



RAPPORT
D'ACTIVITÉ
2020

COMMISSION
NATIONALE
D'AMÉNAGEMENT
COMMERCIAL

Le mot de la Présidente



Anne BLANC

Députée de la 2^e circonscription de l'Aveyron (groupe LREM)

Présidente de la CNAC

Avant toute chose je souhaite rendre hommage à mon prédécesseur et ami Jean Girardon qui a présidé les travaux de notre commission ces trois dernières années.

Il a su nous permettre de poursuivre notre activité y compris pendant les périodes de confinement qui si elles ne nous offraient pas les conditions idéales d'auditions ont pour le moins eu le mérite de ne pas interrompre l'instruction des dossiers, vitale pour les entrepreneurs du commerce. Un grand merci à lui pour la rigueur et l'impartialité qu'il a fait partager à l'ensemble de la commission.

Mes remerciements s'adressent aussi aux services de la direction générale des entreprises qui par leur compétence, leur disponibilité et leur réactivité nous permettent d'exercer de manière optimale notre mission.

Et enfin des remerciements à mes collègues qui m'ont accordé leur confiance dans cette tâche dont je mesure pleinement les enjeux.

L'année 2020 restera gravé dans les mémoires et dans l'histoire, elle a fortement impactée la quasi-totalité des secteurs d'activité et l'activité commerciale en particulier.

Si nous constatons un retour à la normalité, cet épisode inédit dans notre société aura laissé des traces tant pour les professionnels que dans les comportements d'achats de nos concitoyens.

Parallèlement l'activité législative imprègne une évolution significative de l'urbanisation commerciale.

La loi « Pacte » et les dispositifs « Action Cœur de ville », puis « Petites Villes de Demain » dictent une volonté de redynamisation des centres villes.

Prochainement la déclinaison de la loi « Climat et Résilience » apportera à son tour une nouvelle donne fortement axée sur l'artificialisation des sols.

C'est dans ce contexte évolutif que notre commission instruit les dossiers avec pour ambition de permettre un développement performant et ambitieux des équipements commerciaux sur

le territoire national avec le triple impératif de la protection du consommateur, de la défense de l'environnement et d'un aménagement équilibré de l'espace.

Je souhaite que ce rapport puisse être un reflet fidèle de notre activité et des enjeux passés et à venir auxquels chacun, selon ses fonctions, porteurs de projets, élus, conseils, architecte contribuent.

Bonne lecture

Anne BLANC

SOMMAIRE



1 La procédure 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

Page 95

4 Actualité 2020 : faits marquants

Page 119



1^{re} Partie

La procédure 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

a) Les personnes admises à saisir la CNAC

Les personnes admises à saisir la Commission sont mentionnées limitativement à l'article L. 752-17 du code de commerce. 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 2020, la **Commission a déclaré irrecevables 24 recours** dont 20 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 2020, la **Commission a utilisé la faculté d'auto-saisine sur 1 dossier**.

b) Le délai de recours

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

- à compter de la notification de 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 2020, la CNAC a été saisie de 2 recours tardifs, déclarés irrecevables.

c) 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 2020, 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 Jamila BOUBDARA, Mme Anne-Marie BERTHIER, M. Adrien DUHEM, Mme Camille HALVORSEN, Mme Chloé LE ROUVREUR, M. Jérémie KUMIELAN, M. Emmanuel MARC, M. François MARCHAND, M. Olivier MEUNIER. Ils répondent également aux questions juridiques transmises par les secrétariats des commissions départementales d'aménagement

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

² Ministère de l'économie et des finances.

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. Jérémie KUMIELAN, M. Emmanuel MARC, 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 de l'aménagement commercial est assuré par Mme Isabelle MOISANT.

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

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'impact du projet, notamment en matière d'animation de la vie urbaine** (informations sur la future destination des cellules commerciales projetées et éléments sur la vitalité commerciale des centres-villes environnants) ;
- **les faibles garanties de réalisation des aménagements routiers ou de l'amélioration de la desserte par les transports en commun ou les modes doux**. Il appartient au pétitionnaire de démontrer, par la production d'actes juridiques (délibérations de collectivités locales ou EPCI, conventions de 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 ; des éléments chiffrés précis émanant des gestionnaires de voirie sont également indispensables pour bien appréhender les effets sur les flux de circulation de projets de moindre importance ;
- **l'imprécision de la présentation de l'aménagement et la mauvaise qualité des visuels montrant l'insertion architecturale et paysagère du projet**. Des photomontages, avec des vues prises en hauteur, sont indispensables pour permettre à la Commission de bien apprécier l'impact du projet sur son environnement immédiat.

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 du ministère de l'économie, des finances et de la relance. Elle ne se réunit pas en août.

a) Les auditions

Les parties peuvent être auditionnées par la Commission pour présenter des observations orales. Les élus qui en font la demande sont également entendus, soit pour soutenir le projet, soit pour s'y opposer.

Lorsque la CDAC s'est prononcée favorablement sur le projet, la Commission auditionne, séparément, tout d'abord, 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.

b) Les avis des ministres

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

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.

c) Le délibéré

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

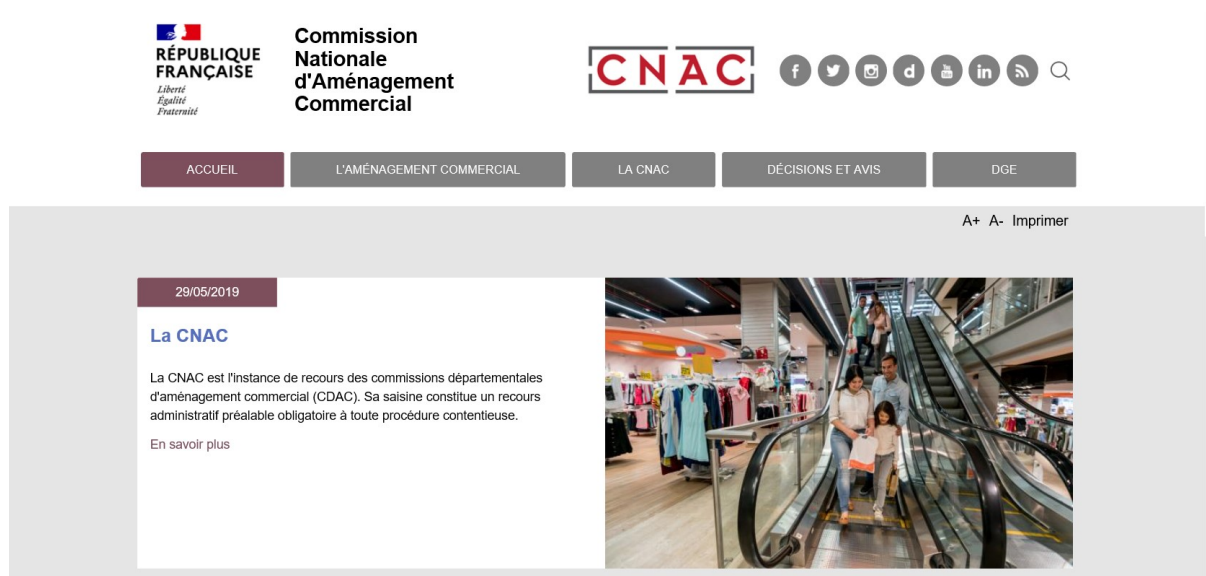
Une discussion a lieu et se termine par un tour de table au cours duquel chaque membre indique s'il est favorable ou défavorable au projet examiné ou s'il s'abstient. Le président vote en dernier et sa voix est prépondérante en cas de partage des voix.

E. La communication des avis et décisions

a) 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 : [les décisions de la dernière réunion CNAC](#)

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



b) 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

a) La saisine

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

b) 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.

c) 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^e Partie

L'examen des projets par la CNAC

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 :

*« Pour soutenir que le projet aura des incidences négatives sur les commerces du centre-ville, la requérante ne peut utilement se prévaloir de la densité commerciale de la commune de S*** et des communes voisines, ce critère n'étant plus, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 4 août 2008, au nombre de ceux que la Commission nationale est susceptible de prendre en compte pour se prononcer sur la demande d'autorisation dont elle est saisie. »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

a) Aménagement commercial et urbanisme

Malgré une jurisprudence constante, certains requérants tentent encore de mettre en cause la législation française sur l'aménagement commercial qui, selon eux, serait contraire aux principes du droit communautaire. Refusant de nouveau de poser sur ce point une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne, le Conseil d'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 requérantes soutiennent que la CNAC ne pouvait légalement autoriser le projet en litige au motif qu'il comporterait la création d'infrastructures dans les bandes des 100 mètres jouxtant une voie expresse, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme. Toutefois, les autorisations d'aménagement commercial et les autorisations délivrées en application du code de l'urbanisme relèvent de législations distinctes et sont régies par des procédures indépendantes. Il suit de là que les requérantes ne sauraient utilement se prévaloir de ce que les terrains d'assiette du projet seraient inconstructibles en application des dispositions de l'article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme. »⁵

³ CAA Lyon, 2 avril 2020, n° 19LY00208.

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

⁵ CE, 2 mars 2015, n° 358179.

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 se prévalent de la méconnaissance par le projet litigieux des dispositions de l'article L. 111-19 du code de l'urbanisme qui concernent l'utilisation de procédés de production d'énergies renouvelables ou d'un système de végétalisation des toitures pour la construction des nouveaux bâtiments au sein d'un projet d'équipement commercial et de celle des dispositions de l'article R. 431-16 du même code qui prévoient qu'une étude d'impact est jointe au dossier lorsque le projet est soumis à une évaluation environnementale en application du tableau annexé à l'article R. 122-2 du code de l'environnement. Toutefois, il résulte des dispositions précitées du premier alinéa de l'article L. 600-1-4 du code de l'urbanisme que, lorsque le juge est saisi par un professionnel dont l'activité est susceptible d'être affectée par un projet d'aménagement commercial d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre le permis de construire mentionné à l'article L. 425-4 du même code, les moyens relatifs à la régularité de ce permis en tant qu'il vaut autorisation de construire sont irrecevables. Par suite, les sociétés requérantes ne sont pas recevables à se prévaloir de la méconnaissance des dispositions des articles L. 111-19 et R. 431-16 du code de l'urbanisme. »⁶

« Ainsi qu'il a été dit au point 4, la SAS J et la société A*** ont saisi la Cour en se prévalant de leur qualité de professionnels dont l'activité, exercée dans la zone de chalandise du projet de la société E***, est susceptible d'être affectée par ce projet. Dès lors, le moyen tiré de ce que le dossier de demande méconnaît l'article R. 431-16 du code de l'urbanisme en ce qu'il ne comporterait pas l'étude d'impact ou la décision de l'autorité environnementale dispensant le projet d'évaluation environnementale lorsque le projet relève du tableau annexé à l'article R. 122-2 du code de l'environnement, moyen qui est relatif à la régularité du permis en tant qu'il vaut autorisation de construire, est irrecevable, sans qu'y fasse obstacle la circonstance que cette étude aurait été utile à la Commission pour l'appréciation de la conformité du projet à l'article L. 752-6 du code du commerce. »⁷*

b) 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. »⁸

⁶ CAA Lyon, 18 juin 2020, n° 19LY03054-19LY03541.

⁷ CAA Marseille, 23 décembre 2020, n° 19MA03149-19MA03464-19MA03570-19MA03677.

⁸ 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. »⁹*

« L'obligation de motivation prévue par ces dispositions 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. »¹⁰

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. »¹¹

Enfin, n'étant pas une juridiction, la CNAC n'est pas soumise au principe du contradictoire :

*« Pour contester le permis de construire modificatif du 10 janvier 2020, les requérantes soutiennent que la procédure suivie devant la Commission nationale d'aménagement commercial a méconnu le principe du contradictoire, dès lors, qu'en dépit de plusieurs demandes, elles n'ont pas obtenu communication des éléments nouveaux déposés par le pétitionnaire et qu'elles n'ont été convoquées que quatre jours ouvrés avant la séance. Toutefois, **il ne résulte d'aucune disposition législative ou réglementaire ni d'aucun principe que la commission nationale serait tenue de communiquer aux requérants contestant une décision d'autorisation accordée à une société pétitionnaire les documents produits par cette dernière pour sa défense, ou ceux produits par les personnes intéressées au sens des dispositions de l'article R. 752-14 du code de commerce, afin qu'ils puissent y répondre.** Enfin, il ne ressort pas des*

⁹ CE, 11 février 2015, n° 370329.

¹⁰ CAA Lyon, 2 avril 2020, n° 19LY00208.

¹¹ CE, 2 mars 2015, n° 358179.

pièces du dossier que les requérantes qui ont été auditionnées par la Commission nationale d'aménagement commercial, n'auraient pas été mises à même de débattre et de faire valoir leurs observations sur les nouveaux éléments apportés au projet par le pétitionnaire. Dès lors, le moyen tiré de la méconnaissance par la Commission nationale d'aménagement commercial du principe du contradictoire doit être écarté. »¹²

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.

a) 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'effectuer un contrôle de compatibilité et non de conformité**. Le Conseil d'Etat a confirmé que les projets peuvent ne pas satisfaire à toutes les orientations et objectifs des SCoT et **que c'est une compatibilité d'ensemble qui est recherchée** :

*« Considérant que 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*

¹² CAA Lyon, 18 juin 2020, n° 18LY00672-18LY00699.

doivent se borner à fixer des orientations et des objectifs ; qu'en matière d'aménagement commercial, s'il ne leur appartient pas, sous réserve des dispositions applicables aux zones d'aménagement commercial, d'interdire par des dispositions impératives certaines opérations de création ou d'extension relevant des qualifications et procédures prévues au titre V du livre VII du code de commerce, ils peuvent fixer des orientations générales et des objectifs d'implantations préférentielles des activités commerciales définis en considération des exigences d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement ou de qualité de l'urbanisme ; que si de tels objectifs peuvent être pour partie exprimés sous forme quantitative, **il appartient aux commissions d'aménagement commercial non de vérifier la conformité des projets d'exploitation commerciale qui leur sont soumis aux énonciations des schémas de cohérence territoriale, mais d'apprécier la compatibilité** de ces projets avec les orientations générales et les objectifs qu'ils définissent ». ¹³

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

« A 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. 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. Si de tels objectifs peuvent être pour partie exprimés sous forme quantitative, il appartient aux commissions d'aménagement commercial non de vérifier la conformité des projets d'exploitation commerciale qui leur sont soumis aux énonciations des schémas de cohérence territoriale, mais d'apprécier la compatibilité de ces projets avec les orientations générales et les objectifs qu'ils définissent. » ¹⁴.

En 2020, la CNAC a ainsi apprécié favorablement la compatibilité de projets avec les documents d'urbanisme opposables :

- *« Considérant que cette extension est l'occasion de moderniser l'ensemble des installations du « drive » déjà anciennes et ses abords, ce qui la rend compatible avec les dispositions du SCoT, le site constituant une localisation préférentielle et le projet venant rendre le « drive » plus qualitatif »* (CNAC, 23 janvier 2020, 4025T) ;
- *« Considérant que le projet est compatible avec les orientations du Schéma de Cohérence Territoriale du Pays de B*** dont le Document d'Aménagement Artisanal et Commercial autorise l'installation des grandes surfaces spécialisées dans les pôles métropolitains »* (CNAC, 6 février 2020, 4057T) ;
- *« Considérant que le projet est compatible avec le SDRIF qui identifie le site d'implantation du projet comme étant un quartier à densifier à proximité d'une gare »* (CNAC, 6 février 2020, 4080T) ;
- *« Considérant que le projet consiste en la transformation d'une concession automobile en 4 moyennes surfaces spécialisées dans l'équipement de la personne et de la maison,*

¹³ CE, 11 octobre 2017, n° 401807-401809

¹⁴ CAA Bordeaux, 16 janvier 2020, n° 18BX02961

sans augmentation de la surface de vente ; **qu'un tel projet, qui permettra d'éviter la constitution d'une friche commerciale, n'est pas incompatible avec les orientations du schéma de cohérence territoriale du Pays de *** qui prévoient la « recomposition des sites commerciaux sur eux-mêmes pour valoriser les espaces commerciaux déjà urbanisés »** » (CNAC, 5 mars 2020, 2811DRR) ;

- « Considérant que le projet est compatible avec le document d'orientation et d'objectifs du SCoT qui prévoit l'implantation des commerces et ensembles commerciaux de plus de 1 200 m² de surface de plancher **prioritairement dans les communes structurantes du territoire** » (CNAC, 10 juin 2020, 4088T) ;
- « Considérant que le projet répond aux objectifs du SCoT, **même s'il est de taille supérieure à ce qui est préconisé par le SCoT pour une centralité commerciale relais** » (CNAC, 11 juin 2020, 4092T) ;
- « Considérant que le projet, compatible avec les documents d'urbanisme locaux, concerne la création d'un ensemble commercial **sur un espace en friche** ; que la réalisation de cet ensemble commercial dénommé « S*** » **va permettre de requalifier un terrain situé à l'angle de la RD*** et de l'avenue de la L***** ; que **le projet s'inscrit plus globalement dans le cadre d'une Opération d'Aménagement et de Programmation (OAP) sectorielle en renouvellement urbain** pour le secteur de la RD*** ; qu'il prendra place le long de la RD***, dans le secteur de la « P*** » qui constituent un pôle économique et commercial sur le territoire d'H*** » (CNAC, 11 juin 2020, P 00301 95 19T) ;
- « Considérant que le SCoT de L*** précise que **les commerces qui n'ont pas d'obligation de s'implanter dans les espaces centraux sont notamment ceux dont la surface de vente est supérieure à 300 m² et ceux dont l'activité génère des difficultés particulières liées aux conditions de livraison ou à l'encombrement des produits vendus** ; que l'activité du projet génère le stockage de produits encombrants et nécessite de nombreux mouvements de véhicules pour les livraisons et le dépannage ; qu'elle aurait donc des difficultés pour s'implanter dans des espaces centraux ; qu'enfin, l'implantation se fait dans un bâtiment existant au moment de l'approbation du SCoT et la surface de vente, qui représente 878 m², prend place au sein d'une cellule restée vacante depuis sa création en 2008, que le projet est donc compatible avec les orientations du SCoT » (CNAC, 11 juin 2020, 3745T) ;
- « Considérant que le projet apparaît comme compatible aux exigences de l'actuel SCoT en cours, dont le DOG prévoit, concernant le pôle d'activités de B***, **un objectif général de garantir le maintien, sur le long terme, de la dualité des fonctions industrielles et artisanales de production et des fonctions commerciales et de services, sur ce pôle, en renforçant l'attractivité pour chacune de ces deux fonctions, et en rendant possible leur développement** » (CNAC, 24 juin 2020, P 01319 74 20T) ;
- « Considérant que le SCoT d'A*** **préconise de limiter strictement la consommation de nouveau foncier à usages d'activités commerciales** au quartier compris entre la H*** et la zone de C***, au sein d'une opération urbaine d'ensemble ; que le projet s'inscrit dans ce secteur et est donc cohérent avec les orientations locales de développement urbain et que **le projet permet de requalifier une friche commerciale occupée par « E*** » tout en ne consommant pas de foncier supplémentaire** » (CNAC, 9 juillet 2020, 4169T) ;
- « Considérant que dans une analyse de stricte conformité le DOO du SCoT prévoit des dispositions exceptionnelles liées à des contextes locaux, et prescrit ainsi que la ZACOM 3 de « B*** », au sein de laquelle s'insère le projet, pourra accueillir des commerces de proximité, à condition qu'ils soient compris entre 800 m² et 1200 m² de surface de vente, ce qui n'est pas le cas du projet qui porte la surface de vente à 2 140 m² ; que cependant, **dans une analyse de compatibilité, la commune d'A*** est un pôle d'appui et un pôle**

secondaire et les documents d'urbanisme locaux doivent privilégier la densification plutôt que la consommation de nouveaux espaces ; que par ailleurs le projet est situé dans une ZACOM, ce qui rend le projet compatible avec les documents d'urbanisme opposables » (CNAC, 23 juillet 2020, P 00864 38 20T) ;

- *« Considérant que le projet est compatible avec les prescriptions du DOO du SCoT de T*** qui a défini la ZAC de la P***, où prendra place le projet, comme **une nouvelle centralité qu'il conviendra de développer, et ce, afin de lutter contre la dévitalisation du territoire** et qui indique que cette zone doit permettre de **développer des services de proximité, afin de limiter les déplacements contraints des habitants et acteurs économiques vers les centralités principales**, et notamment vers la commune de T*** » (CNAC, 17 septembre 2020, P 01211 54 20T) ;*
- *« Considérant que le DOG du SCoT prévoit que **pour maintenir un bon niveau de présence du commerce de proximité, l'implantation des nouvelles surfaces de commerce de détail doit se faire au plus près des centres de villes, de bourgs, de villages et de quartiers** ; que le projet, qui se traduit par le déplacement avec extension de magasins existants au plus près du centre-ville de C***, situé à moins d'1 km, est compatible avec ces dispositions ; que de plus, le site d'implantation est aisément accessible aux personnes non motorisées » (CNAC, 1^{er} octobre 2020, P 02049 59 19T) ;*
- *« Considérant que le projet est compatible avec les orientations du SCoT de la communauté de communes du T*** qui permet **l'implantation de nouveaux commerces en périphérie lorsque leur insertion n'est pas possible dans le tissu urbain (produits volumineux, accessibilité en voiture nécessaire)** » (CNAC, 15 octobre 2020, P 01467 79 19T) ;*
- *« Considérant que la réalisation du projet est compatible avec les dispositions du SCoT de la Métropole de S***, lequel identifie le site d'implantation **comme un « pôle de maillage territorialisé » dont le développement doit être renforcé** » (CNAC, 12 novembre 2020, D 02163 73 20N).*

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 :

- *« En premier lieu, **le projet s'inscrit dans le cadre d'une vaste opération d'aménagement à vocation mixte d'initiative publique, dénommée " ZAC B*** ", qui prévoit notamment la création d'une surface de plancher de logements totale de 150 858 mètres carrés, dont la majeure partie sera située à 500 mètres du terrain d'assiette du projet, 3 000 mètres carrés de commerces et services, ainsi que la mise en place d'équipements publics et de transports en commun. S'il n'est pas contesté que le plafond de 20 000 mètres carrés de surface commerciale prévu par les dispositions du schéma de cohérence territoriale pour les communes " disposant d'un rayonnement intermédiaire ", parmi lesquelles se range la commune de B***, est déjà atteint sur son territoire, ces dispositions ne peuvent être regardées comme ayant un caractère impératif.** »¹⁵ ;*
- *« Il ressort des pièces du dossier, notamment du rapport de la DDT du H*** et de l'avis émis le 23 mai 2018 par le ministre en charge de l'urbanisme, que la commune de R*** est identifiée comme un " centre urbain à renforcer " et qu'ainsi, **le seuil de 4 000 m² de surface de vente défini par les dispositions précitées du document d'orientations générales du SCOT n'est pas opposable au projet en litige.** En second lieu, la société R*** ne saurait utilement se prévaloir d'une éventuelle incompatibilité de l'opération critiquée avec les orientations contenues dans le document d'aménagement artisanal et*

¹⁵ CAA Bordeaux, 16 janvier 2020, n° 18BX00644.

commercial destiné à être inclus dans le SCOT en cours de révision, **dès lors qu'à la date de l'arrêté attaqué cette révision n'avait pas encore été approuvée et qu'en tout état de cause le document de travail produit à l'instance correspondait à une version datée de décembre 2017 qui était encore susceptible d'évoluer.** De même, la circonstance que le nouveau SCOT ait été approuvé le 25 mars 2019, soit postérieurement à la date de l'arrêté du 29 juin 2018, est sans incidence sur la légalité de ce dernier. »¹⁶

- « Le document d'orientations générales du SCoT des agglomérations de L^{***}, approuvé par une délibération du 11 février 2008, énonce notamment, en son chapitre intitulé : « favoriser une offre commerciale équilibrée », que les auteurs de ce schéma ont souhaité rééquilibrer le maillage commercial du territoire en « renforçant les principaux pôles commerciaux et commerçants » ainsi que l'offre des services de proximité inscrite dans les centralités commerciales existantes et en structurant l'offre du corridor de l'ancienne route nationale ^{***} entre H^{***} et S^{***}. En ce qui concerne ce dernier point, **doivent être privilégiés les regroupements des équipements commerciaux en tenant compte de l'existant et en s'appuyant notamment sur les polarités liées au transport en commun en site propre** dont le tracé est parallèle à cet axe. Le projet contesté se situe le long de la route départementale ^{***}, ancienne route nationale ^{***}, qui traverse le sud de la commune de M^{***} d'est en ouest. **Il résorbe une friche commerciale et est implanté à proximité de plusieurs commerces** dont un magasin de vente de matériaux et deux petites surfaces de vente à dominante alimentaire. En outre, la pétitionnaire affirme, sans être contredite sur ce point, **qu'un arrêt du futur transport en commun en site propre sera créé face à la parcelle d'assiette du projet.** Dans ces conditions, ce projet n'est pas incompatible avec les orientations générales du SCoT des agglomérations de L^{***} rappelées au point précédent. »¹⁷
- « Contrairement à ce que soutiennent les requérantes, il ressort des pièces du dossier que le projet est compatible avec le document d'orientation et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale Sud-Gard **qui attribue à la commune de N^{***} le statut de pôle urbain majeur et privilégie les implantations commerciales en centre-ville ainsi que, comme c'est le cas en l'espèce, dans les zones d'activités existantes.** Particulièrement, la circonstance que de nombreux magasins de bricolage seraient déjà implantés au sein de la zone de chalandise n'est pas de nature à rendre le projet, qui porte sur une offre de type entrepôt, dotée d'un espace « drive » et d'une cour extérieure accessible, incompatible avec ce schéma qui vise au développement d'une offre commerciale « originale et nouvelle » afin de maintenir l'attractivité des pôles urbains majeurs. »¹⁸
- « Si le schéma de cohérence territoriale du bassin de vie d'A^{***} s'est donné pour orientation d'endiguer le développement de « nouvelle(s) zone(s) commerciale(s) périphérique(s) » afin de promouvoir l'offre de proximité et la reconquête des centres-villes, **le projet contesté, bien que situé dans une zone périphérique de la commune de M^{***}, ne peut être regardé comme incompatible avec cette orientation, dès lors qu'il s'inscrit dans les « équipements », par ailleurs explicitement prévus par le schéma,** qui doivent être créés pour assurer le développement du nouveau quartier de B^{***} qualifié de « tissu urbain mixte d'envergure supra-locale » et qu'il est effectivement implanté au cœur de ce quartier. Dès lors, le moyen tiré de ce que le projet contesté serait incompatible avec le schéma de cohérence territoriale doit être écarté. **Il n'est pas davantage incompatible avec la charte d'urbanisme commercial, à supposer ce texte opposable au**

¹⁶ CAA Nancy, 11 juin 2020, n° 18NC02345.

¹⁷ CAA Douai, 15 juillet 2020, n° 18DA01227.

¹⁸ CAA Marseille, 30 novembre 2020, n° 18MA04703.

projet, dès lors qu'elle n'impose aucune contrainte supplémentaire en la matière que le schéma de cohérence territoriale. »¹⁹

- « Il ressort des pièces du dossier que le projet a une superficie de vente de 4 087 m² outre un point de retrait de 92 m², qu'il se situe à un peu plus de 700 mètres du centre-ville, qu'il prend place dans un secteur en mutation, encore traversé de nombreuses friches, où des centaines de logements doivent être construits et qu'il s'implante à proximité d'un hameau commercial, dont l'offre serait complémentaire au projet, entre un projet de réalisation de cellules artisanales situées à l'ouest et un immeuble de bureaux situés à l'est. **Le projet répond ainsi aux besoins principalement hebdomadaires des habitants des nouveaux quartiers proches et des personnes travaillant dans les zones artisanales et les bureaux proches. Entrant dans la catégorie des centralités commerciales d'appui**, le projet est compatible avec les dispositions précitées du document d'orientation et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale. Le moyen tiré de cette incompatibilité doit, par suite, être écarté. »²⁰

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

- « Considérant que le projet n'est pas pleinement compatible avec le SDRIF au regard de son défaut d'intégration urbaine, étant totalement fermé sur lui-même, sans contact avec les éléments remarquables proches (cimetière, ancienne gare de déportation) ainsi que de son caractère routier fortement marqué, ne correspondant pas aux ambitions de développement durable et d'usage des transports en commun ou des mobilités actives » (CNAC, 20 février 2020, 4054D) ;
- « Considérant que, selon le Schéma de Cohérence Territoriale de la B***, il est prévu, concernant la commune de L***, de « **localiser prioritairement les implantations de commerces et ensembles commerciaux de proximité dans un rayon d'environ 5 minutes à pied de la Grande Rue** (environ 400-500 mètres) **et au sein des centralités de quartier existantes** » ; qu'en l'espèce, le magasin « L*** » est situé à plus d'un kilomètre du centre-ville de L*** » (CNAC, 11 juin 2020, 4092T) ;
- « Considérant que le projet n'apparaît pas en totale adéquation avec les orientations du SCoT qui préconise pour la ZACoM d'implantation du projet **la constitution d'un alignement bâti, l'implantation des aires de stationnements et les liaisons douces vers le centre-bourg et les quartiers résidentiels** » (CNAC, 24 juin 2020, P 01183 13 19T) ;
- « Considérant que **le projet est situé à un emplacement stratégique, à proximité immédiate d'un échangeur routier**, que le projet entend ainsi capter majoritairement les flux automobiles, notamment pendulaires, **risquant ainsi de créer une nouvelle polarité commerciale dans un secteur non-identifié comme tel** par le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) du Pays de G*** »
- « Considérant que l'implantation retenue **vise à renforcer un pôle économique secondaire** alors que le SCoT, actuellement en vigueur ou prochainement révisé, **privilégie les centralités urbaines** ; qu'ainsi le projet n'est pas compatible avec les orientations du SCoT du Pays de G*** » (CNAC, 17 septembre 2020, P 01251 22 20T) ;
- « Considérant que le projet n'est pas compatible avec le SCoT de la métropole « R*** », **qui prévoit des extensions mesurées dans les galeries marchandes existantes** ; que le pétitionnaire se contente d'affirmer la compatibilité de son projet avec le SCoT sans en assurer la démonstration, alors que le projet **vise notamment à intégrer dans la galerie 11 cellules commerciales supplémentaires** (augmentation de 220 % du nombre de cellules)

¹⁹ CAA Marseille, 23 décembre 2020, n° 19MA03149-19MA03464-19MA03570-19MA03677.

²⁰ CAA Douai, 29 décembre 2020, n° 1DA02701-19DA02718.

pour une surface de vente de 2 768 m² (augmentation de 190 % de la surface de vente de la galerie) » (CNAC, 17 septembre 2020, P 00611 76 19T) ;

- *« Considérant que le nouveau Schéma de Cohérence Territoriale de H*** approuvé le 17 septembre 2019, **préconise de promouvoir les centralités commerçantes, d'encadrer le développement du commerce de proximité et déconseille la création d'hypermarchés (à partir de 2 500 m²) et de galeries marchandes au sein des pôles de bassins de vie** » (CNAC, 15 octobre 2020, 3554T) ;*
- *« Considérant que le SCoT identifie la commune de S*** comme polarité urbaine et prévoit que « les drives devront être, de façon privilégiée, intégrés au sein du pôle commercial dont ils dépendent au contact des activités commerciales existantes. **Il convient tout particulièrement d'éviter les drives localisés de façon « déportée » sur des lieux de flux et/ou sur des sites non configurés pour les recevoir, notamment en zone d'activités** » ; que le présent projet s'analyse comme un « drive déporté » et n'est pas directement intégré au sein d'un pôle commercial ; qu'ainsi il n'est pas compatible avec les orientations du SCoT » (CNAC, 29 octobre 2020, P 01583 69 20T) ;*
- *« Considérant que **le projet se situe dans l'enveloppe urbaine mais en périphérie** ; qu'en dehors des centralités urbaines, le SCoT fixe comme orientation de **favoriser le renouvellement, la modernisation et une plus grande qualité urbaine des sites commerciaux existants** ; qu'un développement équilibré est également prôné par le SCoT N*** ; que les deux enseignes pressenties sont maintenant connues, à savoir un « M*** » et une salle de sport « L'O*** » ; qu'à la vue de cette dernière enseigne, qui ne nécessite pas d'autorisation d'exploitation commerciale, il a été demandé au pétitionnaire de se positionner sur le maintien de sa demande initiale ; que celle-ci a été maintenue alors qu'elle ne se justifiait plus pour la seconde cellule au regard de l'enseigne pressentie ; **qu'il en ressort en définitive que le doublement de la surface de vente alimentaire ainsi que l'incertitude quant à l'enseigne qui occupera la seconde cellule, ne participent pas à un développement équilibré au regard des actions menées par la commune sur son centre-ville** » (CNAC, 27 novembre 2020, P 01815 38 20T) ;*
- *« Considérant que le projet s'implante dans une zone commerciale existante au sens du SCoT **mais celle-ci n'est pas définie comme une ZACom en tant que telle** ; que, de plus, **le projet ne s'implante pas dans le centre-ville mais en extension de celui-ci** selon le pétitionnaire ; qu'ainsi, l'ensemble commercial projeté n'est pas compatible avec les dispositions du SCoT S*** » (CNAC, 27 novembre 2020, P 02408 42 20T).*

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

*« Par ailleurs, [le document d'aménagement commercial] fixe également comme objectif **de maintenir et renforcer les centralités urbaines des pôles structurants et des centre-bourgs** et prévoit à ce titre de " réserver les espaces de périphérie à l'accueil d'activités peu compatibles avec une implantation en tissu urbain et de privilégier à cet effet l'accueil de grandes et moyennes surfaces et de commerces de biens lourds (achats occasionnels lourds, exceptionnels) dans les espaces périphériques déjà constitués, notamment sur la polarité de M*** " et relève que " l'implantation de moyennes et grandes surfaces alimentaires en périphérie ne contribue pas à la préservation du commerce de proximité de centre-bourg et à la proximité". Par suite, contrairement à ce que soutient la société requérante, l'implantation du projet litigieux dans la zone d'aménagement commercial de B*** méconnaîtrait les orientations fixées pour l'implantation préférentielle des commerces dans la zone d'aménagement commercial et **compromettrait à la fois la réalisation de l'objectif de rééquilibrage de l'offre commerciale et l'objectif de***

préservation des centralités urbaines et des centre-bourgs. Dès lors, la société requérante n'est pas fondée à soutenir que le motif tiré de ce que le projet litigieux serait incompatible avec le schéma de cohérence territoriale, opposé par la CNAC, serait entaché d'erreur d'appréciation. »²¹

« Or il ressort des pièces du dossier que le projet litigieux **ne sera pas situé dans le centre-bourg de S***, ni même en continuité avec lui, ni compris dans une zone d'aménagement commercial. Il ne sera donc pas implanté dans une des localisations préférentielles identifiées** par le document d'orientation et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale de l'agglomération t***. **Il ne sera pas davantage adossé à un projet urbain mixte, puisqu'il sera situé dans une zone d'aménagement concerté isolée qui ne comportera aucun logement.** En outre, le projet litigieux, ainsi qu'il a été dit, se traduira par l'artificialisation de 6,9 hectares pour une surface de vente de seulement 2 hectares, et contrariera donc l'orientation de « promouvoir un développement commercial économe en foncier. D'autre part, le projet litigieux, compte-tenu de sa localisation et de la faiblesse de la desserte en transports en commun, contrariera l'orientation tendant à « orienter les développements commerciaux sur des secteurs bien desservis par les transports en commun » ainsi celle de « produire des formes urbaines favorisant les mobilités durables », notamment en urbanisant en priorité les secteurs desservis par les transports collectifs performants. Enfin, si le maire de S*** fait valoir que le projet contribuera à l'orientation tendant à « conforter le rayonnement et l'attractivité commerciale de l'agglomération t*** en opérant un saut qualitatif », cette orientation s'adresse en priorité à l'amélioration des zones commerciales existantes et se traduit, outre par un objectif d'améliorer la qualité architecturale et l'intégration paysagère des équipements commerciaux, par l'objectif de limiter l'impact environnemental des équipements commerciaux, notamment par une réduction des émissions de gaz à effet de serre. **Or le projet litigieux, malgré sa qualité architecturale et des efforts notables d'intégration paysagère, se traduira par une importante artificialisation de terres aujourd'hui non bâties.** De même, en dépit de mesures importantes pour réduire la consommation énergétique du projet, **la circonstance que le projet sera presque exclusivement accessible en véhicules individuels ne contribuera pas à la réduction des émissions de gaz à effet de serre.** »²²

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

« Il résulte de ce qui précède que si le document d'orientations et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale du Pays de L*** privilégie l'implantation des nouveaux commerces, quelles que soient leurs dimensions, dans les centralités commerciales, il autorise également l'implantation, dans les ZACOM, de nouveaux commerces destinés à des achats occasionnels et exceptionnels dont la surface de vente est supérieure à 500 m². (...) Le projet, **qui vise à densifier une zone d'activité commerciale, ZACOM de type 1, de 80 000 m² de surface de vente, par la création d'un commerce de 2 000 m² et dont il n'est pas contesté qu'il est destiné à des achats occasionnels et exceptionnels,** n'est pas incompatible avec le document d'orientation et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale du Pays de L***. (...) l'ensemble commercial existant, compris, ainsi qu'il a été dit, dans une zone d'activité commerciale d'environ 80 000 m² de surfaces de vente totale, **est desservi à**

²¹ CAA Bordeaux, 27 février 2020, n° 18BX01887.

²² CAA NantesBordeaux, 22 décembre 2020, n° 19NT03415.

*proximité immédiate par sept lignes de transports collectifs disposant de fréquences de passage importantes et peut être rejoint à vélo ou à pied depuis le centre-ville et que l'extension projetée aura un impact, estimé à moins de 1% du trafic journalier, très limité sur les flux routiers. Par suite, en considérant que l'opération projetée n'était pas compatible avec les orientations du schéma de cohérence territorial du Pays de L***, la Commission nationale d'aménagement commercial a fait une inexacte application des dispositions précitées de l'article L. 142-1 du code de l'urbanisme. »²³*

*« [le projet] a pour objet de répondre aux besoins d'une population en très forte expansion démographique (+41 % entre 1999 et 2016 sur la zone de chalandise et +59% sur G***), en s'intégrant dans un projet urbain global mené par la commune (aménagement de la ZAC de la V***) avec une perspective de création de 400 à 430 logements ainsi que dans un vaste programme routier porté par le Conseil général d'I*** (création d'une voie express R***) ». Sur les 15 commerces du centre-bourg de G***, deux boulangeries existent, seuls commerces alimentaires. Si la commune voisine de G*** est commercialement bien équipée, il n'est pas établi que tel serait le cas pour les autres communes voisines du projet. Dès lors, la seule circonstance que le rayonnement du projet serait supra-communal ne suffit pas à établir une incompatibilité avec le SCOT. La CNAC ne pouvait ainsi légalement se fonder sur ce motif pour émettre un avis défavorable, à supposer même qu'elle puisse être regardée, en se référant au dimensionnement excessif du projet, comme se référant au SCOT. Le moyen doit être accueilli. »²⁴ ;*

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 société pétitionnaire n'a pas davantage permis à la Commission nationale de vérifier si le territoire d'implantation est désormais couvert par un SCoT opposable ou si, à défaut, elle avait sollicité et obtenu la dérogation requise en vertu de l'article L.142-5 du code de l'urbanisme » (CNAC, 17 septembre 2020, 3550T).

