



# Rapport d'activité 2016

de la



Commission  
Nationale  
d'Aménagement  
Commercial



**Photo de la couverture :**  
Présentation du rapport d'activité 2015 de la CNAC à l'Assemblée Nationale fin 2016

---

## Le mot du Président

---

Depuis la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008, la Commission nationale de l'aménagement commercial (CNAC) examine les projets qui lui sont soumis à l'aune de considérations relevant exclusivement de l'aménagement du territoire, du développement durable et de la protection des consommateurs.

La Commission s'attache à rendre ses décisions, en toute indépendance, au regard des éléments concrets portés à sa connaissance, lors de l'instruction des dossiers réalisée par la Direction générale des entreprises et aussi à l'occasion de l'audition des élus et des parties prenantes.

Ces éléments sont bien sûr appréciés au regard des critères fixés par la législation relative aux autorisations d'aménagement commercial, mais aussi de la jurisprudence des instances juridictionnelles administratives, que le présent rapport détaille s'agissant de ses évolutions les plus significatives.

Dans ce cadre, l'activité de la CNAC est caractérisée par un relatif équilibre entre décisions favorables et défavorables, étayant l'hypothèse d'une certaine maturité de la législation en vigueur. Ainsi, en 2016, les taux d'autorisation ont été de 57 % en nombre et seulement de 40 % en surface de vente. De plus, ces taux d'autorisation sont nettement plus faibles pour les projets de création d'établissements ou d'ensembles commerciaux, que pour les extensions de structures existantes. Les projets de créations de surfaces commerciales ont d'ailleurs été particulièrement suivis par la CNAC puisque la Commission s'est autosaisie, comme la loi « ACTPE » de 2014 le permet, de 22 dossiers représentant chacun une surface de vente de plus de 20 000 m<sup>2</sup>.

Le nombre de recours de tiers a également augmenté en 2016. L'une des explications de ce phénomène réside à l'évidence dans la pérennité de taux d'acceptation particulièrement élevés, au niveau des commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC).

Les constats exposés dans ce rapport confirment donc que la CNAC joue pleinement son rôle de régulateur de l'urbanisme commercial.

La Commission participe aussi à l'émergence d'une économie plus durable et économe en énergie. C'est le cas lors de la réhabilitation d'établissements ou centres commerciaux anciens. C'est aussi le cas pour les nouvelles structures puisque la CNAC doit vérifier que les projets respectent un certain nombre de normes environnementales, comme la loi 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. Dorénavant, les projets commerciaux doivent ainsi comporter, sur leur toiture, des procédés de production d'énergies renouvelables ou bien un système de végétalisation spécifique. De même, la loi plafonne les surfaces de parkings autorisées, qui doivent favoriser la perméabilité des sols et l'infiltration des eaux pluviales.

Pour autant, la CNAC est pleinement consciente des enjeux d'aménagement du territoire, mis en évidence par de récents rapports publics ou par la première conférence nationale des territoires, qui s'est tenue le 17 juillet dernier au Sénat. Le diagnostic posé pour les villes moyennes ou encore, certaines périphéries défavorisées, pousse le Gouvernement à mettre en œuvre une politique dédiée à la revitalisation de ces territoires. Ces enjeux questionnent naturellement l'urbanisme commercial et il est plus que jamais indispensable de concilier le développement des villes et des commerces.

Au regard d'une constante évolution de la procédure d'aménagement commercial vers une politique équilibrée, à laquelle s'ajoute un positionnement très pragmatique de la CNAC, il est sans aucun doute à la fois utile et possible de renforcer le rôle de l'urbanisme commercial au service d'un développement plus durable des territoires. Plusieurs pistes ont été identifiées pour contribuer à cet objectif, comme le rapprochement des modalités de décision entre l'échelon local et national. Il est aussi possible de compléter l'information des membres de la Commission par des données afférentes notamment à la vacance commerciale. La CNAC peut également contribuer à l'émergence d'autres solutions plus structurantes avec l'ensemble des administrations et acteurs de terrain concernés, mais sans perdre de vue l'importante contribution du secteur du commerce à l'économie de notre pays. Dans un contexte de concurrence exacerbée entre modes de distribution, les chefs d'entreprises ont résolument besoin d'agilité et de souplesse, même si une proportion excessive de recours qualifiés de dilatoires vient parfois contrecarrer cet objectif.

La CNAC est consciente de partager, avec les élus, les entreprises et l'Etat, la responsabilité de concilier harmonieusement développement économique, protection des consommateurs, aménagement du territoire et développement durable.

Michel VALDIGUIÉ

---

Le présent rapport retrace l'activité d'une année des commissions départementales et nationale. Il présente la réforme de l'urbanisme commercial pleinement entrée en vigueur en 2015, avec notamment l'instauration du permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale. Il convient aujourd'hui de laisser le temps à cette réforme de se mettre en place, sans à nouveau bouleverser le cadre législatif et réglementaire.

