville, ce projet a pour objet l'agrandissement d'un centre commercial implanté également, en partie, sur la commune de D***, chef-lieu de canton, dont il est éloigné seulement du centre-ville de 650 mètres. **Il n'est pas contesté que le temps de trajet du centre-ville de cette commune au projet est estimé à une minute en vélo et à huit minutes à pied. Dans ces conditions, la circonstance que la fréquence du réseau de transport collectif qui dessert le projet soit d'une heure, ne justifie pas, à elle seule, le refus de l'autorisation sollicitée.** »³⁷

³⁴ CAA Nantes, 5 février 2019, n° 18NT00873.

³⁵ CAA Nantes, 14 juin 2019, n° 18NT00462.

³⁶ CAA Nantes, 11 janvier 2019, n° 17NT02185.

³⁷ CAA Nantes, 2 juillet 2019, n° 17NT03082.

La CAA de Lyon de son côté a considéré que « *S'il est constant que la zone d'activités à vocation commerciale de la B*** dans laquelle le projet autorisé doit s'implanter n'est pas desservie par les transports en commun, elle est en revanche accessible par les routes départementales n° *** et ***, dont il ne ressort pas des pièces du dossier qu'elles seraient saturées, ou risqueraient de le devenir* en raison de l'afflux supplémentaire de véhicules induit par l'exploitation du magasin " *** ". Par suite, la CNAC ne s'est pas livrée à une appréciation erronée en estimant que le projet ne porte pas atteinte à l'objectif d'aménagement du territoire fixé au 1^o du I de l'article L. 752-6 du code de commerce. »³⁸

Concernant l'extension d'un ensemble commercial, la Cour de Versailles a estimé que « Pour refuser l'autorisation d'exploitation, le maire de la commune de F*** s'est aussi fondé sur le motif tiré de ce que le " site du projet n'est pas directement desservi par les transports en commun " que " les arrêts de bus les plus proches se situent à 200, 400 et 600 mètres " et que " l'arrêt le mieux desservi est celui se trouvant à 600 mètres ". Toutefois, la présence d'arrêts de bus situés entre 200 et 600 mètres ne peut être regardée comme une absence de transports en commun. Par ailleurs, et à supposer que ces transports en commun soient insuffisants, cette circonstance n'est pas à elle seule de nature à justifier le refus de l'autorisation sollicitée, eu égard notamment à l'augmentation modérée des surfaces de vente, limitée à 1145 m², et à l'impact limité du projet sur les flux de circulation, comme l'a constaté la commission départementale d'aménagement commercial. »³⁹

La même Cour a relevé, concernant l'extension d'un magasin de bricolage que « le projet contesté, situé en zone d'activité commerciale mixte à l'écart des habitations, n'est pas desservi par les transports en commun et que si une piste cyclable est présente à proximité, le long de la RN***, celle-ci n'est franchissable qu'en certains points. Toutefois, cette circonstance ne justifie pas, à elle seule, le refus de l'autorisation sollicitée. En outre, compte tenu de ce que le projet porte sur la création d'une "cour des matériaux" ayant vocation à proposer à la vente des matériaux de construction, son absence de desserte par les réseaux de bus et sa faible accessibilité aux piétons et vélos ne constitue pas une atteinte à l'objectif d'aménagement du territoire. »⁴⁰

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

- concernant l'extension de 12 980 m² d'un ensemble commercial, « considérant que le pôle « O*** » bénéfie d'une très bonne desserte en transports en commun, notamment par la ligne n° 1 du tramway « M*** → O*** » qui relie le site au centre-ville de M*** ; que, selon le pétitionnaire, 44 % de la clientèle de l'ensemble commercial emprunte cette ligne ; que le site est également accessible aux piétons et aux cyclistes grâce à des aménagements sécurisés » (CNAC, 7 mars 2019, 3789AS) ;
- concernant la création d'un ensemble commercial de 28 548 m², « considérant qu'actuellement, le site du projet n'est pas desservi par les transports en commun et ne dispose pas de cheminements cyclables et piétonniers ; que, selon le pétitionnaire, deux arrêts de bus pourraient être implantés à proximité du site du projet, en concertation avec le conseil départemental ; que, cependant, aucune précision supplémentaire quant à la fréquence et à l'amplitude de passage de la ou des lignes n'a été communiquée » (CNAC, 29 mai 2019, 3887AS) ;
- concernant la création d'un ensemble commercial de 28 000 m², « considérant que le projet est bien desservi par les transports collectifs avec deux arrêts de bus situés à moins de 200 mètres avec une fréquence de passage satisfaisante ; que cette desserte sera encore améliorée avec la mise en service dès 2020 d'un Bus à Haut Niveau de Service qui offrira un arrêt situé à 125 mètres du projet ; que le projet est accessible par les modes doux via des cheminements sécurisés pour les piétons et via le réseau viaire et par la route de F*** jusqu'au poste de douane côté Suisse pour les cycles » (CNAC, 26 septembre 2019, 3958AS).

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

Concernant la création d'un ensemble commercial de 14 247 m², la CNAC a ainsi considéré « que la desserte en transports en commun du site du projet est limitée ; que l'arrêt de bus le plus proche est à 600 mètres ; que le projet d'aménagement d'un nouvel arrêt de bus à proximité immédiate du projet, mentionné par le pétitionnaire, n'est accompagné d'aucun engagement du gestionnaire du réseau et ne revêt en conséquence pas un caractère certain » (CNAC, 19 décembre 2019, 4018T).

Concernant la création d'un ensemble commercial de 39 000 m², elle a considéré « qu'à l'occasion du réexamen du projet, effectué dans les conditions fixées par le juge administratif, le pétitionnaire a confirmé, par lettres et attestations en date des 20 avril 2017, 9 mai 2019 et 23 septembre 2019, son

³⁸ CAA Lyon, 9 janvier 2019, n° 17LY01435.

³⁹ CAA Versailles, 17 novembre 2019, n° 16VE03041.

⁴⁰ CAA Versailles, 31 octobre 2019, n° 17VE03947.

intention de mettre en place un double système de navettes reliant d'une part le site du projet à l'arrêt « J* » dans le centre-ville de S***, et d'autre part le site du projet à l'arrêt « C*** » en Suisse ; que ces navettes seront assurées par des véhicules d'une capacité d'environ 40 personnes ; que le coût financier de la desserte, évalué à 300 000 € par an sera intégralement supporté par le pétitionnaire»** (CNAC, 3 décembre 2019, 3289DR).

De même, la Cour de Bordeaux a estimé, concernant la modification substantielle de la création d'un ensemble commercial de 29 850 m² qu'**« il ressort des pièces du dossier que le site du projet n'est desservi que par un arrêt de bus »** ZAC Parc d'A*** " de la ligne n° 210 du réseau " T*** " à raison de 8 arrêts par jour du lundi au vendredi. Un autre arrêt de bus desservi par la ligne 202 du même réseau est situé à 700 mètres du site d'implantation du projet avec une dizaine d'arrêts par jour du lundi au vendredi. Si l'appelante fait valoir que la communauté de communes du C*** propose un service de transport à la demande qui permettra d'accéder à proximité du terrain d'assiette du projet, elle ne précise pas les conditions d'utilisation de ce service. Par ailleurs, si la mise en place de deux arrêts de bus supplémentaires est évoquée par la société SCCV A*** dans ses écritures, elle ne produit aucun accord du gestionnaire du réseau confirmant ces implantations. Dans ces conditions, c'est à bon droit que la Commission nationale d'aménagement commercial a jugé que la desserte par les transports collectifs n'était pas satisfaisante.»⁴¹

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

- « Considérant que les voies publiques sont équipées de trottoirs et de traversées piétonnes ; que les parkings seront équipés de voies piétonnes mises en lien avec les équipements extérieurs au site ; que la route de D*** (RD***) est partiellement équipée de bandes cyclables entre le site et le centre-ville; qu'une piste cyclable longeant la route de S*** dessert directement le site du projet ; que trois parcs à vélos seront mis en place, un par bâtiment commercial» (CNAC, 27 juin 2019, 34912T) ;
- « Considérant qu'**une part importante des consommateurs de la commune de P*** se rend à pied au magasin situé à 500 du centre-ville** ; qu'elle est estimée à environ 150 personnes par jour, soit un peu plus de 20 % de la clientèle » (CNAC, 7 novembre 2019, 3991T) ;
- « Considérant que s'il existe une liaison piétonne entre les principaux commerces du secteur, notamment entre le centre commercial « C*** » et les activités commerciales à proximité du site, il n'existe pas de piste cyclable sur l'avenue A*** ; que, bien que cet axe soit aménagé avec des bas-côtés goudronnés et matérialisé, la desserte par les modes de transports doux n'est pas pleinement assurée pour permettre une circulation des cycles sécurisée » (CNAC, 3 décembre 2019, 3985T) ;
- « Considérant que la ligne B du réseau « CTS » qui relie H*** à L***, en passant par le centre-ville de S***, dispose d'un arrêt « L*** » situé à environ 300 mètres du projet, avec un cadencement soutenu ; qu'à cet effet, pour tenir compte en particulier de la bonne desserte par les transports en commun, le « drive » proposera un point de retrait piétons-cycles ; que le projet dispose d'accès piétonniers sécurisé » (CNAC, 3 décembre 2019, 4010D).

La Cour de Nantes a considéré que « lorsque l'instruction fait apparaître que, pour satisfaire à l'objectif fixé par le législateur en matière d'aménagement du territoire, des aménagements sont nécessaires, l'autorisation ne peut être accordée que si la réalisation de tels aménagements à l'ouverture de l'ensemble commercial est suffisamment certaine. **Le projet ne repose pas sur l'aménagement de nouvelles voies de desserte destinées aux piétons et aux cyclistes. La société requérante ne peut, par suite, utilement soutenir, en se prévalant de l'absence de documents garantissant les conditions de financement et exposant les modalités techniques de réalisation, du caractère incertain de tels aménagements.** En outre, s'agissant des cheminements piétonniers et cyclables prévus sur le terrain d'assiette du projet, la société D*** ne saurait utilement faire valoir que leur réalisation est, en l'absence de justification produite par la pétitionnaire, incertaine dès lors que l'autorisation est accordée ou refusée au vu d'un projet joint au dossier de la demande. Les assertions de la requérante selon lesquelles les caractéristiques de la RD*** et de ses aménagements accessoires ne permettraient pas aux piétons et cyclistes d'accéder en sécurité au centre commercial sont dénuées des précisions et justifications permettant d'en apprécier le bien-fondé.»⁴²

⁴¹ CAA Bordeaux, 27 juin 2019, n°17BX03232.

⁴² CAA, Nantes, 23 mai 2019, n° 18NT03130.

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 ;

- **La qualité environnementale du projet**

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

Ainsi, la CNAC a considéré favorablement :

- « que les eaux pluviales seront infiltrées sous les places de stationnement par **trois bassins d'infiltration** d'une capacité totale de 265 m³; que la réalisation du projet entraînera la **création de 8 705 m² d'espaces verts**; qu'il est également prévu la **plantation de 76 arbres** de haute tige; que 135 des 141 places de stationnement **seront rendues perméables** » (CNAC, 7 février 2019, 3784T);
- « que le projet conduira à une imperméabilisation supplémentaire de la parcelle d'implantation, limitée à 45 m²; que le projet prévoit en revanche la **création de 2 050 m² d'espaces verts**; que les 55 places de stationnement situées à l'extérieur du bâtiment **seront toutes traitées en revêtement « Evergreen »** » (CNAC, 7 mars 2019, 3812T);
- « que 117 places sur les 135 places de stationnement prévues seront réalisées **en pavés drainants, permettant l'infiltration**; qu'afin de tenir compte des remarques formulées par la commission départementale, **l'aménagement paysager a été retravaillé et amélioré** avec notamment la plantation prévue de 28 arbres de haute-tige ou cépées sur les trois façades accessibles du parking » (CNAC, 4 avril 2019, 3839T);
- « que l'impact de l'imperméabilisation des surfaces complémentaires sera compensé par la **création de 825 m² de places de stationnement perméables** (66 places) et **209 m² de toiture végétalisée**; que **le site sera revégétalisé avec la plantation de 52 arbres** de haute-tige » (CNAC, 16 mai 2019, 3869T);
- « que le projet respecte la charte environnementale de l'Opération d'Intérêt National EcoVallée P*** qui vise à développer une éco-exemplarité et une urbanisation responsable; qu'il prévoit **de limiter l'imperméabilisation des sols par la création de 4 500 m² d'espaces verts, dont 1 900 m² d'espaces de pleine terre en rez-de- chaussée et 2 000 m² de terre cultivable** » (CNAC, 4 juillet 2019, 3898T);
- « **qu'une toiture végétale de type « toundra » sera réalisée** sur une surface de 2 968 m²; que pour insérer le futur parking aérien, **il sera installé des murs végétalisés**, un près de la rampe d'accès au parking aérien et un autre à l'entrée du parking; que leur surface totale sera de 105 m²; que **la rampe d'accès sera recouverte par des clins bois** » (CNAC, 12 septembre 2019, 3846T);
- « que le projet crée des places de stationnement en pavés drainants, **qu'il compense l'imperméabilisation du reste de la zone de stationnement par l'installation de toitures végétalisées**, et prévoit l'installation de bornes de recharge pour les véhicules électriques » (CNAC, 12 septembre 2019, 3945T);
- « que, s'agissant des eaux de pluie, le terrain est déjà totalement imperméabilisé et **la création de 8 626 m² de toitures végétalisées permettra de créer un îlot de fraîcheur et la récupération des eaux pluviales destinées notamment à l'arrosage des surfaces végétalisées créées** » (CNAC, 10 octobre 2019, 3964D);

- « que la surface en espaces verts de pleine terre, passant de 12 058 m² (soit 62,90 %) à 11 506 m² (soit 59,4 %), ne sera donc réduite que de 760 m²; qu'une partie du parking (250 m²) sera par ailleurs traitée en places de stationnement végétalisées et que le bassin permettant l'accueil des eaux pluviales sera agrandi de 466 m² pour une capacité de 580 m³ » (CNAC, 3 décembre 2019, 3990D).

Le juge administratif a considéré que « s'il est constant, comme la Commission nationale d'aménagement commercial l'a relevé, que la partie ouest du terrain d'assiette est située en zone inondable, il est également constant qu'aucune construction ne sera édifiée sur cette zone. Il ressort au surplus des pièces du dossier que **deux bassins de rétention seront aménagés sur la fraction du terrain située en zone inondable ainsi qu'un espace pédagogique dont la gestion sera confiée à une association de protection de l'environnement qui mène des actions pour la protection du crapaud calamite, un amphibi rare et protégé.** Il ressort par ailleurs des pièces du dossier que **le projet permet de reconvertis une friche sablière envahie par la renouée du Japon, une plante invasive**, que la construction du bâtiment obéit à la réglementation thermique 2012 améliorée, que des dispositifs d'économie d'énergie ainsi que de récupération d'eau en toiture sont prévus, que 550 m² de panneaux photovoltaïques seront installés, que le parc de stationnement est quasi intégralement perméable avec des bornes de recharge pour véhicules électriques, que **des nouvelles paysagères collecteront les eaux pluviales, enfin que la part d'espaces verts représente presque 30 % de la superficie totale de la parcelle d'assiette.** Le projet ne compromet donc pas l'objectif de protection de l'environnement. »⁴³

A contrario, la CNAC a considéré défavorablement :

- concernant le projet de création d'un ensemble commercial de 1 395 m², « que **la parcelle est presque intégralement imperméabilisée ; que les espaces verts, qui ne représentent que 16 % de la superficie du terrain d'assiette sont insuffisamment traités** ; que le projet ne répond ainsi pas aux objectifs légaux d'amélioration de l'environnement des sites commerciaux » (CNAC, 10 janvier 2019, 3757D);
- concernant le projet de création d'un ensemble commercial de 10 344 m², « que **l'augmentation de 500 m² de la superficie consacrée aux espaces verts, pour la porter de 1 310 m² à 1 837 m², sur un terrain d'assiette de près de 30 000 m², est trop modeste** ; qu'ainsi la superficie consacrée aux espaces demeure insuffisante » (CNAC, 16 mai 2019, 3877T);
- concernant le projet de création d'un ensemble commercial de 1 794 m², « que bien que le projet prévoit la création de places de stationnement perméables, **le terrain reste fortement imperméabilisé et la surface réservée aux espaces verts demeure marginale** ; qu'en effet, hormis les espaces verts résiduels situés le long de la RD*** et les 32 places perméables prévues, le reste du terrain est artificialisé » (CNAC, 12 septembre 2019, 3943T).