Le juge administratif exerce la même approche, considérant qu' « Il ressort des pièces du dossier que si la commune de R*** n'est pas couverte par un SCoT, le terrain d'assiette du projet de la société L*** était classé en secteur constructible UBDb, correspondant à une zone urbanisée destinée à recevoir des activités industrielles, commerciales et artisanales, par le POS de la commune approuvé le 20 décembre 1991. S'il a ensuite été maintenu en zone UD par le plan local d'urbanisme approuvé le 27 juillet 2013, ce terrain était déjà ouvert à l'urbanisation avant la date du 4 juillet 2003 et la délivrance d'une AEC n'était dès lors pas, contrairement à ce que soutient la société requérante, subordonnée à l'intervention préalable d'une dérogation préfectorale. »²⁵

b) Les considérations d'aménagement du territoire

Code de commerce, article L. 752-6

La commission départementale d'aménagement commercial prend en considération :

1° En matière d'aménagement du territoire :

a) La localisation du projet et son intégration urbaine ;

²³ CAA Nantes, 17 janvier 2020, n° 18NT04359.

²⁴ CAA Nantes, 28 février 2020, n° 19NT02099.

²⁵ CAA Nancy, 26 juin 2020, n° 18NC02594.

- b) La consommation économe de l'espace, notamment en termes de stationnement ;
- c) L'effet sur l'animation de la vie urbaine, rurale et dans les zones de montagne et du littoral ;
- d) L'effet du projet sur les flux de transports et son accessibilité par les transports collectifs et les modes de déplacement les plus économes en émission de dioxyde de carbone ;
- e) La contribution du projet à la préservation ou à la revitalisation du tissu commercial du centre-ville de la commune d'implantation, des communes limitrophes et de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la commune d'implantation est membre ;

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.

A titre d'exemples, en 2020, la CNAC s'est prononcée favorablement sur les projets suivants :

*« Considérant que le projet sera localisé à l'angle du boulevard d'A*** et de la rue B*** (RD***) à moins d'1 km du centre-ville de C*** et à 6 km du centre-ville de R*** ; **qu'ainsi ce magasin sera plus proche du centre-ville que le supermarché actuellement exploité par l'enseigne** » (CNAC, 6 février 2020, 4043D) ;*

*« Considérant que l'ensemble commercial s'implante à 1,4 km du centre-ville de la commune de L***, **en continuité de l'urbanisation, dans un secteur composé presque exclusivement d'habitations pavillonnaires** ; que la population de L*** est quasiment multipliée par 3 en haute saison ; qu'un camping se situe d'ailleurs à 500 mètres du projet » (CNAC, 5 mars 2020, 4067T) ;*

*« Considérant qu'il se situe à proximité immédiate des quartiers pavillonnaires au Sud et des quartiers d'habitats collectifs des P*** à l'Est » (CNAC, 28 mai 2020, 4078T) ;*

*« Considérant que le projet consiste en l'extension de 641 m² d'un hypermarché à l'enseigne « I*** » situé à 500 mètres du centre-ville de la commune de L***, **en continuité de l'urbanisation ; que le magasin est entouré de quartiers d'habitation, dont de nombreux logements sociaux** » (CNAC, 28 mai 2020, P 00262 31 19T) ;*

*« Considérant que bien que le terrain d'implantation soit situé à 1,9 km du centre-ville de F*** et à 1,4 km du centre-ville du M***, **il est implanté en continuité d'urbanisation, dans un secteur majoritairement constitué d'habitations** » (CNAC, 10 juin 2020, 4083T) ;*

« Considérant que le terrain est déjà imperméabilisé et en continuité du tissu urbain, dans un environnement majoritairement composé d'habitations » (CNAC, 10 juin 2020, P 00353 91 19T) ;

« Considérant que la commune d'implantation du projet, tout comme l'ensemble des communes de la zone de chalandise retenue, connaissent une forte progression démographique lors des dix dernières années, caractérisée par une augmentation d'environ 25 % de la population ; que, par ailleurs, les projets urbains de la commune

de V^{***}, permettront à l'horizon 2026 la construction de plus de 3 000 logements à proximité du site » (CNAC, 23 juillet 2020, P 01296 33 19T) ;

« Considérant néanmoins que le présent projet a levé le principal point de blocage à sa réalisation en renonçant à la création des 5 moyennes surfaces ; qu'ainsi le projet dans sa version actuelle n'impactera pas outre mesure le centre-ville de F^{***}, déjà en difficulté ; qu'en effet, le projet ne prévoit désormais plus que l'extension de 2 403 m² du magasin « M^{***} », existant depuis 1988 sur le territoire de la commune ; **qu'étant donné le type de produits vendus [bricolage], et leur taille, ce magasin a toute sa place en périphérie** » (CNAC, 29 octobre 2020, P 00162 85 19T).

La Cour de Nancy a confirmé l'avis favorable de la CNAC concernant l'extension de 1 237 m² d'un ensemble commercial, considérant qu'« Il ressort des pièces du dossier, et notamment du rapport de la direction départementale des territoires du H^{***}, que le projet litigieux concerne l'extension d'une surface commerciale déjà existante qui est implantée en bordure d'un axe structurant de la couronne Sud-Est m^{***} et à proximité immédiate des quartiers résidentiels centraux de la ville, à moins d'un kilomètre de la gare de M^{***}. En particulier, il ressort de ce rapport que le projet de la SCI L^{***} emprunte " une démarche intéressante de diversification urbaine du site ", dès lors qu'il s'agit de favoriser une mixité d'activités sur le même site, dans le cadre d'un partenariat public-privé, le projet devant notamment permettre de restructurer l'ensemble des terrains de la commune de R^{***} en transférant sur le toit de l'extension trois tennis couverts et en restructurant quatre terrains extérieurs le long de l'emprise ferroviaire. Ainsi, **le projet doit être regardé comme présentant une intégration urbaine satisfaisante.** »²⁶

La Cour de Nantes a annulé l'avis défavorable de la CNAC au projet de création d'un ensemble commercial de 6 028 m², considérant que « Le projet se situe dans une zone de chalandise dont la population a augmenté de 11,72% entre 1999 et 2015. S'il ressort des pièces du dossier que le projet est excentré par rapport au centre-ville, lequel se situe à moins de 2 km, **dans le périmètre du projet se trouve une vaste zone urbanisée au Nord / Nord-Est comportant notamment des habitations, des activités liées à la santé, des commerces en relation avec l'automobile et des entreprises de services.** Le projet a également pour objet de rééquilibrer le commerce vers la ville de C^{***} qui ne présente une surface commerciale que de 12% de la zone primaire pour une population de 35% de la zone de chalandise. Par ailleurs, **le projet d'extension, lequel a fait l'objet d'une orientation d'aménagement et de programmation dans le plan local d'urbanisme de C^{***} visant à développer un nouveau pôle commercial en entrée de ville** de la commune de C^{***}, est implanté dans une zone UF destinée à l'accueil des entreprises, et est compatible avec les orientations du schéma de cohérence territoriale (SCOT) qui envisage la zone comme un pôle à vocation commerciale. Ainsi, la société S^{***} est fondée à soutenir que la CNAC en retenant que le projet ne contribuera pas à l'animation urbaine, alors qu'il n'est pas contesté que les enseignes destinées à s'installer dans les six cellules ne sont pas présentes en centre-ville, a fait une inexacte application des dispositions précitées. »²⁷

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

« Considérant que le projet prendra place sur une friche naturelle située en bordure de l'autoroute ^{***} et de la RD^{***}, entre les quartiers de la « G^{***} » et « G^{***} » ; **qu'il s'inscrit dans le cadre d'une opération globale de réalisation d'un nouveau quartier « Cœur de Ville » où doivent prendre place des logements, des équipements publics et culturels ainsi que des commerces ; que la réalisation de ce nouveau quartier est**

²⁶ CAA Nancy, 11 juin 2020, n° 18NC02345.

²⁷ CAA Nantes, 7 février 2020, n° 18NT03998.

destinée à permettre de relier les quartiers « L*** » et « G*** II » ; que l'aménagement du quartier a été confié à l'établissement public « G*** » (CNAC, 20 février 2020, P 00347 91 19T) ;

« Considérant que le projet de création d'un supermarché « I*** » **s'intègre dans une opération mixte prévoyant la construction de 46 logements ; que l'équipement commercial prendra place en pied d'immeuble et le parc de stationnement en sous-sol** ; que le projet sera situé en zone urbaine, à environ un kilomètre du centre-ville de P***, **sur un foncier localisé au croisement du boulevard de l'E*** et de la rue du 8 mai 1945 ; que des zones d'habitation sont situées à proximité** » (CNAC, 5 mars 2020, P 00240 69 19T) ;

« Considérant que le projet consiste en la création d'un ensemble commercial de 1 680 m² de surface de vente, composé de 7 commerces de 25 à 974 m², **en pied d'immeubles existants, que ce projet s'insère au cœur d'un programme qui comprend 319 logements collectifs déjà construits** ; qu'il est situé à 400 m du centre-ville de B*** et de la gare RER » (CNAC, 24 juin 2020, P 00584 94 19T) ;

« Considérant que le projet se situe en centre-ville de S*** ; qu'il est exploité dans un ensemble commercial qui compte trois cellules fermées depuis plus de 3 ans ; **qu'il est situé au rez-de-chaussée d'un bâtiment mutualisé avec des équipements publics et des logements en étages ; que le projet se situe également dans le périmètre de l'Opération d'Aménagement Programmé (OAP) « secteur du centre-ville » qui a déjà livré 94 logements fin 2019, situés en vis-à-vis ; qu'un projet de logements et de 300 m² de commerces devrait être réalisé prochainement** ; que le projet n'est pas susceptible d'avoir un impact sur les commerces existants et contribuera à revitaliser le centre-ville s'en perturber l'équilibre commercial, l'enseigne étant déjà présente sur la commune ; qu'il répondra à la demande des nouveaux habitants ; que l'étude d'impact versée au dossier indique que la commune de S*** a un taux de vacance de 4,2% » (CNAC, 27 novembre 2020, P 0757 78 20T).

La Cour de Bordeaux a annulé l'avis défavorable de la CNAC concernant la création d'un ensemble commercial de 25 295 m², considérant que « si le terrain d'assiette du projet est distant de 3,7 kilomètres de l'hypercentre de la commune de M***, il se situe le long de l'avenue des P***, voie structurante de la commune, à proximité d'une zone d'activité économique existante à l'ouest, à 800 mètres au sud des premières habitations de la commune, et **s'insère dans un secteur destiné à accueillir un pôle commercial d'attraction supra communale situé au sein d'une importante zone d'aménagement concerté, dénommée " Porte des P*** "**, conformément aux dispositions du projet d'aménagement et de développement durables et du règlement du plan local d'urbanisme applicable et en cohérence avec les orientations du schéma de cohérence de la grande agglomération t***, lequel classe la commune en tant que " centralité sectorielle " de niveau 3 pouvant accueillir 50 000 m² de surface commerciale. **Ce projet de ZAC prévoit de réaliser la continuité du projet avec le tissu urbain bâti du centre et doit comporter notamment un nouveau quartier résidentiel mixte comprenant un collège d'une capacité d'accueil de 700 élèves et 400 logements dans le quartier B***, situé à proximité et au nord du terrain d'assiette.** » ²⁸

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 terrain d'implantation du projet **est situé à 2,4 km du centre-ville de B***, en entrée de ville ; que les quartiers d'habitation les plus proches sont**

²⁸ CAA Bordeaux, 25 juin 2020, n° 18BX02537-18BX02544.

relativement éloignés du projet (environ 500 à 700 mètres) » (CNAC, 6 février 2020, 4044T) ;

*« Considérant que les deux communes de G*** et T*** totalisent seulement 12 commerces traditionnels dont l'épicerie ; que **le projet d'ensemble commercial situé en périphérie n'est pas de nature à contribuer à la revitalisation du tissu commercial du centre-ville** de la commune d'implantation et des communes limitrophes » (CNAC, 10 juin 2020, 4094T) ;*

*« Considérant que le projet du pétitionnaire porte sur une extension **d'un ensemble commercial de périphérie construit récemment et étendu à de multiples reprises sans justifier d'un besoin déterminé de la population locale ; qu'il est éloigné des habitations et ne contribue pas à l'animation du centre-ville dont il est éloigné** » (CNAC, 24 juin 2020, 4103T-4105T) ;*

*« Considérant que le projet **consistera à implanter un nouveau commerce alimentaire en périphérie de V***, ce qui est de nature à accentuer le déséquilibre entre les équipements de périphérie et les commerces de centre-ville** alors que la démographie de la commune de V*** marque une stagnation (+0,7 % entre 2007 et 2017) » (CNAC, 8 juillet 2020, P 01285 56 19T) ;*

*« Considérant que le pétitionnaire reconnaît expressément que **le projet contribue à créer un pôle de proximité** pour les habitants qui résident entre le bourg-centre et les nouveaux quartiers de la ville ; qu'aussi, **le projet pourrait être de nature à détourner les habitants du centre-ville des commerces de proximité implantés dans la centralité urbaine** » (CNAC, 27 novembre 2020, P 02408 42 20T) ;*

*« Considérant que la réalisation du projet risque de concurrencer les supermarchés alimentaires déjà implantés en nombre au sein du centre-ville de C*** ; qu'ainsi, **les consommateurs pourraient être amenés à délaisser lesdits supermarchés au profit du projet implanté en périphérie**, fragilisant ainsi la fréquentation des commerces de proximité du centre-ville » (CNAC, 15 décembre 2020, P 01812 94 20T).*

La CAA de Nancy a confirmé l'avis défavorable de la CNAC en considérant, concernant la création d'un supermarché de 2 460 m², qu'« il ressort des pièces du dossier, et notamment des plans figurant dans le dossier de demande d'autorisation, que le projet sera implanté à l'écart des zones urbanisées des communes de R*** et G***, dans un secteur ne comportant qu'une maison d'habitation et un entrepôt commercial. En outre, il ressort des mêmes pièces que le tissu urbain avoisinant est lui-même caractérisé par un mitage important. »²⁹

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

*« Considérant que le projet consiste en une extension de l'enveloppe urbaine avec une augmentation de superficie d'un ensemble commercial **qui se déplace d'une zone urbanisée proche du centre-ville de M*** en périphérie Est, zone vierge de toute construction ; que le terrain d'implantation, d'une surface de 104 000 m² est constitué de parcelles agricoles encadrant un chemin bordé d'une bande boisée de qualité ; que le projet conduit ainsi à une consommation excessive de terres agricoles** » (CNAC, 6 février 2020, 4046T) ;*

*« Considérant que le site d'implantation du projet **est constitué de prairies et terres en culture quadrillées de haies et taillis, bordées au Nord par une zone humide ; que***

²⁹ CAA Nancy, 5 mars 2020, n° 19NC01181.

la réalisation du projet entraînerait l'imperméabilisation d'une grande partie de cette emprise naturelle » (CNAC, 10 juin 2020, 4094T) ;

« Considérant que le projet s'implantera sur des parcelles non artificialisées d'une surface totale de 21 434 m² ; qu'il contribuera à l'imperméabilisation des sols et à l'étalement urbain » (CNAC, 22 juillet 2020, P 1412 33 19T) ;

« Considérant que le projet est consommateur d'espaces supplémentaires ; qu'il prévoit l'acquisition d'une parcelle de 4,18 hectares de foncier naturel pour accueillir une partie de l'extension, laquelle ouvre la possibilité de son aménagement futur, le zonage en Ue le permettant, contribuant ainsi fortement à l'étalement urbain ; qu'il n'est pas démontré dans le dossier l'impossibilité de réaliser l'extension de 950 m² de surface de plancher sur l'emprise foncière déjà fortement imperméabilisée de l'ensemble commercial ; que le parking est actuellement surdimensionné avec près de 1 300 m² supérieurs aux exigences de la réglementation « ALUR » ; que son organisation n'évolue pas et qu'il reste de plain-pied et sans emplacement perméable » (CNAC, 12 novembre 2020, 3687TR) ;

« Considérant que, bien que prévoyant de relouer 3 000 m² à une exploitation agricole, mesure proposée en réponse au considérant de la CNAC dans son avis défavorable du 19 décembre 2019, le projet demeure excessivement consommateur d'espace naturels ou agricoles et contribue à l'étalement urbain de la commune vers le Sud ; qu'il fait insuffisamment preuve de compacité, notamment concernant la surface dévolue au stationnement conçue de plain-pied et en plein air qui paraît disproportionnée ; 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, 27 novembre 2020, P 01451 94 20T).

La Cour de Douai a annulé l'avis favorable de la CNAC concernant la création d'un ensemble commercial de 3 831 m², considérant que *« d'une part, il ressort des pièces du dossier que, le 2 mars 2017, la CNAC a émis un avis défavorable au premier projet présenté par la société I*** (...) Cet avis a été motivé par l'impact du projet sur l'animation de la vie urbaine de la commune de L**, par la consommation d'espaces naturels et par la circonstance que le projet participera à l'étalement urbain. D'autre part, le 4 octobre 2017, la même société a présenté une nouvelle demande ayant le même objet. Si le projet a été légèrement modifié par l'ajout de panneaux photovoltaïques et le remaniement du parc de stationnement, d'une part la parcelle d'assiette du projet, située en entrée de ville, est à l'état naturel, de sorte que son urbanisation participe à l'étalement urbain quand bien même quelques projets auraient déjà été édifiés dans la « zone d'aménagement concerté du N** » où elle prend place, d'autre part la commune de L** et la société I** ne démontrent pas que leur nouveau projet participerait à l'animation de la vie urbaine du centre-ville. »*³⁰

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 consiste en une extension de 1 144 m² d'un magasin regroupant les enseignes « C* » et « J*** » ; que ce magasin s'implante dans un ensemble commercial, dans la zone commerciale de la M*** à environ 1 km du centre-ville de V**, en continuité de l'urbanisation, à proximité immédiate de plusieurs quartiers d'habitations »** (CNAC, 6 février 2020, 4088T) ;

³⁰ CAA Douai, 15 septembre 2020, n° 18DA01548.

« Considérant que le projet a pour objet de répondre aux besoins d'une population en très forte expansion démographique (+19 % entre 2007 et 2017 sur la zone de chalandise et +28% sur G***), **en s'intégrant dans un projet urbain global mené par la commune (aménagement de la ZAC de la V***) avec une perspective de création de 400 à 430 logements ainsi que dans un vaste programme routier porté par le Conseil général d'I*** (création d'une voie express R***-R***)** » (CNAC, 8 juillet 2020, 3860TR) ;

« Considérant qu'un complément d'étude d'impact réalisé par le cabinet « O*** » met en avant les possibilités de modération des déplacements domicile-travail car la clientèle de B***-Est consomme ailleurs, en particulier sur le territoire de son lieu de travail ; que ces évasions représentent 32 % des dépenses ; qu'en l'absence d'activités commerciales significatives dans les centres-bourgs des communes proches d'A*** et de C***, **la zone commerciale du Parc d'Activités B*** constitue le lieu des achats courants des habitants** » (CNAC, 23 juillet 2020, P 01218 16 20T).

La Cour de Marseille a confirmé l'avis favorable de la CNAC concernant la création d'un ensemble commercial de 11 850 m², considérant que « Le projet est situé à proximité de l'autoroute A*** et de l'échangeur avec l'autoroute A***, **dans une ZAC située en continuité du tissu économique** existant au sud-est de l'agglomération de B***, qui accueille déjà des entrepôts logistiques. L'importance accordée à l'accès en voiture **est justifiée par la nature des achats réalisés dans un magasin de bricolage et de jardinage. Le fonctionnement d'un tel commerce est d'ailleurs peu compatible avec une implantation en centre-ville ou au sein d'un quartier d'habitations**, ainsi que le corrobore l'étude d'impact produite par l'association requérante concernant les magasins du même type dans la zone de chalandise du projet. La localisation du projet n'est donc pas défavorable. »³¹

La Cour de Bordeaux a annulé l'avis défavorable de la CNAC concernant la création d'un ensemble commercial de 11 293 m², considérant qu'« **alors que le terrain d'assiette du projet se situe en périphérie de la commune d'U*** à 2,2 km du centre-ville, la loi n'implique pas que le critère de contribution à l'animation de la vie urbaine ne puisse être respecté que par une implantation en centre-ville.** Le projet de la société I*** qui consiste en un transfert et un agrandissement d'un magasin à dominante alimentaire ainsi qu'en la création de quatre boutiques et de huit moyennes surfaces, sera implanté au sein de la zone d'activité d'E***, classée en zone UXg et Uxc au PLU, à proximité immédiate de plusieurs lotissements d'habitations, le long de la route départementale *** qui traverse la ville du nord au sud et constitue un axe structurant de la commune. Il résulte de l'instruction que le centre-ville n'offre aucun terrain de taille suffisante permettant d'accueillir des moyennes surfaces absentes de la zone de chalandise afin d'accroître et de rééquilibrer l'offre commerciale sur le territoire communal entre le nord-est et le sud-ouest de la commune, la seule zone commerciale existante à l'entrée sud-ouest de la ville polarisant une grande partie des flux de déplacement internes à l'agglomération. »³²

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

« Considérant que la ville de B*** est engagée dans un projet de redynamisation du centre-ville avec la création d'un Ecoquartier ; que **le présent projet étant un supermarché dans une zone peu résidentielle, caractérisée par la prédominance routière, dans une zone située en périphérie Ouest de la ville, il ne contribue donc ni**

³¹ CAA Marseille, 23 décembre 2020, n° 19MA00670-19MA00329.

³² CAA Bordeaux, 2 juillet 2020, n° 12B18BX03070.

à la revitalisation du tissu commercial, ni à la préservation des centres urbains ; **qu'il est situé dans la zone d'activités économiques (ZAE) des V***** qui a conduit une étude en partenariat avec les services techniques des collectivités, intitulée « Etude du potentiel de requalification des zones d'activités économiques de la S*** », déclinée sur la ZAE en question ; qu'afin de donner à ce secteur quelques qualités urbaines, **cette étude préconise une valorisation plus dense du foncier, plus qualitative et le développement de la mixité fonctionnelle ; que le projet ne permettra pas la constitution d'un linéaire urbain**, comme préconisé par le futur PLUi d'Est Ensemble et l'étude menée par la [DDT] sur les ZAE de S*** » (CNAC, 5 mars 2020, 4049T) ;

« Considérant que le projet consiste en la création d'un ensemble commercial de 10 211 m² au sein de la zone d'activité du B*** dans la commune de S*** ; que la création de cet ensemble commercial est liée à la fermeture de l'ensemble commercial « C*** » de 11 190 m² situé dans le quartier des E*** à C***, à environ 4 km du projet ; qu'il est prévu le maintien d'un supermarché de 2 200 m² environ de surface de vente à C*** à la place de l'actuel ensemble commercial ; **qu'il résulte de ce réaménagement que le projet conduira à éloigner des lieux de vie un ensemble commercial, aujourd'hui implanté dans le tissu urbain de la commune de C***, au sein d'un quartier prioritaire de la ville ; qu'en effet, la zone d'implantation est située à environ 2,6 km du centre-ville de S*** et environ 4 km du centre-ville de C*** ; que les quartiers d'habitation de la commune de S*** les plus proches du projet sont situés de l'autre côté de l'autoroute A***, que les piétons ne peuvent traverser qu'en empruntant un des passages souterrains prévus à cet effet, ce qui a pour conséquence de rallonger encore la distance entre les quartiers d'habitation de la commune et le projet »** (CNAC, 10 juin 2020, P 00213 74 19T) ;

« Considérant que ce nouvel ensemble commercial, bien qu'il soit à dominante alimentaire, **sera situé en périphérie de la commune de V***, à distance des zones d'habitation de cette commune ; qu'il ne contribuera pas ainsi à l'animation du centre-ville mais participera au renforcement d'une zone d'activités périphérique »** (CNAC, 10 juin 2020, P 00017 77 19T) ;

« Considérant que la réalisation du projet **générera le renforcement d'un pôle périphérique, éloigné des zones d'habitation**, et ne contribuera pas à l'animation du centre-ville de M*** » (CNAC, 11 juin 2020, 4101T) ;

« Considérant que **la zone d'activités commerciales de C*** souffre d'un déséquilibre commercial par rapport aux deux autres principaux pôles périphériques ; qu'ainsi le projet contribuera à la rénovation urbaine de l'entrée de ville Est de l'agglomération b*** »** (CNAC, 9 juillet 2020, P 00326 25 19T) ;

« Considérant que la commune de M*** est située dans la communauté d'agglomération du M*** qui accueille déjà 2 pôles commerciaux d'attractivité régionale, à P***, à environ 12 kilomètres de M***, et à R***, à environ 9 kilomètres ; que le projet, qui prévoit la création de 25 295 m² de surface, **contribuera à l'apparition d'un nouveau pôle commercial majeur au sud-est de T*** ; que, de par sa localisation en bordure de l'autoroute A***, le projet encouragera les déplacements automobiles mais ne participera à la redynamisation des centres-villes de l'agglomération et notamment du centre-ville de M*** »** (CNAC, 1^{er} octobre 2020, 3548AS-3548T).

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 projet s'insère dans le cadre du réaménagement global de la friche industrielle de M***, transformée en éco quartier comprenant des habitations, des activités tertiaires et artisanales et divers équipements, dans le périmètre de l'Opération d'intérêt national A***** » (CNAC, 23 janvier 2020, 4039T) ;

« Considérant que le projet **s'installera dans un bâtiment vide initialement occupé par une concession automobile « P*** »** et s'intégrera dans le périmètre global d'activités à dominante commerciales et de services composé du centre commercial « C*** », de la zone commerciale « des P*** » et du secteur des B*** ; **qu'ainsi le projet résorbera une friche commerciale et participera à renforcer l'attractivité de la zone commerciale et rendre plus qualitative l'entrée de ville de C***** » (CNAC, 6 février 2020, 4043T) ;

« Considérant que le projet s'implantera au sein du tissu urbain, le long de la RD***, à environ 1 km au sud-ouest du centre-ville de la commune d'implantation, sur un site actuellement occupé par une entreprise de vente de peinture qui doit déménager ; **qu'ainsi, la réalisation du projet permettra d'éviter la constitution d'une friche commerciale** » (CNAC, 6 février 2020, 4080T) ;

« Considérant que le projet **prendra place au sein d'un ensemble commercial situé au centre-ville de B***, dans les limites d'un bâtiment existant, rue J*****, où sont déjà exploités plusieurs cellules commerciales ; que l'opération **permettra de résorber des friches commerciales et contribuera ainsi à réduire le taux de vacance commercial sur le cœur de ville** ; qu'elle permettra ainsi de renforcer l'offre commerciale en centre-ville et d'équilibrer les flux de circulation entre le centre-ville de B*** et les pôles commerciaux de périphérie » (CNAC, 6 février 2020, 4057T) ;

« Considérant que le projet s'implante **au cœur d'une continuité urbaine, considérée comme une dent creuse, et dans un secteur privilégié pour le développement de l'urbanisation** ; que le projet global vise **plus largement le regroupement sur un même site des principales surfaces commerciales alimentaires et non alimentaires de la commune au cœur de ZACOM de B***** ; qu'il intègre la création d'une crèche d'entreprise et que dans un second temps des lotissements d'habitat au Nord et au Sud de la parcelle viendront compléter le projet, assurant une mixité des fonctions » (CNAC, 28 mai 2020, P 00360 56 19T) ;

« Considérant **qu'en s'implantant au sein d'une cellule commerciale vacante de la « H*** » du centre commercial « D*** », le projet n'entraînera aucune consommation d'espaces libres supplémentaires** ; que l'implantation des enseignes projetées, participe à l'animation de la vie urbaine en renforçant l'attractivité et la complémentarité de cet équipement commercial qui retrouve ainsi une offre alimentaire, disparue depuis le départ de l'enseigne « M*** » en 2011 ; qu'en étant inséré au cœur du centre commercial « D*** », qui développe de nombreux partenariats et mises en valeur des commerces locaux, le projet participe ainsi à la préservation et à la revitalisation du centre-ville de R*** » (CNAC, 23 juillet 2020, D 00608 76 19T).

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

« Considérant que le dossier du **pétitionnaire ne comporte aucune garantie sur la reprise du bâtiment occupé par l'actuel supermarché « L*** »** ; que le risque

d'apparition d'une friche commerciale n'est pas à écarter » (CNAC, 11 juin 2020, 4101T) ;

« Considérant que le pétitionnaire n'est pas en mesure d'indiquer les enseignes qui s'installeront dans les cellules de 135 et 155 m² libérées par le projet ; que l'enseigne devant s'installer dans la cellule de 800 m² à créer n'a pas exprimé de volonté ferme de prendre part au projet » (CNAC, 11 juin 2020, P 00128 68 19T) ;

« Considérant qu'en l'absence d'une offre ferme de reprise, le devenir du site d'implantation de l'actuel magasin est incertain ; qu'il existe donc un réel risque d'apparition d'une friche commerciale à cet emplacement » (CNAC, 11 juin 2020, A 00819 64 20T).

La Cour de Nancy a confirmé l'avis défavorable de la CNAC concernant la création d'un supermarché de 2 460 m², considérant qu'**« il ressort des pièces du dossier que le projet aura pour effet de déplacer le local commercial actuellement exploité à proximité du centre de la commune de R*** vers un secteur situé au Nord, entre les agglomérations de R*** et de G***. A cet égard, ni le courrier du 31 mai 2018 par lequel une société de promotion immobilière se borne à réclamer des informations complémentaires ni le courrier de la communauté de communes V*** du 21 décembre 2018, qui indique seulement que cette dernière s'engage à tout mettre en œuvre pour éviter que ces locaux ne deviennent une friche commerciale, ne permettent d'établir que l'exploitation antérieure fera l'objet d'une reprise. »**³³

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 site délaissé par l'enseigne, situé à 200 mètres, fait l'objet de manifestations d'intérêt ; que le magasin joue un rôle de commerce de proximité et participe au maintien de l'activité économique dans ce quartier de S* ; que la très courte délocalisation de ce magasin de proximité n'apparaît pas de nature à modifier les équilibres commerciaux de l'agglomération, d'autant qu'il propose une offre complémentaire de type « hard discount » à celle de centre-ville »** (CNAC, 11 juin 2020, 4087T) ;

« Considérant que le projet s'implantera sur un terrain partiellement en friche, à la place d'un bâtiment désaffecté qui sera démoli ; que le magasin actuel ne deviendra pas une friche car il fera l'objet d'un échange de biens immobiliers avec le terrain d'assiette du projet pour y installer des bureaux et une activité tertiaire » (CNAC, 20 février 2020, 4070T) ;

« Considérant que la création du nouvel hypermarché « S* » entrainera la fermeture de l'actuel hypermarché de 2 830 m² situé également à P***, à 1,6 kilomètre du site du projet ; que l'actuel bâtiment sera démoli et remplacé par un Etablissement d'Hébergement pour Personnes Agées Dépendantes (EHPAD) »** (CNAC, 28 mai 2020, 4064T) ;

« Considérant que le projet a pour objet l'extension de la surface de vente de l'actuel supermarché « L* » d'E***, de 737 m² à 1 682 m² de surface de vente, par déplacement de l'activité à 500 m à l'Est ; qu'il prévoit la libération du bâtiment actuellement exploité par « L*** » et son affectation à un espace de détente des**

³³ CAA Nancy, 5 mars 2020, n° 19NC01181.

salariés du siège social de l'enseigne, la démolition d'un bâtiment à usage de bureau et de parkings sur une parcelle de 10 350 m², en friche depuis 5 ans et actuellement à l'état de « squat », et la construction d'un bâtiment permettant l'exploitation de 1 682 m² de surface de vente en fond de parcelle Sud » (CNAC, 28 mai 2020, 4078T) ;

« Considérant que le projet entraînera la fermeture de l'actuel ensemble commercial situé à proximité ; que les locaux seront repris par une enseigne spécialisée dans l'électroménager ; qu'ainsi le risque d'apparition d'une friche commerciale peut être écartée » (CNAC, 22 juillet 2020, P 01047 13 19T) ;

*« Considérant qu'il est prévu, dans le cadre du projet, la fermeture de deux magasins à l'enseigne « 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 a apporté des garanties suffisamment certaines concernant la reprise du magasin de Ch*** dont il est propriétaire ; qu'un bail a été signé avec une société immobilière qui reprendra les locaux ; qu'en ce qui concerne la reprise du magasin de C***, le pétitionnaire n'est pas propriétaire, mais seulement titulaire d'un bail arrivant à échéance ; qu'ainsi la reprise du magasin incombe au propriétaire du bâtiment ; que la commune a pour projet de racheter le bâtiment pour y intégrer un projet municipal » (CNAC, 1^{er} octobre 2020, P 01690 52 20N).*

La Cour de Douai a confirmé l'avis favorable de la CNAC au projet d'extension de 387 m² d'un supermarché de 900 m², considérant qu' « il ressort des pièces du dossier que **la société coopérative agricole des producteurs de blé a confirmé par courrier du 29 août 2017 son intérêt pour la reprise du bâtiment laissé vacant par l'enseigne L*** qui n'en est pas propriétaire. Ainsi, quand bien même le bailleur n'aurait pas donné son accord à ce courrier d'intention, cette circonstance ne suffit pas à établir l'existence d'un risque important de création d'une friche.** »³⁴

Cette même Cour a également confirmé l'avis favorable de la CNAC au projet de création d'un ensemble commercial de 1 421 m², considérant qu' « il ressort des pièces du dossier que le site délaissé par la société L*** est destiné à accueillir un projet de cinquante-cinq logements et de trois locaux commerciaux. Un compromis de vente a d'ailleurs été signé avec la société V*** le 27 octobre 2017 et un permis de construire a été accordé pour ce projet postérieurement à l'arrêté attaqué. **Si la requérante fait valoir que l'occupation des locaux commerciaux n'est pas certaine à la date de l'arrêté attaqué, le risque de friche n'apparaît pas caractérisé au regard de l'attractivité du site situé à proximité du centre-ville, des lieux d'habitat et d'autres commerces.** »³⁵

En application des dispositions de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique dite « ELAN », la CNAC s'assure également que le pétitionnaire conduit pour chaque projet une analyse prouvant que le projet ne peut s'implanter ni sur une friche de centre-ville, ni sur une friche de périphérie :

« Considérant que l'analyse d'impact transmise à l'appui de la demande ne prend pas en compte les friches disponibles dans le secteur, susceptibles d'accueillir le projet et n'analyse pas de manière pertinente le taux de vacance commerciale des centres-villes environnants ; que le pétitionnaire a fourni des éléments sur une partie des friches comprises dans l'enveloppe urbaine à l'occasion de l'instruction mais que ces éléments sont insuffisants et ne sont pas exhaustifs ce qui ne permet pas à la

³⁴ CAA Douai, 15 juillet 2020, n° 18DA00172.

³⁵ CAA Douai, 15 juillet 2020, n° 18DA00635.

Commission d'apprécier la possibilité, pour le projet, de s'insérer dans une friche » (CNAC, 8 juillet 2020, P 00298 79 19T) ;

*« Considérant que le supermarché existant est issu d'un transfert d'activité intervenu en 2017 ; que l'ancien site, situé à 500 mètres du projet, est devenu une friche commerciale toujours existante à ce jour, et malgré le fait que le pétitionnaire a fourni des courriers d'intention d'achat, notamment de la part de la commune de F***, le sort de cette friche reste malgré tout incertain à ce jour ; qu'il n'est enfin pas démontré dans le dossier de demande d'autorisation d'exploitation commerciale que ladite friche ne serait pas en mesure d'accueillir l'une des trois nouvelles cellules commerciales projetées, en tout ou partie » (CNAC, 15 octobre 2020, P 01470 77 20T).*

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 **48 places de stationnement seront supprimées** dans le cadre du projet faisant ainsi passer le nombre total de places de 406 à 358 ; que l'extension du bâtiment projetée sera réalisée sur une partie de l'aire de stationnement actuelle ; que 4 places réservées aux véhicules électriques seront créées » (CNAC, 28 mai 2020, 40778T) ;*

« Considérant qu'actuellement, le site compte 97 places de stationnement, toutes imperméables ; que l'enseigne s'implantera au sein d'un bâtiment construit sur deux étages ; que le projet s'inscrit dans une démarche d'optimisation de l'espace urbain ; qu'ainsi l'étage accueillera la surface de vente du magasin et le rez-de-chaussée proposera un parking couvert de 86 places ; qu'un parking extérieur offrira 50 places ; que 20 places de stationnement seront réalisées en revêtement perméable (pavés drainants) et 30 places seront imperméables » (CNAC, 10 juin 2020, P 00353 91 19T01) ;

« Considérant que le projet contribuera à la densification d'un site déjà aménagé au sein d'une zone commerciale ; que l'extension du bâtiment projetée sera réalisée sur une partie de l'aire de stationnement actuelle, déjà imperméabilisée ; que le parc de stationnement comptera 230 places de stationnement dont 73 places pour la jardinerie ; que le projet prévoit la suppression de 48 places de stationnement ; qu'ainsi le nombre total de places passera de 406 à 358 ; que 4 places réservées aux véhicules électriques seront créées » (CNAC, 11 juin 2020, P 01100 58 19T01) ;

*« Considérant que le magasin « B*** » sera installé sur un terrain déjà imperméabilisé, dans un bâtiment construit en 2019 ; qu'il n'y aura pas d'imperméabilisation supplémentaire des sols ; que la clientèle bénéficiera des 156 places de stationnement mutualisées et déjà aménagées ; que sur les 156 places, 110 ont été réalisées en pavés drainants » (CNAC, 11 juin 2020, 4098T) ;*

« Considérant que le projet ne sera pas consommateur d'espaces supplémentaires ; qu'en effet, l'emprise foncière restera inchangée et le nombre total de places de stationnement sera diminué de 11 places et porté à un total de 187 ; que de plus, 43 % de la capacité des stationnements (81 places de stationnement) sera rendue perméable, réalisé en pavés drainants » (CNAC, 24 juin 2020, 4125T) ;

« Considérant que le projet n'est pas consommateur d'espaces supplémentaires, car **il s'implante principalement sur sa propre parcelle urbanisée et sur des sols imperméabilisés** ; que la surface de pleine terre passera de 50 262 m² à 50 870 m² soit une augmentation de + 608 m² ; que **le projet prévoit la réduction de l'aire de stationnement actuel, la suppression de 60 places de stationnement existant et la création de 3 places pour véhicules électriques** » (CNAC, 25 juin 2020, 3931DR) ;

« Considérant que le projet respecte les orientations du SCoT ; que **le projet n'est pas consommateur d'espaces supplémentaires puisqu'il s'installera sur la partie arrière du terrain d'implantation, actuellement en état de friche industrielle** ; qu'il prévoit un aménagement paysager qui permettra de favoriser son insertion dans l'environnement proche ; **qu'il ne sera pas consommateur d'espaces agricoles ou naturels** » (CNAC, 22 juillet 2020, 4167T) ;

« Considérant que le projet permettra de réduire l'imperméabilisation du terrain de 20 % (61 % du terrain d'assiette sera imperméabilisé contre 80 % actuellement) ; qu'en effet, **l'actuel parc de stationnement entièrement imperméabilisé, de 87 places, réalisé de plain-pied, sera remplacé par un parc de stationnement construit pour moitié en rez-de-chaussée du bâtiment (65 places), de sorte d'augmenter la compacité du projet** ; que les 62 places extérieures seront réalisées en matériaux perméables » (CNAC, 27 novembre 2020, P 02202 33 20T) ;

« Considérant que le projet s'insère dans le cadre de l'aménagement de la ZAC de la Ch*** initié par la commune, qui prévoit la démolition de l'ensemble commercial actuel pour permettre la construction sur un même site de 650 logements sur une surface de 50 000 m² et la création d'environ 5 400 m² dédiés aux activités de commerce et de services ; **que le projet prévoit la suppression d'un ensemble commercial surdimensionné ; qu'il prévoit la création de surfaces commerciales en rez-de-chaussée d'immeubles d'habitation et d'un parc de stationnement en souterrain sur deux niveaux sans consommation supplémentaire d'espace ; que le projet présente donc des qualités en matière de compacité** » (CNAC, 15 décembre 2020, P 01812 94 20T).