Ce rapport détaille les changements intervenus au sein de la commission nationale et la procédure à suivre telle qu'elle résulte du code de commerce et du règlement intérieur adopté le 16 décembre 2015. Il comporte également une partie sur la « jurisprudence » de la commission, présentant de nombreux exemples d'application par la commission des critères légaux d'appréciation des projets.

---

# Sommaire

---

<b>Le mot du président</b> .....	3
<u>1<sup>ère</sup> partie :</u>	
<b>La procédure devant la CNAC</b> .....	7
<u>2<sup>ème</sup> partie :</u>	
<b>La saisine de la CNAC</b> .....	12
<u>3<sup>ème</sup> partie :</u>	
<b>L'examen des projets par la CNAC</b> .....	16
<u>4<sup>ème</sup> partie :</u>	
<b>Activités des CDAC et de la CNAC en 2016</b> .....	33
<u>Annexes :</u>	
<b>Bilan de l'aménagement commercial</b> .....	48
<b>Carte des décisions CNAC</b> .....	49
<b>Définitions</b> .....	50



---

# 1<sup>ère</sup> partie

## La procédure devant la CNAC

---

La procédure devant la CNAC est régie par le code de commerce<sup>1</sup>. Pour l'application de ces dispositions, la CNAC a adopté son règlement intérieur lors de sa séance du 16 décembre 2015 (Cf. rapport d'activité 2015).

### A. La saisine de la CNAC

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

Les personnes admises à saisir la Commission sont mentionnés 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 affectée par le projet, ou toute association le représentant.

Modifié par la loi ACTPE du 18 juin 2014, cet article restreint quelque peu la liste des personnes autorisées à introduire un recours. L'ancienne rédaction de ce texte admettait le recours de « *toute personne ayant intérêt à agir* », à charge pour la jurisprudence de préciser comment apprécier cet 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. Il doit d'autre part démontrer que le projet est susceptible d'affecter sa propre activité, de façon suffisamment directe.

En 2016, **la commission a déclaré irrecevables 20 recours** 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 m<sup>2</sup> (Cf. supra 2<sup>ème</sup> partie)

- **Le délai de recours**

Le recours doit être exercé dans le délai d'un mois suivant la dernière mesure de publicité faite de la décision ou de l'avis de la commission départementale d'aménagement commercial.

En 2016, la CNAC a été saisie de 2 recours tardifs, déclarés irrecevables.

---

<sup>1</sup> Articles L. 752-17 et suivants ; articles R. 751-1 et suivants.

- **L'obligation de notifier son recours**

La loi ACTPE du 18 juin 2014 a introduit une autre nouveauté bien connue du droit de l'urbanisme : l'obligation pour le requérant, s'il est distinct du demandeur, de notifier son recours à celui-ci dans les 5 jours du dépôt de son recours au secrétariat de la CNAC. A défaut, le recours est irrecevable et doit être rejeté par la CNAC.

En 2016, la CNAC a déclaré irrecevables 4 recours pour défaut d'accomplissement par les requérants de cette formalité prévue à l'article R. 752-32 du code de commerce.

## **B. L'instruction des recours**

La Commission nationale d'aménagement commercial ne dispose pas de services propres. Le secrétariat de la commission « *est assuré par les services du ministre chargé du commerce* »<sup>2</sup>, plus précisément par le bureau de l'aménagement commercial de la Direction Générale des Entreprises<sup>3</sup> (DGE).

L'instruction d'un recours commence par l'examen de sa recevabilité<sup>4</sup>. 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. Bien que la procédure ne soit pas soumise au principe du contradictoire comme devant les juridictions, il est d'usage de transmettre aux pétitionnaires les recours et mémoires afin de susciter de leur part des observations précises en réponse.

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, afin que celles-ci soient prises en compte dans le rapport d'instruction.

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

Le projet ne doit pas être substantiellement modifié car **la CNAC examine le projet qui a été soumis en premier ressort à la commission départementale d'aménagement commerciale.**

La CNAC accepte néanmoins que des projets soient améliorés à la marge, notamment pour prendre en compte les observations émises par la commission départementale. Il n'est pas rare que des porteurs de projets, au cours de l'instruction devant la CNAC, tentent d'améliorer leur projet de diverses façons (végétalisation accrue, perméabilisation de places de stationnement, toitures végétalisées, panneaux photovoltaïques,...).

---

<sup>2</sup> Article R. 751-10 du code de commerce.

<sup>3</sup> Ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique

<sup>4</sup> En 2016 la CNAC a déclaré irrecevables 38 recours



Ces modifications doivent néanmoins faire l'objet d'une formalisation minimale. Il est nécessaire de les exposer dans un document additif et modificatif du dossier remis à la CDAC. Ainsi, elles pourront être prises en compte à la fois par la commission nationale d'une part, et par l'autorité en charge de la délivrance du permis de construire d'autre part.