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

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

- concernant la création d'un magasin de bricolage de 4 335 m² de surface de vente, « que le bâtiment sera conçu de manière durable ; **qu'il est prévu de surpasser les exigences de la RT 2012 à hauteur de 30,69 %** ; que le projet prévoit la mise en place de 220 m² de panneaux photovoltaïques pour la production d'eau chaude sanitaire et l'autoconsommation électrique » (CNAC, 10 janvier 2019, 3767T);
- concernant l'extension de 970 m² d'un supermarché, « que **le projet sera surperformant par rapport aux exigences de la R.T 2012 (22,5% sur la consommation d'énergie primaire et 15 % sur les besoins bioclimatiques)** ; qu'il prévoit des dispositifs d'économie d'énergie avec l'installation de 500 m² de panneaux photovoltaïques dont l'énergie sera destinée à l'autoconsommation » (CNAC, 21 mars 2019, 3825T);
- concernant la création d'un ensemble commercial de 6 851 m², « que **le projet prévoit un gain de plus de 30 % par rapport aux exigences de la réglementation thermique 2012 ; que le projet prévoit la mise en place de panneaux photovoltaïques sur 2 484 m² de toiture, qui couvriront 36 % des besoins énergétiques annuels du projet** » (CNAC, 21 mars 2019, 3826T);

⁴³ CAA, Nancy, 23 juillet 2019, n° 18NC01755.

- concernant la création d'un ensemble commercial de 7 350 m², « que **le projet prévoit une réduction de 20% des prescription prévues par la RT2012**, la réduction des émissions GES par un choix des énergies plus propres, la mise en place de production d'énergies renouvelables à savoir 600 m² de panneaux photovoltaïques, une gestion technique centralisée pilotant l'ensemble des équipements, **une architecture bioclimatique comportant des façades vitrées, des verrières, un sur-isolant pour les parois opaques** » (CNAC, 4 avril 2019, 3833AS-3833T) ;
- concernant la création d'un ensemble commercial de 7 357 m², « que le projet prévoit le recours aux énergies renouvelables avec l'installation de 2 500 m² de panneaux photovoltaïques en toiture ; que la production d'électricité estimée à 547 Mwh/an permettra de couvrir les besoins en électricité des parties communes de l'ensemble commercial ; que **le projet vise aux certifications « BREEAM » niveau « VERY GOOD » et « MINERGIE ECO »** » (CNAC, 4 avril 2019, 3841T) ;
- concernant l'extension de 19 601 m² de la surface de vente d'un ensemble commercial, « que **le centre commercial est certifié BREEAM In-Use Outstanding pour la gestion et l'exploitation du bâtiment et BREEAM Excellent pour la qualité environnementale du bâtiment qui sera visée pour l'extension** ; que **les propriétaires du centre commercial se sont engagés depuis 2006 dans une démarche de réduction de 59 % des émissions de gaz à effet de serre, de réduction de 42 % de la consommation énergétique du bâtiment et 20 % depuis 2007 de la consommation d'eau** ; que, **dans le cadre du projet, 2 000 m² de panneaux photovoltaïques seront installés en toiture** » (CNAC, 4 avril 2019, 3834AS) ;
- concernant la création d'un « drive », « que **la mise en place de panneaux solaires photovoltaïques permettra de couvrir 100 % des consommations d'éclairage du « drive »** ; que **l'avant sera réalisé avec des matériaux légers et recyclables** ; qu'il est prévu la mise en place d'une haie arbustive variée le long de la voie d'accès» (CNAC, 16 mai 2019, 3878T) ;
- concernant la création d'un magasin d'articles de sport de 8 725 m², « que **l'isolation du bâtiment sera renforcée avec un gain de 34 % sur le coefficient BBio** ; que **le projet vise à la certification « BREEAM », niveau « GOOD »** ; que **la toiture sera équipée de 3 700 m² de panneaux photovoltaïques** » (CNAC, 29 mai 2019, 3892T) ;
- concernant la création d'un ensemble commercial de 1 512 m², « que le bâtiment respectera la réglementation thermique de la Martinique en vigueur ; qu'aucun système de chauffage n'est prévu en raison du climat en Martinique et que **la climatisation sera « à détente directe »** ; que **des panneaux solaires photovoltaïques seront installés en toiture du bâtiment sur une surface de 385 m² dont l'énergie sera destinée à l'autoconsommation** » (CNAC, 13 juin 2019, 3899T) ;
- concernant la création d'un ensemble commercial de 28 000 m², « que le projet vise à l'obtention de plusieurs labels et certifications ; que **l'ensemble commercial, culturel et de loisirs sera ainsi certifié BREEAM (en construction) au niveau Excellent, puis BREEAM In-Use (en exploitation), BiodiverCity, Label Accessibilité et Minergie** ; que **les objectifs en matière d'éclairage, de chauffage et de refroidissement prévoient un gain d'au moins 20 % par rapport aux exigences de la RT 2012** ; qu'il atteindra également un gain de 20 % sur les consommations d'énergie primaire (Cep) ; que **le projet met en œuvre un réseau de chaleur innovant pour atteindre des objectifs de performance énergétique basés sur la récupération gratuite de l'énergie naturellement produite par les différentes composantes du projet urbain** ; qu'il prévoit la mise en place de 300 m² de panneaux solaires photovoltaïques sur le toit du bâtiment C » (CNAC, 26 septembre 2019, 3958AS) ;
- concernant l'extension de 16 321 m² d'un ensemble commercial, « que le projet sera vertueux sur le plan du développement durable ; qu'il ambitionne un gain de 21 % à 40 % sur la RT 2012 et vise plusieurs certifications et labels pour les constructions neuves (« BREEAM » niveau Outstanding, « WELL » niveau Gold, « Biodiversity », etc.) ; que 70 % de l'approvisionnement énergétique du projet « G*** » sera réalisé grâce à des énergies renouvelables, dont 15 % produite sur place par 1 216 m² de panneaux photovoltaïques ; que la société « G*** » a mis en place **une charte environnementale destinées aux futurs preneurs des coques commerciales et des restaurants** afin de les impliquer dans une démarche éco-responsable ; que **le projet vise un objectif de passer de 5 % à 38% de déchets recyclés** ; que, s'agissant des eaux de pluie, le terrain est déjà totalement imperméabilisé et la **création de 8 626 m² de toitures végétalisées permettra de créer un îlot de fraîcheur et la récupération des eaux pluviales destinées notamment à l'arrosage des surfaces végétalisées créées** » (CNAC, 10 octobre 2019, 3964D).

A titre d'exemples, la CNAC a considéré défavorablement :

- « que la **réalisation du projet ne prévoit pas de rénovation des locaux dans lesquels il est prévu d'implanter les commerces ; qu'il n'est pas envisagé d'y effectuer des travaux d'isolation, d'économie d'énergie ou d'amélioration de leur architecture** » (CNAC, 10 janvier 2019, 3757D) ;
- « que le projet ne prend que très insuffisamment en compte les prescriptions légales en matière de développement durable ; qu'en effet, si des gains sont affichés par rapport à la RT 2012 (6,6 % sur le Bbio et 24,39 % sur le Cep), **le bilan énergétique n'a cependant été réalisé que sur 430 m² de surface alors que l'ensemble commercial en place représente, avant agrandissement, une surface de vente de 4600 m²** ; que si le projet prévoit l'installation de meubles froids fermés et l'éclairage par LED, **il ne propose que peu d'équipements permettant l'amélioration des consommations énergétiques ; que sa réalisation n'entraînera donc pas une réelle modernisation et une amélioration globale d'un bâtiment vieillissant et peu performant sur le plan énergétique** » (CNAC, 21 février 2019, 3798T) ;
- « que le projet d'extension du local commercial existant **est conçu a minima, sans prévoir d'améliorations de l'existant concernant notamment la consommation énergétique du bâtiment** » (CNAC, 7 mars 2019, 3801T) ;
- « que, concernant le développement durable, **si la coque des bâtiments est thermiquement performante, le complexe commercial sera livré brut, sans équipement ni aménagement dans un premier temps, qui seront à la charge des preneurs** ; que les cellules commerciales seront uniquement dotées d'une climatisation réversible et d'un éclairage basse consommation LEDs ; **que le projet présente peu de dispositifs en matière d'énergies renouvelables, proposant des capteurs solaires thermiques, d'une surface de 2,3 m² par cellule commerciale et destinés à la production d'eau chaude sanitaire de chaque magasin, installés sur les toitures, à la charge des preneurs** ; qu'ainsi la performance énergétique des bâtiments du retail park pourrait être améliorée » (CNAC, 21 mars 2019, 3823T) ;
- « que, concernant les consommations d'énergie primaire, les équipements de chauffage et de ventilation, aucune information n'est donnée à la Commission, **ces équipements étant laissés à la charge des futurs preneurs et le projet étant proposé en la forme d'une coque vide, les cellules étant livrées hors d'air et hors d'eau** » (CNAC, 4 avril 2019, 3832D) ;
- « que le projet présenté à la Commission se limite à prévoir une extension de la surface de vente de l'ensemble commercial ; que **cette extension ne s'accompagne en revanche d'aucune amélioration véritable de l'existant, alors même que cet ensemble commercial est très peu satisfaisant tant en matière environnementale qu'en ce qui concerne sa consommation énergétique** ; enfin qu'en 2013, des travaux de réhabilitation ont porté sur l'optimisation de la consommation énergétique par l'application des règles de la RT 2005 ; que **peu de travaux sont prévus au projet pour améliorer ce point** ; que le seul élément certain mis en avant par le pétitionnaire consiste en l'installation de 10 candélabres photovoltaïques autonomes à source lumineuse en LED pour l'éclairage extérieur du parking et de l'ensemble des cheminements piétonniers, en lieu et place de ceux existants » (CNAC, 2 mai 2019, 3866T) ;
- « que le dossier de ce projet n'est pas suffisamment explicite sur les gains d'énergie réalisés dans le cadre des travaux envisagés pour la rénovation du bâtiment ; qu'il permet toutefois de considérer que **les efforts en matière d'isolation du bâtiment existant semblent trop limités, le pétitionnaire indiquant simplement que le bâtiment se rapprochera au maximum des enjeux de la RT 2012** ; que, notamment, **la mise en place de toitures végétalisées ne concernera que les extensions du bâtiment déjà en place** » (CNAC, 4 juillet 2019, 3928T) ;
- « qu'en matière de développement durable, le projet présenté par le pétitionnaire est nettement insuffisant ; **qu'il n'est notamment pas prévu de renforcement de l'isolation du bâtiment qui a été construit en 2005** ; qu'aucune amélioration n'est prévue pour réduire la consommation énergétique du magasin ; que le projet architectural se contente de reprendre les bases du bâtiment actuel sans véritable amélioration ; que le pétitionnaire s'est limité à indiquer, en cours d'instruction, que **53 m² de panneaux photovoltaïques seraient installés**, ce qui n'était pas prévu lors de l'examen du dossier devant la commission départementale d'aménagement commercial ; qu'enfin le parc de stationnement de 48 places de plain-pied restera intégralement imperméabilisé » (CNAC, 4 juillet 2019, 3930T).

- **L'insertion architecturale et paysagère**

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

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

- « Considérant que le bâtiment, **caractéristique de l'architecture industrielle des années 30, est classé au patrimoine industriel n*** ; qu'il est ainsi impératif de préserver sa toiture voutée existante** » (CNAC, 10 janvier 2019, 3766T) ;
- « Considérant que, concernant l'aménagement paysager du site, **une « bande verte » de près de 9 500 m² est prévue dans le projet et sera « aménagée sous forme de mosaïque de végétation herbacée, arbustive et arborée locale » ; que la transition de cet espace naturel préservé et fermé vers les bâtiments et parkings se fera via une haie champêtre** ; qu'en outre, les parkings seront plantés d'arbres à hautes tiges ; que le projet prévoit ainsi la plantation de 48 arbres » (CNAC, 10 janvier 2019, 3767T) ;
- « Considérant que la réalisation du projet **s'accompagnera de l'implantation de 207 m² d'espaces végétalisés et d'un potager urbain sur la toiture** ; que l'enseigne souhaite ainsi **s'inscrire dans une démarche d'insertion paysagère qualitative et de réintroduction de la végétation en milieu urbain avec la présence d'un potager** ; que le projet **permettra de profiter de la lumière naturelle apportée par les vitrines transparentes** donnant sur l'espace public, de limiter ainsi les besoins en éclairage artificiel et d'améliorer le confort visuel des usagers » (CNAC, 4 avril 2019, 3829D) ;
- « Considérant que **le projet permettra une rénovation contemporaine des façades du bâtiment, favorisant une nouvelle identité du site** et de l'aspect visuel de l'espace de stationnement ainsi que l'entretien régulier des parties végétalisées » (CNAC, 4 avril 2019, 3833AS-3833T) ;
- « Considérant que **le projet architectural présente un caractère novateur et contemporain** ; que 2 162 m² de toitures seront végétalisés ; que 576 m² de bassins et fontaines seront aménagés en réutilisant les eaux de pluie » (CNAC, 4 avril 2019, 3841T) ;
- « Considérant que **l'insertion du centre commercial dans le paysage urbain sera renforcée après reconfiguration des accès et des façades côté avenue de l'E*** avec des matériaux et une architecture de qualité** ; que **l'impact visuel des bâtiments sera réduit grâce à l'augmentation de 22%, soit 2 102 m², des zones végétalisées et la plantation de 339 arbres** s'ajoutant aux 411 existants, soit une augmentation de 82 % du nombre d'arbres de haute tige » (CNAC, 18 avril 2019, 3834AS) ;
- « Considérant que le projet **prévoit la réalisation d'un espace végétalisé le long du chemin piétonnier** situé entre la rue de C*** et le magasin ; qu'en complément de l'aménagement paysagé, le pétitionnaire **prévoit la mise en place d'aménagements extérieurs variés en faveur de la biodiversité** » (CNAC, 2 mai 2019, 3863T) ;
- « Considérant que le projet prévoit l'installation de 300 m² de panneaux photovoltaïques en toiture des nouveaux locaux sociaux et **la requalification des 3 façades existantes, pour améliorer la perception visuelle de l'ensemble commercial et la rendre plus homogène** ; que **les espaces en pleine terre non couverts par le projet seront conservés et enrichis de nouvelles plantations, et arborés** » (CNAC, 29 mai 2019, 3884D) ;
- « Considérant que **l'aspect architectural du projet a été particulièrement soigné** ; que **la surface d'espaces paysagers en pleine terre sera de 75 000 m² soit 25 % de la superficie totale du terrain** (298 217m²) ; que **le projet prévoit d'augmenter le nombre d'arbre d'environ 200 unités** pour arriver à un total de 1 124 arbres sur le site ; qu'une certification « BREEAM 2013» niveau « EXCELLENT » minimum est visée pour les surfaces commerciales et de restauration ; que des panneaux photovoltaïques d'une surface de 4 781 m² et de 1 925 m² sont prévus » (CNAC, 29 mai 2019, 3888AS) ;
- « Considérant que, pour limiter l'imperméabilisation des sols, le projet prévoit que 355 places de stationnement seront aménagées en pavés engazonnés ; qu'il est prévu la plantation de 475 arbres de hautes tiges et de 2 600 arbustes ; que **les espaces verts s'étendront sur une surface totale de 21 211 m² dont deux prairies de 7 194 m² et 7 595 m² qu'il conviendra de ne pas imperméabiliser** » (CNAC, 29 mai 2019, 3892T) ;
- « Considérant que le projet prévoit **la plantation de haies en bordure de la route et en entrée du site** ; que **des éléments en matériau composite de bois seront ajoutés sur les façades visibles depuis la RD***** ; que **l'avent de la station sera retraité pour le rendre plus esthétique et que la clôture sera également retraitée** ; que le projet s'inscrit donc de manière satisfaisante dans son environnement » (CNAC, 29 mai 2019, 3893T) ;
- « Considérant que **l'insertion dans l'environnement proche est qualitative, avec un projet s'inspirant de l'architecture traditionnelle locale, dont une toiture à 4 pentes couvertes de tuiles romanes** ; qu'il prévoit la création d'un écran végétal sur le pourtour du site et plus de 2 100 m²

d'espaces verts ; que le projet ne devrait pas générer de nuisances particulières » (CNAC, 13 juin 2019, 3886T) ;