Le juge administratif partage cette préoccupation. Il a ainsi annulé l'avis défavorable de la CNAC concernant la création d'un ensemble commercial de 25 295 m² de surface de vente, considérant « *d'une part, si le projet prévoit l'aménagement d'un parc de stationnement de plain-pied de 1 105 places, il ressort du rapport d'instruction du dossier de la Commission nationale d'aménagement commercial que le projet générera une moyenne d'environ 7 000 véhicules par jour, dont 760 à l'heure de pointe du vendredi et 990 véhicules à l'heure de pointe du samedi, que ces emplacements doivent accueillir une partie de la clientèle de la salle de spectacle et du centre de loisirs prévus à proximité et dont les stationnements ont été dimensionnés en conséquence, et que 520 places, soit 47 % du total seront traitées de façon perméabilisée. D'autre part, si la surface de plancher des bâtiments représente 32 858 mètres carrés, ce motif ne permet pas à lui seul de caractériser une méconnaissance de l'objectif d'aménagement du territoire, alors que le projet se réalise, ainsi qu'il a été dit, au sein d'une ZAC identifiée par le SCoT comme susceptible d'accueillir une offre commerciale de 50 000 mètres carrés de surface de vente, que l'emprise au sol des constructions proprement dites reste limitée à 24,5 % de l'emprise foncière, que les espaces verts représenteront 39 % du foncier et qu'il ressort des pièces du dossier que la forme unifiée et jointive du complexe immobilier a été imposée afin de diminuer l'effet visuel du front bâti depuis l'avenue des P**** ». ³⁶

³⁶ CAA Bordeaux, 25 juin 2020, n° 18BX02537-18BX02544.

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

« Considérant que le **bâtiment, construit sur 2 niveaux, fera preuve de compacité** ; que le projet développera un parc de stationnement de 269 places dont 38 places perméables, 6 places dédiées au stationnement et au rechargement des véhicules électriques ou hybrides rechargeables, 11 pré-câblées en vue des besoins futurs dont 1 destinée aux personnes handicapées ; qu'en outre, un parc à vélo de 16 places sera aménagé ; **que le projet proposera une aire de stationnement mutualisée pour l'ensemble des cellules commerciales** » (CNAC, 6 février 2020, 4043D) ;

« Considérant que l'ensemble commercial est accessible aux automobiles ; qu'un parc de stationnement public, **situé au sous-sol du bâtiment, peut être utilisé par la clientèle** ; qu'une nouvelle aire de livraisons sera aménagée par B**, rue D**, afin de permettre le déchargement des produits » (CNAC, 6 février 2020, 4057T) ;

« Considérant que **le bâtiment sera une construction en R+1, intégrant dans son emprise une partie du parking** » (CNAC, 6 février 2020, 4079T) ;

« Considérant que l'imperméabilisation des sols sera légèrement diminuée à l'occasion de la réalisation du projet ; qu'alors que les espaces verts seront diminués de 458 m² de surface, le projet prévoit la perméabilisation d'une partie des places « evergreen » situées en extérieur ; que ces places perméables représenteront une surface de 636 m² d'emprise au sol ; **que le projet permettra une gestion économe de l'espace par l'implantation d'un magasin à étage disposant d'un parc de stationnement couvert en rez-de-chaussée** » (CNAC, 6 février 2020, 3009TR) ;

« Considérant qu'actuellement les aires de stationnement comprennent 168 places ; qu'elles en comprendront 189 dans le futur ; que 83 places de parking seront en revêtement perméable, soit 44% du total futur ; que, **dans une démarche de compacité des surfaces, l'aire de stationnement nouvellement créée sera située en R+1 de l'extension de la surface de vente** » (CNAC, 28 mai 2020, 4091T) ;

« Considérant que le nouveau projet fait preuve d'un effort important de compacité, proposant **un unique bâtiment compact sur 2 niveaux** au lieu des 2 bâtiments envisagés précédemment ; qu'un **silo de parking sera réalisé avec 59 places de stationnement couvertes au rez-de-chaussée du bâtiment**, et 53 au niveau supérieur ; qu'il propose une diminution de l'emprise au sol (- 1 987 m²) et de la surface des voiries et places de stationnement (- 866 m²) et une augmentation modérée de la surface de plancher (218 m²) ; que 117 places seront perméables » (CNAC, 10 juin 2020, 4073T) ;

« Considérant que toute l'opération se situe sur un seul bâtiment, conçu pour s'adapter à la topographie du terrain, **avec deux niveaux en sous-sol pour l'ensemble du parking de 238 places, deux niveaux pour le supermarché** » (CNAC, 11 juin 2020, P 00134 06 19 T01) ;

« Considérant que **la mutualisation du parc de stationnement pour la totalité des enseignes** permettra d'assurer la compacité du projet qui aura, de surcroît, peu d'impacts sur les flux de circulation, qui ont été améliorés par de multiples aménagements récents dans le cadre de l'expansion de la ZAC » (CNAC, 29 octobre 2020, P 01549 13 19T) ;

*« Considérant que le projet fait preuve de compacité puisque **la moitié des places de stationnement est réalisée en sous-sol** ; qu'en outre, **le pétitionnaire s'est engagé à permettre aux usagers de la maison des associations voisine d'utiliser le parc de stationnement du supermarché lorsqu'elle organise des événements importants** » (CNAC, 12 novembre 2020, P 0244 64 20N).*

La Cour de Marseille a considéré, concernant la création d'un ensemble commercial de 3 924 m² que *« la CNAC, pour considérer que le projet était compact, a retenu que celui-ci portait sur la création d'un supermarché L*** adjacent à un magasin D*** avec lequel **le parc de stationnement, de quatre-vingt-quinze places, était mutualisé**, et que les locaux techniques étaient installés en étage. Le seul fait que le terrain d'assiette soit non construit et partiellement boisé ne suffit pas pour considérer qu'il ne respecterait pas une consommation autonome de l'espace. La critique du dimensionnement du parc de stationnement n'est pas étayée par des éléments circonstanciés. »³⁷*

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

*« Considérant que **les parkings sont mutualisés sur un seul niveau, proposant des places de taille réduite et nécessitant de par l'étroitesse de sa configuration, un nombre important de manœuvres** ; que l'un des deux parcs à vélos est d'ailleurs positionné sur la zone de retournement » (CNAC, 9 janvier 2020, 4028T) ;*

*« Considérant que le projet prévoit la création de 264 places de stationnement supplémentaires, portant ainsi la capacité de stationnement de l'ensemble commercial à 694 places ; que **ce parc de stationnement réalisé de plain-pied n'est pas mutualisé** » (CNAC, 10 juin 2020, 4094T) ;*

*« Considérant que cependant le projet est peu ambitieux en matière de développement durable ; qu'en effet, le projet ne contribuera pas à la réduction de l'imperméabilisation des sols ; qu'ainsi **aucune place de stationnement de l'ensemble commercial ne sera rendue perméable ; que le parc de stationnement, entièrement de plain-pied, ne sera pas modifié et comportera un total de 930 places, dont aucune ne sera équipée de bornes de recharge de véhicules électriques ou dédiée à l'autopartage ou au covoiturage** » (CNAC, 24 juin 2020, P 0920 61 19T) ;*

*« Considérant que **la création de réserves sur le terrain mitoyen conduira à augmenter l'imperméabilisation des sols** puisque ce terrain est aujourd'hui entièrement perméable ; qu'en outre, **le fait que le magasin soit construit de plain-pied sur deux terrains adjacents conduira au mitage du territoire** ; qu'ainsi le projet ne contribue pas à l'objectif de compacité » (CNAC, 22 juillet 2020, P 01147 74 20T) ;*

*« Considérant que **le parc de stationnements de 129 places projetées est vaste et qu'aucune mutualisation n'est rendue possible avec l'entreprise « C*** » voisine malgré l'existence d'un accès commun**, en raison des impératifs de sécurité quant aux différentes activités exercées sur la totalité du site retenu » (CNAC, 17 septembre 2020, P 01251 22 20T) ;*

*« Considérant qu'en l'état, **le projet s'implantera en retrait des autres enseignes de l'ensemble commercial, donnant une impression d'étalement de ce dernier** ; que des permis de construire ont été déposés pour la création d'un restaurant et d'un centre de loisirs sportifs sur les 6 000 m² restants de la parcelle ; que **la réalisation de ces***

³⁷ CAA Marseille, 2 novembre 2020, n° 18MA05542.

bâtiments aurait néanmoins pu être pensée pour permettre au projet de paraître moins isolé et de s'intégrer de manière plus cohérente à son environnement, faisant ainsi davantage preuve de compacité » (CNAC, 1^{er} octobre 2020, P 01196 27 20T) ;

*« Considérant que, bien que le pétitionnaire reconnaisse expressément que son projet vise à créer un ensemble commercial intégrant le supermarché « N*** » existant, l'ensemble des données chiffrées et des éléments graphiques du dossier font abstraction du terrain d'assiette dudit supermarché ; qu'ainsi, la superficie réelle du terrain d'assiette de l'ensemble commercial n'étant pas prise totalement en compte ; qu'il est dès lors impossible d'apprécier la compacité du projet et l'organisation générale du parc de stationnement commun » (CNAC, 27 novembre 2020, P 02408 42 20T) ;*

« Considérant que le projet prévoit de doubler la capacité du parc de stationnement existant (36 places initiales, 70 places projetées) ; qu'aucune mutualisation du parc de stationnement, avec les autres entités de l'ensemble commercial considéré, n'est envisagée par le maître d'ouvrage et que le nouveau parking sera fermé par une barrière automatique et un horodateur (au-delà d'une heure de stationnement) » (CNAC, 15 décembre 2020, P 01861 60 20T).

La Cour de Douai a considéré, concernant la création d'un ensemble commercial de 3 831 m² et d'un « drive » que « d'une part, il ressort des pièces du dossier que le projet est implanté sur un terrain de 30 000 m², situé en entrée de ville dans une zone d'aménagement concerté en cours d'urbanisation, que si les parcelles d'assiette du projet ont longtemps supporté un lotissement, elles sont revenues à l'état naturel depuis plusieurs années et étaient cultivées à la date de l'arrêté attaqué et que la construction projetée ne s'intègre pas à l'urbanisation existante et participe à l'étalement urbain. D'autre part, les surfaces de plancher, l'aire de stationnement et les voies de circulation internes couvrent la quasi-totalité des 30 000 m² de surface parcellaire, pour une surface de vente de seulement 3 651 m², une réserve foncière de 2 197 m² étant affectée à la construction de bureaux dans l'avenir. L'aire de stationnement de plain-pied ne fait l'objet d'aucune mutualisation avec les autres établissements présents dans la zone d'aménagement concerté. Ainsi, le projet n'a pas été conçu dans un souci de consommation économe de l'espace. Enfin, pour limiter l'imperméabilisation des sols, le projet s'est borné à prévoir l'engazonnement de 40 places de stationnement et la végétalisation des toitures des stations de carburant et de lavage. »³⁸

Effets sur l'animation de la vie urbaine

La préservation des centres-villes est devenue une préoccupation majeure de la CNAC. La loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique dite « ELAN » est venue renforcer l'analyse des effets des projets avec l'ajout d'un nouveau critère, qui est de fait examiné concomitamment avec l'examen des effets du projet sur l'animation de la vie urbaine : 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. La Commission examine de manière approfondie la vitalité commerciale des lieux d'implantation, grâce notamment à l'analyse d'impact transmise à l'appui du dossier de demande et réalisée par un organisme indépendant, obligatoire pour tout projet depuis le 1^{er} janvier 2020.

³⁸ CAA Douai, 15 septembre 2020, n° 18DA01548.

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 les éléments transmis par le pétitionnaire ne permettent pas à la Commission nationale d'apprécier les effets du projet en terme d'aménagement du territoire et plus particulièrement au regard des effets sur l'animation de la vie urbaine ; que **le pétitionnaire n'a pas joint d'étude d'impact indiquant quelle sera la contribution du projet à l'animation, à la préservation ou à la revitalisation du tissu commercial des centres-villes** de S*** et de B***, alors que la commune de S*** a connu une diminution de sa population de 5,7 % entre 2006 et 2016 et que la ville de B***s figure parmi les communes du Plan « Action Cœur de Ville » (CNAC, 9 janvier 2020, 4028T) ;

« Considérant que le projet, **dont le site d'implantation se trouve à 6 km du centre-ville**, pourrait porter atteinte à la vitalité commerciale de ce dernier, d'autant plus, qu'outre les 7 moyennes surfaces de secteur 2, **10 boutiques de moins de 300 m² de surface de vente vont être créées et correspondent à une typologie de commerce de proximité, tels que les commerces de centre-ville** ; que s'agissant des boutiques créées par le projet, le pétitionnaire a complété en cours d'instruction son dossier par des lettres d'intention ; que celles-ci annoncent certains regroupements de lots lors de la commercialisation qui ne devrait au final comprendre que 13 lots au total, y compris les moyennes surfaces ; que **le projet de restructuration du site évolue constamment depuis la première décision du 23 janvier 2015 et a fait l'objet de trois autres décisions en plus de la présente demande** ; que **cette dernière demande ayant évolué depuis son dépôt de la demande en CDAC, ne peut être considérée comme aboutie** » (CNAC, 23 janvier 2020, 4033AS) ;

« Considérant que le projet, qui prévoit la création de 7 cellules commerciales non alimentaires d'une surface totale de vente de 4 799 m², dont 4 boutiques de moins de 300 m² chacune, contribuera à une augmentation de 177 % de la surface de vente totale de l'ensemble commercial ; que **la réalisation de ce pôle commercial de périphérie est susceptible de fragiliser les commerces de centre-ville** ; que, malgré la forte augmentation de surface de vente demandée, **le pétitionnaire n'a pas transmis d'étude d'impact indiquant pas quelle sera la contribution du projet à l'animation, à la préservation ou à la revitalisation du tissu commercial du centre-ville** de C*** et des communes limitrophes et notamment la commune de D*** ; que la population de la zone de chalandise a augmenté de 4,1 % entre 2007 et 2017, elle a diminué à C*** de 7,7 % et à D*** de 5,2 pendant cette même période ; qu'il n'apparaît pas ainsi que l'augmentation importante de la surface de vente de l'ensemble commercial réponde à une augmentation de la demande » (CNAC, 20 février 2020, 3332TR) ;

« Considérant que **le projet accueillera des petites surfaces proches du format de celles pouvant être présentes ou accueillies en centre-ville** ; que la moyenne surface, qui accueillera un magasin à l'enseigne « H*** » est susceptible d'affaiblir en particulier l'attractivité de l'hyper centre marchand de N***, qui connaît actuellement des difficultés sévères concernant son tissu commercial ; que **la commune de N*** a bénéficié de subventions au titre du fonds « FISAC »** (139 996 € en fonctionnement en aides directes, et 401 264 € en investissement pour la requalification du secteur M*** - C*** en 2019) ; que le projet prévoit également le transfert et l'extension de

50 m² de l'enseigne « S*** », déjà présente dans la galerie marchande sur 160 m² de surface de vente ; qu'ainsi, **le projet est susceptible de porter atteinte à l'animation de la vie urbaine, les deux principales enseignes concernées par le projet étant déjà présentes dans le centre-ville de N*** ; que ces deux enseignes pressenties n'apportent pas de diversité de l'offre au sein de la zone N*** Porte Sud** » (CNAC, 24 juin 2020, P 00691 54 19T) ;

« Considérant que la ville de V***, située à 13 minutes du projet, dont le centre-ville connaît un taux de vacance commerciale de 20,9 %, est signataire d'une convention « Action cœur de ville » visant à revitaliser son centre-ville ; le projet est susceptible de porter atteinte à l'animation urbaine de V*** ; que la zone de chalandise au cours de la période 2007-2017 connaît une très faible progression (+0,88 %) ; que la commune de B***, pendant la dizaine d'années considérée, connaît un déclin démographique (-1,21 %) » (CNAC, 25 juin 2020, 4127T) ;

« Considérant que **le projet risque d'avoir des impacts négatifs sur le commerce de centre-ville d'O*** et de certaines communes limitrophes, où le taux de vacance commerciale est élevé** (15,3 % à O*** sur 66 cellules, 10,8 % à L*** sur 41 cellules, 11,7 % à O*** sur 34 cellules, 9,5 % à W*** sur 21 cellules, 8,7 % à D*** sur 46 cellules) ; qu'à cet effet le président de la Communauté d'agglomération d'H*** a déclaré lors de la séance de CDAC le 8 juin 2020 que cette dernière s'apprête à voter un plan de relance en faveur des commerces en difficulté ; **que le pétitionnaire décrit au stade de l'instruction devant la commission nationale l'affectation des moyennes surfaces du projet comme devant permettre l'implantation de 5 centres médicaux sans justifier de la nécessité de solliciter une autorisation d'exploitation commerciale ; que le pétitionnaire ne mentionne pas au dossier de demande les activités que le projet prévoit au sein des deux boutiques ; que ces manques d'informations ne permettent pas de lever les réserves quant aux risques d'impacts négatifs sur les centres villes des communes de la zone de chalandise** » (CNAC, 1^{er} octobre 2020, P 01601 62 19T) ;

« Considérant que le projet, par son importance, est susceptible d'interférer avec les enjeux de redynamisation du centre-ville d'U***, situé à un peu plus de 2 km, dont le taux de vacance commerciale reste très important ; que cette situation des commerces de centre-ville a justifié l'allocation de fonds publics, sous forme de subvention du FISAC ; que le projet risque de nuire aux efforts d'animation de la vie urbaine ; que, par une lettre transmise le 9 octobre 2020, le maire d'U*** a informé la Commission nationale, que **compte tenu de la crise sanitaire actuelle, certaines cellules commerciales prévues au sein du projet, risquent de ne pas trouver preneurs et qu'il existe un risque de voir apparaître des friches commerciales sur le site d'implantation du projet** » (CNAC, 15 octobre 2020, 3554T) ;

« Considérant que la commune d'A*** est engagée dans une action de redynamisation de son centre-ville, que de nombreux locaux étant vacants, elle a entrepris un travail d'implantation de commerces dont une épicerie, ouverte en octobre 2020, qui vise à promouvoir l'économie locale par des circuits courts et éthiques ; que l'implantation d'une surface commerciale d'ampleur au regard de la taille de la commune entrera en conflit avec les efforts fait par les collectivités locales et ce d'autant que **l'analyse d'impact produite ne permet pas de mesurer les réels effets du projet, les éléments disponibles étant très succincts et se bornent à des considérations générales** ; que les élus locaux membres de la CDAC, dont le maire de la commune d'implantation, évoquent, à la quasi-unanimité, leur opposition au projet

en raison des risques que fait encourir le projet sur les commerces proches et en particulier sur la nouvelle épicerie » (CNAC, 15 octobre 2020, P 01232 26 20T) ;

« Considérant que le projet porte sur l'extension de 85 % d'un ensemble commercial de 25 518 m² dont la surface de vente totale passera à 47 399 m² ; qu'il prévoit notamment la création de 48 boutiques s'ajoutant aux 60 boutiques existantes ; que **le pétitionnaire n'a pas indiqué quelles seront les enseignes ou les activités destinées à s'installer dans ces boutiques** ; que si le nouveau projet prévoit une réduction du nombre de boutiques créées par rapport au projet présenté en 2019, **la taille prévue pour ces boutiques correspond à la taille moyenne des commerces habituellement rencontrés dans les centres-villes** ; que les éléments transmis par le pétitionnaire, dans l'analyse d'impact sur les centres villes, jointe au dossier, ne permettent pas d'apprécier si ces nouvelles boutiques ne sont pas susceptibles de concurrencer et de fragiliser les boutiques existantes dans les centres-villes de la zone de chalandise » (CNAC, 12 novembre 2020, P 01882 78 20N).

La CAA de Marseille a confirmé l'avis défavorable de la CNAC concernant l'extension de 10 300 m² d'un ensemble commercial, considérant « d'une part, si, ainsi que les requérantes le font valoir, l'ensemble commercial en litige se situe à environ 5 kilomètres du centre-ville de N*** et à 500 mètres d'habitations, au sein de la principale polarité commerciale du département du G***, identifiée comme telle au schéma de cohérence territoriale et au plan local d'urbanisme, il est coupé de l'agglomération par la barrière physique que constitue l'autoroute A***. D'autre part, **le taux de vacance commerciale au centre-ville de N***, bien qu'en diminution notamment après que le fond d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce a financé la rénovation des halles, demeure élevé**. Ainsi, alors même que la population de la zone de chalandise n'a cessé d'augmenter depuis l'ouverture du centre commercial « C*** » en 2003, que le projet est de nature à limiter l'évasion de celle-ci vers les pôles commerciaux des agglomérations voisines et que le centre-ville de N*** compte un nombre relativement important d'unités commerciales, **l'extension envisagée de cette galerie marchande, par la création de 24 nouveaux commerces sur presque 10 000 m², est, contrairement à ce que soutiennent les requérantes, de nature à compromettre l'animation de la vie urbaine**. »³⁹

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-villes⁴⁰, 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, selon les estimations transmises par la Direction Départementale des Territoires du C***, **le centre-ville de S*** connaît un taux de vacance commerciale de 15 à 20 %** ; qu'en outre, la population de la commune de S*** a diminué de plus de 15% entre 2006 et 2016 et celle de la zone de chalandise de 4,6% ; que le projet ne contribuera pas à répondre à une demande supplémentaire et ne participera pas à l'animation urbaine ; qu'en revanche, **il contribuera à fragiliser les commerces de proximité** » (CNAC, 23 janvier 2020, 4035T) ;

³⁹ CAA Marseille, 30 novembre 2020, n° 18MA04310.

⁴⁰ Rapport « La revitalisation commerciale des centres-villes », Inspection des finances et Conseil général de l'environnement et du développement durable, juillet 2016.

« Considérant que **le taux de vacance commerciale en centre-ville de B*** s'élève à 15 %** ; que l'extension d'environ 450 m² d'un supermarché sur l'un des axes majeurs (la RD***) menant directement au centre-ville risque de détourner la population s'y rendant et d'aggraver la vacance commerciale de B*** » (CNAC, 6 février 2020, 4044T) ;

« Considérant que P*** et S***, **les deux communes les plus peuplées de la zone de chalandise, souffrent respectivement d'un taux de vacance commerciale de 18 et 22 %** et que l'agrandissement du supermarché est susceptible de porter préjudice aux commerces alimentaires du centre-ville » (CNAC, 5 mars 2020, 4069T) ;

« Considérant que **le centre-ville de C*** souffre d'une vacance commerciale importante puisqu'elle avoisine les 30%** dans le quartier d'implantation du projet ; que la commune a bénéficié de subventions au titre du FISAC dans le but de revitaliser son centre-ville en 2019 ; que **le déménagement d'un centre commercial situé dans son tissu urbain vers une zone de périphérie risque encore d'accentuer la vacance commerciale** de la commune de C*** » (CNAC, 10 juin 2020, P 00213 74 19T) ;

« Considérant que la réalisation du projet **générera le renforcement d'un pôle périphérique, éloigné des zones d'habitation, et ne contribuera pas à l'animation du centre-ville** de M*** ; que si le pétitionnaire n'a pas intégré la commune d'A*** dans la zone de chalandise du projet malgré la proximité entre le projet et cette commune, la réalisation d'un nouveau supermarché est susceptible d'exercer une influence non négligeable sur les habitants des quartiers nord d'A*** **alors que le taux de vacance commerciale dépasse 20 % sur la commune** ; que, par ailleurs, la commune d'A*** figure parmi les communes retenues par le Plan action Cœur de Ville » (CNAC, 11 juin 2020, 4101T) ;

« Considérant que **la vacance commerciale dans le centre-ville d'O*** est extrêmement importante puisqu'elle avoisine les 30 %** ; que l'agrandissement de 233 m² d'un commerce de périphérie est susceptible encore de l'aggraver ; que tout au moins cette extension ne contribuera pas à redynamiser le centre-ville d'O*** » (CNAC, 11 juin 2020, A 00819 64 20T01) ;

« Considérant que **la vacance commerciale dans les communes limitrophes de la commune d'implantation est importante, s'élevant à 13% à G*** (11 cellules sur 82), 14% à L*** (4 cellules sur 29), 22% à M*** (13 cellules sur 58), 11% au R*** (19 cellules sur 170)** ; que le **projet ne propose pas d'articulation entre la préservation du commerce de centre-ville et l'opération d'intérêt national O***** en cours sur la commune de C***, visant notamment à construire un cœur de ville, et copilotée par l'Etat, la commune de C***, l'établissement public territorial Grand Paris Grand Est et l'établissement public foncier d'Île de France » (CNAC, 17 septembre 2020, 4177T) ;

« Considérant que **la vacance commerciale dans cette commune s'élève à 13,5 %** (5 cellules vacantes sur 30), 9,1 % à M*** (2 cellules sur 20), 20,7 % à D*** (18 cellules sur 69) ; que ces deux dernières communes sont limitrophes de C*** au Nord et à l'Est ; qu'une étude réalisée par la chambre de commerce et d'industrie de R*** a relevé une augmentation de ce phénomène de vacance sur plusieurs centralités proches entre 2011 et 2017, ainsi que dans l'ensemble commercial voisin des « D*** » ; **qu'ainsi le présent projet irait directement à l'encontre de ces politiques publiques et conforterait un déséquilibre déjà existant dans l'aménagement de ce territoire, contrevenant ainsi aux objectifs d'aménagement du territoire** auxquels se rattachent certains des critères de l'article L.752-6 du code de commerce ; que **le projet du**

pétitionnaire n'est pas associé au projet de la commune de requalification et de rénovation du quartier alors même que le dossier de demande indiquait qu'il en était à l'initiative » (CNAC, 17 septembre 2020, P 00611 76 19T) ;

*« Considérant que le pétitionnaire a joint à son dossier actualisé une analyse d'impact réalisée en août 2020 par le cabinet « P*** » ; que selon les conclusions de cette analyse, le taux de vacance commerciale brut serait de l'ordre de 5,06 % sur le centre-ville de M*** ; que ce taux de vacance est nettement différent de celui que le pétitionnaire avait annoncé dans son dossier initial, en 2017 , de 21 % ; qu'aucune explication claire n'est fournie sur cette différence ; que, par ailleurs, une analyse réalisée en octobre 2019, par l'Établissement Public national d'Aménagement et de Restructuration des Espaces commerciaux et Artisanaux (EPARECA) pour la commune de M*** a relevé un total de 42 cellules vacantes sur un total de 242 soit 19,44 % de taux de vacance commerciale » (CNAC, 1^{er} octobre 2020, 3548AS-3548TR) ;*

*« Considérant que, selon l'analyse d'impact transmise par le pétitionnaire, le taux de vacance commerciale s'élève à 16,1 % sur la commune de V***, 15,3 % à V*** S***, 14,0 % à Y***, 15,1 % à C***, 16,6 % à L*** ; qu'il n'est pas démontré que le projet n'aura pas d'incidence sur l'augmentation de ce phénomène » (CNAC, 27 novembre 2020, P 014519420T).*

Le sujet de vitalité des centres-villes était 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.

Dans le cadre de la loi « ELAN », un éventail d'outils a été mis à la disposition des collectivités pour lutter contre la dévitalisation des centres villes, dont les programmes « Action cœur de ville », lancé en 2018 dans 222 villes moyennes, ou « Petites villes de demain » dans 1 600 communes de moins de 20 000 habitants, ainsi que le dispositif d'opération de revitalisation des territoires (ORT).

Ces programmes 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 commune de F*** [commune d'implantation du projet] a été retenue en 2018 pour bénéficier du Plan Action Cœur de Ville, **visant notamment un développement économique et commercial équilibré de son centre-ville** ; que le taux de vacance de ce dernier atteint 10 % ; que la réalisation de 5 moyennes surfaces dont les enseignes ne sont pas encore connues sont susceptibles d'impacter la situation du centre-ville de la commune ; qu'en outre, **il a été relevé la présence de plusieurs locaux vacants, dans le centre de F***, dont la taille est similaire à celles des moyennes surfaces prévues au projet** » (CNAC, 23 janvier 2020, 4040T) ;*

*« Considérant que la ville de L*** est concernée par l'opération nationale « Action cœur de ville » qui a pour objectif de renforcer l'attractivité des territoires ; que la ville de L*** a également lancé un projet urbain de transformation dénommé « L*** 2025 » prévoyant notamment une mesure dénommée « Cœur de bastide » visant la reconquête commerciale et de l'habitat » ; que le centre-ville de L*** dispose déjà d'enseignes de vêtements pour enfants ; que le taux de vacance commerciale dans le centre-ville est estimé à 15,7 %, avec 33 cellules vacantes recensées en 2019 ; qu'ainsi, en s'implantant en périphérie, le projet est susceptible de porter atteinte aux efforts*

déployés pour relancer la vitalité commerciale du centre-ville » (CNAC, 6 février 2020, 4047D) ;

« Considérant que le taux de vacance commerciale du centre-ville de R*** est important, puisqu'il se situe entre 9 et 14 % ; que la commune a bénéficié de subventions au titre du FISAC en 2016 et **qu'elle fait partie, au même titre que la communauté d'agglomération R*** O***, du programme « Action Cœur de Ville » depuis 2018, visant à redynamiser le commerce de centre-ville** ; que l'extension d'un supermarché alimentaire d'entrée de ville risque de porter atteinte aux commerces alimentaires des centres-bourgs des communes de la zone de chalandise, **déjà fragilisés** » (CNAC, 20 février 2020, 4060T) ;

« Considérant que le projet sera situé en périphérie de la commune de B***, alors que le supermarché existant est situé au sein d'une zone d'habitations ; qu'il ne contribuera pas à l'animation du centre-ville de la commune de B***, **qu'il est susceptible de porter atteinte aux commerces du centre-ville de cette commune et de celle de D***, située à 5 km du projet, bénéficiaire d'une convention « Action cœur de ville » et d'une opération de revitalisation du territoire sur son centre-ville** ; que le chiffre de la vacance commerciale sur la ville de D*** présenté par la Direction départementale des territoires (DDT) dans son avis est de 15,7% ce qui constitue un niveau élevé au regard de ce qui est constaté dans des villes françaises comparables ; **qu'autoriser la réalisation de ce projet aurait donc pour conséquence de priver substantiellement de leurs effets ces diverses politiques publiques mises en œuvre localement pour rééquilibrer le tissu commercial de ce territoire** » (CNAC, 28 mai 2020, 4081D) ;

« Considérant que ce projet est situé à 2,6 km à pied et 4,9 km en voiture du centre-ville de D***, principale commune de la zone de chalandise ; que ce projet d'envergure, **viendra renforcer ce pôle éloigné du centre-ville de cette commune et ce alors que la commune de D*** a été lauréate de l'appel à projet régional « dynamisme des bourgs ruraux et des villes en B*** » en 2019** » (CNAC, 10 juin 2020, 4089D) ;

« Considérant que, concernant les effets du projet sur l'animation de la vie urbaine, **une opération de revitalisation de territoire est en cours sur la commune de G*** pour une durée de 6 ans et demi à hauteur de 20,38 millions d'euros dont 4,2 millions affectés à la redynamisation et à l'attractivité du centre-ville** ; que des subventions au titre du fonds FISAC ont été attribuées à certaines communes de la zone de chalandise telles que G*** à hauteur de 12 750 euros en 2016 et sur la commune de M*** à hauteur de 250 000 euros en 2013 et de 199 173 euros en 2018 ; que le taux de vacance commerciale s'élève à 13,5 % dans cette commune et à 9,7 % à W*** / K*** ; **que l'impact sur les centres-villes des communes de la zone de chalandise doit faire l'objet d'une réflexion globale** ; que le projet d'extension paraît davantage en concurrence qu'en complémentarité avec les centres-villes » (CNAC, 11 juin 2020, P 00128 68 19T) ;

« Considérant que **le projet est susceptible de compromettre les objectifs de la convention « Action Cœur de Ville » dans laquelle s'est engagée la ville de N*** le 14 septembre 2018, qui poursuit notamment l'objectif d'un ré-équilibrage commercial entre le centre-ville et sa périphérie** ; qu'il est notamment prévu de développer des actions pour conforter l'animation du centre et son offre de commerce et que « le développement des surfaces de vente se fera prioritairement par réhabilitation ou rénovation de l'existant » ; qu'à ce titre, et en centre-ville, un magasin « B*** » ayant

été cédé à un magasin « M*** » qui s'est installé dans le cadre de la redynamisation du centre-ville en 2019, **le présent projet peut venir en contradiction avec cette installation** ; que d'autres actions sont menées tel que le remplacement de la verrière du P*** qui est considéré par la commune de N*** comme un préalable indispensable à la reconquête commerciale de cet ensemble patrimonial emblématique du centre-ville créé en 1820 ; qu'il en ressort que **la dynamique actuelle de la commune consiste en une restructuration et réhabilitation du centre-ville pour y accueillir une offre renouvelée de commerces ; que ce projet renforçant la périphérie vient ainsi en contradiction des efforts fait par la commune et l'Etat** » (CNAC, 8 juillet 2020, P 00298 79 19T) ;

« Considérant que le site du projet se trouve à 1,1 km du centre-ville et pourrait porter atteinte à ses commerces ; que par ailleurs, la commune de B*** fait partie du Plan Action Cœur de Ville et son centre-ville se situe à 7 km du site du projet ; que **l'analyse d'impact transmise ne permet pas pleinement d'évaluer les effets du projet sur la vitalité commerciale des centres villes à proximité du site du projet** » (CNAC, 22 juillet 2020, 4151T) ;

« Considérant que le projet conduira à augmenter l'emprise au sol et le nombre de pistes du « drive » ; **qu'il risque ainsi d'orienter plus encore les consommateurs vers la périphérie au détriment des commerces de centre-ville**, alors même que la vacance commerciale de ce dernier est déjà élevée (de l'ordre de 14 %) ; **qu'en effet, Q*** fait partie du plan d'Action Cœur de Ville** et s'est vue octroyer une subvention du FISAC en 2019 ; que la réalisation du projet risque d'impacter les efforts de la commune pour redynamiser son centre-ville » (CNAC, 22 juillet 2020, P 01160 29 20T) ;

« Considérant que, cependant, la commune de L*** a fait l'objet de subventions au titre du fonds FISAC à hauteur de 54 399 euros en 2014 et 46 369 euros en 2018 dans un but de dynamisation du commerce ; que **le conseil communautaire, par délibération du 12 novembre 2019, a validé l'engagement de la commune de L*** dans la définition et le conventionnement d'une opération de revitalisation du territoire** ; que la ville centre de L*** a effectué la même démarche par une délibération du 2 décembre 2019 ; que « **L*** Terre et Mer** » a **confirmé cette démarche** par courrier adressé au Préfet des C*** le 7 février 2020 ; que la commune **a été retenue pour une phase de travaux intitulée « L*** 2025 » au titre de l'appel à projets régional 2019 pour la redynamisation des centres-villes et des centres-bourgs** ; que la commune de S*** située à 21 kilomètres à l'Ouest du projet fait également l'objet d'une opération de revitalisation du territoire ; que le pétitionnaire ne démontre pas que le projet d'extension ne se fera pas au détriment des commerces de centre-ville de L*** et des communes limitrophes et qu'il ne portera pas atteinte à l'animation urbaine de ces communes ; que le projet ne démontre pas non plus sa cohérence avec les objectifs nationaux et locaux de revitalisation des centres » (CNAC, 23 juillet 2020, P 01248 22 19T) ;

« Considérant que le projet se situe à 8,5 km, soit 13 minutes de temps de trajet, de la commune de C*** **qui connaît un taux de vacance commerciale de 11 % et qui bénéficie du Plan « Action Cœur de Ville » ainsi que d'une opération de revitalisation de territoire (O.R.T.)** ; que l'ensemble commercial projeté est à proximité immédiate des grands axes routiers structurants de la zone de chalandise et qu'il aura ainsi pour effet de capter les flux pendulaires ; qu'ainsi, le projet, par son ampleur (+ 288 % d'augmentation de la surface de vente initiale), pourrait tout de même être de nature

à fragiliser la centralité de C*** et les centres villes limitrophes » (CNAC, 15 octobre 2020, P 01470 77 20T) ;

« Considérant que le projet de création d'un ensemble commercial comprenant un « I*** » de 1 942 m², en lieu et place d'un « N*** » présent sur le site depuis 2015, entrainera une hausse de près de 100% de la surface de vente alimentaire actuelle de 978 m² ; que l'analyse d'impact menée par le cabinet « C*** » énonce un taux de vacance commerciale de 20,3 % pour l'ensemble des centres-villes de la zone d'étude ; que 37 commerces sont actifs à V*** dont 5 commerces de bouche ; que par ailleurs, **la commune d'implantation a bénéficié de fonds FISAC qui permettent actuellement de mener une opération de redynamisation du centre-ville avec des tentatives d'ouvertures de petits commerces** ; que, selon l'analyse d'impact réalisée par le cabinet « C*** », la complémentarité du projet avec les commerces de centre-ville ne pourra avoir qu'un impact positif sur la dynamique commerciale du périmètre ; que **cependant, d'une manière générale, l'analyse semble conclure de manière hâtive à l'effet positif du projet sans tirer de conséquences du fort taux de vacance commerciale et des fonds utilisés pour le centre-ville** ; qu'il apparaît manifestement que ce projet est contraire aux politiques publiques en matière de revitalisation des centres-bourgs » (CNAC, 27 novembre 2020, P 01815 38 20T) ;

« Considérant qu'une étude de revitalisation du centre-bourg financée par l'Etat a été conduite dans le cadre d'un appel à manifestation d'intérêt lancé en 2014 ; que la commune de S*** en est le lauréat régional ; qu'aussi, le projet, par sa nature incertaine, pourrait aller à l'encontre de cette réflexion menée par les partenaires institutionnels locaux ; qu'une convention instituant une opération de revitalisation territoriale a été signée le 27 mars 2020 entre l'Etat et la commune de M***, sise hors zone de chalandise et à 13 km au nord-ouest de S*** ; qu'ainsi le projet pourrait aller à l'encontre de ce dispositif de revitalisation de la centralité de M*** » (CNAC, 27 novembre 2020, P 02408 42 20T).

La CAA de Nantes a considéré, concernant l'extension de 993 m² d'un ensemble commercial que « Les dispositions ajoutées au I de l'article L. 752-6 du code de commerce par la loi du 23 novembre 2018, telles qu'interprétées par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2019830 QPC du 12 mars 2020, poursuivent l'objectif d'intérêt général de favoriser un meilleur aménagement du territoire et, en particulier, de lutter contre le déclin des centres-villes. Elles prévoient ainsi un critère supplémentaire pour l'appréciation globale des effets du projet sur l'aménagement du territoire. En l'état de l'instruction, le moyen soulevé par le préfet, tiré de ce que la Commission nationale d'aménagement commercial n'a pas tenu compte des effets du projet sur la préservation et la revitalisation du tissu commercial du centre-ville de Beaune-la-Rolande, paraît propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté du 28 juillet 2020 du maire de B*** valant autorisation d'exploitation commerciale. En revanche, en l'état de l'instruction, aucun des autres moyens soulevés par le préfet ne paraît propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté attaqué. En conséquence, l'exécution de l'arrêté du 28 juillet 2020 du maire de B*** délivrant à la SAS H*** un permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale est suspendue. »⁴¹

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 :

⁴¹ CAA Nantes, 9 octobre 2020, n° 20NT02920.