- « Considérant que le projet prévoit une augmentation des aménagements paysagers en pleine terre de 3 600 m² à 6 112 m² ; qu'en outre, **9 154 m² d'espaces verts seront plantés en toiture et notamment 2 888 m² dédiés à la mise en place de jardins familiaux** » (CNAC, 13 juin 2019, 3904AS) ;
- « Considérant que **les trois projets feront preuve d'harmonie architecturale en utilisant des formes sobres et des matériaux identiques pour les façades** ; que le magasin de bricolage et jardinage, de taille bien supérieure, présentera des portions de façades traitées en orange, qui viendront compléter les éléments en bardage bois et parties grises communes aux trois bâtiments ; que de larges baies vitrées seront présentes sur les façades avant des trois projets ; que les aménagements paysagers en pleine terre de l'ensemble commercial représenteront une superficie de 8 707 m², soit 20,7 % de l'emprise foncière ; qu'il est prévu la plantation de 121 arbres de haute tige, en plus des 11 existants ; qu'ainsi 132 arbres agrémenteront le site » (CNAC, 27 juin 2019, 39012T) ;
- « Considérant que **l'insertion paysagère et architecturale, fruit d'un concours d'architecture, sera très qualitative** ; que la végétalisation sera très importante » (CNAC, 4 juillet 2019, 3898T) ;
- « Considérant que **le projet architectural s'inscrit dans la parfaite continuité du bâtiment existant, par création d'une aile de part et d'autre de celui-ci, dans le même style que l'existant avec un soubassement en enduit couleur pierre et bardage bois** ; que par ailleurs, les espaces verts représenteront 7 049 m² soit 25,2 % de la surface totale des parcelles ; que le site bénéficie déjà de plantations sur le parking et à l'entrée, et 8 nouveaux arbres à haute tige seront plantés sur le parking et ses abords pour totaliser 89 arbres à haute tige ; que **le parking sera entouré par des bandes paysagères d'essences locales demandant peu d'entretien** ; qu'**une zone fermée est mise à disposition d'apiculteurs, et que plusieurs ruches sont installées à l'entrée du site** » (CNAC, 18 juillet 2019, 3842T) ;
- « Considérant que **le projet prévoit 7 065 m² de toitures végétalisées qui amélioreront l'isolation thermique et la rétention des eaux pluviales** ; qu'il favorisera les surfaces perméables et semi-perméables et comportera différents espaces verts (jardin de pleine terre d'environ 2 500 m², **une connexion paysagère entre les bâtiments B et C** ; que le projet présente **une architecture qualitative permettant de réhabiliter une friche aujourd'hui très visible depuis la voie publique marquant l'entrée sur le territoire français depuis la Suisse** ; qu'ainsi il participera à la réhabilitation à la fois économique et esthétique du site et plus largement à celle du quartier » (CNAC, 26 septembre 2019, 3958AS) ;
- « Considérant que **le projet a été conçu de manière à ce que l'architecture intérieure soit restituée dans son état initial dans le respect et la mise en valeur du patrimoine historique** ; que **l'insertion architecturale et paysagère est très qualitative** » (CNAC, 10 octobre 2019, 3964D) ;
- « Considérant que **l'environnement du projet est celui correspondant à une zone commerciale sans identité paysagère et architecturale remarquable, pris entre les infrastructures de transport que sont l'A*** la RN*** et la voie ferrée** ; qu'en conséquence, bien que se limitant à reprendre les caractéristiques architecturales du modèle standard de l'enseigne, **l'insertion paysagère et architecturale du projet sera néanmoins améliorée par la démolition du bâtiment existant et la reconstruction d'un nouveau magasin** ; qu'en outre, les périmètres libres de construction seront aménagés en espaces verts, comprenant un panachage d'arbres à hautes tiges, de plantations arbustives basses, en alternance avec des surfaces engazonnées ; que les superficies consacrées aux espaces verts passeront de 587 à 2 395 m² ; que 30 arbres seront plantés » (CNAC, 7 novembre 2019, 3992T) ;
- « Considérant que le projet consiste en un réaménagement intérieur sans consommation d'espace supplémentaire et que **le bâtiment reprend les codes architecturaux de la région, dont la toiture en double pente et à tuiles** » (CNAC, 7 novembre 2019, 3991T) ;
- « Considérant que **le projet étant situé en entrée de ville, aux portes du parc naturel régional du V***, l'insertion architecturale et paysagère a fait l'objet de recommandations de l'architecte conseil de la DDT qui ont été prises en compte dans le nouveau projet** ; qu'il est notamment prévu d'implanter le bâtiment perpendiculairement et en bordure de rue avec création de deux façades vitrées, bardage bois et végétalisation par plantation de 17 arbres de haute tige en plus, soit 35 au total » (CNAC, 3 décembre 2019, 4016T).

Le juge administratif a retenu la même approche, considérant :

- qu'« Il ressort des pièces du dossier que **le projet est situé dans un environnement hétérogène ne présentant pas d'intérêt particulier, excepté un monument inscrit au titre des monuments historiques, le Manoir des B*****. L'architecte des bâtiments de France (ABF) a émis, le 17 janvier 2017, un avis favorable assorti de prescriptions lesquelles, comme l'indique la DDTM, ont été respectées par le projet. **L'utilisation du bois pour la charpente des toitures et le bardage ainsi que d'un enduit blanc fait référence à l'architecture locale. Si les requérantes déplorent l'absence de cohérence entre les bâtiments de l'ensemble commercial, cette composition architecturale permet d'atténuer l'effet masse du bâtiment.** »⁴⁴ ;
- « Contrairement à ce que soutiennent les sociétés requérantes, **il ressort des pièces du dossier, et notamment du dossier de demande d'autorisation commerciale, que l'architecture du magasin a été étudiée afin de tenir compte des caractéristiques des constructions locales. Il est également prévu de conserver les éléments caractéristiques du patrimoine local, tel le pigeonnier qui sera entièrement rénové, intégré à l'espace public et affecté à des activités touristiques.** Ainsi, le projet permet l'insertion de la construction dans le paysage environnant. »⁴⁵

Le juge administratif rappelle **la nécessité de tempérer les exigences au regard de la qualité en matière d'insertion architecturale et paysagère** du site d'implantation :

« **Si l'insertion dans le paysage urbain est moyenne, les alentours du projet n'ont rien de remarquable.** »⁴⁶

« **S'il est exact que les solutions architecturales envisagées pour l'insertion paysagère du bâtiment restent classiques**, celui-ci consistant pour l'essentiel en une construction rectangulaire de 8 mètres de hauteur avec bardage métallique vertical de couleur beige et toiture terrasse, il ressort des pièces du dossier que **les couleurs seront en harmonie avec celles des constructions alentours, que le projet, habillé d'un auvent en demi-lune qui rompt la monotonie de la façade, se substituera à un ensemble de bâtiments dispersés, vieilli et peu esthétique**, et qu'il augmentera la superficie des espaces verts du terrain d'assiette de 17,4% en la portant à 5 750 mètres carrés. Enfin, il accroîtra de 54 à 127 le nombre d'arbres plantés sur le terrain d'assiette, dont 109 de haute tige. Par suite, le moyen tiré de ce que **les dispositions prises pour assurer une bonne insertion architecturale du projet seraient insuffisantes doit être écarté.** »⁴⁷

« Si les sociétés requérantes soutiennent que l'architecture du bâtiment est standardisée, cette circonstance est, en tout état de cause, sans incidence sur l'objectif d'insertion du projet dans le paysage dès lors que le site dans lequel il est destiné à être implanté, **situé dans une zone comprenant déjà de nombreux commerces, ne présente pas d'enjeux environnementaux ou architecturaux** ».⁴⁸

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

- « Considérant que **le projet n'améliore pas l'insertion paysagère du bâtiment actuel, se limitant à harmoniser l'extension avec les caractéristiques du bâtiment préexistant**; que seules des plates-bandes arbustives sont ajoutées sur l'aire de stationnement dans le cadre de l'extension » (CNAC, 10 janvier 2019, 3756T);
- « Considérant que si le projet prévoit l'extension de l'hypermarché, sa rénovation et sa modernisation, **l'insertion paysagère du site ne sera que peu améliorée, notamment du fait de l'augmentation de la taille des enseignes, de la couleur rouge vif du drive et de la faiblesse des plantations en limite sud de la parcelle** » (CNAC, 10 janvier 2019, 3778T);
- « Considérant qu'il ne traduit, **par le simple recours au modèle architectural type de la marque**, aucun effort particulier d'insertion dans son environnement **s'agissant, en l'espèce, d'un site avoisinant un ensemble commercial dont le design est notable** » (CNAC, 24 janvier 2019, 3775T);
- « Considérant enfin que le pétitionnaire va procéder à la démolition de l'immeuble commercial existant qui comporte un toit à plusieurs pentes, constitué de matériaux similaires à ceux utilisés pour les habitations individuelles environnantes; que malgré l'implantation d'un bâtiment voisin en toit terrasse, **l'environnement du projet présente les caractéristiques architecturales homogènes des communes bretonnes de ce secteur; que le projet architectural du pétitionnaire ne présente aucune de ces caractéristiques de l'environnement local** » (CNAC, 21 février 2019, 3822T);

⁴⁴ CAA Nantes, 11 janvier 2019, n° 17NT03049.

⁴⁵ CAA Bordeaux, 6 juin 2019, n° 17BX02031-17BX02465-17BX02466-17BX02467.

⁴⁶ CAA Nantes, 8 mars 2019, n° 18MA03178-18MA03106.

⁴⁷ CAA Bordeaux, 28 mars 2019, n° 17BX00876.

⁴⁸ CAA Douai, 9 juillet 2019, n° 17DA01923.

- « Considérant qu'au-delà de la plantation de quelques arbres, rien n'est prévu concernant une éventuelle réduction de l'imperméabilisation des sols du site d'implantation ; que le projet ne prévoit pas non plus d'amélioration de l'insertion paysagère et architecturale des bâtiments, se limitant à les recouvrir d'une « nouvelle peau » de couleur bleu soutenu, spécifique de l'enseigne et qui tranche de manière sensible avec son environnement ; que l'architecture même du bâtiment ne permettra pas de moderniser la zone commerciale dans laquelle il s'implante » (CNAC, 7 mars 2019, 3801T) ;
- « 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, en bordure de la rocade Est de L*** » (CNAC, 7 mars 2019, 3816AS-3816T) ;
- « Considérant que l'insertion architecturale du projet, du fait du choix de l'enseigne de recourir à son modèle architectural standard en se limitant à varier les parements de façade ne peut pas être considérée comme tenant compte de l'environnement spécifique du projet situé sur l'île de S*** ; que cette standardisation du projet et l'insuffisance de prise en compte des caractéristiques naturelles de son environnement ne peuvent donc être considérées comme répondant à l'impératif légal d'insertion paysagère et architecturale, édicté à l'article L.752-6 du code de commerce » (CNAC, 4 avril 2019, 3828T) ;
- « Considérant que le projet prend place sur une prairie constituant une dernière respiration naturelle, visible à l'intérieur d'un vaste agglomérat de bâtiments commerciaux de qualité variable où l'automobile est le principal moyen de déplacement ; que la réalisation du projet entraînera l'imperméabilisation de parcelles entièrement naturelles et végétalisées et le déboisement d'un bouquet d'arbres ; qu'enfin le projet ne présente pas de caractéristiques architecturales de nature à améliorer la qualité urbaine du secteur, dédié uniquement au commerce » (CNAC, 4 avril 2019, 3832D) ;
- « Considérant que le projet architectural ne traduit aucun effort concernant l'insertion du bâtiment dans son environnement alors même qu'il sera en bordure d'une route départementale, en entrée de ville ; que la végétalisation limitée à 505 m² de la surface du site d'implantation du projet est insuffisante » (CNAC, 4 avril 2019, 3835D) ;
- « Considérant que l'insertion paysagère et architecturale très travaillée, sera néanmoins massive et agira visuellement comme une balise sur le territoire du fait de son isolement au sein de zones dédiées à des activités agricoles » (CNAC, 29 mai 2019, 3887AS) ;
- « Considérant enfin que l'insertion paysagère et la qualité architecturale du projet ne sont pas satisfaisantes avec l'implantation prévue de lisses en béton fibré vertical, visibles sur la façade du bâtiment et qui se démarquent de l'environnement immédiat du projet situé au cœur de terres agricoles » (CNAC, 13 juin 2019, 3902T) ;
- « Considérant que l'imperméabilisation du site d'implantation du projet n'est pas améliorée ; qu'en effet, la surface des espaces verts, déjà très limitée, sera encore réduite de 329 m² pour être portée à 3 281 m², soit moins de 10 % de la surface de l'emprise foncière ; que l'insertion architecturale et paysagère est peu qualitative avec un bâtiment de type « boîte à chaussure » de couleur vive, qui dénote avec le paysage environnant ; que l'ensemble est disproportionné par rapport à son environnement proche, constitué de maisons individuelles et de surfaces agricoles » (CNAC, 18 juillet 2019, 3936T) ;
- « Considérant que si le projet prévoit la plantation de 29 arbres de haute-tige, 21 d'entre eux viendront remplacer les arbres existants laissés à l'abandon ; que la pérennité de ces nouveaux spécimens n'est pas garantie compte tenu de l'absence d'entretien de la végétalisation existante ; que l'insertion paysagère du projet pourrait être améliorée avec l'ajout d'un écran végétal masquant la vue du bâtiment depuis la RD*** » (CNAC, 12 septembre 2019, 3943T) ;
- « Considérant que le terrain sera presque entièrement imperméabilisé ; que les espaces verts ne représenteront que 3,7 % du terrain d'assiette et que seuls 9 arbres de haute tige seront plantés ; que le bâtiment conservera son aspect « boîte » ; qu'en effet, l'architecture ne fera pas l'objet d'améliorations importantes par rapport à sa configuration générale initiale ; que le projet ne répond donc pas à la nécessité d'améliorer son insertion architecturale et paysagère » (CNAC, 26 septembre 2019, 3956T) ;
- « Considérant que si des mesures en matière de développement durable ont été mises en place au sein de l'ensemble commercial et seraient améliorées par le projet, et que l'insertion paysagère a été retravaillée, des efforts supplémentaires d'intégration dans le paysage auraient dû être envisagés, notamment au regard de l'implantation du site en entrée de ville et de sa proximité

avec le canal latéral de la G* ; que la pérennité des aménagements paysagers ne semble pas garantie »** (CNAC, 21 novembre 2019, 4007T).

La cour administrative d'appel de Bordeaux a également considéré qu'« Il ressort des pièces du dossier que **les quatre bâtiments à construire seront composés d'un socle en métal au ton sombre et d'un second bandeau en métal plein, traité laqué**. Au vu de ces éléments et alors que le site est situé en entrée de ville, la Commission nationale d'aménagement commercial a pu sans commettre d'erreur d'appréciation relever que **l'architecture est " massive " et ne présente aucune caractéristique propre à la région.** »⁴⁹

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

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

- « Considérant que, **malgré l'ajout d'un écran végétal masquant partiellement l'arrière du bâtiment, il ne réduit pas les nuisances visuelles alors même qu'il se situe à proximité d'habitations** ; qu'enfin, la plantation de 37 arbres est trop faible pour pouvoir être considérée comme réalisant une véritable intégration paysagère de ce projet » (CNAC, 21 février 2019, 3798T) ;
- « Considérant que l'insertion architecturale et paysagère du projet sera qualitative ; que le projet prévoit des toitures végétalisées d'une surface totale de 1 099 m² **ainsi qu'un rideau végétal situé à l'arrière de l'ilot pour réduire l'impact visuel du projet depuis la Roseraie** ; que 114 arbres seront plantés » (CNAC, 13 juin 2019, 3906T) ;
- « Considérant qu'en outre, étant située en centre-ville, en pied d'immeubles, **des efforts ont été faits pour réduire les nuisances que le projet est susceptible de générer pour les riverains par, notamment, l'installation d'équipements acoustiques performants, l'extinction des éclairages de la surface de vente, le choix de couleurs sobres pour le magasin** » (CNAC, 7 novembre 2019, 3996T) ;
- « Considérant qu'il ressort du dossier que **des habitations existantes vont se retrouver enclavées entre l'aire de décharge du magasin « I*** » et l'arrière du magasin « B*** »** ; que **les nuisances sonores dues aux opérations de livraison et les nuisances visuelles dues au bardage inesthétique à l'arrière du bâtiment, vis à vis des riverains, doivent être traitées dans le cadre de ce projet par la mise en place de dispositifs permettant de les corriger** ; qu'en l'état du dossier de tels dispositifs ne sont pas mentionnés, ne permettant pas à la commission de vérifier que ces nuisances seront correctement compensées » (CNAC, 7 novembre 2019, 3993T) ;
- « Considérant que des efforts ont été faits pour réduire les nuisances que l'ensemble commercial aurait été susceptible de générer pour son voisinage, notamment : **équipements acoustiques performants, extinction des éclairages de la surface de vente, stockage des déchets dans un local fermé et ventilé** » (CNAC, 19 décembre 2019, 3994T).

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

- « Considérant que l'extension de la galerie marchande s'effectuera sur des surfaces déjà imperméabilisées ; que **la surface des prairies gérée par des conventions de compensation portera sur 7,3 ha au lieu de 6 ha ; que cette superficie représente plus de deux fois celle des terres imperméabilisées par le projet** ; que le nombre des places de stationnement perméables passera de 30 à 87 pour le centre commercial et de 53 à 369 pour le magasin L*** » (CNAC, 7 février 2019, 3772T-3773T) ;
- « Considérant que **l'opération envisagée altérera le site d'implantation qui constitue, comme l'a relevé le Conseil d'Etat, un habitat pour plus d'une dizaine d'espèces protégées** ; que bien que **des mesures compensatoires soient prévues en partenariat avec la filiale « BIODIVERSITÉ » de la Caisse des Dépôts et des Consignations, le dossier de demande ne permet pas de rendre compte de l'évolution de ces espèces sur le site depuis la réalisation de la précédente étude d'impact sur l'environnement et le précédent examen du projet par la CNAC** ; que **le caractère suffisant des mesures compensatoires n'est pas suffisamment démontré** » (CNAC, 2 mai 2019, 3864D) ;
- « Considérant que 82 places de parking sur les 349 créées, seront réalisées en revêtement perméable ; que **la restauration de deux zones humides, la plantation de haies et la création d'une mare de 200 m² sont projetées afin de limiter l'imperméabilisation des sols** » (CNAC, 13 juin 2019, 3908T) ;

⁴⁹ CAA Bordeaux, 27 juin 2019, n° 17BX03232.

- « Considérant que le projet s'implante sur un terrain non artificialisé **avec un reste de structure bocagère et la présence de milieux humides abritant des reptiles, amphibiens et espèces d'oiseaux protégées** ; que cet habitat écologique sera détruit par le projet qui, en outre, sera fortement consommateur d'espaces » (CNAC, 7 novembre 2019, 3986T) ;
- « Considérant que le site du projet **fait partie de plusieurs périmètres de protection des écosystèmes (zone spéciale de conservation, trame verte, périmètre d'une ZNIEFF de type II, etc..) ; que la réalisation du projet risque d'aggraver l'état de ces espaces naturels, aujourd'hui déjà dégradés** ; que tout au moins, elle ne participera pas à les remettre en état » (CNAC, 7 novembre 2019, 3988T) ;

Le juge administratif a considéré, concernant l'extension de près de 29 000 m² d'un ensemble commercial, que l'**« extension du magasin L***, qui comporte des toitures entièrement végétalisées, conduit, en incluant les parkings, à l'imperméabilisation d'une parcelle de 34 642 m² à l'état naturel. Mais, le projet prévoit un recalibrage des buses et des dispositifs de gestion des eaux pluviales, l'acquisition d'une parcelle de 7 700 m² qui sera plantée de vergers et de haies ainsi que, par compensation, la signature de deux conventions avec des éleveurs pour la mise à disposition d'un total de 86 700 m² de prairies.** Par suite, c'est à tort que la CNAC a estimé que le projet est de nature à compromettre l'objectif de développement durable. »⁵⁰

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**

La CNAC relève les effets positifs en matière d'accessibilité et de proximité de l'offre par rapport aux lieux de vie, notamment lorsqu'ils permettent de limiter l'évasion commerciale vers d'autres pôles commerciaux et limitent les déplacements :

- « Considérant que le projet multipliera et diversifiera l'offre proposée aux habitants du quartier prioritaire de la « C*** » et du quartier de « B*** », situés à proximité immédiate du projet ; que les galeries marchandes et les abords du parc de stationnement seront rénovés, avec notamment la création d'aires de repos et d'aires de jeux sur le parvis, afin d'améliorer le confort de la clientèle » (CNAC, 24 janvier 2019, 3783T) ;
- « Considérant que l'offre du magasin « L*** » se veut complémentaire avec celle du centre-ville proche et vise à maintenir les achats sur place des nouveaux arrivants ; qu'il viendra limiter les déplacements routiers dans un secteur en pleine mutation et renforcera l'attractivité du tissu économique et commercial de C*** » (CNAC, 21 février 2019, 3785T) ;
- « Considérant que la création d'un « drive » dans ce secteur, en bordure de voies de circulation permettant un accès aisément, augmentera également le confort d'achat des usagers des axes alentours qui pourront bénéficier de ce service, en particulier dans le cadre de leur trajet domicile-travail » (CNAC, 21 février 2019, 3788D) ;
- « Considérant que le projet permettra ainsi la modernisation d'un commerce déjà existant et que la nouvelle implantation se situera à proximité immédiate de zones d'habitations, dont un quartier prioritaire de la politique de la ville » (CNAC, 7 mars 2019, 3812T) ;
- « Considérant que le projet vise à proposer de nouvelles offres de produits aux clients qui ont l'habitude de venir sur le site, à favoriser un accès piéton plus facile et sécurisé en lien avec des aménités urbaines et des lieux de rencontre ; qu'il a enfin pour objet d'apporter une offre plus diversifiée que l'existante pour faire face à une demande croissante » (CNAC, 4 avril 2019, 3833AS-3833T) ;
- « Considérant que le futur « drive » s'inscrit dans les nouvelles habitudes de consommation et répond à la demande des consommateurs locaux » (CNAC, 2 mai 2019, 3863T) ;

⁵⁰ CAA Nancy, 13 juin 2019, n° 18LY00287-18LY00290.

- « Considérant que le concept de drive a pour vocation de répondre aux besoins de la clientèle pour les « courses corvées » ; que l'achat des produits lourds ou encombrants est présenté comme complémentaire aux modes d'achats traditionnels des commerces de détails alimentaires ou spécialisés ; qu'aussi, en étant proche d'un axe autoroutier et en bénéficiant d'une desserte facilitée, le projet permet au consommateur de s'arrêter sur le parcours qu'il emprunte déjà, plutôt que de se déplacer plus loin pour rejoindre ce type de service ; que ce projet est, par suite, de nature à contribuer au confort de la clientèle et à limiter les déplacements de celle-ci » (CNAC, 18 juillet 2019, 3934T).

La Cour de Nantes a suivi la même approche en considérant que « le projet, implanté au sein d'une zone commerciale qu'il a vocation à redynamiser et situé à 500 et 750 mètres des habitations les plus proches, présente, contrairement à ce que soutient la requérante, une proximité suffisante par rapport aux lieux de vie. »⁵¹

- **La modernisation des équipements commerciaux existants**

Les commissions d'aménagement commercial examinent également les effets des projets en ce qu'ils contribuent à revitaliser le tissu commercial par la modernisation des équipements commerciaux existants, par la mixité des usages ou l'adaptation aux nouvelles habitudes de consommation. La 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.

La CNAC a ainsi considéré favorablement les projets suivants :

- « Considérant que le projet vise notamment à diversifier et approfondir l'offre commerciale du centre qui s'est banalisée au cours du temps et a vu sa fréquentation baisser ; que le traitement architectural aura pour but de faire du centre un lieu agréable, convivial et lumineux, avec un design innovant et des matériaux nobles ; que l'extension permettra également de renforcer l'offre et le confort d'achat en direction des familles, avec la présence d'un mur d'escalade, d'une salle de trampoline et d'un espace de jeux élargi, ainsi que des animations » (CNAC, 18 avril 2019, 3834AS) ;
- « Considérant que le projet s'inscrit dans une optique de rééquilibrage du commerce sur cette partie du département de l'H*** et d'amélioration de la qualité de l'offre proposée aux consommateurs ; qu'il permettra de freiner l'évasion commerciale de la zone vers M*** ou A*** et que sa réalisation favorisera l'animation du secteur ; que le magasin est implanté sur le même site depuis de très nombreuses années et s'inscrit dans les usages du quartier » (CNAC, 29 mai 2019, 3893T) ;
- « Considérant qu'un « book partenaires » répertoriant les intentions d'installation d'une centaine d'enseignes a été joint ; que le projet permettra de diversifier les usages dans la gare, prévoyant notamment des espaces de co-working, une salle de sport, une piste de trail, des terrains de sport outdoor en terrasse, une salle de concert-événementielle, un espace dédié aux associations de quartier ; que le projet vise plus globalement à convertir la gare en un lieu de mixité d'usages pour y constituer, au-delà de la fonction intermodale, un lieu de vie dans une logique de diversification de ses fonctions en associant sport, culture, commerce, services, espaces de travail ; que la mixité d'usages sera un attrait complémentaire majeur pour les consommateurs » (CNAC, 10 octobre 2019, 3964D) ;
- « Considérant qu'après réalisation du projet, le magasin proposera un cadre plus qualitatif au niveau architectural, amélioré avec en extérieur des façades plus esthétiques et un parc de stationnement refait et à l'écart de zones de livraison, et en intérieur avec une surface plus grande, plus confortable et plus pratique, des locaux mieux isolés et éclairés, des zones de présentation des produits plus aérées et de meilleures mises en situation, une offre améliorée des gammes de produits ainsi qu'une accessibilité renforcée pour les personnes en situation de handicap ; que par ailleurs il prévoit notamment la création d'une serre froide de grande dimension avec une partie opaque et une partie sous auvent dans la pépinière, ce qui permettra la conservation des végétaux ; qu'ainsi, le projet est satisfaisant en matière de protection des consommateurs » (CNAC, 3 décembre 2019, 3990D).

⁵¹ CAA Nantes, 18 juin 2019, n° 18NT02210.

- La variété de l'offre

La CNAC encourage également les projets développant les circuits courts et productions locales, ainsi que ceux proposant des services novateurs. Elle apprécie également les actions des porteurs de projets conduisant à soutenir activement les associations et manifestations locales ou à s'associer aux commerçants locaux :

- « Considérant que **l'assortiment du magasin sera à 70 % composé de produits d'origine française**; que le confort d'achat de la clientèle sera pris en compte notamment par la largeur des allées et la clarté intérieure du magasin »(CNAC, 21 février 2019, 3791T) ;
- « Considérant que la population de la zone de chalandise a connu une progression importante entre 1999 et 2015 (+ 23,5 %), et que la capacité d'accueil approche les 143 000 touristes en période estivale, ces derniers apportant 80 % des recettes totales réalisées à l'année ; que **l'extension de la surface de vente permettra de réaménager le magasin et de développer deux univers spécifiques à forte demande : les produits de producteurs locaux et les produits bio, permettant de satisfaire les besoins de la population nouvelle implantée à proximité (écoquartier) et des touristes en période estivale** »(CNAC, 7 mars 2019, 3804T) ;
- « Considérant que cet agrandissement **permettra une augmentation principalement de l'offre en produits locaux et bio** »(CNAC, 29 mai 2019, 38084D) ;
- « Considérant que **le projet, en introduisant une nouvelle enseigne dans la zone de chalandise, contribue à la diversification de l'offre** ; qu'il ne paraît pas constituer un risque pour la préservation des équilibres commerciaux du secteur »(CNAC, 29 mai 2019, 3894D) ;
- « Considérant que le projet commercial a vocation à répondre aux besoins quotidiens des nouveaux arrivants du quartier; que **de nombreux services seront proposés tels une conciergerie de quartier, un point Poste, une cité du bien-être ; que des potagers permettront de renforcer la production locale** »(CNAC, 4 juillet 2019, 3898T) ;
- « Considérant que le « S*** » de P*** **travaille déjà avec environ 150 producteurs locaux** de S*** et de H*** ; que **ces partenariats seront reconduits** »(CNAC, 12 septembre 2019, 3946T) ;
- « Considérant que le projet permettra de répondre aux attentes de la clientèle qui gagnera en confort d'utilisation du magasin ; **qu'une offre plus étendue pourra lui être proposée, notamment dans les domaines du « Bio » et de la diététique ; que le pétitionnaire fournit au dossier une liste de 20 producteurs locaux qui travaillent avec le magasin** »(CNAC, 7 novembre 2019, 3991T).

La Cour de Nantes a également considéré que « contrairement à ce qui est soutenu par les requérantes, le dossier de demande d'autorisation d'exploitation commerciale présenté par la pétitionnaire évoque, pour le choix des enseignes, **une volonté de complémentarité par rapport aux enseignes déjà présentes dans le centre-ville, qui se traduit par la mise en place d'un organe de concertation** auquel participent la commune de D*** et la communauté urbaine de D***, initiatrices de l'opération d'aménagement réalisée par la société V***. Ainsi, le projet en litige contribue à la variété de l'offre, conformément au critère énoncé au c) du 3° du I de l'article L. 752-6 du code de commerce. **La seule circonstance que le dossier ne comporte pas de précision relative à la valorisation de filières de production locale ne suffit pas à faire regarder le projet comme insatisfaisant au regard de ce critère.** »⁵²

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

- « Considérant enfin **qu'il n'est pas justifié que les filières de productions locales en matière de mode ou de produits de luxe pourront bénéficier de la réalisation de ce projet** »(CNAC, 2 mai 2019, 3864D) ;
- « Considérant que le porteur de projet n'évoque aucune disposition particulière en matière de confort d'achat pour la clientèle ; qu'enfin, **il ne donne aucun élément d'information concernant la contribution du projet au développement de concepts novateurs ou à la valorisation de filières de production locales puisqu'il est mentionné qu'il appartiendra à chaque enseigne d'établir des partenariats avec son environnement** »(CNAC, 26 septembre 2019, 3955D).

- **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.

⁵² CAA Douai, 6 juin 2019, n° 18DA01036.

La CNAC a ainsi été conduite à résérer une suite défavorable aux projets suivants :

- « Considérant que le site d'implantation **est concerné par le programme d'actions de prévention des inondations du fleuve « G*** » et soumis à un risque d'inondation** ; qu'il en résulte un risque pour la sécurité des consommateurs et des employés sur ce site » (CNAC, 7 février 2019, 3778T) ;
- « Considérant bien que disposant sur ce site d'espaces largement supérieurs à ceux dédiés à la vente de ses produits, l'enseigne ne propose pas d'aménagements particuliers de ses livraisons, ni en taille des véhicules utilisés, ni en déchargement et en entreposage des colis et des palettes, qui pourraient atténuer les ralentissements générés au moment des livraisons pour le flux des véhicules circulant sur cette voie, **et réduire les risques pour la sécurité des piétons contraints de se frayer un passage au milieu des opérations de livraison** » (CNAC, 21 février 2019, 3786D) ;
- « Considérant que le projet est imprécis concernant la protection des consommateurs ; que **les pièces versées au dossier semblent en effet mettre en évidence un risque de conflits d'usages en entrée/sortie du site ainsi que pour la circulation sur le site lui-même** ; que par ailleurs, **le dossier du pétitionnaire n'est pas suffisamment précis concernant les risques auxquels ils pourraient être exposés, les indications données sur ce point dans la liste des risques et dans l'addendum étant contradictoires** » (CNAC, 2 mai 2019, 3853T) ;
- « Considérant que, par ailleurs, **le pétitionnaire ne s'explique pas sur les modalités de l'évacuation de la clientèle en cas de montée des eaux** ; qu'ainsi le projet ne répond pas de manière satisfaisante au critère de la sécurité des consommateurs » (CNAC, 27 juin 2019, 3927T) ;
- « Considérant que le projet est situé dans une zone couverte par le PPRI comportant un risque d'inondation et que **le dossier de demande du pétitionnaire ne mentionne pas les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde prévues pour assurer la sécurité des consommateurs** » (CNAC, 4 juillet 2019, 3200TR) ;
- « Considérant que le projet consiste notamment à créer des parkings enterrés à environ – 3 m sous le niveau du terrain naturel et à les utiliser aux fins de bassin de rétention ; que le fonctionnement de ce « bassin-parking » verrait son utilité essentiellement justifié pour répondre aux situations de crues fortes, dont celle d'occurrence centennale ; qu'ainsi, on note que 222 places de parkings seraient totalement submergées lors de fortes crues notamment en cas de cinétique rapide ; que **le choix d'un tel procédé n'est pas satisfaisant alors que le réseau viaire environnant connaît déjà une saturation et que les travaux d'aménagement de ce réseau, nécessaires pour permettre un accès plus satisfaisant au projet n'ont pas débuté, ce qui pourrait fortement aggraver les conditions d'une éventuelle évacuation d'urgence de la clientèle** ; que la direction départementale des territoires et de la mer confirme bien, qu'en l'état, **ce type de projet est totalement incompatible avec l'ensemble de la doctrine risque, dont le principe fondamental reste la non aggravation de la vulnérabilité des biens et des personnes** » (CNAC, 4 juillet 2019, 3922T) ;
- « Considérant que l'extension prévue est située sur une zone inondable, zone 0 (orange) du PPRNPI de l'agglomération c*** ; que **le dossier du pétitionnaire n'explique pas en détail les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde prévues au titre de la sécurité des consommateurs** ; que la commission n'est par suite pas en mesure d'apprécier sa conformité aux impératifs de protection des consommateurs » (CNAC, 4 juillet 2019, 3931D) ;
- « Considérant que le projet est situé en zone inondable ; qu'une crue centennale a concerné ce site en 1952 ; que si le PLU a fixé la côte de plancher à 37 m, l'analyse de la direction départementale des territoires des L*** conclut néanmoins à l'impossibilité d'exclure tout risque d'inondation ; qu'**au-delà du bâtiment lui-même, sont également affectés par ce risque les parkings et les voies d'accès situées en contrebas de la surface d'implantation des bâtiments** ; que le projet ne peut donc pas être considéré comme présentant des garanties de sécurité suffisantes pour les consommateurs » (CNAC, 18 juillet 2019, 3935T) ;
- « Considérant qu'**un ouvrage et une installation classée, présents aux abords du site, sont susceptibles de créer un risque pour la sécurité des consommateurs ; que les mesures permettant de pallier ces risques ne sont pas clairement justifiées par le dossier de demande** du pétitionnaire, ne permettant pas d'apprécier si la sécurité des consommateurs a suffisamment été prise en compte » (CNAC, 26 septembre 2019, 3962T) ;
- « Considérant enfin que **le terrain d'implantation du projet est situé en zone d'aléa fort et très fort au risque d'inondation** du Plan de prévention du risque inondation de la ville de N***, entré en vigueur en 2012 et modifié en 2014 ; que **si des mesures ont été prises pour surélever la surface de vente, le parc de stationnement construit sous le supermarché sera situé dans la zone à**

risque ; qu'ainsi ce projet n'apporte pas toutes les garanties pour assurer la sécurité des consommateurs »(CNAC, 7 novembre 2019, 3965T) ;

- « Considérant que **la nappe phréatique de la C***, masse d'eau classée stratégique, car elle constitue l'unique source d'alimentation en eau des habitants du secteur, passe sous le site d'implantation du projet** ; que la réalisation de l'ensemble des 73 places de stationnement en pavé écovégétal présente par suite un risque fort d'infiltration des rejets polluants des véhicules stationnant sur ce parking, et donc de pollution de la nappe phréatique ; que le projet doit être réaménagé pour tenir compte de cette particularité locale »(CNAC, 7 novembre 2019, 3988T).