*« Considérant que la ville de L*** est par ailleurs engagée dans une opération urbaine soutenue par le FISAC pour aider les commerçants de centre-ville, dans une politique de revitalisation de son centre-bourg ; que cette subvention a été obtenue par décision en date du 29 décembre 2017, pour un montant total de 178 189 € » (CNAC, 6 février 2020, 34047D) ;*

« Considérant que la commune a été sélectionnée au titre du plan « Action Cœur de Ville » et a bénéficié en 2019 d'une subvention de 89 077 € au titre du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC) » (CNAC, 8 juillet 2020, P 1285 56 19T01) ;

*« Considérant que de plus, la commune de C*** a été bénéficiaire de sommes importantes au titre du « FISAC » (500 000 € en 2016 et 500 000 € en 2018) ; que la commune est également bénéficiaire du programme « Action Cœur de Ville » ; que le projet ne contribuera ni à l'animation de la vie urbaine de la commune de C***, ni à la revitalisation de son centre-ville » (CNAC, 9 juillet 2020, P 0218 62 19T-P 1485 62 19T) ;*

*« Considérant qu'une opération collective de modernisation en milieu rural concernant de nombreuses communes de la zone de chalandise dont celles d'A***, de C***, de S*** et de G*** est en cours et vise à mobiliser des financements « FISAC », versés en 2015, 2018 et 2019, pour des projets en investissement et en fonctionnement afin de redynamiser l'économie de proximité » (CNAC, 15 octobre 2020, P 01232 26 20T) ;*

*« Considérant que le projet prévoit un quasi-doublement de la surface de vente de l'ensemble commercial actuel ; que la commune de F*** a fait l'objet d'un versement de 104 298 euros le 26 octobre 2015 au titre du fonds FISAC dans le cadre d'une opération collective de modernisation en milieu rural et qu'elle accueille chaque lundi le plus grand marché du département, que le dossier de demande ne présente pas les effets du projet par rapport aux commerces de centre-ville et en matière de lutte contre l'évasion commerciale ; que le projet ne contribuera pas à la préservation et à la revitalisation du tissu commercial de centre-ville de la commune d'implantation, des communes limitrophes et de la communauté de communes « P*** – M*** » (CNAC, 27 novembre 2020, P 00656 04 20T).*

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 la commune de R*** affiche un taux de vacance commerciale estimé à 8,9 % et n'a pas bénéficié de fonds de subvention du FISAC ; que le projet n'est pas de nature à nuire à l'animation urbaine et aux commerces de proximité » (CNAC, 23 janvier 2020, 4037T) ;*

« Considérant que le projet s'implantera au sein d'une zone urbaine dense qui fait l'objet d'une requalification urbaine dans le cadre de l'ouverture de la ligne T6 du

tramway de l'agglomération I*** ; que la zone de chalandise, qui s'étend sur 11 quartiers IRIS des communes de V*** et L***, **a connu une progression démographique d'environ 14,7 %** entre les années 2006 et 2016 ; que **le taux de vacance commerciale du centre-ville de V*** est estimé à 2 %** et celui du 8^e arrondissement de L* à 8 % ; que le projet n'est pas susceptible de porter atteinte à l'animation de la vie urbaine et à la vitalité commerciale des secteurs aux alentours » (CNAC, 23 janvier 2020, 4038T) ;

« Considérant que l'extension permettra la réalisation d'un espace dédié à l'animation d'évènements ou à l'exposition de produits saisonniers ; **qu'elle ne consiste donc pas en une extension importante des gammes proposées qui pourrait avoir des effets négatifs sur les commerces du centre-ville de V***** ; qu'en outre, **le taux de vacance dans les centres-villes des communes de la zone de chalandise est faible** ; qu'ainsi à S***, l'une des deux communes regroupées en 2016 pour former V***, le centre-ville compte 47 commerces et aucune commerciale cellule vide ; qu'à P***, la seconde commune formant V***, sur les 11 cellules commerciales présentes, 2 sont vides » (CNAC, 6 février 2020, 4048T) ;

« Considérant que « **L*** étant déjà ancré dans les habitudes de consommation des habitants, le projet ne devrait avoir qu'un impact limité sur les commerces de proximité, notamment ceux situés en centre-ville** ; que le taux de vacance commerciale est estimé à 6,0 % à P*** (22 locaux vacants sur 372 ayant été recensés en 2019) ; que dans les centres-villes des communes limitrophes, seule L*** compte un local vacant, portant sa vacance à 3,2 % » (CNAC, 6 février 2020, 4079T) ;

« Considérant que **le centre-bourg de S*** ne comptant aucun commerce, l'équilibre commercial de l'appareil commercial de la commune n'a pas été remis en cause par l'ouverture du magasin en 2018** ; que les seuls commerces de la commune sont implantés sur le site de l'ancien magasin qui était implanté au sein d'un ensemble commercial ; que **le projet se situe dans un pôle d'activités économiques et s'inscrit dans une zone de chalandise à croissance démographique continue, connaissant donc une évolution de la demande et des besoins de la part de la population locale** ; que les services départementaux estimaient que ce projet aurait un impact modéré sur les équilibres généraux et que la modernisation du point de vente participerait au développement local ; que l'étude d'impact réalisée en 2020 conclut que le projet a eu des incidences positives sur l'aménagement du territoire » (CNAC, 20 février 2020, 3009TR-SD) ;

« Considérant qu'au cours de la période 2007-2017, la zone de chalandise **a connu une progression démographique de 7,6 %, tandis que la commune de B*** a connu une progression de 10,4 %** ; que la zone de chalandise accueille par ailleurs une **population touristique additionnelle en été** ; que l'extension de l'ensemble commercial dont l'offre commerciale est essentiellement alimentaire, peut donc être considéré comme répondant à un besoin » (CNAC, 28 mai 2020, 4077T) ;

« Considérant qu'une étude réalisée par le cabinet « E*** » est produite et présente les taux de vacance commerciale de la commune d'implantation et de communes proches ; que G*** (1,8% avec 5 locaux vacants sur 282), G*** (2,5%), L*** (1%), ainsi que les autres communes analysées, **présentent des taux bien inférieurs au niveau national (11,9%)** ; que seule R*** connaît une vacance commerciale de 20%, chiffre à relativiser au regard du faible nombre de locaux présents sur la commune (sur 25 locaux, 5 sont vacants » (CNAC, 28 mai 2020, 4091T) ;

« Considérant que l'agrandissement du magasin, existant depuis 2012 sur le territoire de la commune, est limité ; **qu'il ne portera pas d'atteinte particulière aux commerces de proximité de L***, dont le centre-ville ne souffre pas de vacance commerciale** » (CNAC, 28 mai 2020, P 00262 31 19T) ;

« Considérant que le projet **vient résorber une friche**, pour partie industrielle et pour partie paysagère ; **qu'il vient compléter l'offre dans une commune qui ne bénéficie actuellement que d'un unique supermarché** ; qu'ainsi il limitera l'évasion commerciale ; que, depuis la deuxième présentation de ce projet en juillet 2018, la demande a évolué avec la suppression du 2^{ème} bâtiment précédemment prévu pour le transfert d'une jardinerie, la suppression de la galerie marchande de 7 boutiques et la réduction de 155 m² de la surface de vente du supermarché, soit une réduction de 1 534 m² de la surface de vente globale du projet ; **qu'ainsi, le projet est moins susceptible de porter atteinte à la vitalité des centres-villes de la zone de chalandise** » (CNAC, 10 juin 2020, 4073T) ;

« Considérant que **la vacance commerciale est faible dans les deux communes d'implantation** ; que le projet **ne devrait pas avoir de conséquence importante** sur les commerces de centre-ville puisqu'il consiste en **l'extension de 490 m² de deux enseignes déjà présentes** sur le territoire de la commune (+ 441 m² pour « L*** » et + 49 m² pour « N*** ») (CNAC, 10 juin 2020, 4083T) ;

« Considérant que le projet concerne **l'extension d'un supermarché existant depuis près de 20 ans** ; que le taux de vacance commerciale du centre-ville de la commune de S*** étant nul, le projet ne devrait pas avoir d'impact négatif sur l'animation de la vie urbaine de la commune » (CNAC, 10 juin 2020, P 00353 91 19T01) ;

« Considérant que la vacance commerciale n'est que d'environ 3 % dans le secteur ; que **l'agrandissement de 603 m² du supermarché aura peu d'impact sur les commerces de proximité** ; que le faible développement des petits commerces dans le quartier résulte principalement de problèmes d'insécurité liés à la délinquance et au trafic de drogue et non à la présence du supermarché ; qu'au contraire, l'agrandissement du « E*** » étendra l'offre proposée aux habitants de ce quartier et leur évitera des déplacements vers des commerces plus éloignés de leur domicile » (CNAC, 10 juin 2020, D 00192 75 19T01) ;

« Considérant que l'ensemble commercial « E*** » est la locomotive alimentaire d'H*** ; que **le projet vise à élargir la gamme des produits, renforcer le rayon coupe et ultra-frais et ajouter un rayon poissonnerie, absent de l'offre de centre-ville de la zone de chalandise** ; que la commune d'H*** affiche un taux de vacance commerciale nul ; que les communes environnantes affichent également un taux de vacance commerciale faible » (CNAC, 11 juin 2020, 4092T) ;

« Considérant que **le positionnement spécifique de l'enseigne, basé sur des marques premium et un service personnalisé, n'est pas couvert par les enseignes présentes localement** ; que la réouverture du magasin permettrait donc de limiter les déplacements vers les pôles commerciaux plus éloignés ; qu'ainsi avec une vacance commerciale de 10% sur la commune de L***, ce projet permettra de maintenir la consommation dans le bassin de L*** et de supprimer une cellule commerciale actuellement vide en implantant un commerce qui ne viendrait pas concurrencer les commerces alimentaires et vestimentaires de centre-ville ; que depuis la précédente demande, un « Observatoire du Commerce » a été mis en place localement ainsi qu'un poste de « manager du centre-ville » ; que **ces actions ont permis depuis 2019**

de réduire de moitié le nombre de cellules vacantes en centre-ville de L*** tel qu'il ressort du site de la commune de L*** dédié au cadre de vie et à l'urbanisme ; que le projet ne devrait pas avoir d'impact négatif sur la préservation ou la revitalisation du tissu commercial du centre-ville de L*** et des communes limitrophes » (CNAC, 11 juin 2020, 3745T) ;

« Considérant que le projet a pour enjeu de résorber la vacance commerciale existante au sein du passage C*** impactant actuellement 30 % des boutiques ; qu'il évite une friche commerciale sur l'avenue des C*** ; que le projet ne devrait pas avoir d'impact significatif sur la vitalité commerciale du secteur d'implantation aux vues de la spécificité de cette polarité commerciale ; que le projet prévoit également une boutique qui donnera accès rue de P*** et **permettra d'animer cette rue actuellement peu attractive** » (CNAC, 24 juin 2020, P 00107 75 19T) ;

« Considérant que le projet d'extension s'inscrit au sein du dynamisme démographique de la zone de chalandise marqué par une progression de la population de 20% entre 2007 et 2017 ; que le projet se situe, par ailleurs, à proximité de plusieurs programmes immobiliers prévoyant l'édification d'une centaine de logements environ ; que la zone de « marché » projetée, consistant en un espace dédié aux produits frais, **se positionne davantage en complémentarité plutôt qu'en concurrence des commerces et des marchés du centre-ville de la commune de B*** dont les locaux dédiés au secteur alimentaire seraient plutôt épargnés par la vacance commerciale** » (CNAC, 23 juillet 2020, D 01015 94 19T) ;

« Considérant que la commune de B***, de même que la zone de chalandise, ont vu leur population fortement augmenter ces dernières années ; que le centre-ville de B*** connaît une vacance commerciale peu élevée (8,5 %) et ne compte que deux locaux vacants ; qu'ainsi **l'agrandissement d'un commerce existant depuis près de 40 ans sur un territoire connaissant une forte expansion démographique ne devrait pas porter une atteinte particulière à l'animation de la vie locale** » (CNAC, 23 juillet 2020, P 0244 64 20N) ;

« Considérant que la zone de chalandise est constituée de communes rurales de montagne ; que l'extension de l'une des rares grandes surfaces de la zone participera à l'animation de la vie locale sans pour autant porter une atteinte excessive aux centres-bourgs des communes alentours ; que l'analyse d'impact fournie au dossier relève que le centre de R*** ne compte que 2 locaux vacants » (CNAC, 12 novembre 2020, D 02163 73 20 N).

La Cour de Bordeaux a considéré, concernant la création d'un ensemble commercial de 25 295 m², que considérant qu' « il ressort des pièces du dossier que le projet permettra de limiter une évasion commerciale importante vers les pôles de R*** et de P***, évaluée à 33 % pour le secteur alimentaire et à 73 % pour le secteur non alimentaire, due notamment à la faiblesse de l'offre commerciale du centre bourg en matière d'équipement de la personne et de la maison et de loisirs, **dans un contexte de forte progression démographique** à la fois de la zone de chalandise, de près de 36 % entre 1999 et 2015, et de la commune, de 22 % sur la même période. Par ailleurs, s'il n'est pas contesté que la commune de M*** connaît un taux de vacance commerciale élevé de 21 %, la société Porte des P*** produit une étude non sérieusement contestée établissant que **ce taux de vacance affecte pour un tiers les activités de service ou de restauration, non concernées par le projet, et résulte moins du jeu de la concurrence que de la vétusté des locaux commerciaux du centre-ville, de l'inadéquation de leur taille et des difficultés de stationnement sur la commune. En outre, la société porteuse du projet a conclu avec la commune une convention de partenariat ayant pour objet de limiter l'impact du projet sur l'offre commerciale du centre**

bourg, par laquelle elle s'engage notamment à favoriser l'installation d'opérateurs locaux souhaitant ouvrir un deuxième point de vente et à participer au financement d'actions marketing et de fidélisation au bénéfice des opérateurs du centre bourg. »⁴²

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 a estimé que la réalisation de certains projets n'avait pas d'effets négatifs significatifs sur les flux de circulation générale :

*« Considérant que, depuis l'ouverture du supermarché « S*** » et du point permanent de retrait en avril 2019, le flux généré est de 3 980 véhicules par semaine, **soit environ 57 véhicules par heure d'ouverture ; que le trafic ainsi généré n'a pas d'impact significatif sur les conditions de circulation** » (CNAC, 23 janvier 2020, 4151T) ;*

*« Considérant que, si le site du projet n'est pas accessible par les transports en commun et qu'il n'est pas desservi par une piste cyclable, qu'il devrait, par suite, être essentiellement fréquenté par des clients ayant recours à des véhicules automobiles ; que **cependant la desserte routière est satisfaisante ; que l'étude de flux jointe au dossier du pétitionnaire conclut que les réserves de capacité des infrastructures existantes restent stables et que l'accès au projet « L*** » sera fluide sans provoquer de situation de saturation** » (CNAC, 20 février 2020, 4070T) ;*

*« Considérant qu'une étude de flux réalisée par le cabinet « L*** » conclue « qu'avec un trafic quotidien futur estimé à 3 960 voitures par jour sur la D***, **la capacité résiduelle globale de cet axe routier, hors pic de circulation de 18/19h, sera en direction de T*** au minimum de 33 %**, soit une capacité d'absorption de 195 véhicules / heure minimum » ; que **même aux heures de pointe cette capacité résiduelle demeurera au-dessus de 15 %** ; que l'accès au magasin « S*** » restera donc fluide après l'extension du point de vente » (CNAC, 5 mars 2020, 3618TR) ;*

*« Considérant qu'une étude des flux et des impacts circulatoires a été menée par le cabinet « E*** » ; que **les relevés n'ont fait état d'aucun dysfonctionnement sur les voies à proximité immédiate du point de vente et sur les carrefours étudiés** » (CNAC, 28 mai 2020, 4091T) ;*

*« Considérant que, selon les estimations du pétitionnaire et l'étude réalisée par le cabinet « P*** », **86,2 % des futurs clients sont déjà clients au sein de l'ensemble commercial** ; que le projet ne générera qu'une augmentation du trafic automobile de l'ordre de 200 véhicules par jour ; que le site est également desservi par deux lignes de bus » (CNAC, 28 mai 2020, P00304 87 19T) ;*

*« Considérant que l'étude de trafic versée au dossier estime le nombre de clients supplémentaires à 36 ; qu'ainsi **le projet n'aura pas d'impact majeur sur les flux de circulation et que la circulation sur le giratoire restera fluide avec plus de 83 % de réserve de capacité** » (CNAC, 10 juin 2020, P 00210 31 19T) ;*

*« Considérant que le projet comprend deux espaces de stationnement dédiés au covoiturage ; que **le réseau routier est dimensionné pour absorber les flux routiers***

⁴² CAA de Bordeaux, 25 juin 2019, n° 18BX02537-18BX02544.

générés par le projet ; que l'étude de trafic jointe au dossier par le pétitionnaire conclut que le flux de véhicules généré par le projet sera supporté par les infrastructures existantes, **celles-ci conserveraient une réserve de capacité satisfaisante, même en période estivale** » (CNAC, 25 juin 2020, P 00684 56 19T) ;

« Considérant qu'en matière de desserte routière, l'impact du projet sera négligeable avec 130 nouveaux flux générés chaque jour par le drive, qui seront toutefois inférieurs aux flux de clients perdus depuis trois ans par l'hypermarché ; qu'en effet, selon le dossier de demande, le chiffre d'affaires de l'hypermarché est en baisse ces dernières années avec -1,6% entre 2015 et 2016, -2,7% entre 2016 et 2017 et -3,1% entre 2017 et 2018, représentant ainsi la disparition de plus de 300 passages clients par jour, par rapport à 2015 » (CNAC, 22 juillet 2020, P 01510 80 19T) ;

« Considérant que le site est bien desservi par la route et dispose de 3 entrées et de 3 sorties, **qu'il sera installé un système de barrières pour fluidifier l'aire de stationnement** ; que l'étude de trafic interne à l'enseigne versée au dossier indique que la fréquentation actuelle de 615 véhicules par jour **restera stable pour passer à 624, soit 9 de plus** ; qu'ainsi le projet aura un impact limité sur les conditions de circulation dans le secteur ; que dans le cadre du réaménagement du site, la zone de déchargement pour les livraisons sera déplacée afin de minimiser les nuisances sonores envers les nouveaux riverains qui arriveront en face de l'ensemble commercial ; que le pétitionnaire a conclu une convention de projet urbain partenarial avec la commune de S*** pour prendre en charge les travaux » (CNAC, 27 novembre 2020, P 01757 78 20T).

La Cour de Lyon a estimé, concernant la création d'un supermarché de 1 613 m², que « si la requérante produit une étude de trafic réalisée à sa demande en juillet 2019, montrant l'existence de remontées de file sur la branche RD*** en venant de T*** et de D***, ainsi que sur la rue de M***, **le vendredi après 16 heures, ces éléments ne permettent pas d'établir que ces phénomènes seraient significativement aggravés par le projet**. De même l'existence d'une difficulté de circulation sur la chaussée lors de la sortie du « Parking B*** / parking M*** » ne suffit pas établir que la zone serait accidentogène. »⁴³

La Cour de Douai a considéré, concernant la création d'un ensemble commercial de 4 087 m², qu'« il ressort des pièces du dossier, notamment des études de circulation produites et en particulier de celle datée du 2 septembre 2019, que **les projets de création de logements, de commerces ou de bureaux situés aux alentours ont été pris en compte**, que les flux journaliers de véhicules engendrés par le projet peuvent être absorbés par les voiries existantes avec une marge suffisante d'évolution du trafic et que les infrastructures routières desservant le site offrent des garanties de sécurité pour tous les modes de déplacement. La rue S*** a en effet déjà été aménagée avec des voies de tourne-à-gauche et des feux tricolores aux entrées du site et un rond-point, avec voie de délaissement en sortie, est prévu sur le site du projet pour fluidifier l'accès. »⁴⁴

Inversement, la CNAC a considéré que la réalisation de certains projets compromettrait les conditions de déplacement par la route dans le secteur du projet et **conduirait à des effets négatifs sur les flux de transport routier**, pour les motifs suivants :

« Considérant que le projet privilégiera le déplacement de la clientèle en voiture ; qu'il entrainera un trafic automobile supplémentaire au niveau de la RN*** et de la voirie interne de la zone commerciale **qui connaissent déjà des points de congestion récurrents** » (CNAC, 20 février 2020, 4054D) ;

⁴³ CAA Lyon, 13 février 2020, n° 19LY01133.

⁴⁴ CAA Douai, 29 décembre 2020, n° 19DA02701-19DA02718.

« Considérant **qu'en l'état, les axes routiers d'accès à la zone d'implantation sont très chargés et qu'ils risquent d'être saturés avec la réalisation du projet** ; que l'étude de trafic fournie par le pétitionnaire indique qu'une fois les travaux routiers de prolongement de la rue B*** et de la rue du C*** réalisés, **les valeurs de réserve de capacité sur certains axes restent inférieures à 10%** » (CNAC, 10 juin 2020, P 00213 74 19T) ;

« Considérant que **le dossier de demande ne comprend pas d'étude de trafic globale permettant d'apprécier l'impact des deux volets du projet d'extension global sur les flux de circulation routiers** » (CNAC, 24 juin 2020, 4103T-4105T) ;

« Considérant que l'augmentation du trafic généré par le projet estimée à plus de 10 % par rapport à la situation actuelle, **est susceptible d'accroître les difficultés de circulation sur les axes desservant le site du projet, qui connaissent déjà des situations de saturation en période de forte affluence** » (CNAC, 24 juin 2020, P 00691 54 19T) ;

« Considérant que le site du projet est implanté à distance du centre-ville et des habitations les plus proches dont il est séparé par de nombreuses voies de chemin de fer ; **qu'il ne fait ainsi pas de doute que le projet sera presque exclusivement desservi en automobile, alors même que les axes routiers alentours sont déjà extrêmement chargés** ; que l'impact des améliorations de circulation réalisées par les travaux prévus pourra être amoindri par la réalisation du projet et le flux supplémentaire de véhicules qu'il entraînera sur ces axes » (CNAC, 9 juillet 2020, P 0218 62 19T-P 1485 62 19T-P 1488 62 19T) ;

« Considérant que l'accès au parc de stationnement de l'ensemble commercial se fera depuis la RN*** soit en traversant le parc de stationnement du supermarché « C*** » voisin soit en rejoignant la route des F*** ; que **ces conditions d'accessibilité routière ne paraissent pas optimales ; que les risques de conflits d'usage entre véhicules ne sont pas à écarter** » (CNAC, 22 juillet 2020, P 00858 39 19T) ;

« Considérant que le projet conduira nécessairement à une augmentation de la circulation automobile sur les axes alentours ; que **compte tenu de la nature du projet, qui consiste à étendre un service « drive », l'absence d'étude de trafic ne permet pas d'évaluer correctement la fréquentation automobile sur les axes alentours et les conséquences du projet sur celle-ci** » (CNAC, 22 juillet 2020, P 01160 29 20T) ;

« Considérant que le projet s'implantera entre les communes de C*** et de T***, le long de la route départementale *** ; que cet axe constitue une route à grande circulation notamment durant les flux saisonniers d'hiver ; **qu'en refusant également d'actualiser l'étude de trafic présentée en mars 2018, la société pétitionnaire n'a pas permis de prendre en compte l'évolution des flux journaliers de circulation des véhicules générés par le projet sur le principal axe de desserte du site ainsi que les capacités résiduelles d'accueil des infrastructures de transport existantes** » (CNAC, 17 septembre 2020, 3550T) ;

« Considérant que, **dans le cadre du réexamen du projet, le pétitionnaire n'a pas actualisé l'étude de trafic réalisée en mai 2017 ce qui ne permet pas d'apprécier les effets du projet sur les conditions de circulation actuelles** » (CNAC, 15 octobre 2020, 3554T) ;

« Considérant que le futur supermarché « L*** » s'implantera en second rideau d'un ensemble commercial existant ; qu'il sera ainsi être enclavé et dépendant en totalité des infrastructures existantes du fait qu'aucun accès spécifique n'est projeté sur

*l'avenue S*** ; que la desserte routière du nouveau commerce s'effectuera par l'unique accès « entrée/sortie » existant ayant vocation à desservir la totalité de l'ensemble commercial ; que cet aménagement contraint ne sera pas sans conséquence sur les flux de véhicules à l'intérieur du site (notamment à raison de deux livraisons du supermarché quotidiennes) » (CNAC, 15 décembre 2020, P 01861 60 20T).*

La Cour de Marseille a confirmé l'avis défavorable de la CNAC, concernant les effets négatifs d'une demande d'extension de 10 300 m² d'un ensemble commercial sur les flux routiers, considérant qu'« *il n'est par ailleurs pas contesté que, selon l'étude présentée par les pétitionnaires elles-mêmes, le projet entraînera une augmentation du trafic routier de l'ordre de 8 à 10% sur des axes déjà fortement empruntés aux heures de pointe. Alors même que les difficultés de circulation seraient dues au comportement des automobilistes, il ne ressort pas des pièces du dossier que le simple réaménagement de la circulation sur le parking modifié de l'ensemble commercial et l'ouverture d'une nouvelle voie d'accès à celui-ci seraient de nature à prévenir une aggravation de ces perturbations, le trafic généré par le pôle commercial ne contribuant que pour partie à celles-ci. Dans ces circonstances, quand bien même l'ensemble commercial est très bien desservi par les transports en commun et des aménagements cyclables seraient envisagés dans le plan de déplacement urbain afin de relier cette zone à l'agglomération, de sorte que la desserte en mode doux ne soit plus seulement théorique comme l'a estimé la CNAC, la réalisation du projet aurait un effet négatif sur les flux de transport.*»⁴⁵

En application de la jurisprudence du Conseil d'Etat⁴⁶, 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), etc.) :

*« Considérant que la réalisation de la voie « by-pass » avenue des L*** vers la rue C***, qui permettrait d'améliorer encore les flux sur les axes routiers de la zone d'activité du B***, n'est à ce jour pas garantie » (CNAC, 10 juin 2020, P 00213 74 19T) ;*

*« Considérant que, selon l'étude de trafic réalisée par le cabinet « I*** », le trafic automobile sur la RD *** et sur la RD*** connaît une forte densité ; que, selon les conclusions de l'étude précitée, la réalisation du projet va entraîner une augmentation des remontées de file sur la RD*** ; qu'aucun aménagement routier n'est prévu dans le cadre de la réalisation du projet permettant d'améliorer les conditions de circulation » (CNAC, 10 juin 2020, P 00017 77 19T01) ;*

*« Considérant que le pétitionnaire indique que l'accessibilité au parc de stationnement se fera par un giratoire à réaliser sur la RD*** ; qu'il joint à son dossier un courriel d'un service de la direction des infrastructures du conseil départemental de l'Y*** en date du 23 mai 2019 ne mentionnant pas expressément la réalisation de cet ouvrage ; que ne sont joints ni convention avec le conseil départemental ni précision sur les conditions de réalisation de ce giratoire ; que le projet de réalisation du giratoire sur la RD*** ne présente pas un caractère certain » (CNAC, 11 juin 2020, 4101T) ;*

⁴⁵ CAA Marseille, 30 novembre 2020, n° 18MA04310.

⁴⁶ CE, 27 juillet 2012, n° 354436-354437.

« Considérant que l'étude de flux fait état de réserves de capacité résiduelles peu élevées sur la rue D*** et la route départementale ***, bien que le « giratoire A » ne soit pas à ce jour saturé ; **qu'une proposition de réaménagement d'un biseau d'évasement terminal sur deux files concernant ledit giratoire est ainsi évoquée afin d'optimiser les flux dans le secteur mais aucun échange avec les collectivités territoriales gestionnaires n'a été engagé par le porteur de projet** » (CNAC, 9 juillet 2020, P 00635 83 19T).

La Cour de Bordeaux a confirmé l'avis défavorable de la CNAC au projet de création d'un ensemble commercial de 2 500 m² de surface de vente et d'un « « drive », considérant qu' « il ressort des pièces du dossier que la réalisation du projet litigieux nécessite la construction d'un " tourne à gauche " devant permettre sa desserte par la RD***, au droit de laquelle il se situe. Par un courrier du 11 juillet 2017, le responsable de l'agence territoriale d'E*** a émis un avis favorable à " l'esquisse de principe " transmise la société requérante et l'a invitée à renouveler sa demande de permis d'aménager sur cette base. Par un courrier du 24 juillet 2017, le même responsable mentionnait qu'une participation spécifique serait mise à la charge de la société pétitionnaire sur le fondement des dispositions de l'article L. 332-8 du code de l'urbanisme et que " un calendrier de travaux concordant doit pouvoir être trouvé entre les parties pour que l'aménagement routier soit achevé avant l'ouverture de la surface commerciale ". **A supposer même que ces courriers puissent être regardés comme traduisant un accord de principe de l'autorité gestionnaire de la voirie sur la réalisation de l'aménagement en cause, il ne ressort pas des pièces du dossier que le plan de financement de l'ouvrage ou son calendrier de réalisation aient été arrêtés. Par suite, en estimant que la réalisation de cet aménagement, nécessaire à la desserte du site, n'était pas suffisamment certain, la Commission nationale d'aménagement commercial n'a pas entaché son avis d'erreur d'appréciation.** »⁴⁷

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

« Considérant qu'un terre-plein central sera aménagé sur l'avenue du G*** (RD***) et permettra de sécuriser l'accès au site du projet en évitant le cisaillement de cette route ; que **les travaux seront pris en charge à 86 % par « L*** » via une convention de projet urbain partenarial (PUP)** qui améliorera également la desserte par les modes doux ; que l'impact sur les flux de circulation sera limité » (CNAC, 6 février 2020, 4079T) ;

« Considérant que, conformément à ce qui avait été annoncé dans le cadre du dossier de demande, un giratoire sur la RD*** a été aménagé pour desservir la zone de L*** et les nouveaux lotissements en entrée/sortie de la commune de S*** ; que **cet aménagement d'un montant de 175 400 € TTC a été financé par la commune** ; que les véhicules légers empruntent la rue des P*** depuis le rond-point et tournent à droite dans la rue d'E*** où se situe l'entrée du parking ; que la desserte routière du supermarché est satisfaisante ; que les flux de véhicules supplémentaires générés par le projet n'ont pas engorgé les axes de circulation ; que de plus, le projet a permis de réduire les flux de livraison car les réserves de l'ancien magasin étaient sous-dimensionnées » (CNAC, 20 février 2020, 3009TR-SD) ;

« Considérant que des aménagements sont prévus pour fluidifier les flux de circulation en entrée et sortie du site d'implantation, par rapport aux flux engendrés par les commerces limitrophes ; **qu'une convention de projet urbain partenarial (PUP) a été signée le 8 janvier 2018 par la communauté de communes de la « V*** », la**

⁴⁷ CAA Bordeaux, 27 février 2020, n° 18BX01887.

commune de S*** et la société « A*** », pétitionnaire ; que le montant total des travaux s'élèvera à 279 034 € ; que la société pétitionnaire s'est engagée à prendre à sa charge 195 324 € » (CNAC, 5 mars 2020, 4061T) ;

« Considérant que la clientèle motorisée accèdera au parc de stationnement de l'ensemble commercial par la RD*** **via un giratoire dont l'aménagement sera assuré par la commune de P*** selon des délibérations du conseil municipal du 25 avril 2019** (concernant la maîtrise d'ouvrage) et du 6 juin 2019 (plan de financement) ; que le site sera facilement accessible aux piétons et aux cyclistes grâce aux aménagements existants le long de la RD*** » (CNAC, 28 mai 2020, P 00360 56 19T / 4064T) ;

« Considérant que la desserte routière est satisfaisante ; **qu'une convention a été signée entre le département et le pétitionnaire pour aménager l'accès au site du projet** ; que la commune a engagé des démarches pour abaisser la vitesse sur la RD*** de 80 km/h à 50 km/h » (CNAC, 28 mai 2020, 4093D) ;

« Considérant que dans le cadre de l'OAP précitée et afin de permettre la cohabitation de tous les modes de déplacements, circulations routières, douces et transports en commun, il est envisagé de libérer du trafic sur le carrefour de la « P*** » d'H*** **via plusieurs aménagements routiers** ; que **l'opération sera financée par le département du V*** et la région I***** ; que le pétitionnaire a transmis les délibérations du conseil départemental actant le réaménagement de la « P*** » d'H*** et son financement ainsi que la convention de financement » (CNAC, 11 juin 2020, P 00301 95 19T01) ;

« Considérant que l'accessibilité routière est garantie par un raccordement aux voiries existantes ; que le fonctionnement des intersections d'accès restera satisfaisant avec le projet ; que l'accessibilité piétonne et cycliste sera améliorée par rapport aux conditions actuelles ; que **le traité de concession prévoit que les aménagements de voirie sont à la charge financière du pétitionnaire via une convention de projet urbain partenarial (PUP)** » (CNAC, 25 juin 2020, P 00632 06 19T) ;

« Considérant que le dossier prévoit un réaménagement du carrefour avec une proposition d'aménagement en giratoire sur la RD***, ainsi que l'aménagement d'un mini-giratoire semi-franchissable au niveau de l'accès du « S*** » ; que **le dossier de réalisation de la ZAC vise la création de ces deux giratoires, leur coût et leur prise en charge au titre des aménagements communs, visés dans le bilan prévisionnel de la ZAC et approuvé par délibération en date du 19 décembre 2019, dans sa version modifiée** » (CNAC, 17 septembre 2020, P 01211 54 20T) ;

« Considérant que le projet prend en compte ses impacts potentiels sur les flux de circulation ; que l'étude de flux jointe au dossier considère à juste titre la saisonnalité touristique en majorant convenablement les prévisions de flux lors de l'été ; que **le projet nécessite également la création d'un giratoire à proximité du projet** ; que la réalisation de ce dernier est actée dans un PUP qui garantit la réalisation financière et effective de cette infrastructure routière pour l'ouverture de l'extension » (CNAC, 15 octobre 2020, P 01424 56 20T).

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

La Cour de Paris a néanmoins considéré que « *Même si la réalisation de la zone d'aménagement concerté et sa programmation n'ont été approuvées par arrêté du préfet de S*** que le 1er avril 2019, soit postérieurement à l'avis de la CNAC du 27 septembre 2018, cette commission a eu connaissance de cette programmation, qui était suffisamment déterminée lorsqu'elle s'est prononcée.* »⁴⁸

La Cour de Douai a considéré, concernant la création d'un ensemble commercial de de 3 760 m², que « *le rachat de la rue de B*** par la communauté de communes d'O*** dans l'optique d'une ouverture à la circulation publique était suffisamment certain, compte tenu de l'accord donné par la société S*** le 22 novembre 2018, à la date à laquelle la Commission nationale d'aménagement commercial s'est prononcée, tout comme l'accord des gestionnaires du domaine public routier à la création des accès au site, qui, en vertu des articles L. 2122-21 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales pouvait être donné par le maire de C*** et président de la communauté de communes sans décision préalable de l'organe délibérant.* »⁴⁹

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

« *Considérant que le projet consiste à déplacer le magasin actuel sur une parcelle mitoyenne plus grande afin d'offrir à la clientèle le nouveau concept de l'enseigne « *** » sur une surface de 1 420 m² ; que le site délaissé accueillera un magasin de vente en gros de produits agricoles ; que les véhicules devront traverser le parking du magasin actuel pour se rendre au nouveau supermarché, ce qui peut induire des conflits d'usage et une moindre sécurisation des flux* » (CNAC, 20 février 2020, 4085T) ;

« *Considérant que les véhicules de livraison emprunteront la même entrée/sortie que les véhicules des clients sur le site et effectueront des manœuvres en marche arrière sur les voies de circulation ; qu'il existe donc un risque de conflit d'usage* » (CNAC, 11 juin 2020, A 00819 64 20T) ;

« *Considérant qu'une étude de flux a été réalisée par le cabinet « C*** » qui émet une série de préconisations pour améliorer la sécurité en sortie du projet, avec l'aménagement d'un terre-plein afin d'interdire physiquement le tourne-à-gauche vers la « P*** » d'H*** et une adaptation de la durée du cycle et de la phase de feux de la RD*** ; que le pétitionnaire fournit une série d'éléments sur ces points et un accord de principe du Conseil départemental pour l'adaptation de la durée du cycle des feux tricolores* » (CNAC, 11 juin 2020, P 00301 95 19T01) ;

« *Considérant que les flux de livraisons restent non isolés des allées de circulation et du parc de stationnement de la clientèle pouvant occasionner des manœuvres dangereuses* » (CNAC, 25 juin 2020, 3808D) ;

« *Considérant que le projet ne présente aucune modalité de gestion des circulations et des manœuvres sur la voirie interne permettant l'accès au projet mais aussi à la société « C*** » et aux « C*** » ; qu'aucun élément concret et factuel n'a été fourni concernant les mesures projetées permettant de garantir la sécurité sur ladite voie d'accès commune où sont susceptibles de circuler des véhicules légers, des poids lourds de livraison ainsi que des engins de chantier* » (CNAC, 17 septembre 2020, P 01251 22 20T) ;

« *Considérant que, hors voirie publique, le parcours des poids-lourds sera distinct de celui des véhicules légers et les horaires matinaux des livraisons permettront d'éviter*

⁴⁸ CAA Paris, 29 juin 2020, n° 19PA01292.

⁴⁹ CAA Douai, 17 novembre 2020, n° 19DA00518.

les risques pour la sécurité des consommateurs ; que les livraisons seront effectuées, via une aire de déchargement, dans une zone spécifique non accessible au public à l'arrière du bâtiment, dotée d'un quai » (CNAC, 17 septembre 2020, P 01211 54 20T) ;

*« Considérant que les flux générés par le projet n'auront pas d'impact sur les conditions de circulation dans le secteur ; qu'en réponse au considérant de la CNAC dans son avis daté du 20 février 2020, le projet a évolué avec la création d'une voie à double sens depuis le rond-point pour renforcer la sécurisation des accès entre le nouveau supermarché et le magasin « L*** » actuel qui accueillera le magasin de vente en gros de produits agricoles » (CNAC, 17 septembre 2020, P 01760 34 20N-SD).*

La Cour de Bordeaux a considéré, concernant l'extension de 2 477 m² d'un ensemble commercial, que *« si la société requérante soutient que les accès au site ne seront pas sécurisés, elle ne conteste pas sérieusement que la largeur de la chaussée de la rue S*** mesure 6,5 mètres et l'emprise globale 10 mètres, ce qui est, en l'espèce, suffisant au regard des exigences de sécurité. Par ailleurs, l'accès des véhicules de livraison est dissocié des flux de véhicules de la clientèle, garantissant ainsi la sécurité des consommateurs. »*⁵⁰

La Cour de Nancy a estimé que *« La circonstance que les véhicules légers et les véhicules de livraison emprunteront la même voie périphérique pour accéder, respectivement, au parking et l'aire de déchargement n'apparaît pas comme étant de nature à affecter la fluidité de la circulation au regard des explications, non contredites, des défenderesses, selon lesquelles ces deux catégories de véhicules n'emprunteront pas cette voie aux mêmes horaires et les véhicules de livraison n'utiliseront pas les voies de desserte internes du parking. Il s'ensuit que le projet litigieux ne compromet ni l'accès en toute sécurité au nouvel ensemble commercial, ni la fluidité de la circulation alentour. »*⁵¹

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 qu'un hub de mobilité est prévu dans le cadre du réaménagement de la friche ; que celui-ci devrait être opérationnel à l'horizon deuxième semestre 2021 ; qu'il accueillera notamment le futur Bus à Haut Niveau de Service reliant M*** à L*** » (CNAC, 23 janvier 2020, 4039T) ;*

*« Considérant que le site du projet est également accessible par les transports en commun, via deux lignes de bus desservant des arrêts situés à 10 m de l'entrée du futur magasin, pour le plus proche, et à 500 m pour le plus éloigné ; que l'amplitude horaire et la fréquence de passage de ces bus permettront de rendre cette desserte satisfaisante ; que la gare de la commune de P*** implantée à 550 m du projet est, quant à elle, desservie par la ligne H du T*** et le RER *** » (CNAC, 6 février 2020, 4080T) ;*

« Considérant que le site du projet est bien desservi par les transports en commun, avec 6 lignes de bus avec un cadencement satisfaisant desservant le projet ; qu'un arrêt de bus est situé en face du projet et un autre à 150 m ; que le projet est également desservi par les modes doux » (CNAC, 6 février 2020, 4041T) ;

*« Considérant que l'amplitude horaire et la fréquence de passage de la ligne 2 du bus « I*** », dont l'arrêt le plus proche est situé à 300 mètres du projet, permettent de*

⁵⁰ CAA Bordeaux, 2 juillet 2020, n° 18BX04266.