Elle tient compte des mesures adoptées par les porteurs de projets pour prévenir ces risques ou de l'évolution de l'estimation des risques :

- « Considérant que, si le terrain est situé en zone bleue du PPRI, l'extension est cependant réalisée dans le bâti existant ; que le risque d'inondation du supermarché a été précisément étudié et toutes les mesures de prévention ont été prises pour amoindrir les risques »(CNAC, 7 mars 2019, 3804T) ;
- « Considérant que **le projet n'est plus situé dans une zone inondable**, la modification n° 2 du PPRI de la basse vallée de la S***, classant la parcelle du projet hors zone de risque inondable »(CNAC, 4 juillet 2019, 3920T) ;
- « Considérant que, si la commune d'A***, sur laquelle se situe le projet, est située dans le bassin d'Arcachon, un territoire à risque important d'inondation (TRI), **le site du projet est selon le PPRI approuvé le 19 avril 2019, éloigné des zones à risques de submersion** »(CNAC, 26 septembre 2019, 3957T) ;
- « Considérant que la gare du N*** est **un site stratégique qui nécessite d'importants moyens pour en assurer la sécurité** ; que la sécurité des consommateurs sera significativement améliorée ; que **le détail des moyens humains et techniques sont conséquents avec notamment le déploiement d'importants moyens humains associant différentes unités, l'installation d'un dispositif de vidéosurveillance, un contrôle de tous les accès y compris espaces publics en toiture** ; qu'à ce titre le projet a reçu **un avis favorable de la sous-commission pour la sécurité publique suite à une étude de sûreté et de sécurité publique** »(CNAC, 10 octobre 2019, 3964D) ;
- « Considérant que **le projet sera rendu compatible avec le PPRI** du V*** opposable, approuvé le 4 avril 2014 ; que ce plan de prévention indique que la commune de M*** est située en partie dans le lit majeur du V*** ; que le site des travaux est soumis à deux aléas identifiés au plan de prévention que sont la zone urbaine inondable par un aléa fort, sur la partie bâtie existante, et la zone urbaine inondable par un aléa modéré, sur la plus grande partie de l'unité foncière, qui accueillera le nouveau magasin ; que le niveau du plancher bas de la surface commerciale sera calé à la cote minimale de 30,00 m NGF, alors que l'altimétrie du terrain naturel est comprise entre 29,18 m et 29,37 m NGF (cote PHE + 30 cm) conformément aux préconisations du règlement du PPRI ; que le projet permettra la modernisation d'un magasin, l'élargissement des allées **ainsi que la soustraction de la surface de vente existante à l'aléa fort du risque d'inondation qui couvre la moitié nord du magasin actuel permettant ainsi de garantir la correcte application du critère de la protection des consommateurs** »(CNAC, 7 novembre 2019, 3992T).

La CAA de Bordeaux a estimé, concernant la prise en compte du risque d'inondation qu'« en premier lieu, il ressort des pièces du dossier, **qu'afin de parer au risque d'inondation auquel est exposé le projet du fait de sa situation à proximité de la G***, la société M*** a fait réaliser par la société A*** une étude hydraulique, dont elle a pris en compte les conclusions en prévoyant la mise en place** d'un mur de 2 mètres de hauteur sur 70 mètres de long en limite Sud de propriété, la réalisation d'un merlon de terre de 60 centimètres de hauteur sur 35 mètres de long sur la limite de propriété Nord-Ouest et l'installation d'une clôture ajourée ou semi-ajourée permettant l'écoulement des eaux de 1,8 mètre de hauteur sur la limite Est du terrain. Par ailleurs, la création d'emplacements supplémentaires de stationnement prévue n'aura pas pour effet d'accroître la superficie de sol imperméabilisée. En deuxième lieu, la direction départementale des territoires, en tenant compte de la nouvelle cartographie de l'aléa inondation réalisée en vue de la révision du plan de prévention des risques d'inondation, lequel n'a été approuvé qu'après la délivrance du permis en litige, avait émis un avis favorable assorti de réserves sur le projet dans le cadre de l'instruction du permis de construire, **la société M*** a transmis cet avis à la CNAC avant qu'elle ne statue, et les réserves ont été reprises à titre de prescriptions dans l'arrêté attaqué**. En troisième lieu, le rapport d'instruction de la CNAC mentionne l'existence de ce risque et le classement du terrain d'assiette du projet au plan de prévention des risques naturels d'inondation et atteste ainsi que la commission l'a pris en considération, même si elle ne l'a pas expressément mentionné dans la motivation de son avis. Les moyens tirés de ce que le projet accroît la sensibilité de la zone au risque

d'inondation et de ce que le pétitionnaire et la CNAC n'auraient pas pris ce risque en considération doivent donc être écartés. »⁵³

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 ressort⁵⁴, 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.

- **Eléments statistiques**

En 2019, 90 avis et décisions de la CNAC sur 240 ont été déférés à la juridiction administrative, soit 37,5%. Pour mémoire :

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

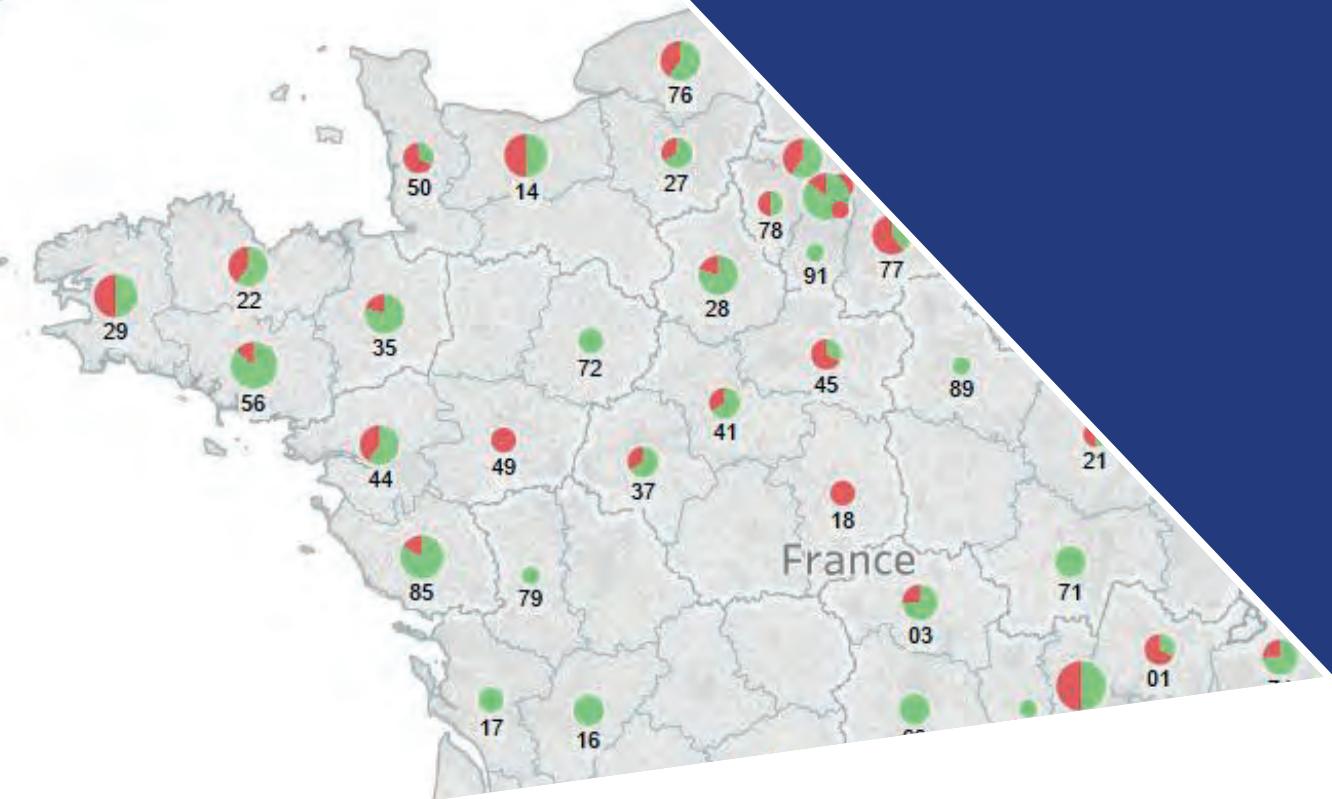
Par ailleurs, en 2019, la juridiction administrative s'est prononcée au fond sur 108 avis et décisions de la CNAC rendues au titre des années précédentes. Elle en a annulé 32 et confirmé 76 :

	Confirmation par le juge administratif	Annulation par le juge administratif	TOTAL
Autorisations/avis favorables délivrés par la CNAC	71	13	84
Refus/avis défavorables délivrés par la CNAC	5	19	24
TOTAL	76	32	108

Le taux de confirmation des avis/décisions de la CNAC est de 70 % en 2019 (76 avis/décisions sur 108). Plus précisément, le juge administratif a confirmé 85 % des autorisations/avis favorables de la CNAC et annulé 79 % des refus.

⁵³ CAA Bordeaux, 28 mars 2019, n° 17BX00876.

⁵⁴ Il existe 8 cours administratives d'appel : Bordeaux, Douai, Lyon, Marseille, Nancy, Nantes, Paris ou Versailles qui examinent les recours situés dans leur ressort.



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). Cette source administrative est gérée par la Direction Générale des Entreprises.

La base de gestion 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, en tenant compte de l'existant. Tout projet de création ou d'extension d'un ou plusieurs commerces de détail (ensemble commercial) d'une surface de vente d'au moins 1000 m² est soumis à autorisation d'exploitation commerciale. A titre expérimental, pour une durée de 3 ans à compter du 1^{er} janvier 2018, ce seuil de surface de vente a été ramené à 400 m² pour Paris.

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

I. L'activité des CDAC en 2019

1. Une baisse du nombre de projets examinés par les CDAC entre 2018 et 2019, mais une augmentation de la surface moyenne demandée

En ce qui concerne l'activité des commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC), il peut être observé entre 2018 et 2019 :

- Une baisse du nombre de dossiers examinés de 8% (839 en 2019 contre 910 en 2018)
- Une surface totale de vente examinée stable (1 652 020m² en 2019 contre 1 683 488m² en 2018)
- Une surface moyenne de 2 002m² (1 850m² en 2018).

En 2019, les CDAC ont autorisé 85% des projets, correspondant à 79% de la surface de vente.

Ce taux d'autorisation, en nombre de projets comme en surface de vente, reste stable entre 2018 et 2019.

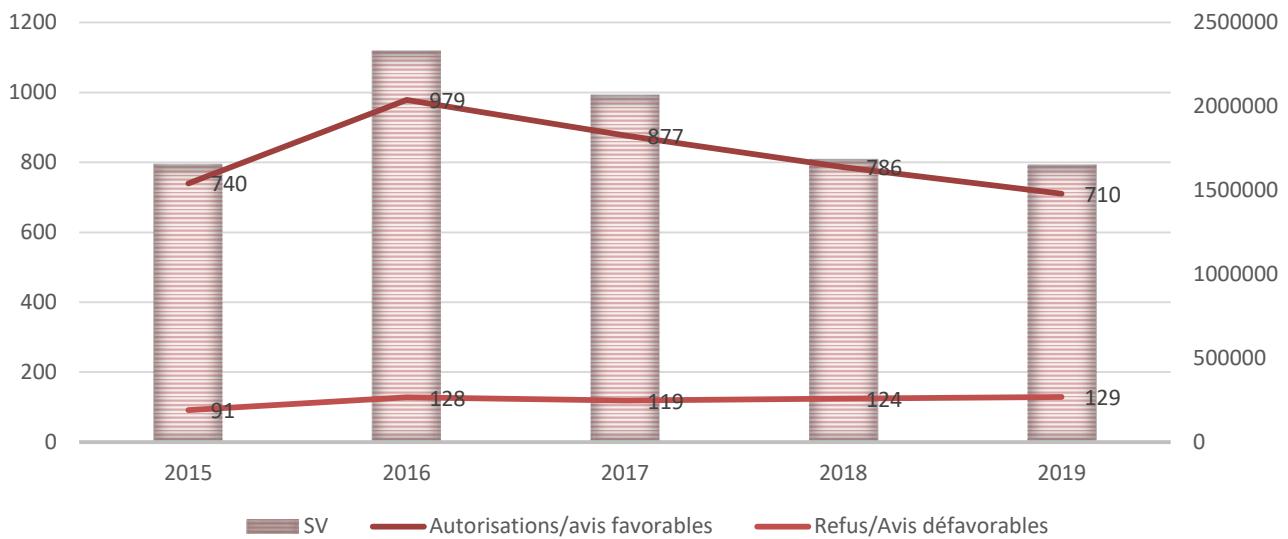
AVIS ET DECISIONS PRIS AU COURS DES REUNIONS DES COMMISSIONS DEPARTEMENTALES D'AMENAGEMENT COMMERCIAL PAR ANNEE

REUNIONS	AVIS ET DECISIONS						TAUX EN % PAR LIGNE				SURFACE MOYENNE DES PROJETS	
	Autorisations et avis favorables			Refus et avis défavorables		Total		Autorisations et avis favorables		Refus et avis défavorables		
	Nb	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	
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	2 323 989	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
2018	600	786	1 329 940	124	353 548	910	1 683 488	86%	79%	14%	21%	1 850
2019	572	710	1 305 795	129	346 225	839	1 652 020	85%	79%	15%	21%	2 002

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

EVOLUTION DU NOMBRE DES AVIS ET DÉCISIONS ET DE LA SURFACE DE VENTE EXAMINÉE PAR ANNÉE DE CDAC



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.

Entre 2018 et 2019, la diminution du nombre de dossiers s'est traduite par une baisse du nombre total de réunions (572 en 2019 contre 600 en 2018).