⁵¹ CAA Nancy, 1^{er} octobre 2020, n° 19NC00046

considérer que les habitants de la zone de chalandise pourront user de ce moyen de transport pour se rendre dans le magasin « C*** » ; qu'en outre, **la présence de trottoirs et de passages piétons dans la zone permet aux habitants des quartiers alentours de se rendre à pied sur le site** » (CNAC, 6 février 2020, 4048T) ;

« Considérant que le projet, situé en zone urbaine, bénéficiera d'une **très bonne desserte en transports en commun grâce à la présence de plusieurs lignes de bus et par la présence de la gare RER à 350 mètres ; que le site sera également accessible par le futur tram-train « *** express » et par un Bus à Haut Niveau Service ; que le site est facilement accessible aux piétons et aux cyclistes** » (CNAC, 20 février 2020, P 00347 91 19T) ;

« Considérant que le site est desservi par les transports en commun et par les modes doux ; que **65% des clients accèderont au projet par les transports en commun et les modes doux** » (CNAC, 24 juin 2020, P 00584 94 19T) ;

« Considérant que le site bénéficie d'une desserte satisfaisante via le réseau D*** avec notamment l'arrêt « J*** » localisé à environ 400 m, desservi par la ligne C***, qui **propose du lundi au samedi un passage toutes les 10 minutes entre 7h et 19h** » (CNAC, 1^{er} octobre 2020, P 02049 59 19T) ;

« Considérant que le site bénéficie d'une bonne desserte par les transports en commun **avec un arrêt situé à 50 mètres du centre commercial, avec un bon cadencement** ; que l'enseigne « I*** » finance un minibus de 9 places servant de navette communale » (CNAC, 1^{er} octobre 2020, P 02058 59 19T) ;

« Considérant que le projet, qui s'implante en continuité des zones urbaines de la commune de B***, est **aisément accessible par les transports en commun et à pied depuis les quartiers d'habitation environnant et le centre-ville de la commune** ; que la réalisation du projet ne devrait avoir qu'un faible impact sur les axes routiers environnants » (CNAC, 12 novembre 2020, P 0244 64 20N) ;

« Considérant que le projet est bien desservi par les transports en commun ; qu'en effet **les lignes 27, 40, 64, 67 et 68 du réseau de transports en commun « T*** » disposent d'un arrêt « *** » situé en face du magasin** ; qu'en outre, l'arrêt « P*** » de la ligne *** du tramway est situé à 800 mètres ; que **l'amplitude horaire et la fréquence sont largement suffisantes** pour considérer que les clients du magasin pourront user des transports en commun pour se rendre dans le magasin « L*** » ; qu'en outre, la présence de pistes cyclables, de trottoirs et de passages piétons permet une desserte par les modes de transports doux depuis le centre-ville de la commune de C*** » (CNAC, 27 novembre 2020, P 02202 33 20T).

La CAA de Nancy a considéré qu'« Il ressort des pièces du dossier que le projet contesté est desservi directement par une piste cyclable longeant la route départementale *** ainsi que par un cheminement piétonnier sécurisé qui rejoint le centre-bourg par le pont sur le D***, sans qu'aucun des deux ne traverse la route départementale. Le constat d'huissier produit par la société L*** permet également de vérifier que **le centre de la commune de V*** est accessible à pied en six minutes**. En outre, selon le dossier de demande d'autorisation, **un arrêt de bus desservi par deux lignes, présentant un cadencement minimum de quinze minutes et une amplitude horaire supérieure à quinze heures par jour, se trouve à quatre cents mètres du projet**. Il n'est, enfin, pas contesté que le réseau routier ne sera pas saturé par l'affluence de véhicules à destination du commerce en cause, lequel ne provoquera pas de flux de transport supplémentaire. Par suite, **nonobstant la desserte imparfaite en transports en commun et la circonstance que la clientèle**

empruntera, pour sa plus grande part, un véhicule individuel, l'effet limité du projet sur les flux de transport ne saurait justifier un refus d'autorisation. »⁵²

La Cour de Marseille a considéré qu'« *Au demeurant, le projet est desservi par une ligne de bus, avec des arrêts situés à 150 m et 300 m et la desserte doit être renforcée à moyen terme. Compte tenu des configurations de la zone commerciale qui privilégie les accès en automobiles, le caractère limité des accès en mode « doux » ne saurait caractériser une méconnaissance des dispositions précitées du code du commerce. »⁵³*

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 annulé l'avis défavorable accordé par la CNAC, considérant qu'« *il ressort des pièces du dossier et notamment de l'avis de la DDTM*** qu'en plus de l'axe routier, peu chargé, et du chemin piétonnier existant, des travaux d'accessibilité du site ont été réalisés (rond-point de la D***, piste cyclable le long de la route départementale ***). La seule faiblesse du passage des transports en commun, un toutes les heures en moyenne, n'est pas suffisante pour établir que la desserte du projet serait insatisfaisante. »⁵⁴*

La CAA de Lyon de considéré que, « *D'une part l'impact du projet en terme de flux de transport sera limité puisqu'il génèrera une augmentation de trafic de seulement 3,7 % par jour. D'autre part la seule circonstance qu'un établissement ne serait pas accessible en transport en commun n'est pas suffisante pour constituer un motif de refus, et ce d'autant plus qu'il ne s'agit en l'espèce que de l'extension d'un établissement déjà existant. En tout état de cause, il ressort des pièces du dossier que, d'une part, le projet est effectivement desservi par un arrêt de bus situé à 300 mètres, que, d'autre part, un nouvel arrêt financé par la requérante sera créé pour desservir le projet en accord avec la mairie, et qu'enfin, il existe une navette gratuite desservant le projet. Par conséquent le S*** est suffisamment desservi et ceci d'autant plus qu'il est implanté à proximité immédiate des zones résidentielles permettant ainsi à leurs habitants d'accéder directement à ce dernier à pied. »⁵⁵*

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 que l'accès au site se fera principalement en automobile (96%) ; qu'en effet, le projet n'est pas desservi par les transports en commun, l'arrêt de bus le plus proche étant situé à 2 km du projet ; qu'il n'est pas non plus aisément accessible par les modes de transport doux puisque les axes de desserte ne sont pas munis de pistes cyclables et que les habitations les plus proches sont relativement éloignées du projet, réduisant la desserte piétonne du site » (CNAC, 6 février 2020, 4044T) ;

« Considérant que le site d'implantation du projet n'est pas doté d'arrêts de bus immédiats, l'arrêt le plus proche se trouvant à environ 600 m à pied du magasin ; que le projet n'est pas accessible par des pistes cyclables ; qu'ainsi la desserte par les transports collectifs et par les modes doux est limitée ; que le projet a été pensé pour une fréquentation essentiellement automobile et est de nature à accroître la consommation d'énergie et les pollutions diverses liées à la circulation routière » (CNAC, 20 février 2020, 4056T) ;

⁵² CAA Nancy, 6 février 2020, n° 18NC02387.

⁵³ CAA Marseille, 3 février 2020, n° 18MA03736.

⁵⁴ CAA Nantes, 7 février 2020, n° 18NT03998.

⁵⁵ CAA Lyon, 18 juin 2020, n° 19LY01131.

« Considérant **qu'au regard de la fréquence de passage des bus, toute les 45 minutes**, il est difficile de retenir ce mode de déplacement comme étant adapté, qu'aucune amélioration n'est prévue alors que ce projet **reviendra à renforcer un pôle de périphérie** de la commune de D***, entraînant ainsi une hausse des déplacements carbonés avec 90 % des déplacements annoncés en voiture sans fournir de mode alternatif de transport » (CNAC, 10 juin 2020, 4089D) ;

« Considérant que le projet s'implante dans la zone d'activités des E***, **sur un terrain situé à 1,6 km du centre-ville de D*** et à distance des quartiers d'habitation de la commune** ; qu'en effet, les trois quartiers d'habitation les plus proches sont situés respectivement à 300 mètres, 500 mètres et 600 mètres du projet ; que **le projet n'est desservi que par une ligne de transport à la demande fonctionnant de 9h à 18 h** ; que les axes alentours ne sont pas équipés de pistes cyclables ; qu'en outre, quand bien même il est accessible par voie piétonne, **son éloignement par rapport aux zones d'habitat de D*** ne favorisera la desserte du site par les piétons** ; qu'ainsi il semble plus que certain que le projet sera quasi exclusivement desservi par la voiture » (CNAC, 9 juillet 2020, P 01147 74 20T).

La Cour de Nantes a considéré, concernant la création d'un village de marques de 20 555 m², qu'« il ressort des pièces du dossier que les flux de véhicules générés par le projet n'auront pas d'impact notable sur les axes routiers environnants (l'A***, la RD*** et la RD***) compte tenu de leurs réserves de capacités. **Cependant, le projet, situé en dehors des agglomérations existantes, sera peu desservi par les transports en commun. Deux lignes de bus au départ de T*** n'assurent en effet qu'un passage toutes les heures environ, entre 7h et 19h, tandis qu'aucun projet concret de renforcement des transports collectifs n'est envisagé. De même, le projet sera très peu accessible aux piétons et aux cyclistes**, en dépit d'une réflexion sur l'aménagement du chemin vicinal permettant de relier les communes de M*** et S***. Au demeurant, compte-tenu de la localisation du projet et de l'étendue particulièrement importante de sa zone de chalandise, plus de 90 % de ses clients s'y rendront en voiture individuelle. Par conséquent, alors même que le projet est susceptible de contribuer positivement à l'animation de la vie urbaine et rurale en attirant des touristes étrangers et des consommateurs des départements et régions limitrophes à séjourner en T***, il est de nature à compromettre la réalisation des objectifs énoncés par la loi en matière d'aménagement du territoire. »⁵⁶

Concernant la création d'un supermarché de 2 460 m², la Cour de Nancy a considéré qu'« il n'est pas établi que le projet sera desservi par les lignes de transports en commun existantes, **dont la plus proche se situe à plus d'un kilomètre du terrain d'assiette. En outre, la mise en place d'une desserte par une société d'exploitation de taxis à l'initiative du pétitionnaire n'est pas de nature, compte tenu de la fréquence prévue et des trajets limités, à assurer l'accessibilité par les transports collectifs.** »⁵⁷

Concernant la création d'un ensemble commercial de 11 293 m², la Cour de Bordeaux a considéré qu'« En outre, si la desserte d'U*** en transports urbains est limitée aux déplacements scolaires, l'installation en périphérie de l'équipement commercial de la société l'I*** qui, ainsi qu'il a été dit précédemment **sera situé à proximité immédiate de plusieurs lotissements, est accompagné de mesures permettant à la population, notamment la plus fragile, de se rendre sur intervalle régulier, en partenariat avec la commune pour permettre le transport des administrés désirant se rendre dans le centre-ville depuis les hameaux environnants, ce service complétant le système de transport à la demande déjà mis en place par le département.** Le projet prévoit enfin

⁵⁶ CAA Nantes, 22 décembre 2020, n° 19NT03415.

⁵⁷ CAA Nancy, 5 mars 2020, n° 19NC01181.

la création d'un emplacement destiné à servir de point de rencontre pour les personnes souhaitant pratiquer le covoiturage. »⁵⁸

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 8 349 m² d'un ensemble commercial qui passera de 18 345 m² à 26 694 m² de surface de vente totale, « considérant que la commune du P*** est desservie à raison de 8 passages jour entre 6h45 et 19h30 heures par le réseau de cars T*** ; que l'arrêt « Centre commercial » est situé face au projet mais que **le faible cadencement des bus rend ce mode de transport inopérant** » (CNAC, 23 janvier 2020, 4033S) ;
- concernant la création d'un ensemble commercial de 7 499 m², « considérant que le site du projet est situé à l'entrée Ouest de la commune de C***, **à 2 km du centre-ville** ; qu'il n'est desservi que par la ligne 20 du réseau interurbain du C*** ; que **l'arrêt le plus proche se situe à moins d'1 km ; que le site n'est desservi qu'une fois par heure** ; que la desserte très réduite en transports en commun de ce qui deviendrait le principal pôle commercial de la zone de chalandise ne permettra pas à la clientèle de se déplacer autrement qu'en voiture » (CNAC, 20 février 2020, 3332TR) ;
- concernant la création d'un supermarché de 2 600 m², « Considérant par ailleurs que l'arrêt de bus le plus proche du site d'implantation du projet est à 150 mètres de distance ; **que cet arrêt n'est desservi que par une seule ligne de bus avec une fréquence de l'ordre de 4 arrêts par jour** ; que le projet ne bénéficie donc pas d'une desserte en transports en commun satisfaisante, de nature à offrir à la clientèle une solution alternative à l'automobile » (CNAC, 17 septembre 2020, 3550T).

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

- concernant la création d'un ensemble commercial de 10 211 m², la CNAC a ainsi considéré « que les axes bordant le projet ne sont pas munis de pistes cyclables pour l'essentiel d'entre-eux ; que le projet n'est pas desservi par les transports en commun ; qu'en effet, **le prolongement de la ligne 3 du réseau de transports en commun « A*** », par la création d'un arrêt supplémentaire en face du projet, n'est pas garantie à ce jour** » (CNAC, 10 juin 2020, P 00213 74 19T) ;
- concernant la création d'un supermarché, la CNAC a considéré « que le projet prévoit des aménagements qui permettront d'améliorer la desserte du site du projet et plus largement du secteur dans lequel il s'implantera ; que ces aménagements impliquent la création d'une passerelle cyclable et piétonne dans le prolongement des pistes cyclables et des voies piétonnes existantes le long de la RD*** ; qu'ils permettront la sécurisation de la desserte par les modes doux ; que l'ensemble des aménagements prévus seront réalisés dans le cadre d'une convention d'aménagement d'équipement public exceptionnelle à laquelle sont parties le conseil départemental du T***, la commune de C***, et la communauté de communes « T*** » ; que cette convention prévoit l'aménagement d'un nouvel arrêt de bus, de pistes cyclables, d'une passerelle et d'aménagements piétonniers ; qu'au cours de l'instruction devant la CNAC, le pétitionnaire a indiqué que **la convention a été validée par les parties mais qu'elle n'a cependant pas encore été signée** ; que **l'absence de conclusion de cette convention constituait une des réserves émises par la DDT** ; que **ces aménagements sont indispensables à une fréquentation sécurisée du futur magasin par la clientèle au moyen des modes de transport alternatifs à la voiture** » (CNAC, 29 octobre 2020, P 1519 82 20T) ;

⁵⁸ CAA Bordeaux, 2 juillet 2020, n° 18BX03070.

- concernant l'extension d'un supermarché, elle a considéré « *qu'il est prévu de réaliser un cheminement piétonnier entre l'ensemble commercial et un futur quartier résidentiel voisin ; que le porteur de projet a fourni en cours d'instruction un courriel d'engagement auprès de la mairie de C*** afin que la réalisation de ce cheminement doux puisse se concrétiser à termes ; que, **toutefois, aucun engagement de principe réciproque, ferme et définitif n'est annexé au dossier, rendant la concrétisation finale de ce projet incertaine*** » (CNAC, 15 décembre 2020, P 01861 60 20T).

De même, la Cour de Lyon a considéré, concernant la création d'un ensemble commercial de 39 000 m² qu'« [I]l ressort également des pièces du dossier et notamment de la lettre du 23 septembre 2019 de M. F***, gérant de la société « I*** », adressée au président de la Commission nationale d'aménagement commercial que le pétitionnaire s'est engagé à mettre en place et à financer à hauteur de 300 000 euros, un système de navettes avec deux lignes permettant d'assurer la liaison entre d'une part le centre-ville de S*** et l'ensemble commercial et d'autre part, entre le site « C*** » et l'ensemble commercial. Il résulte de l'étude de trafic produite par le pétitionnaire qu'une telle mesure est de nature à permettre une réduction de 20 % de la circulation routière engendrée par le projet. **Ces documents permettent d'établir le caractère certain et suffisant de la mise en place de ces navettes. Dans ces conditions, et alors même que le projet de mise en place d'un BHNS dont s'est prévalu le pétitionnaire présente un caractère incertain**, les requérantes ne démontrent pas que la Commission nationale d'aménagement commercial aurait fait une appréciation erronée des effets du projet en matière d'aménagement du territoire en se prononçant en faveur du projet. »⁵⁹

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

« Considérant que le site du projet **est à proximité immédiate de la nouvelle voie rapide desservant la Z.A.C. de l'A*** et le centre-ville d'A*** ; que le site du projet est facilement accessible, de façon sécurisée, par les modes de transports doux ; que l'ensemble de l'éco quartier bénéficiera de mails piétons et cheminements cyclables** » (CNAC, 23 janvier 2020, 4039T) ;

« Considérant que si les abords immédiats du site ne sont pas équipés de pistes cyclables, **un réseau sécurisé pour les cyclistes, reliant notamment C*** à R***, est accessible à 75 mètres du projet** ; que l'insuffisance des aménagements piétons n'est pas, eu égard aux caractéristiques de la zone commerciale concernée, de nature à justifier le refus d'autorisation » (CNAC, 5 mars 2020, 2811DRR) ;

« Considérant **qu'il est cependant actuellement difficile pour les piétons de se déplacer dans la zone d'activité du « P*** » située à proximité du projet ; que la RD*** en direction de S*** est difficilement franchissable et ne possède pas de passages piétons** ; que même s'il existe des trottoirs reliant le site au centre-ville de L***, ceux-ci ne sont pas toujours très praticables ; qu'ainsi la desserte du projet par les piétons n'est pas sécurisée ; **qu'il n'est pas prévu de pistes cyclables aux abords du projet** ; que la circulation des deux roues est mélangée avec celle des véhicules empruntant le parking ; que la desserte **par les cycles est insuffisamment sécurisée et mériterait d'être renforcée** ; que l'arrêt le plus proche pour les transports en commun se situe à 450 mètres, avec une fréquence peu élevée ; que la desserte par les bus est insuffisante en raison d'un faible cadencement » (CNAC, 5 mars 2020, 4074T) ;

« Considérant que si l'accessibilité au site en transports en commun est quelque peu limitée du fait de la faible fréquence de passage des lignes de bus situées à proximité (9 à 10 passages pour la ligne *** et 5 passages pour la ligne ***) **, en revanche le projet**

⁵⁹ CAA Lyon, 18 juin 2020, n° 18LY00672-18LY00699.

*est aisément accessible par les modes de transports doux ; qu'en raison de la présence de pistes cyclables, de trottoirs et de passages piétons et de la faible distance du centre-ville de L***, les clients sont susceptibles de se rendre au magasin à pied ou à vélo » (CNAC, 5 mars 2020, P 00262 31 19T) ;*

« Considérant que la présence de pistes cyclables, de trottoirs et de passages piétons protégés permettent la desserte en toute sécurité des clients de l'ensemble commercial par les modes doux depuis l'ensemble des quartiers d'habitation alentours ; qu'en outre, le projet est bien desservi par les transports en commun » (CNAC, 10 juin 2020, 4083T) ;

*« Considérant que la desserte par les modes doux avait été améliorée par les travaux réalisés sur la RN *** en 2017, avec la sécurisation et la création d'une voie verte pour les piétons et les cycles » (CNAC, 10 juin 2020, 4073T) ;*

*« Considérant que la desserte par les transports en commun et par les modes doux est satisfaisante ; que cette desserte sera améliorée par la création de cheminements piétonniers et cyclistes depuis le boulevard D*** ; qu'au surplus, située le long du boulevard D***, une bande cyclable permettra de rejoindre le site du projet en s'arrêtant à 100 m de l'entrée ; que celle-ci permettra de rejoindre de façon continue le centre-ville de N*** » (CNAC, 11 juin 2020, P 01100 58 19T) ;*

« Considérant que le site d'implantation du projet est facilement accessible aux piétons ; que les habitations les plus proches sont situées à moins de 300 mètres » (CNAC, 11 juin 2020, 4098T) ;

*« Considérant que l'ensemble commercial est situé à 750 m du centre-ville de B*** et à environ 30 mètres des habitations les plus proches ; qu'ainsi les clients pourront aisément se rendre à pied sur le site du projet grâce à la présence de trottoirs continus et de passages piétons entre les zones d'habitat de B*** et le projet ; que la piste cyclable sur la route du B*** permet de relier le projet au centre-ville » (CNAC, 25 juin 2020, P 00486 45 19T) ;*

*« Considérant que la zone d'activité d'implantation est située à distance du centre-ville de la commune de R*** et des quartiers d'habitation de la commune, sans que le dossier ne mentionne si la desserte piétonne sécuritaire du projet est possible ; qu'en tout état de cause, l'accès au site du projet se fera exclusivement en automobile » (CNAC, 25 juin 2020, P 01143 38 19T) ;*

*« Considérant que la pratique du vélo pour se rendre sur cette zone reste inadaptée, en l'absence de pistes et de bande cyclable à proximité ; que la RD*** reste une barrière difficilement franchissable pour ce mode de déplacement » (CNAC, 25 juin 2020, 3808D) ;*

« Considérant que le site est accessible par voies piétonnes et cyclables sécurisées, isolées des accès pour les véhicules, évitant ainsi les risques de collisions ; que les accès entrée et sortie des véhicules sont dissociés et séparés par un terre-plein planté » (CNAC, 25 juin 2020, 3931DR) ;

« Considérant qu'aucune habitation n'a accès à l'ensemble commercial en mode piéton ; que l'absence de cheminements sécurisés pour les cycles ne favorise pas l'accès par ce mode ; que le projet ne propose pas d'alternative à l'utilisation de la voiture individuelle » (CNAC, 8 juillet 2020 4152T) ;

*« Considérant que le projet est bien desservi par les transports collectifs, avec un arrêt de tram « M*** » situé à 20 mètres, et par les modes doux, avec la présence d'une voie*

*piétonne/cycliste est entre la ZAC des M*** et la rue de B*** ; que des circulations piétonnes seront aménagées dans l'enceinte du site, en façade des bâtiments et seront connectées avec les trottoirs de la ZAC » (CNAC, 9 juillet P 00326 2519T) ;*

*« Considérant que la position de l'ensemble commercial sur un axe majeur du Nord du département et sa proximité avec le centre-ville de B*** (1,4 km) le rend accessible en voiture et par les modes de déplacement doux ; que le site est également accessible par les piétons et cycles de façon sécurisée depuis le centre-ville, la RD*** étant aménagée d'un large trottoir et d'une piste cyclable » (CNAC, 15 octobre P 01494 31 20T).*

La Cour de Marseille a confirmé l'avis favorable de la CNAC, considérant, concernant la création d'un magasin de bricolage de 11 850 m² et de son « drive » que « les défauts affectant l'intégration des pistes cyclables desservant le site au reste du réseau viaire de l'agglomération ne sauraient justifier à eux seuls le refus d'accorder l'autorisation sollicitée, au surplus, **eu égard à la nature du commerce en cause**. Les éléments examinés au point 11, concernant les difficultés de circulation à certaines périodes, et au point 12, concernant l'accessibilité des pistes cyclables, ne suffisent pas pour considérer que le projet compromettrait l'objectif d'aménagement du territoire. La CNAC n'a donc pas inexactement qualifié les faits en estimant que le projet ne méconnaissait pas cet objectif. »⁶⁰

La Cour de Nancy a considéré qu'« il est constant que le projet de la SAS S*** n'est pas desservi par les transports en commun et est faiblement accessible par les modes alternatifs de transports compte tenu, notamment, de son éloignement du centre-ville, bien qu'il existe une piste cyclable reliant le site du projet au centre-ville ainsi que des accès piétons. **Toutefois, cette situation inchangée par rapport à celle qui caractérisait déjà le précédent site d'implantation de l'ensemble commercial, situé à faible distance du nouveau site d'implantation, et par rapport à laquelle, comme l'indique la CNAC, les habitudes de déplacement de la clientèle se sont formées, n'est pas de nature à compromettre, par elle-même, l'objectif d'accessibilité par les transports collectifs et les modes de déplacement les plus économes en émission de dioxyde de carbone, ni à justifier, à elle seule, le rejet de la demande d'autorisation d'exploitation commerciale.** »⁶¹

c) 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 ;

⁶⁰ CAA, Marseille, 23 décembre 2020, n° 19MA00670.

⁶¹ CAA, Nancy, 1^{er} octobre 2020, n° 19NC00046.

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 :

« Considérant que les espaces verts s'étendront sur 3 387 m², soit 23,48 % de l'emprise foncière ; que 149 m² de la surface de la toiture seront végétalisées, 668 m² de façades seront moyennement végétalisées et 352 m² seront fortement végétalisées ; que les 135 places sont perméables correspondant à 1 450 m² ; que des panneaux photovoltaïques seront installés sur 1 150 m² en toiture » (CNAC, 6 février 2020, 4041T) ;

« Considérant que le projet prévoit 2 933 m² d'espaces verts, soit près de 20 % de l'emprise foncière, avec la plantation de 40 arbres à haute tige ; qu'une toiture végétalisée recouvrira le parking couvert, limitant ainsi l'imperméabilisation » (CNAC, 6 février 2020, 4043D) ;

« Considérant que 39 des 42 places en extérieur seront en revêtement perméable ; que les espaces verts couvriront 9 048 m², soit 61 % de la parcelle, et 45 % de la seule parcelle haute (10 524 m²), la parcelle basse étant de 4 296 m² » (CNAC, 6 février 2020, 4079T) ;

« Considérant que les espaces verts couvriront 6 274 m², soit plus de 45 % de l'emprise foncière ; que 37 arbres de haute tige seront plantés, s'ajoutant aux 7 existants ; que 131 places de stationnement sur 137 seront perméables, réalisés en pavés drainants » (CNAC, 20 février 2020, 4070T) ;

« Considérant que les espaces verts couvriront 2 451 m², soit plus de 20% de l'emprise foncière ; que 47 arbres de haute tige seront plantés ; que les 114 places de stationnement seront imperméables, pour protéger la nappe phréatique » (CNAC, 28 mai 2020, 4093D) ;

« Considérant qu'il est prévu un ratio important de surfaces perméables, par la création notamment de 160 places en « evergreen » sur les 168 places du parc de stationnement » (CNAC, 10 juin 2020, 4083T) ;

« Considérant que la gestion des eaux pluviales sera améliorée, ce qui permettra de récupérer et réutiliser l'ensemble des eaux ; qu'en effet, la noue existante sera conservée, et les eaux de pluie seront récupérées dans des cuves préfabriquées d'une capacité totale de 20 m³ situées sous les espaces verts au sud du bâtiment ; qu'au surplus, le réseau sera modifié afin de récupérer les eaux des toitures » (CNAC, 10 juin 2020, 4104T) ;

« Considérant que les eaux pluviales seront récupérées dans un réseau de canalisations qui se déversent dans un bassin de rétention de 1 600 m³ ; qu'avant rejet dans la canalisation collective, l'eau transitera par un séparateur d'hydrocarbures ; que la création du bassin de rétention permettra également la mise en place d'une réserve incendie étanche de 480 m³ qui sera reliée à 4 bornes » (CNAC, 11 juin 2020, P 01100 58 19T01) ;

« Considérant que le projet s'implante sur 1,95 ha d'espaces non artificialisés actuellement et participera à l'étalement urbain de la commune de R*** ; que les espaces verts ne couvriront que 26,81% de l'emprise foncière ; que **le projet générera donc une artificialisation importante des sols** ; que le projet s'inscrit au sein au sein d'un projet plus vaste d'aménagement mixte sur la commune de R*** ; que toutefois, **cette rénovation du quartier dans son ensemble n'apparaît pas comme une opération intégrée, mais comme une juxtaposition d'opérations différentes, alors même que l'occupation de l'espace est importante puisque chaque projet dispose de son parc de stationnement non mutualisé** » (CNAC, 23 juillet 2020, P 01218 16 20T).

La CAA de Marseille, a relevé, concernant un projet de création d'un supermarché de 1 431 m² qu'« Il ressort des pièces du dossier que plus de 8 000 m² seront aménagés en espaces verts et que quarante arbres seront plantés. **La seule circonstance que le projet accroît l'imperméabilité des sols ne permet pas d'établir que les dispositions précitées de l'article L. 752-6 du code du commerce seraient méconnues.** »⁶²

La Cour de Bordeaux a considéré, concernant l'extension de 2 477 m² d'un ensemble commercial, que « Si la société requérante soutient que la commission aurait méconnu l'objectif fixé par le législateur en matière de développement durable notamment du fait de la surface imperméabilisée induite, il ressort des pièces du dossier que **le projet consiste en une réhabilitation d'une friche commerciale existante, s'insérant dans l'environnement commercial du secteur et dont la surface déjà imperméabilisée a été réduite du fait de la réalisation de 105 places de stationnement traitées en evergreen sur les 123 emplacements prévus, avec dépollution des eaux de ruissellement.** En outre, le site comptera 33 arbres supplémentaires, les espaces verts représentant près de 15 % du terrain d'assiette du projet. »⁶³

La CAA de Versailles a quant à elle rappelé qu'« En deuxième lieu, il résulte des dispositions de l'article L. 600-1-4 du code de l'urbanisme rappelées au point 11 que la société M*** **n'est pas recevable à soulever des moyens relatifs à la régularité du permis de construire en tant qu'il vaut autorisation de construire, dès lors que les dispositions du code de commerce et du code de l'urbanisme constituent des législations indépendantes, répondant à des finalités distinctes.** Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 111-19 du code de l'urbanisme qui concernent la détermination de la surface maximale susceptible d'être affectée à un parc de stationnement, ne peut qu'être écarté. En outre, la société requérante n'est pas fondée à soutenir que le projet méconnaîtrait l'objectif de consommation économe de l'espace, au seul motif que l'autorité environnementale a dans son avis du 16 octobre 2017 évoqué la consommation en espaces agricoles de la ZAC des T*** dans son ensemble alors que le terrain d'assiette du projet n'est pas un terrain agricole mais identifié comme une friche et que le pétitionnaire a prévu d'affecter 45 % de sa surface à une zone paysagère. »⁶⁴

Enfin, la Cour de Douai a considéré, concernant la création d'un ensemble commercial de 4 087 m², que « D'une part, si la superficie totale occupée par le projet atteint 16 389 m², **elle est issue d'une friche ferroviaire ancienne, vacante depuis une dizaine d'années, et ne consomme ainsi aucun espace agricole.** D'autre part, si le projet comporte 253 places de stationnement pour les véhicules automobiles, il n'existe pas de disproportion manifeste entre la superficie occupée par les parkings s'élevant à 4 822 m² et celle des bâtiments commerciaux et la fréquentation ainsi attendue correspond à celle d'une moyenne surface alimentaire. Dans ces conditions, l'objectif d'économie de consommation de l'espace n'est pas compromis par le projet. (...) D'une part, le

⁶² CAA, Marseille, 17 février 2020, n° 19MA04163.

⁶³ CAA, Bordeaux, 2 juillet 2020, n° 18BX04266.

⁶⁴ CAA, Versailles, 2 juillet 2020, n° 19VE01238.

projet comportera 1 700 m² d'espaces verts sur l'emprise foncière du projet, l'implantation de 67 arbres répartis sur le terrain, des toitures végétalisées d'une surface de 1 000 m² et des aires de stationnement engazonnées d'une surface de 2 800 m² accueillant 75 places de stationnement en Evergreen. Les espaces perméables recouvriront ainsi plus de 32 % de la superficie totale de l'unité foncière. Les eaux de pluie des toitures seront récupérées dans une cuve enterrée. »⁶⁵

A contrario, la CNAC a considéré défavorablement :

« Considérant que l'extension intérieure sera réalisée sur un espace dédié aux réserves du magasin, lesquelles seront réduites et l'extension extérieure sur un espace actuellement utilisé pour du stockage, déjà artificialisé ; qu'ainsi le projet n'aura pas pour effet d'aggraver l'imperméabilisation des sols » (CNAC, 6 février 2020, 4048T) ;

« Considérant que l'imperméabilisation du terrain d'assiette est excessive ; qu'en effet, elle s'élève à plus de 96 % de la surface du terrain ; que le parc de stationnement de 61 places, toutes imperméables, ne sera pas modifié dans le cadre du projet » (CNAC, 20 février 2020, 4060T) ;

« Considérant que ce projet dont la surface totale du foncier prévue est de 39 801 m² pour une surface de vente demandée de 4 768 m², occupe une surface excessive ; que les 209 places de stationnement prévues seront réalisés en enrobé imperméable ; qu'ainsi le projet est consommateur d'espaces non artificialisés à ce jour et qu'il ne contribue pas à limiter l'imperméabilisation des sols » (CNAC, 28 mai 2020, 4081D) ;

« Considérant que le parc de stationnement comptera un nombre très important de places de stationnement (885) ; que l'hypermarché et sa galerie marchande en compteront 664, toutes imperméables ; que le projet sera fortement consommateur d'espaces en s'implantant sur un terrain aujourd'hui vierge, de plus de 17 hectares, à proximité immédiate d'une zone humide et de jardins partagés » (CNAC, 9 juillet 2020, P 1488 62 19T).

La Cour de Marseille a confirmé l'avis défavorable de la CNAC au projet de création d'un ensemble commercial de 16 318 m², considérant qu'« Il ressort des pièces du dossier que le projet, de plus de 25 000 m² de surface commerciale, prend place sur 4 parcelles de plus de 90 000 m². Il est situé sur un terrain dont une partie limitée a la nature d'une friche, servant en partie de dépôt d'ordures selon la société requérante, à la suite de l'abandon d'un projet hôtelier antérieur. Par ailleurs, il se situe dans une zone 5 AU du plan local d'urbanisme de la commune du M^{***}, qui autorise « des activités économiques à vocation, notamment, commerciales, touristiques, sportives et de loisirs ». Toutefois, en relevant 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 environnement », la Commission nationale d'aménagement commercial n'a pas commis d'erreur de fait, dès lors que la majeure partie de la zone à construire n'a pas fait l'objet de terrassements, et ce quand bien même des mesures de compensation par la réalisation d'espaces verts seraient prévus. Elle a donc pu être qualifiée « d'espace naturel » sans que cette qualification ne révèle une altération de l'appréciation de la Commission ou une méconnaissance de la chose jugée par la juridiction administrative, et notamment par les jugements invoqués du tribunal administratif de T^{***}. »⁶⁶

La Cour de Nantes a, de même, confirmé l'avis défavorable de la CNAC au projet de création d'un ensemble commercial de 20 555 m², considérant que, « D'une part, ce projet prendra place

⁶⁵ CAA, Douai, 29 décembre 2020, n° 19DA02701-19DA02718.

⁶⁶ CAA, Marseille, 12 décembre 2020, n° 19MA04491.

au sein de la zone d'aménagement concerté I***, destinée aux activités industrielles, commerciales ou artisanales, sur le territoire de la commune de S***, à 20 kilomètres de la commune de T***. Le projet se situe en zone UCz2 du plan local d'urbanisme de la commune de S***, destinée aux activités économiques. **Cette zone d'aménagement concerté prend place au milieu de vastes espaces agricoles et naturels, sans continuité urbaine avec le centre-bourg de S*** situé à 1 kilomètre ainsi qu'avec les autres zones urbaines environnantes.** D'autre part, le projet litigieux s'étendra sur une emprise foncière de 22,9 hectares composée principalement d'espaces agricoles, naturels ou boisés. 11,3 hectares, soit 49 % de l'emprise foncière du projet, seront laissés à l'état naturel ou agricole, notamment par la conservation de l'espace boisé classé situé au nord-est du terrain d'assiette du projet et l'aménagement d'autres espaces boisés, de vignes, de vergers, de jardins et de parcelles agricoles, ainsi que par la végétalisation de certaines surfaces de stationnement. **Si les surfaces urbanisées ne représenteront que 30 % de l'emprise foncière du projet, elles s'étendront néanmoins sur 6,9 hectares, avec une faible densité liée à l'organisation de la plupart des cellules de vente sur un seul niveau. Les surfaces de vente, de 20 555 mètres carrés, s'étendront ainsi sur 3,15 hectares environ de surface de plancher. Le projet prévoit enfin 54 433 mètres carrés de surfaces de stationnement, dont 27 276 mètres carrés de surfaces bâties sur une emprise au sol de 20 687 mètres carrés, par la création d'un parking en silo sur trois niveaux et deux parkings extérieurs qui comprendront des places de stationnement non imperméabilisées. Dès lors, en prévoyant l'artificialisation de 6,9 hectares pour une surface de vente de seulement 2 hectares, le projet ne se traduira pas par une consommation économe de l'espace.** »⁶⁷

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 rechargement 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 :

« Considérant que le projet prévoit des gains de consommation énergétique excédant les exigences de la RT 2012 de 30,5 % pour l'énergie primaire et de 10,4 % pour les besoins bioclimatiques du bâtiment » (CNAC, 23 janvier 2020, 4037T) ;

« Considérant que le projet surpassera les exigences de la RT 2012 ; que le projet vise la certification BREAAAM GOOD pour les commerces ; que le bâtiment D sera équipé d'éclairage LED, de rideaux de nuit sur les meubles froids, d'un système de récupération de chaleur ; qu'une charte devra être respectée et appliquée par les exploitants des cellules des autres bâtiments ; qu'une cuve de récupération d'eaux de pluie sera présente sur le site pour l'arrosage des espaces verts » (CNAC, 23 janvier 2020, 4039T) ;

« Considérant que le volet « développement durable » est performant, le bâtiment étant prévu conforme à la RT 2012 avec un gain de 38,07 % sur les besoins climatiques et de 95,57 % sur la consommation d'énergie primaire ; que le projet prévoit une toiture photovoltaïque de 1 100 m² pour autoconsommation, ce qui correspond à la production de plus de 30 % de la consommation d'énergie du futur point de vente,

⁶⁷ CAA, Nantes, 22décembre 2020, n° 19NT03415.

ainsi que des équipements performants en matière de consommation énergétique » (CNAC, 6 février 2020, 4079T) ;

« Considérant qu'en matière de développement durable, **l'isolation excèdera la RT 2012 de 38,2 % pour le coefficient d'énergie primaire et de 19,9 % pour le Bbio ; (...)** que 930 m² de panneaux photovoltaïques seront installés sur le toit du bâtiment » (CNAC, 20 février 2020, 4070T) ;

« Considérant que l'isolation du bâtiment sera renforcée ; qu'un bassin de rétention sera implanté sous l'espace de livraisons ; que la façade principale du bâtiment sera largement vitrée ; que **le chauffage et le rafraîchissement seront assurés par l'intermédiaire de pompes à chaleur air/air** » (CNAC, 20 février 2020, P 00347 91 19T) ;

« Considérant que **1 383 m² de panneaux photovoltaïques seront installés sur les ombrières du parking en silo ; que l'électricité produite par ce biais sera autoconsommée par l'ensemble commercial** » (CNAC, 5 mars 2020, 4061T) ;

« Considérant que **malgré l'extension du bâtiment, la réalisation du projet entraînera une réduction de son impact énergétique de 23 %, et de son impact climatique de 20 %** ; qu'il est prévu la mise en œuvre de dispositifs favorisant le développement durable par la modernisation de la gestion technique centralisée (GTC) pour la gestion du chauffage, le remplacement de l'installation de chauffage de la surface de vente et du mail par des roof-tops réversibles, l'installation sur la toiture de l'extension du bâtiment de 500 m² de panneaux photovoltaïques, le remplacement de l'intégralité des installations d'éclairage par un éclairage à LED, et l'optimisation de l'éclairage naturel » (CNAC, 28 mai 2020, 4077T) ;

« Considérant que le projet prévoit l'installation de 1 091 m² de panneaux photovoltaïques ; que **les gains, en matière de consommation énergétique, excèdent les exigences de la RT 2012 de 34,3 % sur la consommation d'énergie primaire et de 9,9 % sur les besoins bioclimatiques** » (CNAC, 28 mai 2020, 4090T) ;

« Considérant que le projet respectera la RT 2012 **avec une amélioration de performance de 48,78% sur la consommation d'énergie primaire et 11,93% sur les besoins bioclimatiques ; que l'installation d'une pompe à chaleur réversible de type multi-split est prévue** ainsi que l'équipement en LEDS des éclairages » (CNAC, 10 juin 2020, 4088T) ;

« Considérant que l'isolation thermique du bâtiment dans son ensemble sera supérieure à la RT 2012 **avec un gain de 22,6 % du coefficient Bbio ; que les installations de chauffage seront modernisées et permettront de réaliser des économies d'énergie** ; que des panneaux photovoltaïques seront implantés en toiture de l'extension du bâtiment sur une surface de 400 m² ; que les installations frigorifiques seront remplacées par des installations plus économes, tout comme le système d'éclairage qui sera équipé de LEDS » (CNAC, 10 juin 2020, 4104T) ;

« Considérant que **l'enveloppe du bâtiment sera performante thermiquement**, avec un objectif de gain de 9,5 % sur la réglementation thermique 2012 ; que le projet prévoit **l'éclairage naturel par la présence de larges surfaces vitrées en façade du bâtiment, des LEDs** dans la zone de vente et dans les locaux administratifs et sociaux, des détecteurs de mouvements, **un système de climatisation réversible**, des meubles froids équipés d'un dispositif de récupération d'énergie (cogénération des groupes froids) permettant la récupération des calories produites par les condenseurs (production du froid alimentaire) pour chauffer la totalité du supermarché, ainsi

qu'une pompe à chaleur ; que la toiture sera équipée d'environ 300 m² de panneaux photovoltaïques » (CNAC, 11 juin 2020, 4087T) ;

« Considérant que le projet prévoit l'installation de 680 m² de panneaux photovoltaïques sur les toitures de l'extension et de la galerie extérieure réhabilitée ; que **l'énergie produite servira à l'autoconsommation du site et permettra de subvenir à près de 7 % des besoins énergétiques du site** » (CNAC, 11 juin 2020, 4092T) ;

« Considérant que le bâtiment qui accueillera la jardinerie respectera la RT 2012, tout comme l'ensemble des bâtiments qui seront construits sur la parcelle ; que le projet conduira à améliorer les performances énergétiques des constructions occupant l'emprise foncière considérée ; que des dispositifs favorisant le développement durable seront mis en place (**pompe à chaleur à haute performance énergétique, GTB, installation de panneaux photovoltaïques sur une surface de 2 730 m² de la toiture de la jardinerie, optimisation de l'éclairage naturel**) » (CNAC, 11 juin 2020, P 01100 58 19T) ;

« Considérant que le **projet respectera la RT 2018 par éléments avec une diminution de 27 % pour la climatisation et de 8 % pour le chauffage par rapport au Bbio max ; que le raccordement aux réseaux de chauffage et climatisation CPCU et au réseau de froid CLIMESPACE, qui recourent aux énergies renouvelables, remplacera les installations autonomes datant des années 1970 ; que le site sera certifié selon le référentiel BREEAM In Use (partie ASSET) a minima niveau GOOD ; que le projet ne générera pas de nuisances sonores** » (CNAC, 24 juin 2020, P 00107 75 19T01) ;

« Considérant que **le projet vise une baisse de 41% du coefficient d'énergie primaire maximal** autorisé ; qu'il prévoit également l'installation de 485 m² de panneaux photovoltaïques en production pour autoconsommation ; qu'ils couvriront 43% de la consommation en électricité du site et 68% de la production solaire est autoconsommée par le magasin ; qu'une **chaudière à combustion biomasse sera également installée pour le chauffage du bâtiment** » (CNAC, 24 juin 2020, P 00174 26 19T) ;

« Considérant que l'enveloppe du bâtiment sera performante thermiquement, avec un objectif d'atteindre des valeurs inférieures de 20 % à celles de la réglementation thermique 2012 ; que le projet prévoit **l'installation de 2 040 m² de panneaux photovoltaïques sur le toit de l'extension, à des fins d'autoconsommation** » (CNAC, 8 juillet 2020, 3860) ;

« Considérant que l'isolation du bâtiment ira au-delà de la RT 2012 **avec un coefficient BBio inférieur de près de 20 %** ; que le projet prévoit l'installation de 450 m² de panneaux photovoltaïques » (CNAC, 22 juillet 2020, P 01047 13 19 T) ;

« Considérant que les procédés et matériaux utilisés permettront de **respecter la RT 2012 avec un gain Bbio de l'ordre de 15 %** ; que 942 m² de panneaux photovoltaïques seront installés en toiture du nouveau bâtiment ; que **l'électricité produite sera consommée in situ** par le magasin » (CNAC, 17 septembre 2020, P 01047 13 19 T) ;

« Considérant que le projet **sera surperformant par rapport aux exigences de la RT 2012 (de 32,47 % sur la consommation d'énergie primaire et 17,36 % sur les besoins bioclimatiques) ; que le projet prévoit la mise en place de 216 m² de panneaux solaires aérothermiques sur le mur trombe, contre 90 m² sur le projet précédent en 2018, ainsi que la pose de 700 m² de panneaux photovoltaïques pour l'autoconsommation** » (CNAC, 1^{er} octobre 2020, P 02058 59 19T).