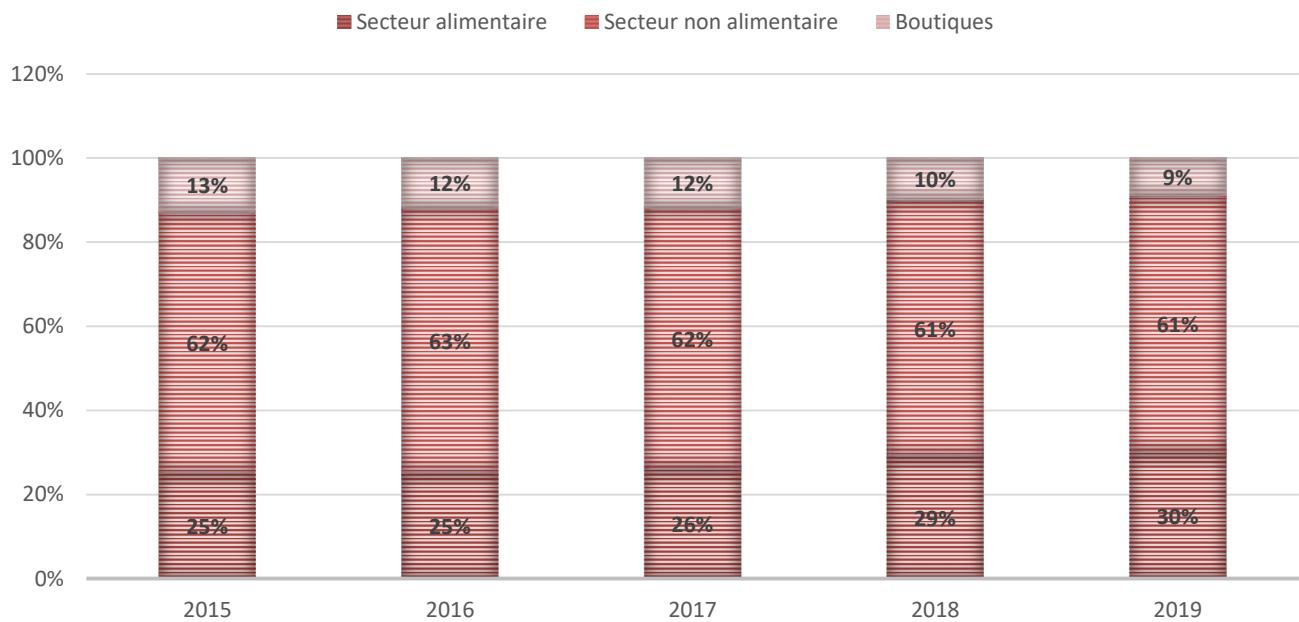
Par ailleurs, en 2019, les CDAC ont délivré :

- 537 avis favorables (PC-AEC) pour 1103 041m² et 99 avis défavorables cumulant 285 129m²;
- 163 autorisations (AEC) pour 184 333m² et 28 refus représentant 59 116m²
- 3 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 1000m² dans les communes de moins de 20 000 habitants: 1 avis favorable pour 995m² et 2 avis défavorables totalisant 1 980m² de surface de vente.

Ainsi, en 2019, 76% des projets, représentant 84% de la surface de vente ont été examinés par les CDAC dans le cadre d'un PC-AEC.

2. 1 305 795m² autorisés par les CDAC en 2019 dont 61% dans le secteur non alimentaire, 30% dans le secteur alimentaire et 9% dans les boutiques

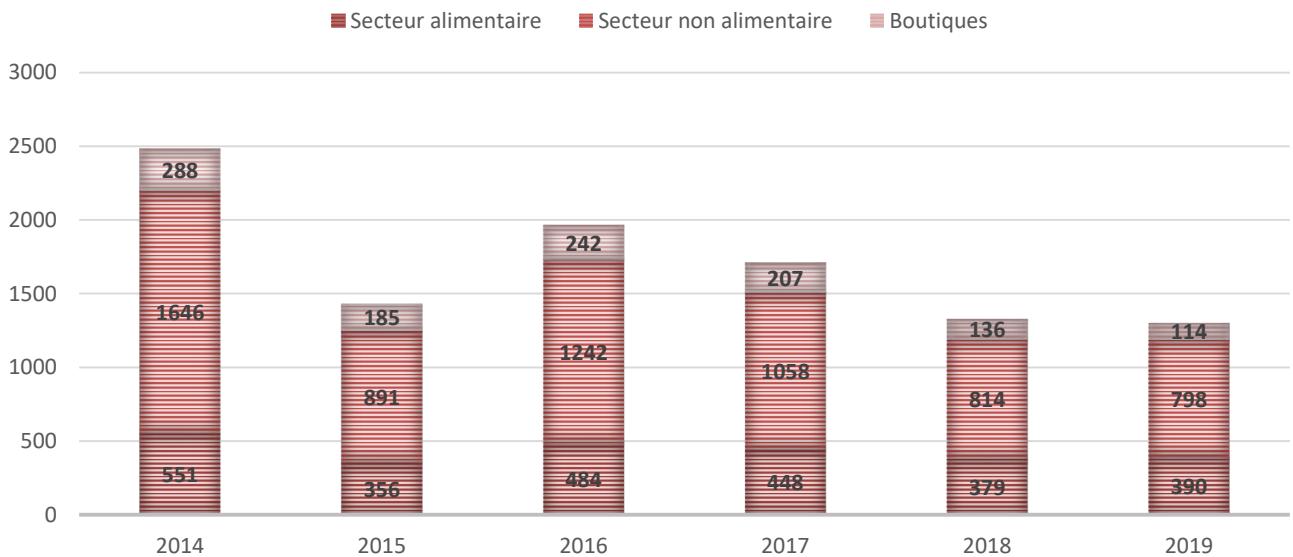
EVOLUTION DE LA PART DE SURFACE DE VENTE AUTORISÉE PAR LES CDAC PAR SECTEUR D'ACTIVITÉ ET PAR ANNÉE



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.

Les proportions de surface de vente autorisée entre les secteurs alimentaire, non alimentaire et les boutiques restent stables entre 2018 et 2019. On peut, cependant, noter une tendance à la baisse concernant les boutiques, qui passent de 13% de la surface totale autorisée en 2015 à 9% en 2019. Cette baisse se traduit par une augmentation de la part du secteur alimentaire : +5 points entre 2015 et 2019.

EVOLUTION DE LA SURFACE DE VENTE AUTORISEE PAR LES CDAC PAR SECTEUR D'ACTIVITÉ ET PAR ANNÉE (MILLIERS DE M²)



SV: surface de vente examinée en m². Champ : France, avis et décisions pris par la 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

II. L'activité de la CNAC en 2019

1. En 2019, la CNAC a rendu 240 avis lors de 23 séances, pour une surface totale 780 745m² et une surface moyenne de vente examinée de 3°056m².

La Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC) a été saisie 283 fois en 2019. La CNAC ne s'est pas prononcé sur le fond de 43 dossiers. Parmi ceux-ci figurent 15 renonciations, 12 désistements 13 irrecevabilités et 3 rejets. Ces dossiers ne sont pas pris en compte dans les analyses à suivre.

Sur l'ensemble des dossiers traités, il peut être observé, entre 2018 et 2019 :

- Une hausse de 3.9% du nombre de projets examinés (240 en 2019, contre 231 en 2018);
- Une augmentation de 4% de la surface totale de vente examinée (780 725 en 2019, contre 750 481m² en 2018);
- Une surface moyenne des projets en légère décroissance : 3 056m² en moyenne en 2019, contre 3 0249m² en 2018.

En 2019, au cours de 23 séances, la CNAC a donc rendu 240 avis et décisions, représentant 780 725m² de surface de vente.

2. Taux d'autorisation de la CNAC en 2019, réexamens compris : une hausse de 8 points en surface de vente, pour un nombre dossiers similaire.

En 2019 sur un total de 240 avis ou décisions, correspondant à 780 725 m² de surface de vente examinée, 131 avis favorables ou décisions d'autorisation ont été rendus pour 338 400m² de surface de vente.

La commission a rejeté 109 projets, représentant 57% de la surface de vente étudiée. Le taux d'autorisation de 2019 est donc de 55%, pour 43% de la surface de vente totale étudiée, contre respectivement 56 et 35% en 2018.

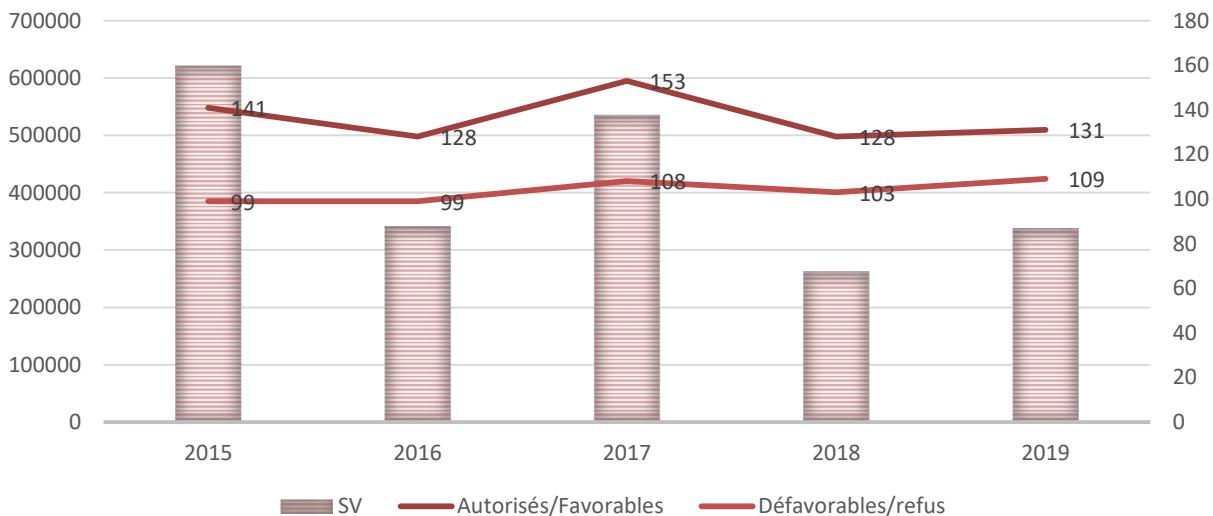
Entre 2018 et 2019, le nombre de projets autorisés est donc resté stable (131 en 2019 contre 128 en 2018), tandis que la surface de vente associée augmente de 29% (338 400m² en 2019 contre 262 567m² en 2018).

AVIS ET DÉCISIONS PRIS AU COURS DES RÉUNIONS DE LA COMMISSION NATIONALE D'AMÉNAGEMENT COMMERCIAL PAR ANNÉE

	Réunions	AVIS ET DÉCISIONS						TAUX EN % PAR LIGNE				S. moyenne des projets
		Autorisations et avis favorables		Refus et avis défavorables		Total		Autorisations et avis favorables		Refus et Avis défavorables		
	Nombre	Nombre	SV	Nombre	SV	Nombre	SV	Nombre	SV	Nombre	SV	
2015	23	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
2018	22	128	262 567	103	487 914	231	750 481	55%	35%	45%	65%	3 249
2019	23	131	338 400	109	442 325	240	780 725	55%	43%	45%	57%	3 263

SV : surface de vente examinée en m². Champ : France, avis et décisions pris par la CNAC, 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.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DES AVIS ET DÉCISIONS ET DE LA SURFACE DE VENTE EXAMINÉE PAR ANNÉE DE CNAC



SV : surface de vente examinée en m². Champ : France, avis et décisions 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 2019 hors réexamens

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

En 2019, sur un total de 213 avis ou décisions hors réexamens, correspondant à 615 298m² de surface de vente examinée, 122 avis favorables ou autorisations ont été rendus pour 282 377m² de surface de vente.

Les taux d'autorisation de 2019 de la CNAC sont donc de 57% en nombre et de 46% en surface de vente, contre respectivement 56% et 35% en 2018.

La commission nationale a rejeté 91 projets représentant 332 921m² de surface de vente examinée. Les taux de refus s'élèvent donc à 43% des projets et 54% des surfaces de vente en 2019, contre respectivement 44% et 65% en 2018.

AVIS ET DECISIONS PRIS PAR LA COMMISSION NATIONALE D'AMENAGEMENT COMMERCIAL PAR TYPE DE PROCEDURES EN 2019

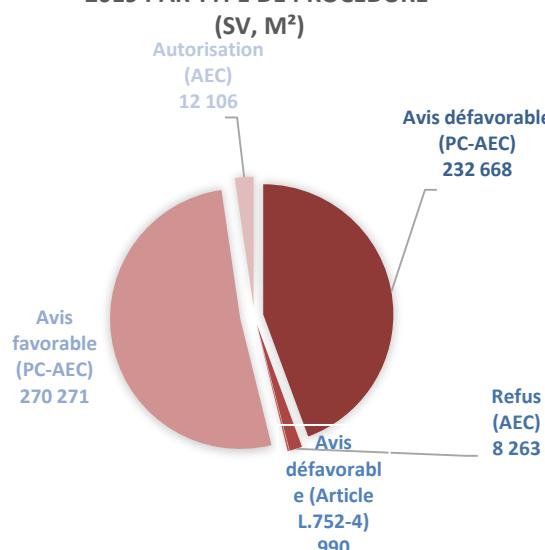
	Avis et décisions								Taux par ligne		Taux par colonne		Taux en % du total		Total	
	Autorisations et avis favorables		Refus et avis défavorables		total		Autorisations et avis favorables		Autorisations et avis favorables		Autorisations et avis favorables		Refus et avis défavorables			
	NB	SV	Nb	SV	NB	SV	Nb	SV	NB	SV	NB	SV	NB	SV		
Décisions (AEC)	18	12 106	6	8 263	24	20 369	75%	59%	15%	4%	8%	2%	3%	1%	11% 3%	
Avis (PC-AEC)	104	270 271	84	323 668	188	593 939	55%	46%	85%	96%	49%	44%	39%	53%	88% 97%	
Avis (L752-4 du c. du com.)	0	0	1	990	1	990	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0% 0%	
Total	122	282 377	91	332 921	213	615 298	57%	46%	100%	100%	57%	46%	43%	54%	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 la CNAC.

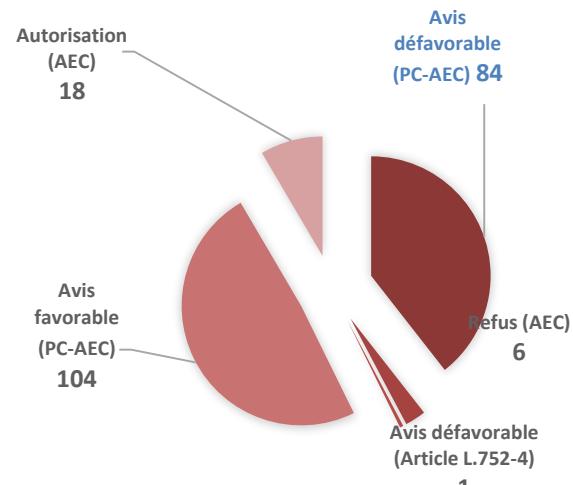
Sur 213 projets, hors réexamens, de 2019, la CNAC a examiné :

- 188 projets de PC-AEC⁵⁵ : 104 avis favorables (270 271m²) et 84 défavorables (323 668m²) ;
- 24 projets d'AEC simples : 18 autorisations (12 106m²) et 6 refus (8 263m²) ;
- 1 projet suivant la procédure prévue à l'article L.752-4 du code de commerce, défavorable (990m²).

AVIS ET DÉCISIONS PRIS PAR LA CNAC EN 2019 PAR TYPE DE PROCÉDURE



AVIS ET DÉCISIONS PRIS PAR LA CNAC EN 2019 PAR TYPE DE PROCÉDURE (NOMBRE)



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.

⁵⁵ Cf. Loi n°2014-626 du 28 juin 2014 dite « ACTPE ».

Ainsi, 88% des projets représentant 97% des surfaces de vente examinées correspondent à des avis (PC-AEC), et 11% à des décisions (AEC simples), pour 3% des surfaces de ventes examinées en 2019.

4. Les tiers à l'origine de 80% des recours, contre 75% en 2018

En 2019, 31 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 13, et en a refusé 18.

Sur les 170 recours introduits par des tiers, 100 ont été rejetés (la CNAC autorisant ainsi ces projets), tandis que 70 ont été admis. Le pourcentage de recours tiers est de 80% en 2019, de cinq points supérieur à l'année précédente.

Enfin, depuis la loi « ACTPE », la CNAC peut se saisir de tout projet dont la surface de vente totale est supérieure ou égale à 20 000m² (par opération de création ou d'extension). En 2019, la Commission nationale a ainsi prononcé 9 avis favorables (94 156m²) et 3 avis défavorables (78 390m²) suite à une autosaisine. En matière d'autosaisine, les taux d'autorisation sont donc de 75% en nombre et de 55% en surface de vente.