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

« que le bâtiment n'est pas aux normes en matière d'isolation, qu'en effet, il ne respecte pas la RT 2012 ; qu'il n'est prévu aucun recours aux énergies renouvelables ; que le traitement des eaux de ruissellement du parc de stationnement n'est pas mentionné au dossier ; que les éléments de développement durable du bâtiment sont donc quasi-inexistants en l'état et ne seront pas améliorés dans le cadre du projet » (CNAC, 20 février 2020, 4060T) ;

« qu'aucune solution permettant l'installation de panneaux photovoltaïques n'a été mise en avant ; que des aménagements tels que le renfort de la charpente ou la mise en place d'une structure permettraient cependant d'envisager une telle installation ; qu'aucun dispositif de récupération et de traitement des eaux pluviales n'est envisagé » (CNAC, 8 juillet 2020, 4160D) ;

« cependant que le dossier de demande ne mentionne aucune amélioration de l'isolation du bâtiment construit dans les années 1985 ; que le pétitionnaire a reconnu devant la commission départementale d'aménagement commercial que l'isolation de l'hypermarché est insuffisante ; qu'aucun engagement du pétitionnaire n'a été pris depuis pour renforcer l'isolation du site » (CNAC, 9 juillet 2020, P 00581 74 19T) ;

« que le projet est peu ambitieux en matière d'isolation, avec seulement 5 % de gains sur les besoins bioclimatiques par rapport aux exigences de la RT2012 et 2 % sur les consommations d'énergie primaire » (CNAC, 1^{er} octobre 2020, P 01601 62 19T) ;

« que le projet prévoit la pose de seulement deux panneaux photovoltaïques de 300W chacun, pour alimenter les 8 projecteurs des auvents ; qu'il présente des mesures minimales en matière de recours aux équipements économes en énergie ; que le projet bien que non soumis à la RT 2012, ne présente aucune amélioration en matière d'isolation » (CNAC, 15 octobre 2020, P 00614 36 19T) ;

« enfin que le projet est insuffisant en matière de performances énergétiques ; que, concernant le bâtiment A, existant, aucune précision n'est apportée sur la mise en œuvre des critères de la RT 2012 sur le supermarché ; que, de plus, ne sont prévus sur ce bâtiment que 8 m² de panneaux photovoltaïques en toiture ; qu'en outre, les performances envisagées sur la RT 2012 sur les nouveaux bâtiments B et C seront très modestes, avec des gains respectifs de 0,45% et 8,80 % sur le Bbio » (CNAC, 15 octobre 2020, P 01470 77 20T) ;

« que si le projet prévoit un certain nombre d'aménagements et équipements économes en énergie, il ne propose que 770 m² de panneaux photovoltaïques installés en toiture ; que le recours aux énergies renouvelables reste insuffisant » (CNAC, 15 octobre 2020, P01472 02 19T).

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 si le projet a été réalisé sur des parcelles naturelles, des espaces verts de pleine terre ont été aménagés sur 4 889 m² soit 28,4 % du foncier ; que 82 arbres et 163 arbustes ont été plantés ; que l'architecture a été conçue en se fondant

sur les bâtiments agricoles voisins, avec un bardage bois » (CNAC, 23 janvier 2020, 4051T) ;

« Considérant que l'insertion paysagère et architecturale du magasin sera améliorée par l'installation de murs végétalisés sur une surface représentant 330 m² de deux des façades latérales du magasin ; qu'en effet, sont concernées d'une part, la façade implantée le long de la route de C*** (RD***), axe qui constitue l'entrée de ville, et d'autre part, la façade orientée du côté des habitations les plus proches » (CNAC, 20 février 2020, 3009TR-SD) ;

« Considérant que l'architecture du bâtiment sera résolument contemporaine, adaptée à l'environnement urbain ; que 806 m² d'espaces verts seront aménagés ; que de 5 arbres de haute tige seront plantés au niveau R+1 pour constituer une faille végétale » (CNAC, 20 février 2020, P00347 91 19T) ;

« Considérant que cette extension n'aura que peu d'incidence sur la perception globale du bâtiment car elle reprendra la hauteur et l'écriture architecturale du magasin actuel en continuité du bâtiment existant ; que l'intégration urbaine du bâtiment sera améliorée dans le cadre du projet avec la création d'une fausse façade en bardage bois permettant de masquer les activités à l'arrière du « S*** » ; que l'insertion paysagère sera également renforcée par un réaménagement des espaces engazonnés et des plantations » (CNAC, 5 mars 2020, 3618T) ;

« Considérant que l'architecture du bâtiment sera résolument contemporaine, adaptée à l'environnement urbain » (CNAC, 5 mars 2020, P 00240 69 19T) ;

« Considérant que le projet s'inscrit dans une zone commerciale sans particularité paysagère et améliore la situation existante par la création d'espaces verts à hauteur de 856,16 m² et la plantation de 25 arbres de haute tige dont 12 arbres dans des pots disposés entre les places de parking » (CNAC, 5 mars 2020, 2811DRR) ;

« Considérant que l'insertion paysagère et architecturale sera retravaillée à l'occasion de la réalisation du projet, améliorant ainsi l'existant ; qu'en effet, les façades seront modernisées et que 43 nouveaux arbres de haute tige seront plantés ; qu'au surplus, des plantations seront réalisées le long de la RD*** » (CNAC, 28 mai 2020, 4077T) ;

« Considérant que l'insertion paysagère a été améliorée avec une augmentation des espaces verts (+ 3 378 m²) couvrant 7 960 m², la plantation de 126 arbres, le traitement complet des parkings et la création d'une ceinture végétale ; que l'insertion architecturale a été améliorée sur l'ensemble des façades ; que le bâtiment est peu visible depuis la voie publique ; qu'il fait appel à des éléments typiques de la P*** » (CNAC, 10 juin 2020, 4073T) ;

« Considérant que l'insertion paysagère et architecturale sera retravaillée à l'occasion de la réalisation du projet, apportant une amélioration notable de l'existant ; que les matériaux utilisés respecteront l'architecture des bâtiments environnants afin que le projet s'inscrive en harmonie avec ces derniers ; que de nouveaux arbres de haute tige seront plantés » (CNAC, 10 juin 2020, P 00353 91 19T01) ;

« Considérant que l'insertion paysagère et architecturale est qualitative, avec la réalisation de la façade du bâtiment en bardages aluminium, avec bois, et des tuiles ; que le projet prévoit 2 209 m² d'espaces verts de pleine terre soit 21% de la surface totale avec la plantation de 51 arbres à haute tige » (CNAC, 10 juin 2020, P 00210 31 19T01/T02) ;

« Considérant que la réalisation du projet permettra d'ouvrir le site sur l'extérieur en démolissant un ensemble immobilier cloisonné et vétuste pour créer un site ouvert sur les rues qui l'entourent avec des aménagements extérieurs permettant sa traversée ; que l'insertion paysagère sera satisfaisante, avec 25 % de la parcelle traitée en espace vert, soit près de 2 200 m² ; que 20 arbres seront plantés, la parcelle n'en comptant aucun actuellement ; que l'intégration architecturale du bâtiment dans son environnement urbain, prévoit des parements en briques rouge sur certaines parties de façades pour reprendre les caractéristiques architecturales locales ; que le projet apportera une plus-value paysagère au site, lequel est actuellement assez dégradé et partiellement à l'abandon, et par rapport au magasin existant » (CNAC, 10 juin 2020, 4088T) ;

« Considérant que le projet améliorera un site purement minéral par la plantation de 71 arbres de haute tige en créant des ilots végétaux et fleuris représentant 1 561 m², soit 10,18 % de l'emprise foncière ; que l'insertion architecturale sera améliorée grâce à une rénovation des façades dans un style plus contemporain, avec la création d'un porte-à-faux, l'installation de larges baies vitrées et de verrières en façade principale » (CNAC, 11 juin 2020, 4092T) ;

« Considérant que le volume du bâtiment est adapté au secteur, que le choix de matériaux s'inspire de l'architecture locale ; que l'ensemble des façades sera traité de façon qualitative et contemporaine et que le projet comprend également la création d'un équipement sportif en toiture » (CNAC, 11 juin 2020, P 00134 06 19 T) ;

« Considérant que la façade sur l'avenue des C*** sera modifiée par des éléments architecturaux modernisés et que la façade sur la rue de P*** fera l'objet d'une requalification ; que la réalisation du projet aura pour effet de donner un aspect plus contemporain conformément à la demande de la direction de l'urbanisme de la Ville de P*** » (CNAC, 24 juin 2020, P 00107 75 19T) ;

« Considérant que le projet architectural a été revu ; que la charpente métallique sera revêtue de 3 bardages différents contre 2 dans le dossier précédent pour donner une finition naturelle ; que sur la façade des câbles tendus viendront laisser courir des plantes grimpantes ; que les espaces verts s'étendront sur une surface de 7 481 m² contre 5 067 m² dans le dossier précédent, soit 40 % de l'emprise foncière du projet ; qu'il est également prévu la plantation de 84 arbres à haute tige » (CNAC, 24 juin 2020, PP 00174 26 19T) ;

« Considérant que l'insertion paysagère et architecturale du bâtiment sera retravaillée avec une amélioration notable de l'existant ; qu'en effet, l'insertion paysagère du drive sera discrète grâce à l'implantation du bâtiment en contrebas de la route et à la réalisation d'un revêtement de couleur verte sur la partie de la toiture non couverte par des panneaux photovoltaïques ; que le site sera planté de 64 arbres de haute tige et que les façades recouvertes de murs végétalisés sur une surface de 200 m² » (CNAC, 24 juin 2020, P 0268 42 19T) ;

« Considérant que l'insertion paysagère et architecturale du projet met l'accent sur une intégration qualitative du bâtiment dans son environnement immédiat ; qu'ainsi le bâtiment sera partiellement recouvert de panneaux d'habillage en bois de teintes variées et assortis de plantes grimpantes complétant une vaste façade ajourée et des panneaux en béton matricé lasuré (blanc/grège clair) rappelant un aspect de sous-bois » (CNAC, 8 juillet 2020, P 00527 95 19T) ;

« Considérant que dans le cadre du projet, les espaces verts représenteront 1 301 m², soit 11% de l'emprise foncière totale, contre 1 075 m² pour l'ancien projet, soit 9 % de l'emprise foncière ; que **44 nouveaux arbres de haute tige seront plantés, contre 22 arbres de haute tige à l'occasion du précédent projet ; que des arbustes seront également plantés le long de la RD*** améliorant l'intégration du magasin dans son environnement ; que l'insertion paysagère et architecturale sera également améliorée par un traitement différent des façades par rapport au précédent projet ; que le magasin respectera davantage le milieu montagneux dans lequel il s'insère ; qu'ainsi notamment, la façade sud sera vitrée et bardée de bois ; que le projet participera donc à la rénovation de l'aspect extérieur du magasin permettant une meilleure insertion dans le paysage environnant »** (CNAC, 17 septembre 2020, P 1726 73 20N) ;

« Considérant qu'en réponse au considérant de l'avis de la CNAC du février 2020, l'intégration urbaine du projet a été **améliorée puisqu'il propose désormais une toiture à double pente avec un retour plat permettant l'installation des panneaux photovoltaïques tout en les dissimulant, en tuiles d'O***, des parements de façades réalisés en pierre locale ou en enduit couleur sable, et une amélioration de l'insertion paysagère avec notamment un écran végétal et davantage d'arbres plantés, ainsi que le recours à des essences et revêtement de sols locaux ; qu'ainsi, le volet « développement durable » du projet est satisfaisant »** (CNAC, 17 septembre 2020, P 01760 34 20N-SD) ;

« Considérant que pour contrer la réduction des espaces verts qu'entraînera la réalisation du projet, 400 m² de surfaces imperméables seront transformées en surfaces perméables ; qu'en effet, environ un tiers des places de stationnement seront rendues perméables ainsi que la voie d'accès au service « drive » ; que par ailleurs, **la végétalisation du site sera améliorée par le remplacement des 21 arbres actuels, en mauvais état, par 29 nouveau spécimens et deux arbres en pot sur le parvis ; que la plantation d'une haie de charmille, le long de la RD***, créera un écran végétal permettant de mieux masquer le projet depuis la route ; qu'afin de rendre le bâtiment moins visible depuis les axes routiers, la couleur rouge actuellement utilisée sur certaines façades sera remplacée par une teinte brun foncé, plus sobre »** (CNAC, 12 novembre 2020, D 02163 73 20 N) ;

« Considérant que les espaces verts représenteront 46 % de l'emprise foncière du projet et que 36 nouveaux arbres seront plantés pour un total de 47 arbres de haute tige sur le site ; que le projet prévoit la réalisation d'une toiture végétalisée de 142 m² ; que l'architecture du projet a été pensée de sorte que le projet s'intègre au mieux à son environnement immédiat ; qu'en effet, **les teintes choisies rappellent celles des maisons alentours (blanc, beige et marron) et des tuiles en terre cuite recouvriront les toitures des bâtiments »** (CNAC, 12 novembre 2020, D 02163 73 20 N).

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 la construction projetée présente un caractère relativement imposant par rapport aux bâtiments situés dans son environnement proche, ce dernier, composé essentiellement d'habitats collectifs ou pavillonnaires discontinus, ne présente aucune caractéristique remarquable.** Le projet a par ailleurs fait l'objet d'une certaine recherche dans le choix de ses matériaux, briques rouges pour la vêtture basse et tuiles rouges en toiture, retenus pour s'harmoniser avec la tradition architecturale t***, et prévoit également qu'un écran végétal sera installé le long de la voie publique afin de masquer le parking ainsi qu'une jardinière le long de la façade sur laquelle les logements voisins ont

une vue afin d'en diminuer l'impact visuel. D'autre part, la surface végétalisée sera d'une superficie de 2 570 mètres carrés, soit 32% de l'emprise foncière, et 55 arbres de haute tige doivent être plantés. »⁶⁸

- « Si le bâtiment, de forme rectangulaire régulière avec un toit à faible pente, dont la façade sera traitée en bardage métal couleur ocre/brun, **ne présente pas une qualité esthétique particulière, le projet a été validé par l'architecte des bâtiments de France, qui a relevé les efforts réalisés concernant l'intégration paysagère, et s'insère dans un quartier à vocation mixte sans qualité architecturale spécifique.** »⁶⁹
- « Pour contester l'insertion environnementale et architecturale du projet, l'association requérante se borne à se référer à l'avis émis par le ministre en charge de l'urbanisme, selon lequel « l'ensemble reste disproportionné par rapport à l'environnement proche constitué de surfaces agricoles et d'éléments naturels comme le ruisseau de C*** et des haies bocagères ». Cependant, **le projet n'est pas situé dans un cadre champêtre, mais s'insère, au sein de la ZAC la M***, entre l'autoroute A***, le dépôt logistique d'une chaîne de supermarchés, une concession automobile et le site du magasin sous l'enseigne « D*** ». Ainsi que l'indique l'avis du ministre, le projet s'inscrit dans la continuité de cette ZAC.** Le fait qu'il ne procède pas à une « recherche de modernité » et ne repose pas sur « un concept architectural et paysager novateur » ne suffit pas pour considérer que son insertion environnementale et architecturale serait insuffisante. »⁷⁰

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

« Considérant que le projet architectural, **qui entraînera la démolition de serres de la jardinerie « T*** », présente un caractère massif et peu qualitatif** ; que les espaces verts ne s'étendront que sur une surface de 966 m², soit 17% de l'emprise foncière ; que **seuls 4 arbres supplémentaires seront plantés s'ajouteront aux 5 existants** » (CNAC, 23 janvier 2020, 4024D) ;

« Considérant que **la surface consacrée aux espaces verts sera diminuée**, passant de 7 058 m² actuellement à 5 482 m² dans le cadre du projet ; **qu'aucune plantation d'arbre n'est prévue sur le parking dédié au personnel créé dans le cadre de projet** ; qu'ainsi, l'insertion paysagère est insuffisante » (CNAC, 23 janvier 2020, 4032D) ;

« Considérant que le projet prévoit le recours aux énergies renouvelables, une bonne isolation du bâtiment, un ratio important de surfaces perméables et un travail soigné des espaces verts ; que **néanmoins les efforts réalisés en matière de développement durable et de végétalisation du site sont amoindris par une insertion architecturale standard à l'enseigne sans effort pour intégrer le bâtiment dans son environnement immédiat** » (CNAC, 6 février 2020, 4044T) ;

« Considérant que l'architecture du bâtiment en bardage métallique avec un effet d'écran culminant à 14,10 m et avec la zone de stationnement en devant de parcelle, **ne permet pas de créer une nouvelle zone commerciale moderne, proposant un concept novateur d'ensemble commercial à taille humaine, d'autant que le site du projet fait face à un hameau d'habitations** ; que l'aménagement paysager se résume à de grandes surfaces enherbées ponctuées de bosquet d'arbres peu qualitatifs en termes de biodiversité et d'esthétisme » (CNAC, 6 février 2020, 4046T) ;

⁶⁸ CAA Bordeaux, 25 juin 2020, n° 18BX02689.

⁶⁹ CAA Bordeaux, 16 janvier 2020, n° 18BX00644.

⁷⁰ CAA Marseille, 23 décembre 2020, n° 19MA00329.

« Considérant que les espaces verts, qui ne représentent que 3 % de l'emprise foncière ne seront pas modifiés non plus ; que le terrain ne compte aucun arbre de haute tige et qu'il n'est pas prévu d'en planter dans le cadre du projet ; que le bâtiment est réalisé sous forme de « boîte à chaussure » et qu'aucune amélioration de son aspect visuel n'est prévue par le projet ; qu'ainsi l'insertion paysagère et architecturale du projet est insatisfaisante » (CNAC, 20 février 2020, 4060T) ;

« Considérant que l'intégration urbaine du projet est restreinte, l'enseigne proposant son concept standard de bâtiment sans avoir recours à des matériaux caractéristiques de filières de productions locales à l'exception d'un parement de pierres ; que le bâtiment est massif et très visible depuis l'entrée de ville ; que cette proposition architecturale est d'autant plus limitée qu'elle s'inscrit en limite du cône de visibilité, qui a été réduit pour la réalisation du projet, alors que ce cône a pour objectif de préserver l'identité du « village perché », en réglementant les constructions en covisibilité sur le site urbain du centre ancien (site inscrit « Château, église et leurs abords ») ; que l'insertion architecturale et paysagère du projet doit être particulièrement qualitative au regard de la valeur patrimoniale de l'environnement dans lequel le projet doit s'intégrer » (CNAC, 20 février 2020, 4085T) ;

« Considérant que l'insertion architecturale et l'intégration urbaine du projet restent limitées, sans proposition originale et sans chercher à véritablement améliorer le secteur sur le plan urbanistique ; que le projet est situé à proximité des halles de l'ancienne manufacture des Glaces auxquelles il aurait pu faire écho » (CNAC, 5 mars 2020, 4049T) ;

« Considérant que la qualité architecturale et paysagère du projet prévoyant des façades des bâtiments en bardages métalliques et panneaux composites de bois, est insuffisante et disproportionnée par rapport à son environnement proche constitué de surfaces agricoles » (CNAC, 28 mai 2020, 4071D-4072D) ;

« Considérant que le projet n'apporte aucune réelle amélioration quant aux aires de stationnement composées de 380 places, que le traitement paysager ne sera pas modifié par la réalisation du projet ; qu'ainsi ce projet apparaît comme peu vertueux en matière de développement durable et ce alors que cette extension importante aurait été l'occasion de présenter des améliorations sur ces points » (CNAC, 10 juin 2020, 4089D) ;

*« Considérant que le projet de requalification du site par arrachage des arbres du parking et plantations en périphérie aurait pu faire l'objet d'une réflexion plus approfondie ; que les choix architecturaux retenus ne correspondent pas pleinement aux attentes d'animation et d'ouverture à la diversité d'un pôle de centralité urbaine relais majeur pour la couronne nord de l'agglomération m*** » (CNAC, 11 juin 2020, P 00128 68 19T) ;*

« Considérant que, sur le plan architectural, les deux projets ne sont pas traités de façon cohérente et ne présentent pas une unité d'ensemble ; que le projet ne s'intègre pas avec les aménagements existants et qu'il comporte peu d'espaces verts » (CNAC, 24 juin 2020, 4103T) ;

« Considérant que le projet prévoit la suppression d'arbres sur le parking pour permettre l'installation d'ombrières » (CNAC, 24 juin 2020, 4105T) ;

« Considérant qu'aucune plantation supplémentaire n'est prévue pour renforcer la végétalisation du site qui compte seulement 12 arbres ; que le parc de stationnement

de 177 places ne proposera que 15 places perméables » (CNAC, 8 juillet 2020, P 1285 56 19T01) ;

« Considérant **enfin qu'aucune mise en œuvre de modénatures ou de dispositifs venant rappeler les caractéristiques architecturales locales n'est proposée ; que les façades latérales du bâtiment projeté, simplement et uniformément grises, sont de nature à renforcer l'impact massif du bâtiment principal dont l'implantation, à proximité immédiate de la voirie, ne fera qu'accentuer cette perception pouvant paraître disproportionnée depuis l'espace public** » (CNAC, 9 juillet 2020, P 00635 83 19T) ;

« Considérant enfin que l'intégration architecturale du projet favorise la façade Nord donnant sur la RN*** et non celle donnant sur la rue permettant l'accès au projet ; **qu'ainsi ladite façade Ouest paraît dès lors uniformément monotone et que la présence d'alucobond en partie haute sur l'intégralité de la longueur de cette façade est de nature à accentuer la perception du bâtiment pouvant paraître massive et sans identité propre depuis l'espace public** » (CNAC, 17 septembre 2020, P 01251 22 20T) ;

« Considérant que **le projet prévoit un volume du bâtiment massif, d'aspect « boîte » et en totale rupture avec les quartiers environnants et le milieu boisé du parc départemental ; qu'il est situé en tissu urbain mais prévoit une architecture d'ensemble commercial de périphérie ; qu'il présente des mesures insuffisantes en matière de qualité d'insertion paysagère et architecturale** » (CNAC, 17 septembre 2020, 4177T) ;

« Considérant que le projet ne prévoit pas d'étendre l'emprise dédiée aux espaces verts, que ceux-ci couvriront à peine 15 % de l'emprise foncière ; **qu'il ne traduit aucun effort particulier d'insertion dans son environnement s'agissant, en l'espèce, d'un projet situé en entrée de ville** » (CNAC, 1^{er} octobre 2020, P 01566 83 19T) ;

« Considérant que le projet consiste en la création d'un bâtiment en lieu et place d'une zone vierge située en entrée de ville ; que malgré un certain effort architectural, **les façades seront majoritairement grises, répondant à un stéréotype architectural commun de la grande distribution, peu discret et peu respectueux de l'architecture locale et de l'environnement verdoyant du site d'implantation pour assurer une bonne insertion architecturale et paysagère du projet dans son environnement** » (CNAC, 1^{er} octobre 2020, P 1869 973 20T) ;

« Considérant que **le projet manque d'ambition en matière architecturale ; que les efforts pour insérer au mieux le projet dans le paysage sont insuffisants (insertion de 65 m² d'espaces verts supplémentaires en façades sud-est et nord-ouest) ; que le projet prévoit un aménagement d'espaces verts de seulement 334 m² sur une parcelle de 17 334 m²** » (CNAC, 15 octobre 2020, P 00614 36 19T) ;

« Considérant que **le projet ne prévoit aucune modification de l'aspect extérieur, à ce jour peu qualitatif, du supermarché existant, hormis l'installation d'une partie de mur végétalisé sur la façade Nord ; que, de surcroît, les nouveaux bâtiments B et C, de forme cubique, proposent des teintes uniformes et sombres même si des tasseaux de bois clair et une végétalisation grimpante viennent toutefois animer les façades projetées du bâtiment C ; qu'au regard de ce qui précède, l'ensemble commercial projeté ne bénéficie d'aucune unité architecturale et esthétique** » (CNAC, 15 octobre 2020, P 01470 77 20T) ;

« Considérant que le pétitionnaire n'a fourni aucun document graphique, représentant des vues en hauteur, permettant notamment d'apprécier l'articulation

du projet avec le supermarché « N*** » existant et les environs immédiats ; que **les façades est, ouest et nord du projet sont dépourvues d'ouvertures et uniformément grises** ; que, de plus, **l'implantation longiligne des constructions projetées en accentue la perception peu harmonieuse**, surtout en provenance du nord, depuis ce nouveau point d'accès de l'espace public à l'ensemble commercial projeté ; que le dossier ne comporte aucun chiffrage ou document graphique représentant la totalité de l'ensemble commercial projeté ; qu'il n'est pas donc pas possible d'apprécier précisément les impacts du projet en matière de développement durable (imperméabilisation, part des espaces verts,...) » (CNAC, 27 novembre 2020, P 02408 42 20T) ;

« Considérant que **l'architecture des constructions est d'un aspect ordinaire reprenant les codes architecturaux génériques de l'enseigne sans réelle particularité alors que l'ensemble commercial constituera une entrée de ville** ainsi qu'un pôle de périphérie ; que le projet ne présente, dès lors, pas une insertion architecturale qualitative » (CNAC, 15 décembre 2020, P 01865 77 20T).

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 **le projet conduira à la suppression des nuisances sonores actuellement générées par la cour de service qui sera supprimée par l'extension du bâti projetée** » (CNAC, 23 janvier 2020, 4038T) ;

« Considérant que **la création d'un merlon arboré du côté des habitations mitoyennes permettra de réduire les nuisances sonores et visuelles qu'elles pourraient subir de par leur proximité avec le point de vente** » (CNAC, 5 mars 2020, 4067T) ;

« Considérant que **la station de lavage, l'aire d'aspiration, l'augmentation du trafic sur l'axe d'accès sont de nature à entraîner des nuisances visuelles et sonores pour les pavillons riverains** » (CNAC, 15 octobre 2020, P 00614 36 19T).

La CAA de Bordeaux a confirmé l'avis favorable de la CNAC, concernant la création d'un supermarché de 1 420 m², considérant que « **la société pétitionnaire a prévu de limiter les nuisances visuelles par un système d'éclairage progressif et une extinction de celui-ci après le départ du personnel, la mise en place d'un quai de déchargement isolé acoustiquement ainsi que des livraisons par des camions et équipements certifiés " PIEK ", soit respectant un seuil d'émission sonore inférieur à 60 db. Dès lors, en dépit de la proximité de certaines habitations environnantes et des nuisances qu'il est susceptible d'engendrer, le moyen tiré de ce que le projet méconnaîtrait l'objectif de développement durable doit être écarté.** »⁷¹

En revanche le juge a considéré, concernant la création d'un supermarché de 2 460 m², qu'« **Il ressort des pièces du dossier de demande d'AEC que la haie de hêtres pourpres séparant le parking et le jardin de l'habitation voisine présentera une hauteur maximale de deux mètres ne préservant pas cette dernière des vues sur le projet. Par suite, la Commission nationale d'aménagement commercial n'a pas fait une inexacte appréciation des faits de l'espèce en considérant que le projet était susceptible de générer des nuisances au détriment de son voisinage.** »⁷²

⁷¹ CAA Bordeaux, 25 juin 2020, n° 18BX02689.

⁷² CAA Nancy, 5 mars 2020, n° 19NC01181.

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

« Considérant qu'une toiture végétalisée de 330 m² sera installée sur l'extension du bâti prévue dans le cadre de la réalisation du projet ; qu'en outre, cette extension accueillera, au niveau R+1, une terrasse qui permettra l'exploitation d'un potager hors sol et la production de miel » (CNAC, 23 janvier 2020, 4038T) ;

« Considérant que le projet prévoit l'installation de 829 m² de panneaux photovoltaïques en toiture du bâtiment ; qu'il majore de plus de 20 % l'objectif minimal imposé par la RT 2012 ; qu'il ne soulève pas de difficultés en matière de sensibilité écologique et que la déclaration au titre de la loi sur l'eau a été validée par arrêté préfectoral » (CNAC, 10 juin 2020, 4073T) ;

« Considérant que le projet paysager représente plus de 4,6 ha aménagés et prévoit la conservation de la majorité des arbres et arbustes présents sur le site ; que des espaces verts s'étendront sur 38 568 m² soit un taux de végétalisation de 40 % ; qu'il est prévu la plantation de 4 300 arbustes, de 12 000 plantes vivaces et de 110 arbres ; que sont également prévues des mesures de compensation à la suppression de certains arbres et l'artificialisation des sols telles que l'aménagement d'un bassin de rétention de 3 471 m² et d'une profondeur de 0,6 m, des noues paysagères et l'installation de ruches et de gîtes pour la faune » (CNAC, 5 mars 2020, P 00360 56 19T01 / 4064T) ;

*« Considérant que le projet, qui impacte environ 6 530 m² de zone humide, en raison de sa localisation le long du ruisseau de la H***, a fait l'objet d'un dossier loi sur l'eau qui a été validé au niveau notamment des mesures de compensations pour la réduction de cette zone » (CNAC, 8 juillet 2020, 3860T) ;*

« Considérant que le projet s'implantera sur une « ZNIEFF » de type II et qu'il pourra conduire à la destruction de deux zones humides de 630 m² ; que bien que le pétitionnaire ait indiqué reconstruire une zone humide de 600 m² s'il devait détruire les deux existantes, étant donné les caractéristiques de la zone, il est regrettable que les espaces verts ne représentent qu'environ 18,5% de la superficie du terrain d'assiette » (CNAC, 10 juin 2020, P 00213 74 19T) ;

« Considérant que les partenaires publics institutionnels du secteur ont pour projet la création d'un Parc Naturel Régional (PNR) qui entend préserver les espaces agricoles et naturels face aux menaces d'un urbanisme encore en extension et très peu qualitatif sur le territoire ; qu'ainsi, qu'au regard de ce qui précède, le projet n'est pas compatible avec une telle démarche » (CNAC, 15 octobre 2020, P 01470 77 20T) ;

« Considérant que le pétitionnaire s'est engagé à financer la dépollution du terrain d'implantation qui a accueilli une décharge municipale pendant de nombreuses années ; qu'il s'est également engagé à conserver et à préserver, durant les travaux et par la suite, la partie boisée classée située au nord du terrain d'assiette » (CNAC, 12 novembre 2020, P 0244 64 20N).

Le juge administratif a néanmoins considéré, concernant l'extension de 1 755 m² d'un supermarché, que « si la requérante soutient que le projet remet en cause l'objectif du schéma régional de cohérence écologique - trame verte et bleue du N*** de remettre en bon état le corridor « prairie et/ou bocage », un tel moyen est inopérant, ce schéma n'ayant à être pris en

*compte que par les documents de planification des collectivités territoriales et de leurs groupements. »*⁷³

En effet, dans le respect du principe de distinction des législations, les commissions d'aménagement commercial ne doivent apprécier les projets qui leur sont soumis qu'au regard de leur conformité avec l'article L. 752-6 du code de commerce.

La Cour de Marseille a ainsi rappelé, concernant la création d'un ensemble commercial de 6 851 m² que « la SAS J*** et la société A*** ont saisi la Cour en se prévalant de leur qualité de professionnels dont l'activité, exercée dans la zone de chalandise du projet de la société E***, est susceptible d'être affectée par ce projet. **Dès lors, le moyen tiré de ce que le dossier de demande méconnaît l'article R. 431-16 du code de l'urbanisme en ce qu'il ne comporterait pas l'étude d'impact ou la décision de l'autorité environnementale dispensant le projet d'évaluation environnementale lorsque le projet relève du tableau annexé à l'article R. 122-2 du code de l'environnement, moyen qui est relatif à la régularité du permis en tant qu'il vaut autorisation de construire, est irrecevable, sans qu'y fasse obstacle la circonstance que cette étude aurait été utile à la Commission pour l'appréciation de la conformité du projet à l'article L. 752-6 du code de commerce. »**⁷⁴

La Cour de Nantes a également estimé, concernant la création d'un ensemble commercial de 3 678 m² que « Premièrement, la société requérante se prévaut de l'article L. 414-4 du code de l'environnement pour soutenir que **le projet, situé en zone Natura 2000, devait faire l'objet d'une évaluation environnementale et d'un avis de la direction départementale du territoire, service eau, environnement et forêt. Ce moyen se rapporte toutefois non pas à la réglementation des autorisations d'exploitation commerciale mais à la réglementation des autorisations d'urbanisme, notamment à l'article R. 431-16 du code de l'urbanisme, aux termes duquel : « Le dossier joint à la demande de permis de construire comprend en outre, selon les cas : / (...) c) Le dossier d'évaluation des incidences du projet sur un site Natura 2000 prévu à l'article R. 414-23 du code de l'environnement, dans le cas où le projet doit faire l'objet d'une telle évaluation en application de l'article L. 414-4 de ce code. (...) ».** En application du premier alinéa de l'article L. 600-1-4 du code de l'urbanisme, cité au point 16, ce moyen est irrecevable et doit, dès lors, être écarté. »⁷⁵

d) 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.

⁷³ CAA Douai, 3 novembre 2020, n° 18DA01966-18DA02605.

⁷⁴ CAA Marseille, 23 décembre 2020, n° 19MA03149-19MA03464-19MA03570-19MA03677.

⁷⁵ CAA Nantes, 24 novembre 2020, n° 19NT04862.

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 qu'une opération d'aménagement qui comprendra des logements et des services publics est envisagée à 400 m du projet ; qu'en termes de contribution à l'amélioration du confort d'achat, l'enseigne « L*** » déploiera ses nouveaux concepts » (CNAC, 6 février 2020, 4079T) ;*

« Considérant que, s'agissant de l'objectif de protection du consommateur, qui s'apprécie notamment au regard de l'accessibilité, en termes de proximité de l'offre par rapport aux lieux de vie, l'environnement proche du projet est caractérisé par l'existence de trois zones d'habitat, les habitations les plus proches étant situées à 150 mètres environ, et la présence de nombreux commerces de proximité, de magasins d'équipement de la personne, de commerces de vente de véhicules automobiles et de restauration » (CNAC, 5 mars 2020, 2811DRR) ;

« Considérant que l'ensemble commercial projeté s'implantera à proximité immédiate des lieux de vie de la zone de chalandise ; qu'il permettra d'étoffer et de compléter l'offre existante en matière de produits frais, produits bio et produits locaux ; que le confort d'achat des consommateurs sera amélioré » (CNAC, 28 mai 2020, 4077T) ;

*« Considérant que le projet permettra aux consommateurs de disposer d'un supermarché proche de leur domicile, la population de la commune étant essentiellement composée de jeunes ménages avec enfants dans les logements de la ZAC et de personnes âgées peu mobiles en centre-bourg ; qu'hormis la supérette de 330 m² récemment ouverte en mars 2020, qui ne peut proposer qu'une offre d'appoint, les supermarchés actuellement les plus proches sont en effet situés à G*** ou à M***, à 8,5 km et 11 minute » (CNAC, 8 juillet 2020, 3860TR) ;*

« Considérant que les habitations les plus proches sont situées à 100 mètres du projet ; que les futurs logements seront situés à 20 mètres du projet » (CNAC, 17 septembre 2020, P 00567 67 19T) ;

« Considérant que la réalisation du projet permettra d'étoffer l'offre alimentaire de la zone de chalandise et évitera aux consommateurs du secteur des trajets plus importants pour se rendre dans des commerces plus éloignés de leur lieu de vie » (CNAC, 12 novembre 2020, D 02163 73 20 N).

La Cour de Versailles a suivi la même approche en considérant qu'« Il ressort du dossier présenté à la CNAC, qui contrairement à ce que soutient la société M*** traite dans son point VI des effets du projet en matière de protection des consommateurs, que le magasin à l'enseigne B*** proposera un concept de vente novateur sous forme d'entrepôt de vente, dans une zone de chalandise constituée de près de 62 365 logements, et alors qu'un parcours supérieur à 20 minutes en moyenne est nécessaire pour atteindre une enseigne de bricolage depuis le site du projet. Par suite, la société requérante n'est pas fondée à soutenir que le projet méconnaîtrait l'objectif de protection des consommateurs énoncé à l'article L. 752-6 du code de commerce.»⁷⁶

La Cour de Nantes a également considéré sur ce critère, concernant la création d'un village de marques de 20 555 m², que « le projet, situé en dehors des agglomérations existantes et se

⁷⁶ CAA Versailles, 2 juillet 2020, n° 19VE01238.

*destinant notamment à une clientèle de touristes et de personnes vivant dans des départements et régions limitrophes, ne sera pas situé à proximité des lieux de vie et ne sera aisément accessible qu'en voiture individuelle. D'autre part, il ressort des pièces du dossier que le projet vise à offrir à la vente des « produits de marques » dans les domaines du prêt-à-porter et des accessoires, issus des collections précédentes ou présentant des défauts de conception, qui feront en conséquence l'objet de remises importantes. La zone de chalandise du projet, qui aura vocation à accueillir des consommateurs et des touristes à la demi-journée ou à la journée, s'étendra sur neuf départements (I***, C***, J***, L***, L***, M***, S***, D***, V***), correspondant à un temps de voiture compris entre 20 et 90 minutes. Si le requérant soutient que les commerces du projet ne viseront pas la même clientèle que celle des magasins « traditionnels » situés notamment en centre-ville, il indique également que « la sensation de pouvoir réaliser de très bonnes affaires incite ainsi de nombreux consommateurs à parcourir une longue distance et à consacrer un long moment à leurs achats, souvent une journée complète ». Dès lors, la création de ce pôle commercial d'une centaine de boutiques, dont beaucoup correspondront à des enseignes généralement implantées en centre-ville, ne contribuera pas à la revitalisation du tissu commercial existant ni à la préservation des centres urbains, notamment de ceux de plusieurs communes concernées par le plan « Action cœur de ville » (en particulier C***, Ch***, B***, B***, Ch*** et P***).»⁷⁷*

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 l'ensemble commercial projeté **permettra d'étoffer et de compléter l'offre existante en matière de produits culturels et multimédias** au sein de la zone de chalandise ; que l'ensemble commercial **sera conçu pour permettre le confort d'achat des consommateurs** : larges allées de circulation, cheminements piétonniers sécurisés sur le parc de stationnement » (CNAC, 5 mars 2020, 4061T) ;*

*« Considérant que le projet **permettra à l'enseigne de développer son nouveau concept et d'offrir plus de confort à la clientèle** ; que l'impact du projet sur les petits commerces sera faible, voire quasi-inexistant, l'enseigne « L*** » étant déjà ancrée dans les habitudes de consommation des habitants et étant complémentaire de l'offre de proximité ; que le projet a pour avantage d'être situé près d'axes passants permettant de limiter les déplacements des habitants de la zone de chalandise » (CNAC, 28 mai 2020, P 00360 56 19T) ;*

*« Considérant que le projet **permettra de proposer de nouveaux services tels que la prise de commande par internet, la location de véhicules, la livraison des produits et matériaux volumineux ainsi que la pose possible en partenariat avec des artisans locaux, ce qui contribuera à l'amélioration du confort d'achat des consommateurs** » (CNAC, 10 juin 2020, 4088T) ;*

⁷⁷ CAA Nantes, 22 décembre 2020, n° 19NT03415.

« Considérant enfin que la reconstruction de cet équipement désuet datant de 1996 permettra d'offrir aux clients de nouvelles gammes de produits ainsi qu'une expérience d'achat principalement axée sur le confort » (CNAC, 8 juillet 2020, P 00527 95 19T) ;

« Considérant que cette adaptation de l'équipement commercial répondra aux besoins et attentes des consommateurs avec une offre diversifiée, un magasin modernisé, plus agréable, tout en conservant une localisation de choix, qu'une liste de 26 producteurs locaux de l'A***, l'I***, la S*** et la H*** est présente » (CNAC, 9 juillet 2020, 4169T) ;

« Considérant que le projet vise à répondre à une demande croissante de la clientèle en proposant un plus grand nombre de pistes au service « drive » garantissant après commande en ligne de passer prendre ses courses, à l'heure convenue, de façon fiable, rapide, pratique, et gratuite » (CNAC, 22 juillet 2020, P 01510 80 19T) ;

« Considérant que le projet vise à améliorer le confort d'achat et les gammes et choix de produits afin de pérenniser l'activité ; que le dossier fait état d'un manque de place qui ne permet plus au supermarché d'être en adéquation avec les besoins et attentes de ses clients ; que l'objectif affiché du projet est de fidéliser la clientèle actuelle en améliorant les conditions d'accueil et en développant les gammes actuellement proposées » (CNAC, 23 juillet 2020, P 00864 38 20T) ;

« Considérant que le projet prévoit une présentation améliorée des gammes de produits et des conditions d'accueil plus agréables pour la clientèle ; qu'il prévoit également la mise en place d'un magasin mieux adapté pour le personnel, avec des installations facilitant les conditions de travail et de manutention » (CNAC, 1^{er} octobre 2020, P 02049 59 19T) ;

« Considérant que le supermarché existant date de 1984 ; qu'il s'agit d'un équipement désuet, dont la surface de vente est inchangée depuis 36 ans ; qu'ainsi, le projet permettra de réhabiliter le bâtiment et de répondre aux besoins des habitants permanents et saisonniers » (CNAC, 1^{er} octobre 2020, P 01424 56 20T) ;

« Considérant que le projet permettra à la clientèle du magasin de disposer d'un point de vente plus moderne ; qu'en outre, les gammes de produits seront plus diversifiées, notamment en matière de produits « bio » » (CNAC, 27 novembre 2020, P 02202 33 20T).

La Cour de Nantes a relevé que « la commune de P*** fait valoir sans être ensuite contredite que la supérette a fermé. Il ressort des pièces du dossier que le projet permettra à la clientèle de cette zone d'avoir un service de proximité et de récupérer ses commandes en dehors des heures d'ouverture des hypermarchés et des « drives » traditionnels. Dès lors, et alors même que le projet ne crée aucun emploi, le moyen tiré de ce que le projet serait nuisible ne peut qu'être écarté. »⁷⁸

⁷⁸ CAA Nantes, 5 juin 2020, n° 19NT02436.

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 le magasin se fournit auprès de fournisseurs locaux, tels la Minoterie du B*** à B*** ou les Conserveries S*** à G*** » (CNAC, 5 mars 2020, 3618T) ;*

« Considérant que des ateliers de découverte seront mis en place pour la clientèle ; que ces ateliers permettront notamment de mettre les clients en lien avec des artisans locaux » (CNAC, 28 mai 2020, P 00304 87 19T) ;

« Considérant que la réalisation du projet permet à l'enseigne de développer son nouveau concept qui repose sur un nombre très restreint de références (1 300) ; que cette caractéristique rend l'enseigne complémentaire des autres formes de commerce existant ; qu'en matière de protection des consommateurs, les allées seront élargies et libres de tout obstacle » (CNAC, 11 juin 2020, 4087T) ;

« Considérant que le projet permettra d'améliorer le confort d'achat de la clientèle et lui faire bénéficier d'un service de bâti-drive » (CNAC, 24 juin 2020, 4125T) ;

« Considérant que le projet se trouve proche de zones d'habitation, à moins de 100 mètres d'un habitat résidentiel ; qu'il prévoit de valoriser les filières de production locale en développant une zone « marché » proposant des produits en circuit court issus d'une trentaine de partenariats locaux, ainsi que la création d'une « serre-maraîchère » de 440 m² accolée au magasin et qui ne sera pas ouverte au public » (CNAC, 24 juin 2020, P 01319 74 20T) ;

« Considérant que la création du supermarché permettra d'apporter un concept innovant en proposant un rayon de produits frais, locaux, bio, prêts à manger ou cuisiner » (CNAC, 23 juillet 2020, D 0806 76 19T) ;

« Considérant enfin que le projet permettra de répondre positivement aux attentes des consommateurs locaux et saisonniers ; qu'un meilleur confort d'achat sera proposé ainsi que de nouvelles gammes de produits axées sur les produits locaux, régionaux, culturels ainsi que les arts de la table ; que les produits d'une quarantaine de producteurs locaux seront valorisés dans le futur supermarché » (CNAC, 15 octobre 2020, P 01424 56 20T).

La Cour de Nantes a également considéré que « si le projet litigieux sera relativement novateur dès lors qu'il s'agira du premier « village de marques » installé en région Centre-Val-de-Loire, au positionnement haut-de-gamme, il ne ressort pas des pièces du dossier qu'il valorisera des filières de productions locales. »⁷⁹

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 qu'en matière de protection des consommateurs, le projet ne présente pas d'élément novateur ; que les mesures propres à valoriser les filières de production locales restent limitées » (CNAC, 17 septembre 2020, 3550T) ;

⁷⁹ CAA Nantes, 22 décembre 2020, n° 19NT03415.

« Considérant que **seulement 4 des 27 producteurs** avec lesquels le pétitionnaire déclare que le projet sera associé **sont établis dans le département de l'I***** » (CNAC, 15 octobre 2020, P 00614 36 19T) ;

« Considérant enfin que le dossier ne présente **aucune mesure en faveur de la valorisation des filières de production locale** dans le cadre de l'exploitation du futur ensemble commercial » (CNAC, 27 novembre 2020, P 02408 42 20T).

La sécurité des consommateurs

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

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

« Considérant que **le site du projet est situé en grande partie en zone bleue et rouge du projet de PPRI non encore adopté ; que le pétitionnaire est tenu de construire son bâtiment en tenant compte de 3 cotes différentes ; qu'un ruisseau présent sur la parcelle devra être détourné ; qu'au demeurant, le projet imperméabilisera des sols actuellement vierges de toute construction ne favorisant ainsi pas l'absorption des eaux dans la zone ; que la présentation du projet après l'adoption du PPRI rendrait son examen plus clair** » (CNAC, 1^{er} octobre 2020, P 1869 973 20T) ;

« Considérant que la direction départementale des territoires relevait **un passage à niveau SNCF qui, à l'occasion d'un passage d'un train, peut générer un problème de remontée de file encombrant le giratoire et également augmenter le risque qu'un véhicule reste bloqué sur la voie SNCF au passage d'un train ; que si des mesures sont actuellement à l'étude, l'avis du Centre Technique Départemental de C*** n'était pas connu au jour de la tenue de la CNAC** » (CNAC, 15 octobre 2020, P 01232 26 20T) ;

« Considérant que, bien que le cheminement piétonnier à l'intérieur du site soit matérialisé par un dispositif visuel adapté, **la configuration des lieux, et l'existence d'une servitude de passage contraignante, rendent la cohabitation globale entre les véhicules légers, les véhicules de livraison et les piétons incertaine en termes de sécurité routière pour les futurs clients se rendant à pied sur les lieux** » (CNAC, 15 décembre 2020, P 01861 60 20T).

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 le projet ainsi que sa voie de sortie sont situés hors de la zone inondable ; que **le terrain est situé à plus de 7 mètres au-dessus de la côte de crue ; qu'il prévoit la création d'une zone de protection capable d'accueillir la totalité de la clientèle de l'enseigne ainsi que celle des autres commerces** » (CNAC, 23 janvier 2020, 4037T) ;

« Considérant que le site est partiellement couvert par une zone d'aléa faible à modéré (B1) du plan de prévention des risques naturels inondation approuvé le 14 février 2014, que les documents dont dispose la commission et que les auditions qu'elle a menées **n'ont pas permis de démontrer qu'un risque existait pour les consommateurs ou les personnels des locaux commerciaux en cas de survenance de fortes précipitations, compte-tenu de la faible cinétique des mouvements observés** » (CNAC, 10 juin 2020, 4073T) ;

« Considérant que **le projet n'est pas impacté par les Plans de prévention des risques technologiques ou naturels de la commune, ni par les zones des effets cinétiques de la centrale nucléaire du T***** » (CNAC, 24 juin 2020, P 00174 26 19T) ;

« Considérant que le projet se situant en zone orange du PPRNPi, risque inondation, **le pétitionnaire a mis en place des mesures de sécurité tels que l'installation de détecteurs d'inondation, la réalisation d'une voie engin avec accès spécifique et aire de retournement dédiée à l'intervention des pompiers, une procédure d'évacuation d'urgence et une surveillance des conditions météorologiques et de crue** » (CNAC, 25 juin 2020, 3931DR) ;

« Considérant que le projet est situé dans une zone risque moyen de retrait-gonflement des sols argileux ; **que les fondations seront adaptées et l'infiltration des eaux de pluie dans le sous-sol limitée** » (CNAC, 9 juillet 2020, P 00326 2519T) ;

« Considérant que le projet s'implantera sur la partie du terrain positionnée au Nord-Est, le long de la route de S***, **en dehors du zonage orange du PPRI, à la cote de 195,50m (IGN 69), cote respectant la code de référence du PPRI** » (CNAC, 15 octobre 2020, P 0588 67 19T) ;

« Considérant que le site du projet se situe dans une zone inondable, classée en zone bleue, du Plan de prévention des risques naturels prévisibles d'inondation (PPRI) ; que **toutefois, le projet respecte la marge de recul de 10 m imposée par le règlement du PPRI** » (CNAC, 12 novembre 2020, P 2285 83 19T).

La CAA de Nancy a estimé, concernant la prise en compte du risque d'inondation qu'« Il ressort des pièces du dossier que, pour tenir compte du risque d'inondation, **le projet a prévu une implantation du bâtiment au niveau NGF 326,61 mètres, dont il n'est pas contesté qu'il est supérieur à celui de la crue centennale, ainsi qu'un retrait de dix mètres par rapport aux berges du D***, la réduction de la surface imperméable par la réalisation d'une part importante des places de stationnement en sol stabilisé perméable et enfin la construction d'un déversoir de crue.** A cet égard, les photographies du site prises alors que le niveau de la rivière était élevé, mais sans excéder celui du quai, n'établissent pas l'existence d'un risque particulier d'inondation du terrain d'assiette. Enfin, si la requérante rappelle la présence, sous ce terrain, d'un canal souterrain qui communique avec la rivière, **elle n'allègue aucun risque spécifique à ce titre,** alors que la SNC L*** indique, sans être sérieusement contestée, **avoir tenu compte de cette circonstance dans l'étude géotechnique fournie devant la Commission nationale d'aménagement commercial.** Par suite, la seule circonstance que le projet est implanté en zone " bleu clair " du plan de prévention du risque d'inondation du *** , lequel comporte par ailleurs deux niveaux de risques plus élevés, ne suffit pas à établir un risque d'atteinte aux intérêts protégés par les dispositions précitées en ce qui concerne le développement durable, d'une part, et la protection des consommateurs, d'autre part. »⁸⁰

La Cour de Marseille a également considéré que « Si le terrain d'assiette du projet se situe en zone d'aléa fort selon le plan de prévention des risques inondation, **la surface des premiers planchers a été prévue à la côte des plus hautes eaux majorée de 30 cm conformément aux exigences dudit plan.** Il ne ressort pas des pièces du dossier que la côte prise en compte serait erronée. Par ailleurs, **le caractère inondable du parc de stationnement sera signalé et un dispositif anti-empalement des véhicules adapté est également prévu.** Si ledit parc sera partiellement réalisé sur remblai, **un bassin de compensation sera aménagé en conséquence sous l'un des bâtiments,** de sorte qu'aucun nouveau remblai réduisant le volume d'expansion des crues ne sera créé et que le plan de prévention des risques inondation sera à cet égard également respecté. Il

⁸⁰ CAA Nancy, 6 février 2020, n° 18NC02387.

ne ressort ainsi pas des pièces du dossier que ces mesures seraient, au regard du risque en cause, insuffisantes et que le projet méconnaîtrait l'objectif de protection des consommateurs. »⁸¹

La Cour de Douai a estimé qu' « Il ressort des pièces du dossier que la pétitionnaire a prévu d'effectuer des études complémentaires, une fois les autorisations administratives obtenues, afin de confirmer ou d'infirmer **la présence de munitions provenant des tranchées de la première guerre mondiale**. En outre, **l'arrêté en litige après avoir précisé que le territoire de la commune est répertorié au dossier départemental des risques majeurs pour les risques technologiques pour le risque de découverte d'engins de guerre, prévoit qu'avant tous travaux, il conviendra de réaliser toutes les études nécessaires afin de s'assurer de la stabilité du terrain**. Dans ces conditions, le projet ne méconnaît pas le critère du 3° du I de l'article L. 752-6 du code de commerce. »⁸²

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 ressort⁸³, 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 2020, 77 avis et décisions de la CNAC sur 194 ont été déférés à la juridiction administrative, soit 39,7%. Pour mémoire :

Tableau 1 - Avis et décisions de la CNAC déférés à la juridiction administrative

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

⁸¹ CAA Marseille, 30 novembre 2020, n° 18MA04703.

⁸² CAA Douai, 15 juillet 2020, n° 18DA01227.

⁸³ Il existe 8 cours administratives d'appel : Bordeaux, Douai, Lyon, Marseille, Nancy, Nantes, Paris ou Versailles qui examinent les recours situés dans leur ressort.

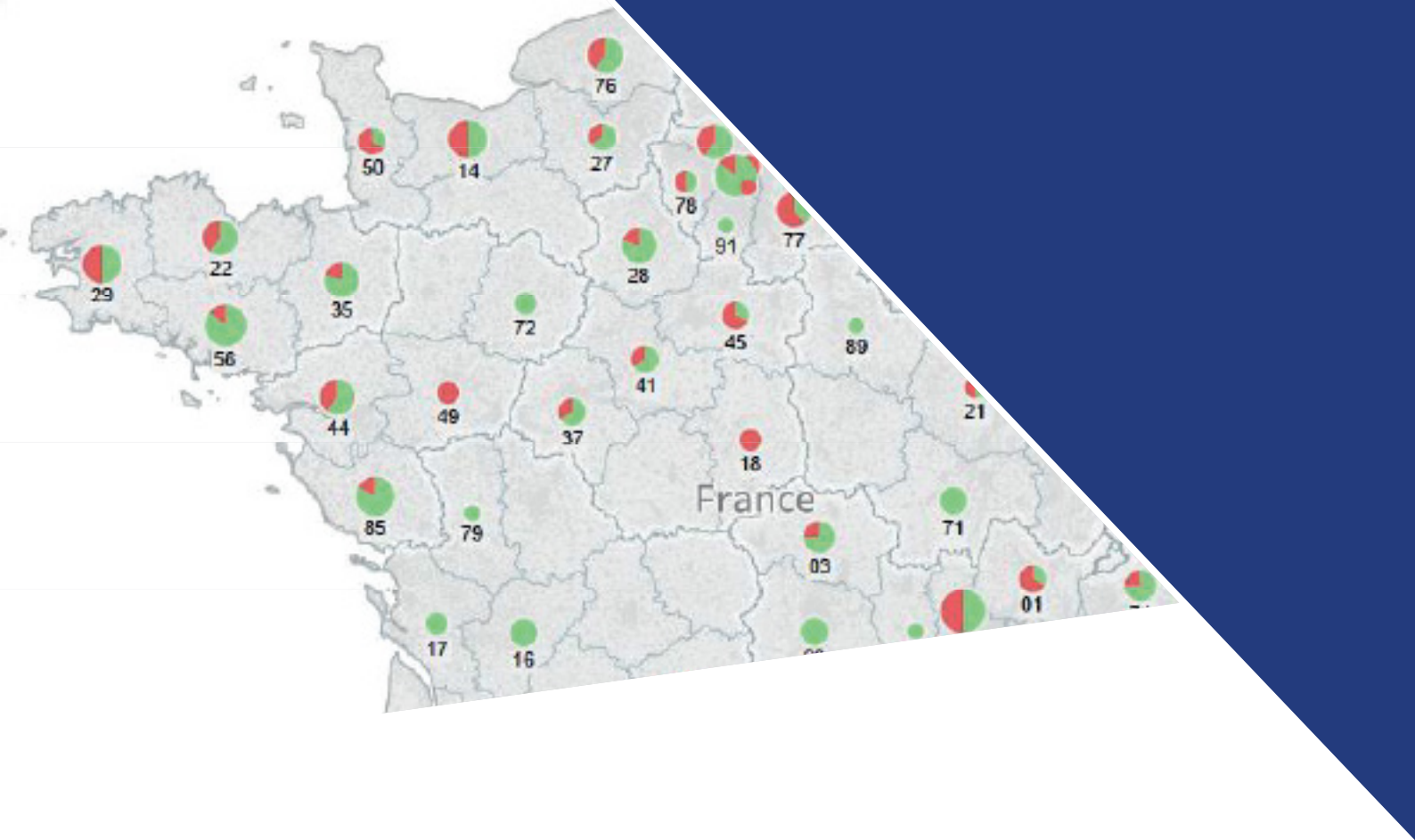
Par ailleurs, en 2020, la juridiction administrative s'est prononcée au fond sur 99 avis et décisions de la CNAC rendues au titre des années précédentes. **Elle en a annulé 18 et confirmé 81 :**

Tableau 2 - Taux de confirmation des avis / décisions de la CNAC

Autorisations/Refus/Avis	Confirmation par le juge dministratif	Annulation par le juge administratif	TOTAL
Autorisations/avis favorables délivrés par la CNAC	73	4	77
Refus/avis défavorables délivrés par la CNAC	9	14	23
TOTAL	82	18	100

Le taux de confirmation des avis/décisions de la CNAC est de 82 % en 2020 (82 avis/décisions sur 100).

Plus précisément, le juge administratif a confirmé 95 % des autorisations/avis favorables de la CNAC et annulé 61 % des refus.



3^e Partie

Données relatives à l'activité des CDAC et de la CNAC

A. L'activité des CDAC en 2020

a) Une forte diminution du nombre de projets examinés par les CDAC en 2020

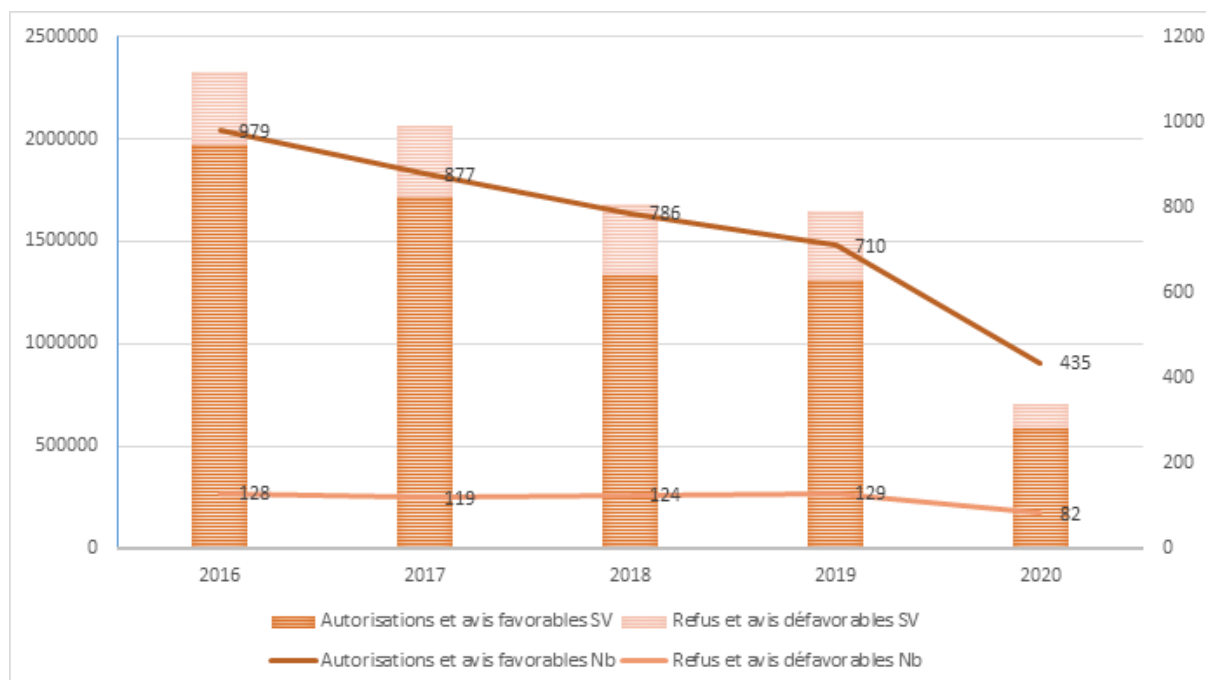
La crise sanitaire liée à l'épidémie de covid-19 et les mesures de restriction mises en place pendant les périodes d'Etat d'urgence, ont eu un impact marqué sur l'aménagement commercial en 2020. Une diminution du nombre de projets examinés par les CDAC peut être observée : 517 au total, soit une baisse de 38% relativement à l'année 2019. La surface de vente examinée a quant à elle diminué de 57%.

Tableau 3 - Avis et décisions pris par les CDAC depuis 2016

Année	Nombre de réunions	Autorisations et avis favorables	Surface de vente	Refus et avis défavorables	Surface de vente	Total des avis	Surface de vente totale	Autorisations (en %)	Surface de vente (en %)
2016	708	979	1 968 318	128	360 671	1 107	2 328 989	88%	85%
2017	643	877	1 712 354	119	352 283	996	2 064 637	88%	83%
2018	600	786	1 329 940	124	353 548	910	1 683 488	86%	79%
2019	572	710	1 305 795	129	346 225	839	1 652 020	85%	79%
2020	398	435	583 466	82	125 888	517	709 354	84%	82%

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

Graphique 1 - Évolution du nombre des avis, décisions et de la surface de vente examinée par année de CDAC



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

La surface de moyenne des projets examinés est elle aussi inférieure à celle des années précédentes : 1 513 m² en moyenne contre 2 002 m² en 2019 (baisse de 25%).

Tableau 4 - Surface moyenne des projets examinés par les CDAC de 2016 à 2020

Année	2016	2017	2018	2019	2020
Surface moyenne des projets (m ²)	2 104	2 073	1 850	2 002	1 513

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

En 2020, les CDAC ont autorisé 84% des projets, représentant 82% de la surface de vente. Ce taux d'autorisation, tant en surface qu'en nombre de projets reste stable (respectivement 85 et 79% en 2019).

En 2020, les CDAC ont délivré :

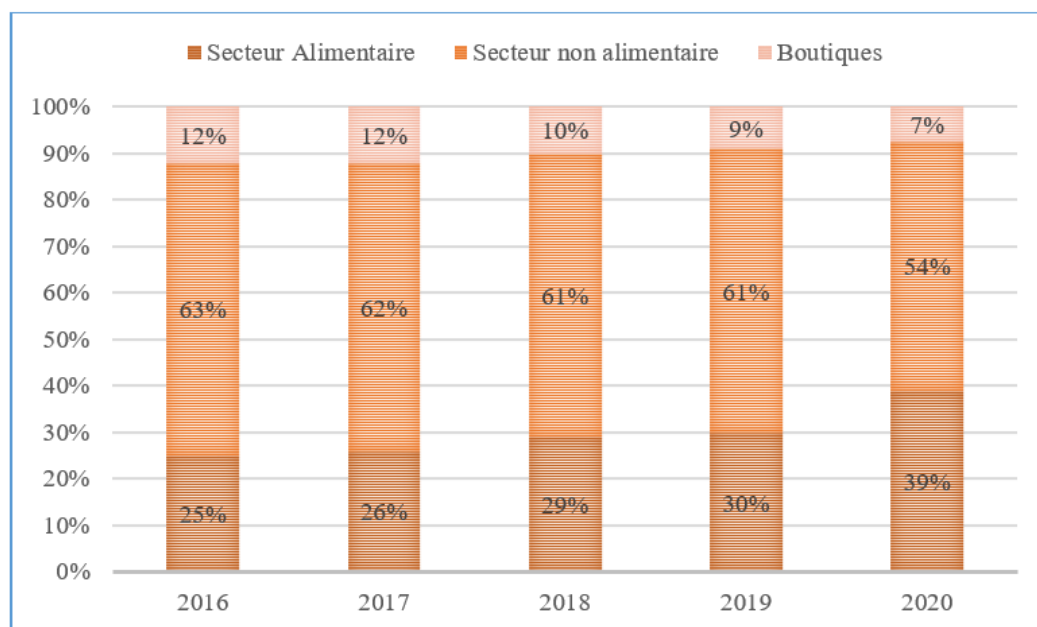
- **334 avis favorables** (PC-AEC) pour 504 352 m² et 66 avis défavorables, pour 112 443 m² de surface examinée
- **100 autorisations** (AEC) pour 78 708 m² et 10 refus (8 602m²)
- **7 avis** dans le cadre de la procédure mentionnée à l'article L.752-4 du code du commerce prévoyant la saisine des CDAC pour avis sur des projets compris entre 300 et 1000 m² dans les communes de moins de 20 000 habitants : 6 avis défavorables pour 4 843 m² et 1 avis favorable pour 405m²

77% des projets, représentant 87% de la surface de vente ont été examinés par les CDAC dans le cadre d'un PC-AEC.

b) 583 466 m² autorisés par les CDAC en 2020, dont 54% dans le secteur non alimentaire, 39% dans le secteur alimentaire et 7% dans les boutiques

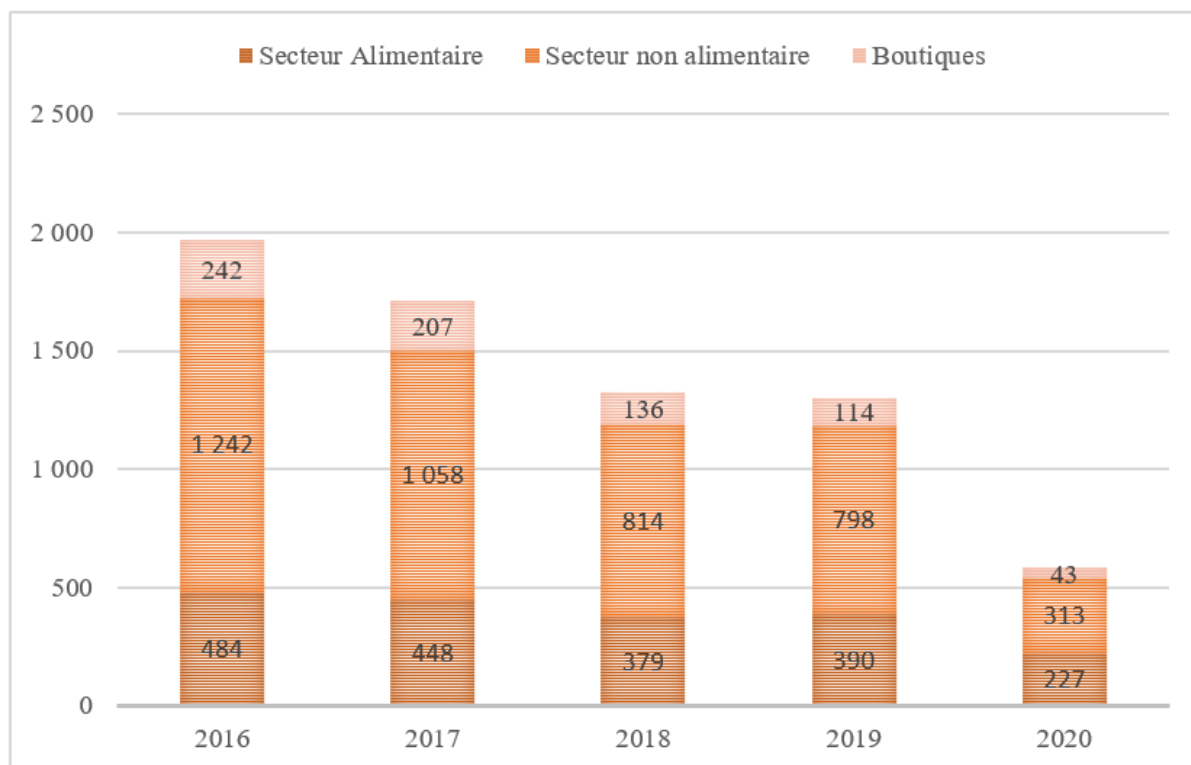
En 2020, malgré la diminution de la surface de vente autorisée, sa répartition entre secteur alimentaire, non alimentaire et boutiques reste similaire. Une augmentation de 9 points de la part de surface de vente autorisée dans le secteur alimentaire relativement à 2019 est, cependant, à noter (graphique 2).

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



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

Graphique 3 - Évolution de la surface de vente autorisée par les CDAC par secteur d'activité et par année (milliers de m²)



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

c) Par type de projet

Tableau 5 - Avis et décisions pris par les CDAC en 2020 par type de projet

Type de projet	Autorisations et avis favorables		Refus et avis défavorables		Total		Taux d'autorisation	
	Nombre	Surface de vente	Nombre	Surface de vente	Nombre	Surface de vente	Nombre	Surface de vente
Drive	39		6		45		87%	
Ensemble commercial	329	534 130	52	106 793	381	640 923	86%	83%
Magasin	67	49 337	24	19 095	91	68 432	74%	72%
Total	435	583 466	82	125 888	517	709 354	84%	82%

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

En 2020, 73% des projets examinés par les CDAC concernent des ensembles commerciaux (90% de la surface de vente). Parmi ceux-ci, 86% ont été autorisés. Les *drives* représentent 9% des projets examinés, avec un taux d'autorisation de 87%, et les magasins isolés 18% des projets (10% de la surface de vente), avec un taux d'autorisation de 74%.

d) Par nature d'opération

Tableau 6 - Avis et décisions pris par les CDAC en 2020 par nature d'opération

Opération	Autorisations et avis favorables		Refus et avis défavorables		Total		Taux d'autorisation	
	Nombre	Surface de vente	Nombre	Surface de vente	Nombre	Surface de vente	Nombre	Surface de vente
Changement de secteur d'activité	4	1 203	1	1 244	5	2 447	80%	49%
Création	147	344 391	45	77 928	192	422 319	77%	82%
Extension	275	225 130	35	46 507	310	271 637	89%	83%
Modification substantielle	9	12 742	1	207	10	12 949	90%	98%
Total	435	583 466	82	125 888	517	709 354	84%	82%

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

La majorité des projets examinés par les CDAC en 2020 concernent l'extension d'une surface de vente déjà existante (60% des dossiers, pour 38% de la surface examinée). Ceux-ci ont bénéficié d'un taux d'autorisation de 89%.

Les projets de création représentent quant à eux 60% de la surface de vente examinée, pour 37% des dossiers. Leur taux d'autorisation est le plus faible, à 77%.

B. L'activité de la CNAC en 2020

a) En 2020, la CNAC a rendu 194 avis lors de 21 séances, pour une surface totale de 490 169 m² et une moyenne de 2 403 m²

La commission nationale d'aménagement commercial (CNAC) a été saisie 234 fois en 2020 :

- 220 recours hiérarchiques,
- 7 réexamens,
- 7 demandes de « saisine directe », dans le cadre de la procédure dite de « revoyure »⁸⁴).

Elle ne s'est pas prononcée sur le fond de 40 dossiers. Parmi ceux-ci figurent 24 irrecevabilités, 13 renonciations, 2 désistements, et 1 non-lieu.

Dans une moindre mesure que les CDAC, l'activité de la CNAC a également subi les conséquences des mesures de restriction sanitaires mises en place en 2020. Ainsi, il peut être observé entre 2019 et 2020 :

- une baisse de 19% du nombre d'avis et décisions rendus par la CNAC (194 en 2020 contre 240 en 2019),
- une baisse de 44% de la surface de vente totale examinée (437 929 m² en 2020 contre 780 725 m² en 2019),
- une surface moyenne examinée de 2 402 m² par projet contre 3 056 m² en 2019.

Sur un total de 193 avis ou décisions, 101 ont été favorables, soit 52%. Ce taux est légèrement inférieur à ceux des années précédentes : 55% en 2018 et 2019, 59% en 2017 (tableau 7).

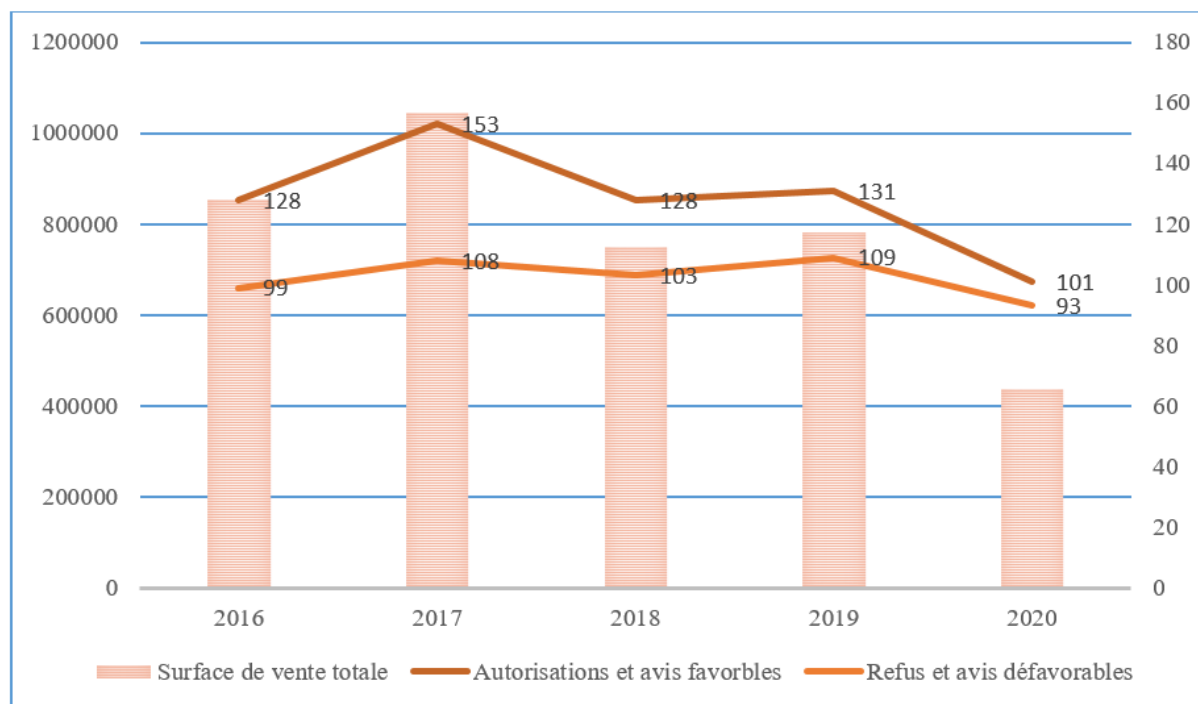
Tableau 7 - Avis et décisions pris par la CNAC (2016-2020)

Année	Réunions	Autorisations et avis favorables		Refus et avis défavorables		Total		Taux d'autorisation	
	Nombre	Nombre	Surface de vente	Nombre	Surface de vente	Nombre	Surface de vente	Nombre	Surface de vente
2016	22	128	341 795	99	512 620	227	854 415	56%	40%
2017	23	153	534 878	108	511 324	261	1 046 202	59%	51%
2018	22	128	262 567	103	487 914	231	750 481	55%	35%
2019	23	131	338 400	109	442 325	240	780 725	55%	43%
2020	21	101	179 342	93	258 587	194	437 929	52%	41%

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

⁸⁴ Cf. procédure prévue à l'article L752-21 du code de commerce prévoyant que le pétitionnaire peut saisir directement la CNAC, sans passer préalablement par la CDAC, lorsque l'avis ou la décision de la CNAC mentionne la faculté pour le pétitionnaire de la saisir directement d'une nouvelle demande d'autorisation.