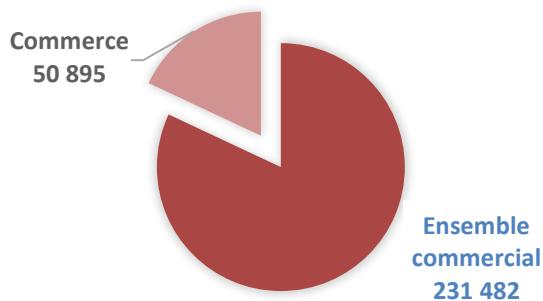
Avis et décisions pris par la commission nationale d'aménagement commercial par type de requérant

	Avis et décisions				Taux par ligne		Taux par colonne		Taux en % du total				Total			
	Autorisations et avis favorables		Refus et avis défavorables		Total	NB	SV	NB	SV	NB	SV	NB	SV			
CNAC (Autosaisine)	NB 9	SV 94 156	NB 3	SV 78 390	Total 12	NB 172 546	SV 75%	NB 55%	SV 7%	NB 33%	SV 4%	NB 15%	SV 1%	NB 13%	SV 6%	NB 28%
Tiers	NB 100	SV 166 266	NB 70	SV 197 833	Total 170	NB 364 099	SV 59%	NB 46%	SV 82%	NB 59%	SV 47%	NB 27%	SV 33%	NB 32%	SV 80%	NB 59%
Porteur de projet	NB 13	SV 21 955	NB 18	SV 56 698	Total 31	NB 78 653	SV 42%	NB 28%	SV 11%	NB 8%	SV 6%	NB 4%	SV 8%	NB 9%	SV 15%	NB 13%
Total	NB 122	SV 282 377	NB 91	SV 332 921	Total 213	NB 615 298	SV 57%	NB 46%	SV 100%	NB 100%	SV 57%	NB 46%	SV 43%	NB 54%	SV 100%	NB 100%

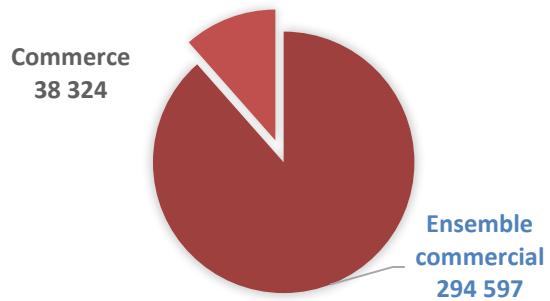
SV : surface de vente examinée en m². Champ : France, avis et décisions hors réexamens pris par la CNAC. Source : DGE, fichier statistique issu de l'exploitation de la base administrative des avis et décisions pris par les CDAC et par la CNAC.

5. En 2019, les 2/3 des projets et plus des 4/5 des surfaces de vente examinées concernent les ensembles commerciaux

AVIS ET DÉCISIONS PRIS PAR LA CNAC EN 2019 PAR TYPE DE PROJETS (SV, M²)
AUTORISATIONS ET AVIS FAVORABLES

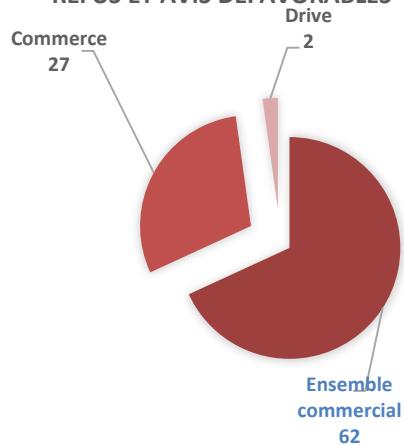


AVIS ET DÉCISIONS PRIS PAR LA CNAC EN 2019 PAR TYPE DE PROJETS (SV, M²)
REFUS ET AVIS DÉFAVORABLES

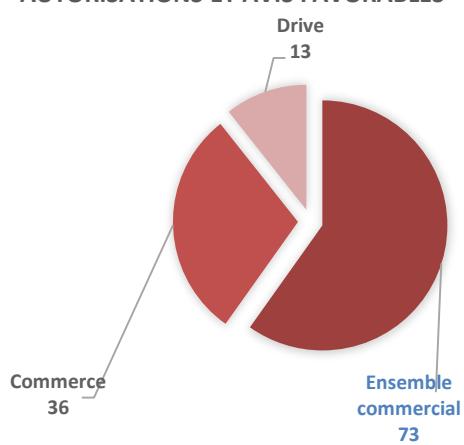


SV: Surface de vente examinée en m². Champ : France, avis et décisions hors réexamens pris par la CNAC. Source : DGE, fichier statistique issu de l'exploitation de la base administrative des avis et décisions pris par les CDAC et par la CNAC.

AVIS ET DÉCISIONS PRIS PAR LA CNAC EN 2019 PAR TYPE DE PROJETS (NOMBRE)
REFUS ET AVIS DÉFAVORABLES



AVIS ET DÉCISIONS PRIS PAR LA CNAC EN 2019 PAR TYPE DE PROJETS (NOMBRE)
AUTORISATIONS ET AVIS FAVORABLES



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 2019, en plus de 15 projets de « drives », la CNAC a examiné 63 dossiers (89 219m²) relatifs à des magasins isolés, contre 135 autres (526 079m²) se rapportant à des ensembles commerciaux.

Ainsi, en 2019 :

- **63% des projets et 85% des surfaces de vente examinés par la CNAC concernent des ensembles commerciaux ;**
- **30% des dossiers et 15% des surfaces de vente examinés se rapportent à des magasins isolés.**

En 2018, la prédominance revenait également aux ensembles commerciaux, mais dans des proportions plus faibles en surface de vente (79% contre 85% en 2019), malgré une plus grande proportion de dossiers (68% des dossiers en 2018 concernaient des ensembles commerciaux).

La loi dite « 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 », dénommés « drives ». Les drives alimentaires représentent 7% des dossiers traités en 2019 par la CNAC (15 dossiers, dont 13 acceptés).

6. En 2019, 51% des projets de création sont acceptés, contre 63% des projets d'extension.

En 2019, la CNAC s'est prononcée sur 371 198m² de surface de vente concernant les projets de création (soit 60% des surfaces de ventes), contre 232 955m² se rapportant à ceux d'extension (soit 38% des surfaces de ventes).

Sur la totalité des dossiers examinés, les taux d'acceptation de la CNAC sont identiques à ceux de l'année 2018, soit 51% pour les projets de création et 63% pour les projets d'extension. Dans la lignée des années précédentes, la CNAC admet donc davantage de projets d'extension que de projets de création.

AVIS ET DECISIONS PRIS PAR LA COMMISSION NATIONALE D'AMENAGEMENT COMMERCIAL PAR NATURE D'OPERATIONS EN 2019

	Avis et décisions										Taux en % du total		Total	
	Autorisations et avis favorables		Refus et avis défavorables		Total		Autorisations et avis favorables		Autorisations et avis favorables		Refus et avis défavorables			
	NB	SV	NB	SV	NB	SV	Nb	SV	NB	SV	NB	SV		
Créations	58	137 124	55	2340 74	113	371 198	51%	37%	48%	49%	27%	22%	26% 38% 53% 60%	
Extensions	60	134 108	36	98 847	96	232 955	63%	58%	49%	47%	28%	22%	17% 16% 45% 38%	
Modifications substantielles	4	11 145	0	0	4	11 145	100%	100%	3%	4%	2%	2%	0% 2% 2% 2%	
Total	122	282 377	91	332 921	213	615 298	57%	46%	100%	100%	57%	46%	43% 54% 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.

7. En 2019, les projets de plus de 20 000m² représentent 2% des avis et décisions de la CNAC et concentrent 17% des surfaces de vente, contre respectivement 42% et 7% pour les projets de moins de 1 000m².

Les avis de moins de 20 000m² représentent 98% des dossiers examinés et 76% de la surface de vente. Les 4 avis et décisions portant sur des projets de plus de 20 000m², soit 2% des 213 dossiers étudiés par la Commission nationale, concentrent 17% de la surface de vente examinée. Seul l'un de ces quatre dossiers a été accepté.

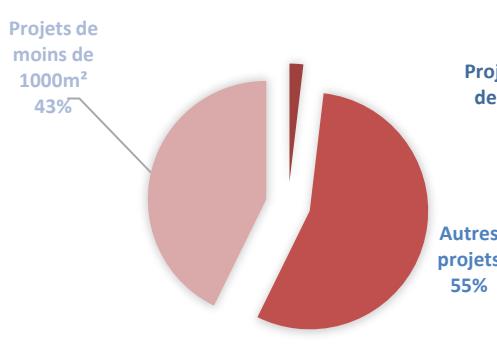
Par rapport à 2018, on constate une augmentation de 10 points du nombre des avis et décisions relatifs aux projets de surface de vente inférieure à 1 000m², qui représentaient 4% des surfaces, contre 7% en 2019. 63% d'entre eux ont été autorisés, taux similaire à celui de l'année précédente.

Avis et décisions pris par la commission nationale d'aménagement commercial par tranche de surface de vente en 2019

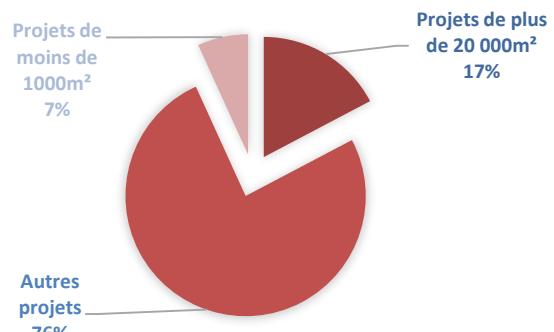
	Avis et décisions										Taux en % du total		Total	
	Autorisations et avis favorables		Refus et avis défavorables		Total		Autorisations et avis favorables		Autorisations et avis favorables		Refus et avis défavorables			
	NB	SV	NB	SV	NB	SV	Nb	SV	NB	SV	NB	SV		
Moins de 1	63	24 952	28	16 883	91	41 835	69%	60%	52%	9%	30%	4%	13% 3% 43% 7%	
de 1 à 5	44	97 779	45	99 817	89	197 596	49%	49%	36%	35%	21%	16%	21% 16% 42% 32%	
de 5 à 10	9	60 085	10	70 998	19	131 083	47%	46%	7%	21%	4%	10%	5% 12% 9% 21%	
de 10 à 20	5	71 561	5	66 833	10	138 394	50%	52%	4%	25%	2%	12%	2% 11% 5% 22%	
plus de 20	1	28 000	3	78 390	4	106 390	25%	26%	1%	10%	0%	5%	1% 13% 2% 17%	
Total	122	282 377	91	332 921	213	615 298	57%	46%	100%	100%	57%	46%	43% 54% 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.

RÉPARTITION DU NOMBRE DE PROJETS EXAMINÉS SUIVANT LA TAILLE DES PROJETS



RÉPARTITION DE LA SURFACE DE VENTE SUIVANT LA TAILLE DES 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.

III. Le bilan de l'aménagement commercial en 2019 après exercice du droit de recours devant la CNAC.

1. Un taux de recours devant la CNAC légère augmentation entre 2018 et 2019

Sur 839 projets examinés par les CDAC en 2019 (1 652 020m² de surface de vente), 251, soit 30% ont fait l'objet d'un recours auprès de la CNAC (28,4% en 2018).

En surface de vente, ce taux passe à 41% : 689 003m² de surface de vente examinée en 2019 par les CDAC ont fait l'objet d'un recours devant la CNAC.

Sur 251 recours formés au total devant la CNAC sur les projets examinés par les CDAC en 2019 :

- 202, soit 80%, correspondent à des recours contre des projets ayant fait l'objet d'un avis favorable ou d'une autorisation de la CDAC ;
- 49, soit 19%, correspondent à des recours formés par les porteurs de projet à la suite d'un refus ou d'un avis défavorable de la CDAC.

2. Sur les projets examinés en 2019 par les CDAC, l'intervention de la CNAC a modifié le sens de 85 avis, correspondant à 282 345m² de surface de vente.

Sur les 839 projets examinés en 2019 par les CDAC, 653 sont finalement autorisés :

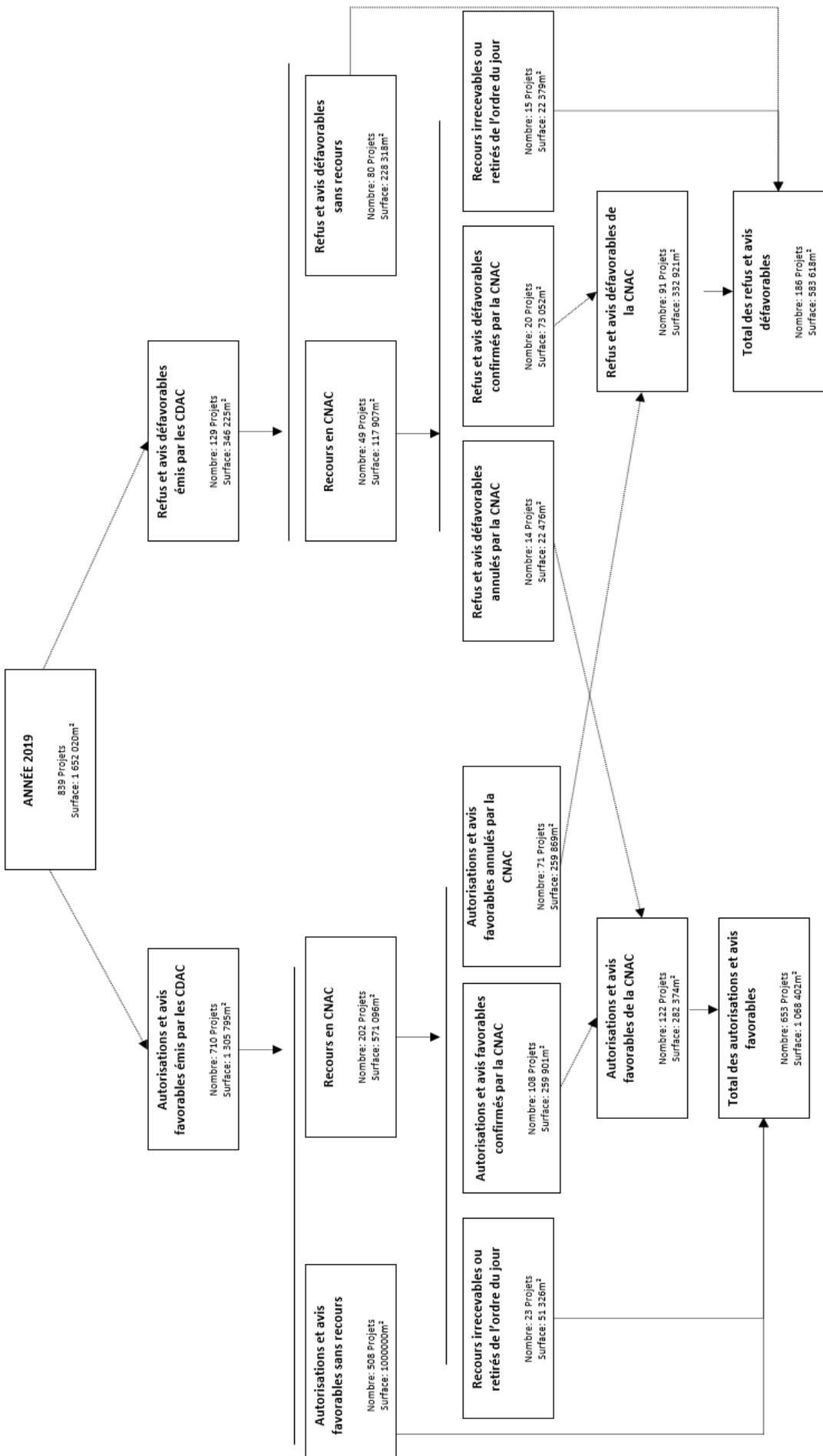
Projets bénéficiant d'une autorisation d'exploitation commerciale ou d'un avis favorable en 2019 après recours en CNAC

	Nombre	Surface de vente
Projets autorisés par les CDAC	710	1 305 795
<i>Projets refusés par les CDAC mais autorisés par la CNAC</i>	14	22 476
<i>Projets autorisés par les CDAC mais refusés par la CNAC</i>	71	259 869
Incidence après intervention de la CNAC	-57	-237 393
Projets autorisés après recours auprès de la CNAC	653	1 068 402

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 653 projets examinés en 2019 par les CDAC, et finalement autorisés :

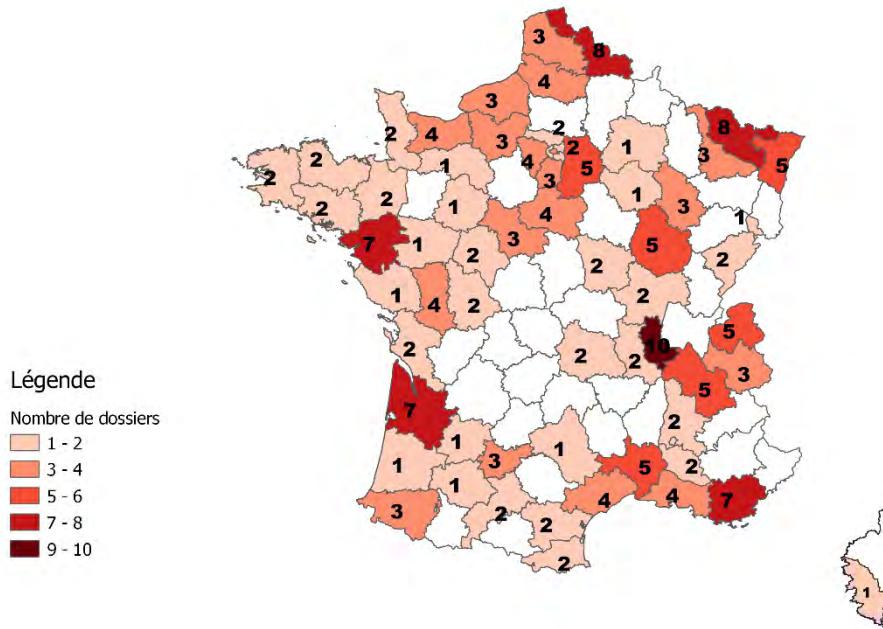
- 508 ont fait l'objet d'un avis favorable ou d'une autorisation en CDAC sans être examinés par la CNAC (pas de recours, désistements ou irrecevabilités de recours) ;
- 14 étaient initialement refusés par les CDAC mais ont finalement été autorisés par la CNAC ;
- 108 ont fait l'objet d'un avis favorable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



Champ: France, avis et décisions pris par les CDAC en 2019
source: DGE, fichier statistique issu de l'exploitation de la base administrative des avis et décisions pris par les CDAC et par la CNAC

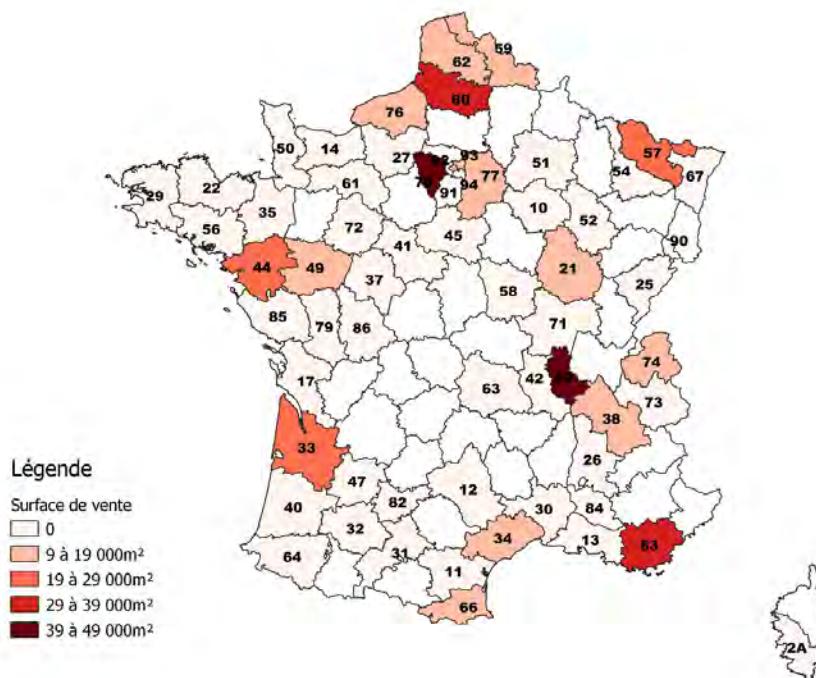
IV. Cartographie de la CNAC en 2019

REPARTITION PAR DEPARTEMENT DU NOMBRE DE PROJETS EXAMINES PAR LA CNAC EN 2019



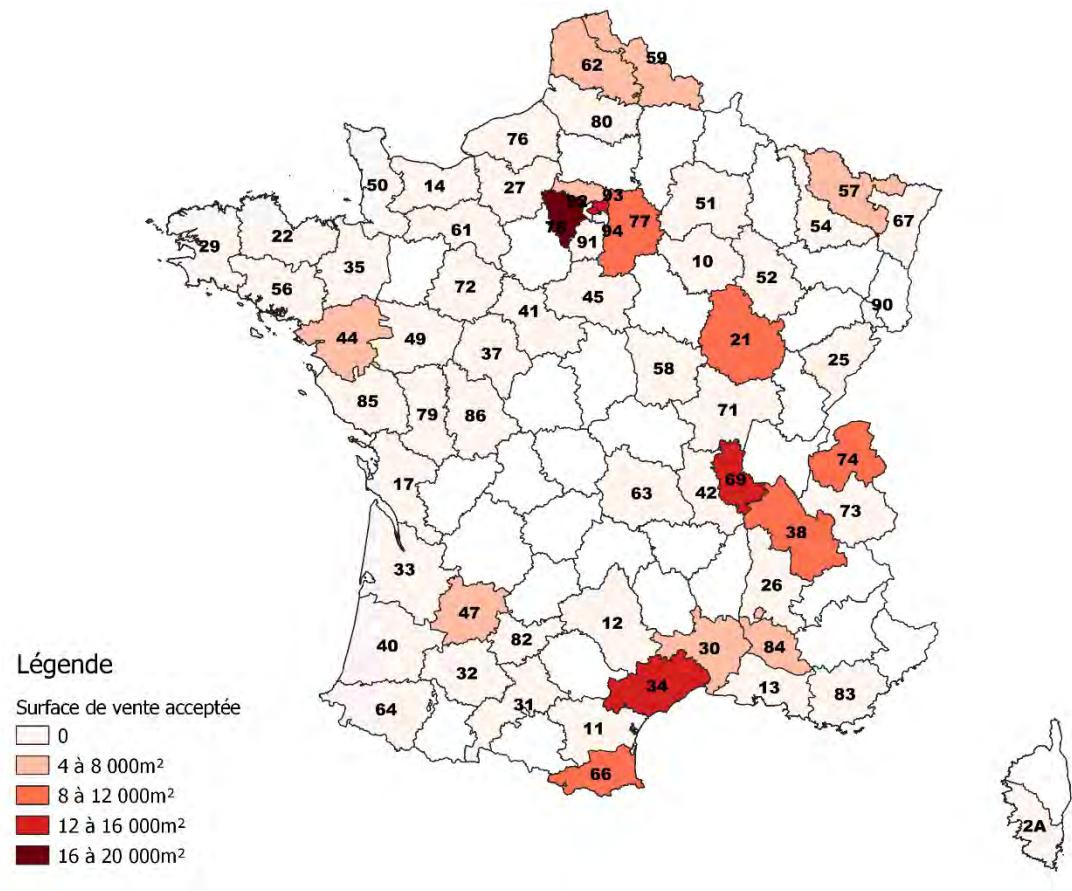
Champ : France, avis et décisions hors réexamens pris par la CNAC. Source: DGE, fichier statistique issu de l'exploitation de la base administrative des avis et décisions pris par les CDAC et la CNAC.

REPARTITION PAR DEPARTEMENT DE LA SURFACE DE VENTE EXAMINEE PAR LA CNAC EN 2019



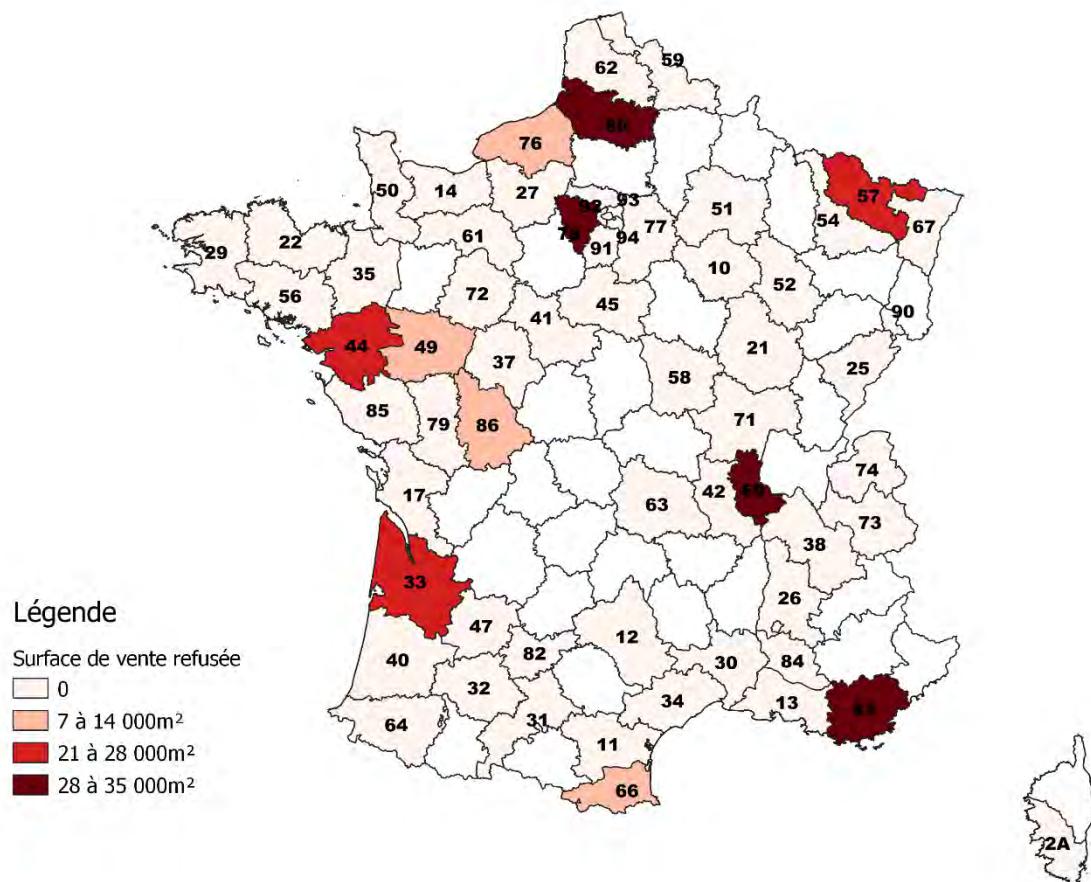
Champ : France, avis et décisions hors réexamens pris par la CNAC. Source: DGE, fichier statistique issu de l'exploitation de la base administrative des avis et décisions pris par les CDAC et la CNAC.

REPARTITION DE LA SURFACE DE VENTE AUTORISEE PAR LA CNAC EN 2019



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 la CNAC

REPARTITION PAR DEPARTEMENT DE LA SURFACE DE VENTE REFUSEE PAR LA CNAC EN 2019



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 la CNAC

Définitions

Artisanat commercial: regroupe les entreprises ayant pour activité la charcuterie, la boulangerie, la boulangerie-pâtisserie, la pâtisserie, la cuisson de produits de boulangerie.

Commerce de détail: comprend les entreprises ou établissements dont l'activité principale consiste à vendre des marchandises, dans l'état où elles sont achetées, généralement à une clientèle de particuliers, quelles que soient les quantités vendues.

Grand magasin: établissement de vente au détail qui réalise moins du tiers de ses ventes en alimentation et dont la surface de vente est supérieure ou égale à 2 500 m².

Hypermarché: établissement de vente au détail en libre-service qui réalise plus du tiers de ses ventes en alimentation et dont la surface de vente est supérieure ou égale à 2 500 m².

Maxidiscompte: établissement de vente de produits alimentaires en libre-service sous enseigne spécifique. L'assortiment proposé est limité aux produits de base.

Point de vente: un point de vente ou magasin, est un établissement de vente au détail qui possède donc une surface de vente.

Supermarché: établissement de vente au détail en libre-service réalisant plus des deux tiers de son chiffre d'affaires en alimentation et dont la surface de vente est supérieure ou égale à 400 m² et strictement inférieure à 2 500 m².

Surface de vente: espace couvert ou non couvert affecté à la circulation de la clientèle pour effectuer ses achats, espace affecté à l'exposition des marchandises proposées à la vente et à leur paiement, espace affecté à la circulation du personnel pour présenter les marchandises à la vente (hors réserves, laboratoires et surfaces de vente de carburants).

Ne sont pas compris les réserves, les cours, les entrepôts, ainsi que toutes les zones inaccessibles au public, les parkings, etc.

Sont exclues les surfaces correspondant à des formes de vente non sédentaires, en stand ou par correspondance.

Généralement une surface de vente est mesurée en mètre carré.



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

Actualité 2020 : les faits marquants

A. La nomination de nouveaux membres de la CNAC

Par décret en date du 19 février 2020, a été nommé membre titulaire de la Commission nationale d'aménagement commerciale Mme Isabelle AMAGLIO-TERISSE, contrôleur générale économique et financière, sur désignation du ministre chargé du commerce, en remplacement de Mme Michèle HOURT-SCHNEIDER.

B. Le conseil constitutionnel a considéré conformes à la Constitution plusieurs dispositions prises en application de la loi « ELAN » du 23 novembre 2018

Par décision n°2019-830 QPC du 12 mars 2020, le conseil constitutionnel a jugé conformes à la Constitution :

- le critère d'aménagement du territoire relatif à « *la contribution du projet à la préservation ou à la revitalisation du tissu commercial du centre-ville* de la commune d'implantation, des communes limitrophes et de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la commune d'implantation est membre» (cf. e) du 1^o du I de l'article L.752-6 du code de commerce) – Le Conseil Constitutionnel a considéré que ces dispositions « se bornent à prévoir un critère supplémentaire pour l'appréciation globale des effets du projet sur l'aménagement du territoire, et notamment sur le rééquilibrage des agglomérations par le développement des activités en centre-ville», sans « *subordonne[r] (...) la délivrance de l'autorisation à l'absence de toute incidence négative sur le tissu commercial des centres-villes [qu'elles] mentionn[ent]* » -;
- l'analyse d'impact requise au dossier de demande d'AEC pour évaluer « *les effets du projet sur l'animation et le développement économique du centre-ville* de la commune d'implantation, des communes limitrophes et de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la commune d'implantation est membre, ainsi que sur l'emploi, en s'appuyant notamment sur l'évolution démographique, le taux de vacance commerciale et l'offre de mètres carrés commerciaux déjà existants dans la zone de chalandise pertinente » (cf. III de l'article L.752-6) –

Le Conseil Constitutionnel a considéré que ces dispositions « ne subordonnent pas la délivrance de l'autorisation à l'absence de toute incidence négative sur le tissu commercial des centres-villes [qu'elles] mentionn[ent] », ni « n'instituent aucun critère d'évaluation supplémentaire » -;

- la démonstration, par le porteur de projet, dans son dossier de demande d'AEC, qu'aucune friche existante, en centre-ville, ou, à défaut en périphérie de la commune d'implantation, ne peut accueillir son projet (cf. IV de l'article L.752-6) –

Pour le Conseil Constitutionnel « ces dispositions n'ont (...) pas pour effet d'interdire toute délivrance d'une autorisation au seul motif qu'une telle friche existerait », mais « permettent (...) au demandeur de faire valoir les raisons, liées par exemple à la surface du commerce en cause, pour lesquelles les friches existantes ne permettent pas l'accueil de son projet ».

Le Conseil constitutionnel considère que « renforcer le contrôle des commissions d'aménagement commercial sur la répartition territoriale des surfaces commerciales, afin de favoriser un meilleur aménagement du territoire et, en particulier, de lutter contre le déclin des centres-villes [constitue] un objectif d'intérêt général ».

Il a rappelé le principe de l'autorisation, laquelle en effet « ne peut être refusée que si, eu égard à ses effets, le projet compromet la réalisation d[es] (...) objectifs énoncés par la loi, notamment à ceux d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement et de qualité de l'urbanisme mentionnés à l'article L. 750-1 du même code ».

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



Isabelle AMAGLIO-TERISSE
Ministère du commerce
Suppléante : Sophie OZIL

REPRÉSENTANTS DES ÉLUS



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



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



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

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

Contenus fournis par la Sous-direction du commerce, de l'artisanat et de la restauration (SDCAR)
et maquettés par le bureau de la communication

Copyright des photos de la 4^{ème} de couverture : SDCAR

- Octobre 2020 -



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