Graphique 4 - Évolution du nombre des avis et décisions et de la surface de vente examinée par année de CNAC



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

b) Un taux d'autorisation de la CNAC en 2020 hors réexamens légèrement plus bas qu'en 2019

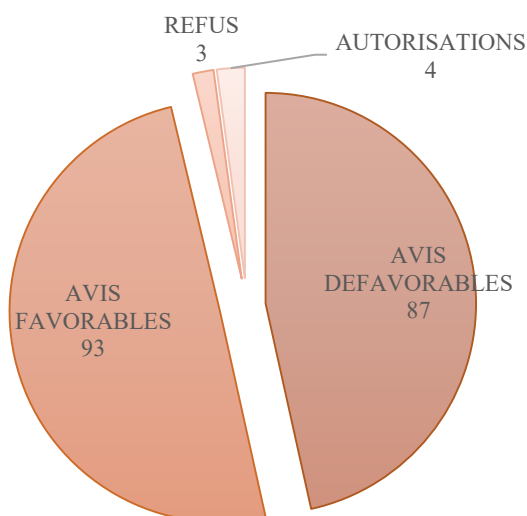
Dans un souci de pertinence à des fins d'analyse d'impact économique, il convient de raisonner en termes d'avis et de décisions de la CNAC en excluant les projets réexaminés suite à leur annulation par la juridiction administrative.

En 2020, sur un total de 187 avis et décisions hors réexamens correspondant à 398 265m² de surface de vente, 97 avis favorables ou autorisations ont été rendus pour 170 894m² de surface de vente.

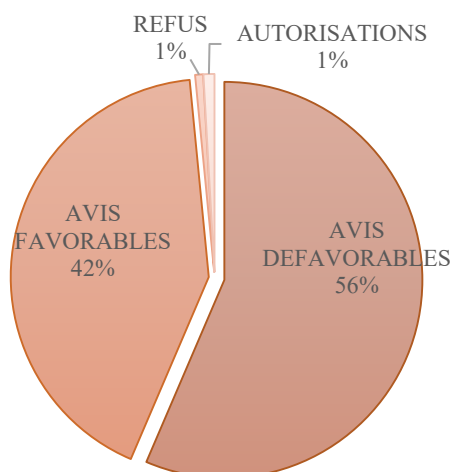
Les taux d'autorisation de 2020 de la CNAC hors réexamens sont donc de 51% en nombre et 42% en surface de vente, contre respectivement 57% et 46% en 2019.

La commission nationale a rejeté 90 projets représentant 227 371m² de surface de vente examinée. Les taux de refus s'élèvent donc à 49% des projets et 58% de la surface de vente en 2020.

*Avis et décisions pris par la CNAC en 2020
par type de procédure (Nombre)*



*Avis et décisions pris par la CNAC en 2020
par type de procédure (SV, m²)*



SV : surface de vente examinée en m².

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

Tableau 8 - Répartition des avis et décisions pris par la CNAC en 2020 par type de procédure

Avis et décisions		Nombre	Surface
Avis	Avis défavorables	87	224 796
	dont « revoyures »	24	71 509
	Avis favorables	93	167 332
Décisions	Refus	3	2 575
	Autorisations	4	3 562

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

c) Par nature d'opération

En 2020, 255 784 m² de surface de vente examinée correspondaient à des projets de création, et 137 738 m² se rapportait à des projets d'extension.

51% des projets de création et 53% des projets d'extension ont été acceptés par la CNAC. En termes de surface de vente, le taux d'autorisation est de 51% pour les projets de création et de 28% pour les extensions. En comparaison, pour l'année 2019, les taux d'autorisations étaient de 51% pour les projets de création et 63% pour les projets d'extension.

Tableau 9 - Répartition des avis et décisions pris par la CNAC en 2020 par nature d'opération

Nature d'opération	Autorisations et avis favorables		Refus et avis défavorables		Total		Taux d'autorisation	
	Nombre	Surface de vente	Nombre	Surface de vente	Nombre	Surface de vente	Nombre	Surface de vente
Regroupement	0	0	1	4 343	1	4 343	0%	0%
Création	51	130 989	49	124 795	100	255 784	51%	51%
Extension	45	39 505	40	98 233	85	137 738	53%	29%
Modification substantielle	1	400			1	400	100%	100%
Total	97	170 894	90	227 371	187	398 265	52%	43%

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

d) Par type de recours

Tableau 10 - Répartition des avis et décisions pris par la CNAC en 2020 par type de recours

Type de recours	Autorisations et avis favorables		Refus et avis défavorables		Total		Taux d'autorisation	
	Nombre	Surface de vente	Nombre	Surface de vente	Nombre	Surface de vente	Nombre	Surface de vente
Autosaisine			1	8 349	1	8 349	0%	0%
Revoyure	5	7 097	2	24 807	7	31 904	71%	22%
Demandeur	6	11 771	13	26 756	19	38 527	32%	31%
Tiers	86	152 026	74	167 459	160	319 485	54%	48%
Total	97	170 894	90	227 371	187	398 265	52%	43%

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

En 2020, les tiers sont à l'origine de 86% des recours, contre 80% en 2019. Sur 160 recours introduits par des tiers, 74 ont été rejetés, soit 46%.

19 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 6 et en a refusé 13.

En 2020, la CNAC a également prononcé un avis défavorable (8 349m²) suite à une autosaisine, ainsi que 7 avis dans le cadre de la procédures dite de « revoyure ». Parmi ceux-ci, 5 ont été favorables (7 097m²) et 2 défavorables (24 807m²).

e) Par tranche de surface de vente

Pour l'année 2020, les projets de moins de 20 000 m² représentent 99% des dossiers, pour 95% de la surface de vente. En effet, un seul projet dont la surface demandée dépasse ce seuil a été examiné par la CNAC. Il représente donc 5% de la surface totale de vente examinée. En 2019, 96% des dossiers examinés et 76% de la surface de vente se rapportaient à des projets de moins de 20 000 m².

Tableau 11 – Répartition des avis et décisions pris par la CNAC en 2020 par tranche de surface de vente

Surface (milliers de m ²)	Autorisations et avis favorables		Refus et avis défavorables		Total		Taux d'autorisation	
	Nombre	Surface de vente	Nombre	Surface de vente	Nombre	Surface de vente	Nombre	Surface de vente
Moins de 1	45	17 941	27	14 732	72	32 673	63%	55%
de 1 à 5	44	99 937	52	111 114	96	211 051	46%	47%
de 5 à 10	8	53 016	7	44 110	15	97 126	53%	55%
de 10 à 20			3	35 534	3	35 534	0%	0%
Plus de 20			1	21 881	1	21 881	0%	0%
Total	97	170 894	90	227 371	187	398 265	52%	43%

SV : surface de vente examinée en m². Champ : France. Source : DGE, fichier statistique issu de l'exploitation de la base administrative des

C. Bilan de l'aménagement commercial en 2020 après exercice du droit de recours devant la CNAC

Tableau 12 - Bilan de l'aménagement commercial en 2020 : nombre de projets et surface de vente autorisée

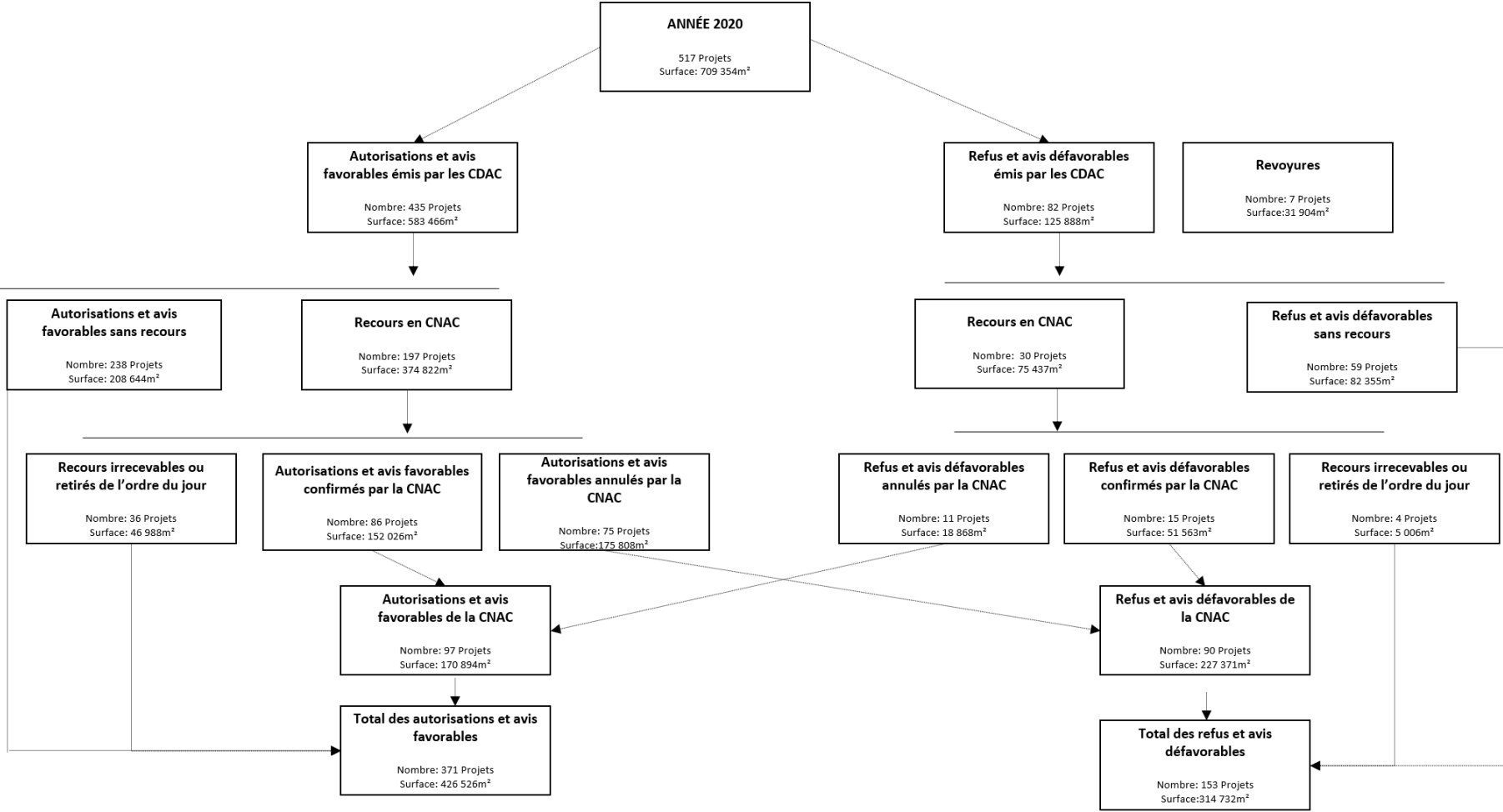
Autorisations / Refus	Nombre	Surface de vente (en m²)
Autorisés par les CDAC	435	583 466
<i>Refusés par les CDAC mais autorisés par la CNAC</i>	11	18 868
<i>Autorisés par les CDAC mais refusés par la CNAC</i>	75	175 808
Incidence après intervention de la CNAC	-64	-156 940
Projets autorisés après recours auprès de la CNAC	371	426 526

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

371 projets ont été autorisés au total en 2020. Parmi ceux-ci :

- 11 ont été refusés par les CDAC, mais autorisés suite à un recours auprès de la CNAC ;
- 75 avaient été autorisés par les CDAC, mais refusés par la CNAC ;
- 86 ont fait l'objet d'un avis favorable ou d'une autorisation par une CDAC, confirmée par la CNAC.

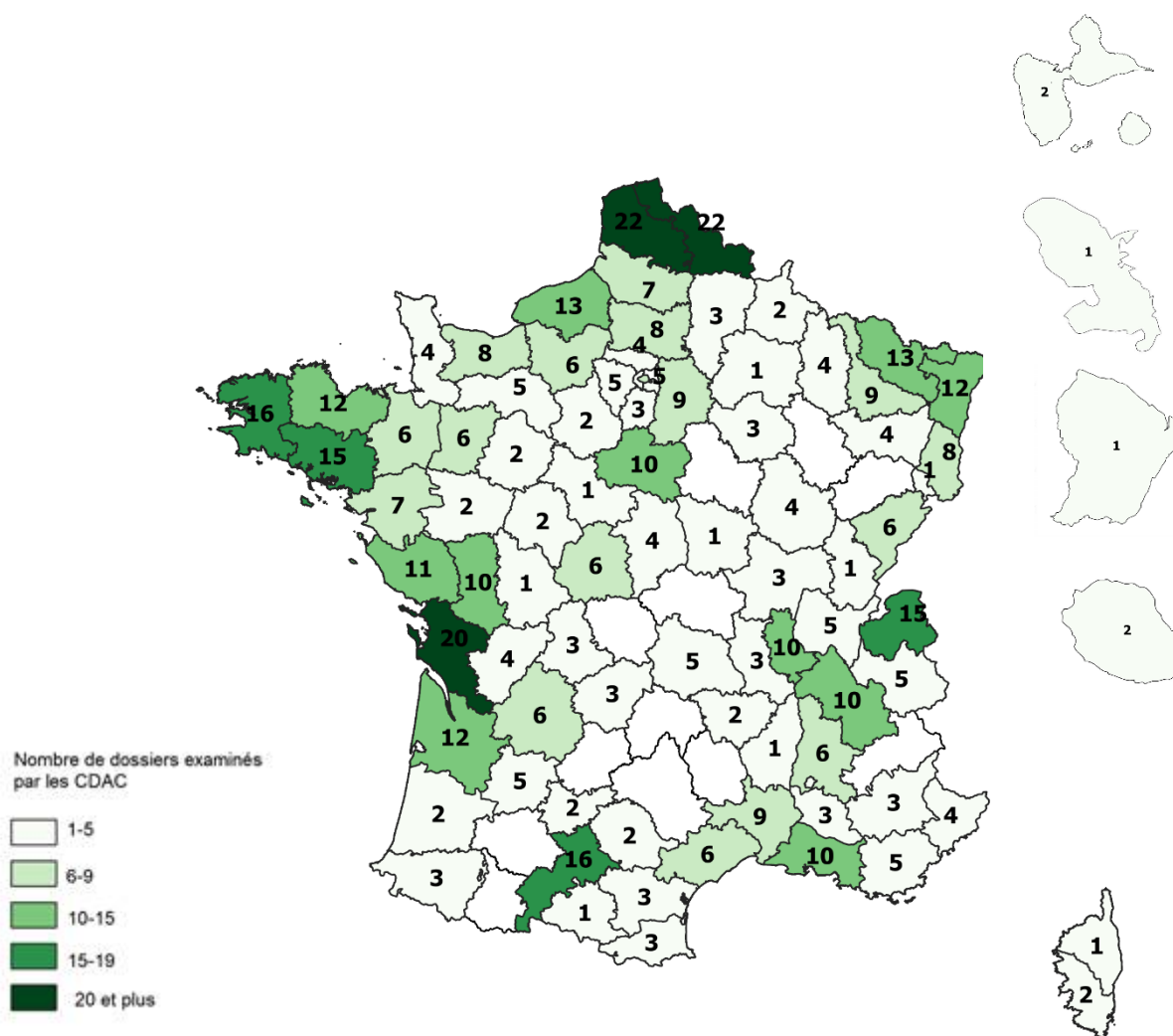
Graphique 7 - Schéma récapitulatif de l'aménagement commercial en 2020



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

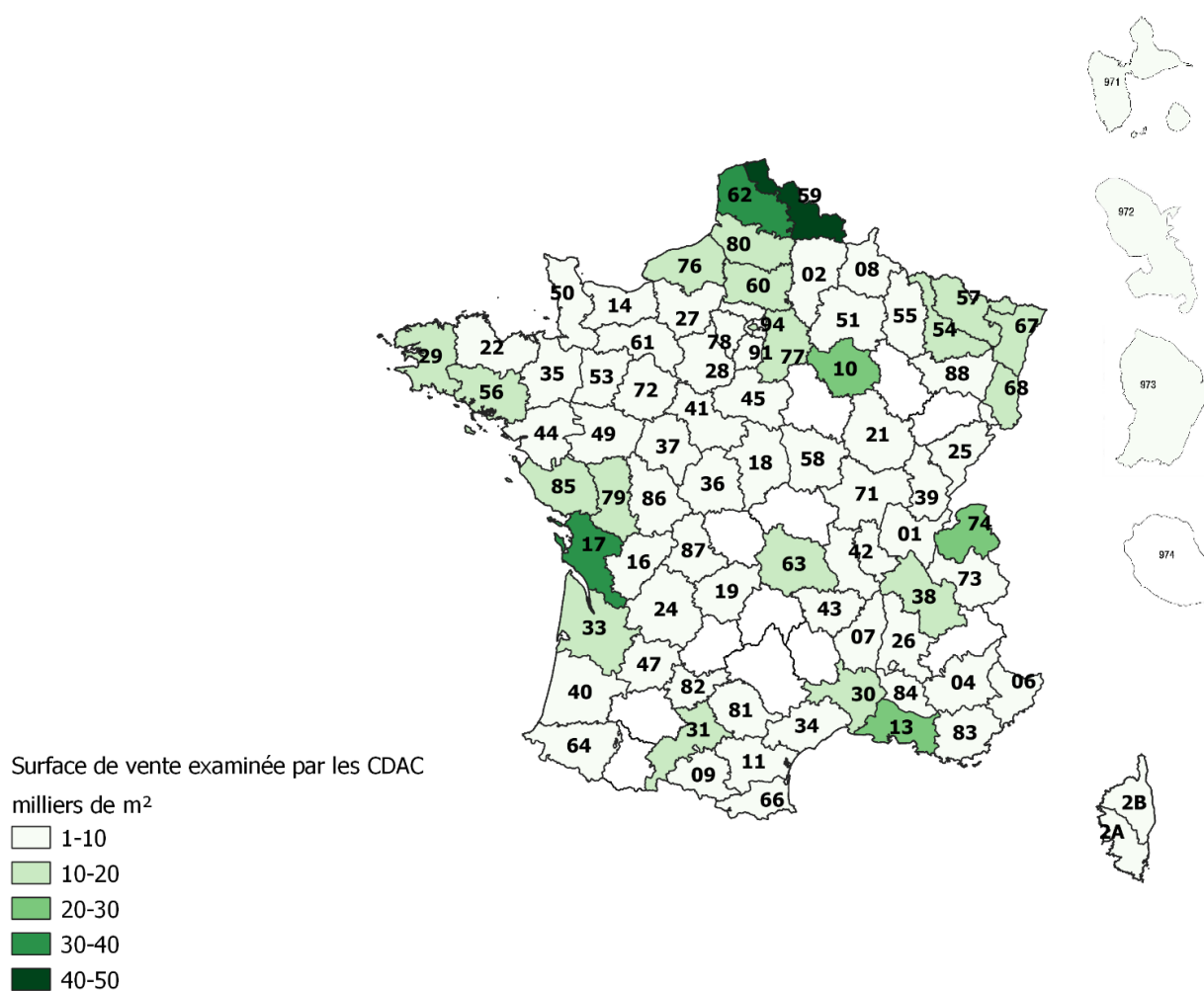
D. Cartographie de l'aménagement commercial en 2020

Carte 1 - Répartition par département du nombre de projets examinés par les CDAC en 2020



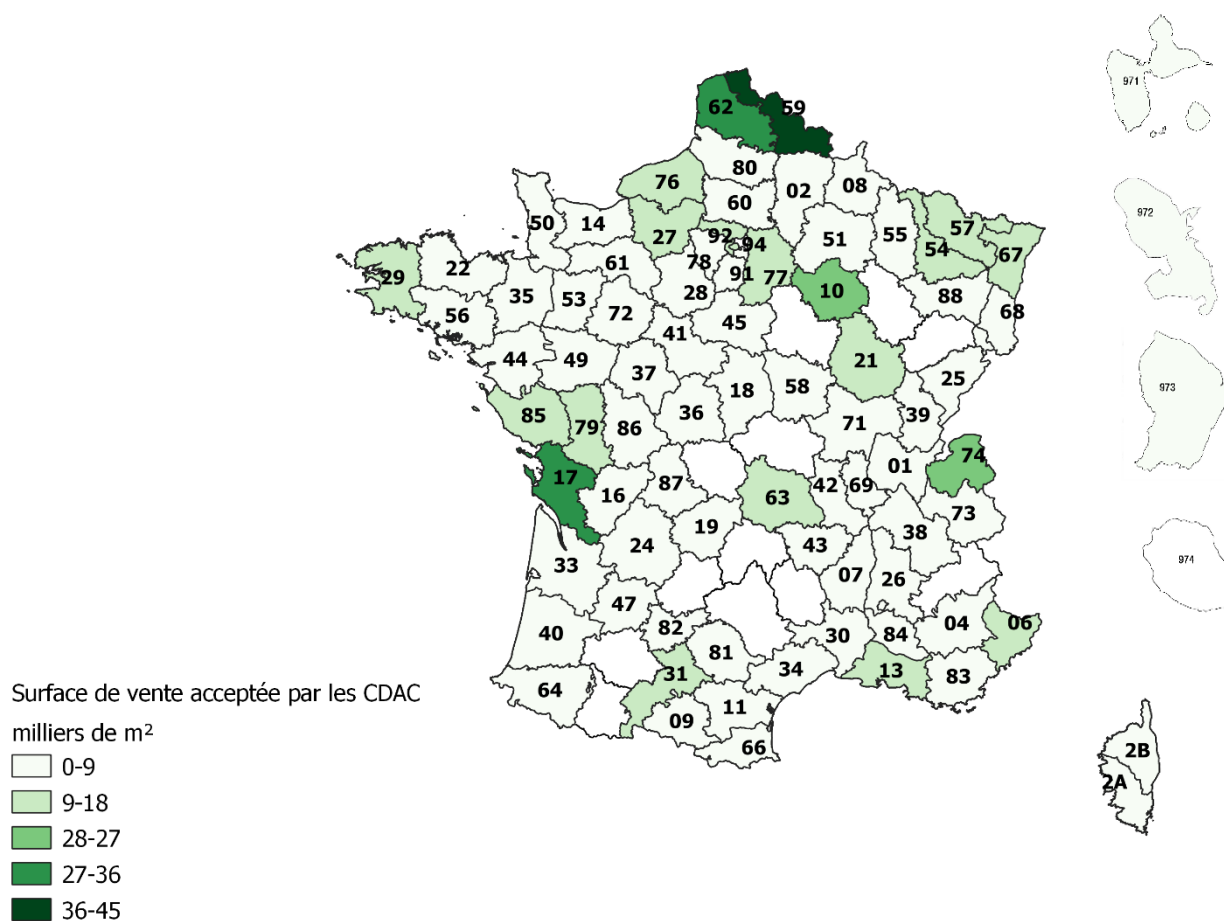
Champ : France. Source : DGE, fichier statistique issu de l'exploitation de la base administrative des avis et décisions pris par les CDAC

Carte 2 - Répartition par département de la surface de vente examinée par les CDAC en 2020



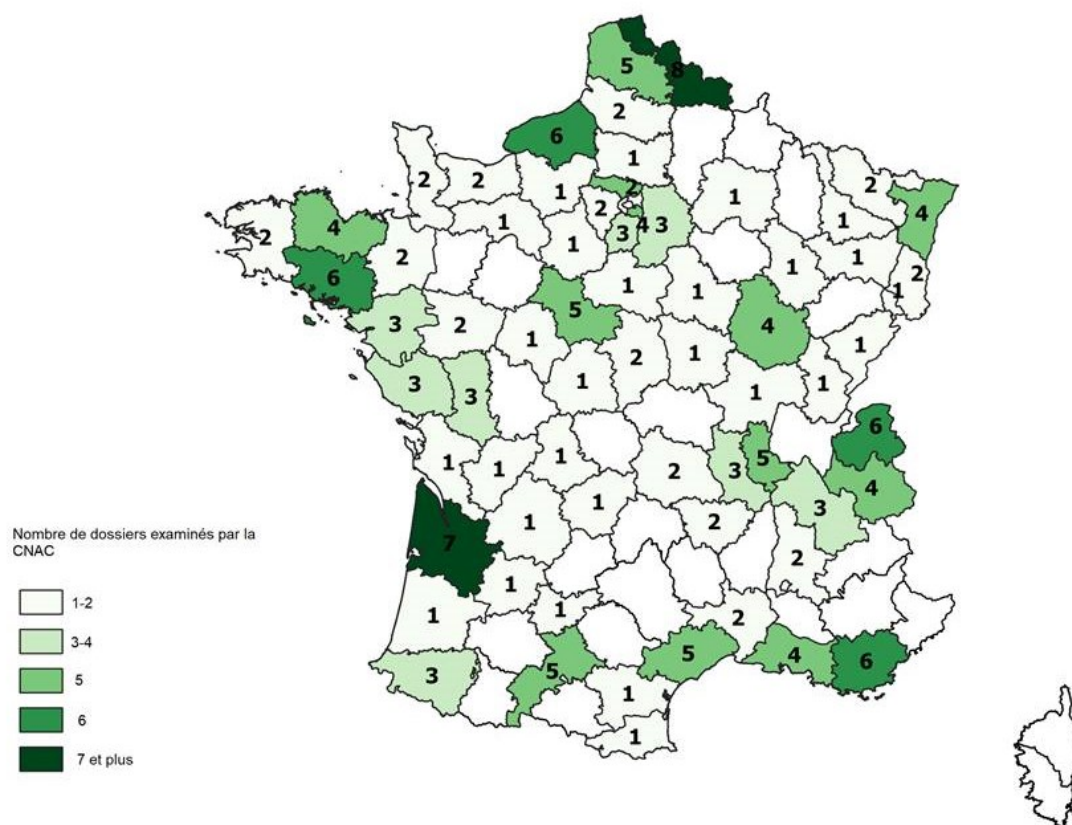
Champ : France. Source : DGE, fichier statistique issu de l'exploitation de la base administrative des avis et décisions pris par les CDAC

Carte 3 - Répartition par département de la **surface de vente acceptée** par les CDAC en 2020



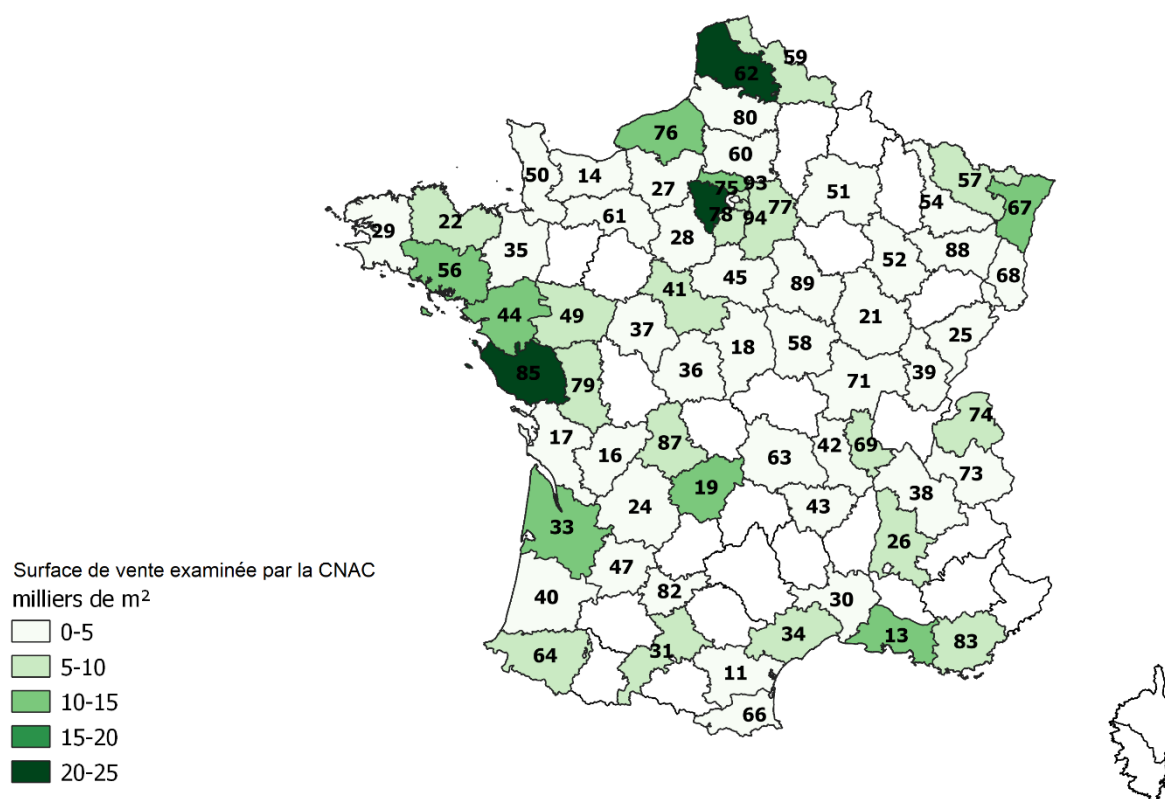
Champ : France. Source : DGE, fichier statistique issu de l'exploitation de la base administrative des avis et décisions pris par les CDAC

Carte 4 - Répartition par département du **nombre de dossiers examinés** par la CNAC en 2020



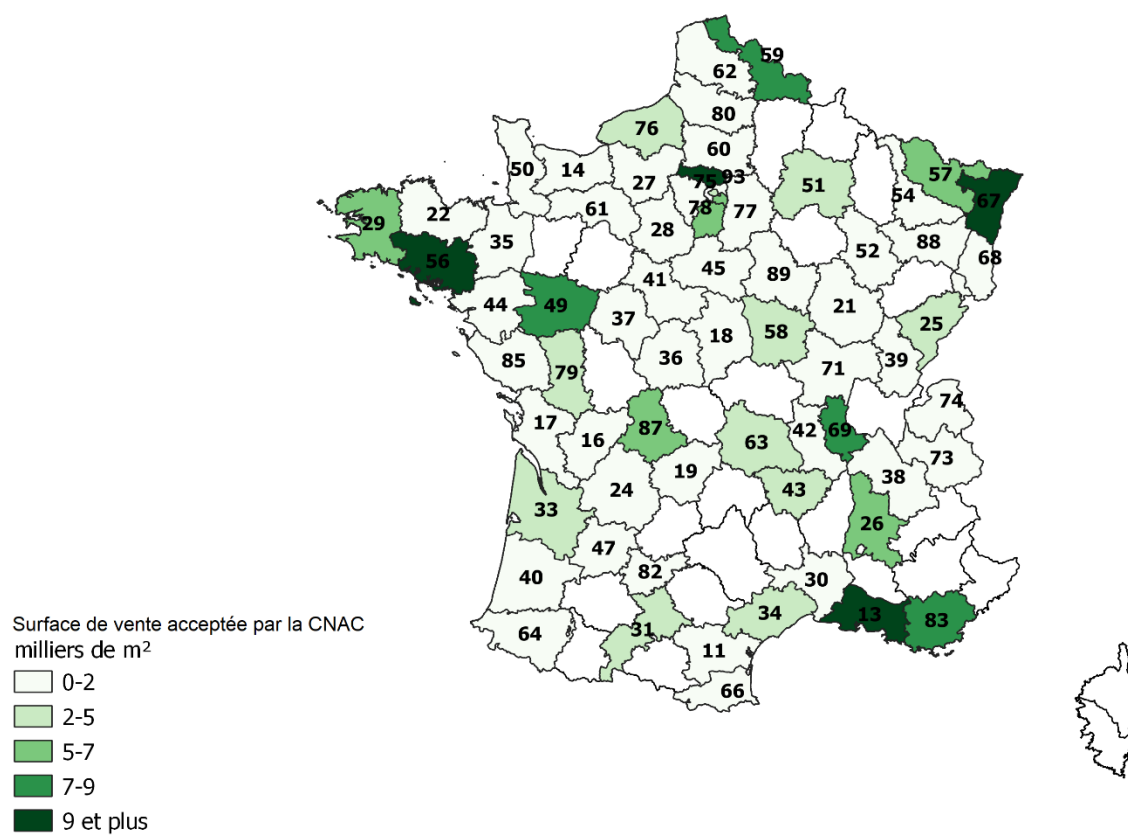
Champ : France. Source : DGE, fichier statistique issu de l'exploitation de la base administrative des avis et décisions pris par la CNAC, hors réexamens

Carte 5 - Répartition par département de la surface de vente examinée par la CNAC en 2020



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

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



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

Tableau 13 - Correspondance des codes et libellés utilisés en cartographie

N° du département	Nom du département
1	Ain
2	Aisne
3	Allier
4	Alpes-de-Haute-Provence
5	Hautes-Alpes
6	Alpes-Maritimes
7	Ardèche
8	Ardennes
9	Ariège
10	Aube
11	Aude
12	Aveyron
13	Bouches-du-Rhône
14	Calvados
15	Cantal
16	Charente
17	Charente-Maritime
18	Cher
19	Corrèze
2A	Corse-du-Sud
2B	Haute-Corse
21	Côte-d'Or
22	Côtes d'Armor
23	Creuse
24	Dordogne
25	Doubs
26	Drôme
27	Eure
28	Eure-et-Loir

N° du département	Nom du département
29	Finistère
30	Gard
31	Haute-Garonne
32	Gers
33	Gironde
34	Hérault
35	Ille-et-Vilaine
36	Indre
37	Indre-et-Loire
38	Isère
39	Jura
40	Landes
41	Loir-et-Cher
42	Loire
43	Haute-Loire
44	Loire-Atlantique
45	Loiret
46	Lot
47	Lot-et-Garonne
48	Lozère
49	Maine-et-Loire
50	Manche
51	Marne
52	Haute-Marne
53	Mayenne
54	Meurthe-et-Moselle
55	Meuse
56	Morbihan
57	Moselle
58	Nièvre

N° du département	Nom du département
59	Nord
60	Oise
61	Orne
62	Pas-de-Calais
63	Puy-de-Dôme
64	Pyrénées-Atlantiques
65	Hautes-Pyrénées
66	Pyrénées-Orientales
67	Bas-Rhin
68	Haut-Rhin
69	Rhône
70	Haute-Saône
71	Saône-et-Loire
72	Sarthe
73	Savoie
74	Haute-Savoie
75	Paris
76	Seine-Maritime
77	Seine-et-Marne
78	Yvelines
79	Deux-Sèvres
80	Somme
81	Tarn
82	Tarn-et-Garonne
83	Var
84	Vaucluse
85	Vendée
86	Vienne
87	Haute-Vienne
88	Vosges

N° du département	Nom du département
89	Yonne
90	Territoire de Belfort
91	Essonne
92	Hauts-de-Seine
93	Seine-St-Denis
94	Val-de-Marne
95	Val-D'Oise
971	Guadeloupe
972	Martinique
973	Guyane
974	La Réunion
976	Mayotte



Legifrance.gouv.fr

LE SERVICE PUBLIC DE LA DIFFUSION DU DROIT

Décret NOR: ECOI1811598D

portant nomination à la Commission nationale d'aménagement commercial

4^e Partie

Actualité 2021 : les faits marquants

A. Renouvellement de la moitié des membres de la CNAC et désignation d'une nouvelle présidente

Le renouvellement partiel de la moitié des membres titulaires et de leurs suppléants a été opéré par le décret du 29 juin 2021, aux termes duquel ont été nommés :

- en qualité de membres titulaires : Mme Sabine MONCHAMBERT, Mme Marie DEKETELAERE-HANNA, M. Guy-Dominique KENNEL, M. Michel LEJEUNE, M. Philippe MOISSON, M. Gabriel BAULIEU ;
- en qualité de membres suppléants : M. Mathieu LE COQ, M. François LEFORT, Mme Françoise LABORDE, Mme Albane SAUVEPLANE, M. Jean-Louis DENOIT, M. Arnaud LECUYER.

Madame Anne BLANC, membre désigné par l'Assemblée nationale, a été élue présidente de la CNAC renouvelée, le 7 juillet 2021. M. Gabriel BAULIEU a été élu 1^{er} vice-président et Mme Sabine MONCHAMBERT, 2nd vice-présidente.

COMMISSION NATIONALE D'AMÉNAGEMENT COMMERCIAL (CNAC)

TROMBINOSCOPE DES MEMBRES TITULAIRES ET SUPPLÉANTS

GRANDS CORPS DE L'ÉTAT



Sabine MONCHAMBERT
Vice-présidente de la CNAC
Conseil d'Etat
Suppléant : Mathieu LE COQ



Marie DEKETELAERE-HANNA
Inspection environnementale
d'Etat
Suppléante : François LEFORT



Noël DIRICQ
Cour des comptes
Suppléant : Roberto SCHMIDT



Michel FUZEAU
Inspection générale des
Finances
Suppléant : François WERNER

PERSONNALITÉS QUALIFIÉES



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



Gabriel BAULIEU
Vice-président de la CNAC
Assemblée des communautés de
France
Suppléant : Arnaud LECUYER



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



Guy-Dominique KENNEL
Sénat
Suppléante : Françoise LABORDE



Michel LEJEUNE
Ministère du commerce
Suppléante : Albane SAUVEPLANE

REPRÉSENTANTS DES ÉLUS



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



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



Philippe MOISSON
Association des maires de France
Suppléant : Jean-Louis DENOIT

B. Loi « Climat et Résilience »

La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite loi « *Climat et Résilience* », est entrée en vigueur le 25 août 2021.

Elle prévoit en son article 215 un principe général d'interdiction de création ou extension de projets d'équipement commercial qui engendreraient une artificialisation des sols.

Une dérogation à ce principe général peut être accordée, si le pétitionnaire démontre, dans l'analyse d'impact des effets du projet sur les centres-villes jointe au dossier de demande, que :

- son projet s'insère en continuité avec les espaces urbanisés dans un secteur au type d'urbanisation adéquat, répond aux besoins du territoire,
- et qu'il obéit à l'un des 4 critères suivants :
 - l'insertion du projet dans le secteur d'intervention d'une opération de revitalisation de territoire (ORT) ou dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) ;
 - l'insertion du projet dans une opération d'aménagement au sein d'un espace déjà urbanisé, afin de favoriser notamment la mixité fonctionnelle du secteur concerné ;
 - la compensation par la transformation d'un sol artificialisé en sol non artificialisé ;
 - l'insertion au sein d'un secteur d'implantation périphérique ou d'une centralité urbaine identifiés dans le document d'orientation et d'objectifs (DOO) du schéma de cohérence territoriale (SCOT) entré en vigueur avant la publication de la loi « Climat & résilience » (soit avant le 24 août 2021) ou au sein d'une zone d'activité commerciale délimitée dans le règlement du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) entré en vigueur avant la publication de la même loi.

La dérogation n'est applicable qu'aux projets ayant pour objet :

- la création d'un magasin de commerce de détail ou d'un ensemble commercial d'une surface de vente inférieure à 10 000 m² ;
- l'extension d'un magasin de commerce de détail ou d'un ensemble commercial d'une surface de vente inférieure à 10 000 m² après réalisation du projet ;
- l'extension de la surface de vente d'un magasin de commerce de détail ou d'un ensemble commercial ayant déjà atteint le seuil des 10 000 m² ou devant le dépasser par la réalisation du projet, dans la limite d'une seule extension par magasin ou ensemble commercial et sous réserve que l'extension de la surface de vente soit inférieure à 1 000 m².

Pour les projets présentant une surface de vente supérieure à 3 000 m² et inférieure à 10 000 m², la dérogation n'est accordée qu'après avis conforme du représentant de l'Etat.

Un décret en Conseil d'Etat doit venir préciser les modalités d'application des critères de dérogation ainsi que les projets considérés comme engendrant une artificialisation des sols.

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 maquetés par le bureau de la communication

Copyright des photos de la 4^e de couverture : **Gettyimages**

- Décembre 2021 -



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