Un rapport d'instruction est établi par le secrétariat de la CNAC. Il est communiqué aux membres de la commission au plus tard 5 jours avant la séance, avec les pièces essentielles du dossier.

## **C. Le déroulement des séances**

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

- **Les auditions**

Les parties ont le droit d'être auditionnées par la commission pour présenter des observations orales à l'appui de leurs projets ou de leurs recours. Les élus intéressés sont également reçus avec les parties, soit pour défendre les projets, soit pour s'y opposer.

Lorsque la CDAC s'est prononcée favorablement au projet, la commission auditionne séparément les requérants dans un premier temps, puis les porteurs de projets. Lorsque la CDAC s'est prononcée défavorablement au projet, la commission reçoit seulement le pétitionnaire qui a introduit le recours, éventuellement accompagné d'élus soutenant le projet, et dans quelques cas, les élus s'opposant au projet.

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

- **Les avis des ministres**

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

Ces avis sont remis en séance aux membres de la CNAC, qui peuvent en prendre lecture sur les tablettes mises à leur disposition.

A la fin des auditions sur un projet, le commissaire du gouvernement expose oralement son avis, recommandant à la commission de se prononcer favorablement ou défavorablement au projet examiné. Cet avis ne fait pas l'objet d'un document écrit. Le sens de l'avis est mentionné au compte rendu de la séance.

- **Le délibéré**

A l'issue des auditions, et après avoir pris connaissance des avis des ministres et du commissaire du gouvernement, le président ouvre immédiatement le délibéré.

Une discussion a lieu, plus ou moins nourrie en fonction de l'importance des projets. Elle se termine par un tour de table au cours duquel chaque membre indique s'il est favorable ou défavorable au projet soumis à l'examen de la CNAC. Le président vote en dernier et sa voix est prépondérante en cas de partage des voix.

Le délibéré ayant lieu immédiatement après l'audition des parties et du commissaire du gouvernement, les parties n'ont en principe pas la possibilité de produire des notes en délibéré. La commission se réserve toutefois le droit, dans des cas particuliers, de reporter son délibéré à une séance ultérieure, ce que permet l'article 19 du règlement intérieur<sup>5</sup>.

## **D. La communication des avis et décisions**

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

Dès le lendemain de la séance, le sens de la décision ou de l'avis est mis en ligne sur le site internet de la CNAC.

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

La décision ou l'avis, signé par le Président avec la mention des votes favorables ou défavorables, est notifié dans le délai réglementaire<sup>6</sup> d'un mois suivant la séance de la CNAC.

## **E. La dématérialisation croissante de la procédure**

- **L'instruction**

Les échanges entre les parties et le secrétariat de la CNAC 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 qui puisse servir aux échanges.

Les questions posées aux parties au cours de l'instruction le sont dans le cadre d'échange de courriels. Les mémoires et autres documents sont transmis par les parties au secrétariat de la CNAC en version électronique.

- **La séance**

Depuis le 26 mars 2015, les membres de la CNAC ne reçoivent plus de dossier papier. Pour la préparation de la séance, tous les documents sont mis à leur disposition sur une plateforme électronique.

Les convocations aux séances sont adressées par voie électronique aux membres de la CNAC.

---

<sup>5</sup> « A titre exceptionnel, dans le respect du délai de quatre mois et sur proposition du président, la Commission peut décider de reporter sa décision à une prochaine séance ».

<sup>6</sup> Article R. 752-39 du code de commerce.

Les avis de séance sont pareillement adressés sous forme dématérialisée à toutes les parties en droit de présenter, si elles le souhaitent, des observations orales.

- **Communication des avis et décisions**

Un nouveau site internet permet depuis septembre 2016, à toutes les personnes intéressées, de prendre connaissance du sens des avis et décisions, et ce dès le lendemain de la séance de la CNAC.

Les notifications des avis et décisions s'effectuent par voie de lettre recommandée avec accusé de réception. La dématérialisation de cette démarche est à l'étude pour l'avenir.

---

## 2<sup>ème</sup> partie

# La saisine de la CNAC

---

La CNAC peut être saisie par le porteur de projet en cas de refus ou d'avis défavorable de la CDAC. En cas d'autorisation ou d'avis favorable 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 n'a pas été écarté par la Commission pour cause d'irrecevabilité (I), la CNAC examine, dans toutes ses dimensions, le projet d'aménagement commercial. Ce projet doit être présenté à la commission dans sa globalité, avec toutes les pièces et informations composant le dossier de demande d'autorisation (II).

### A. Recevabilité des recours formés devant la CNAC

En 2016, la CNAC a déclaré irrecevables **34 recours** dirigés contre 28 projets<sup>7</sup>, soit 12,3 % de l'ensemble des projets examinés durant l'année. Les motifs d'irrecevabilité sont les suivants.

- **Le défaut d'intérêt à agir**

Les personnes légalement habilitées à saisir la commission nationale d'aménagement commercial sont limitativement énumérées à l'article L. 752-17 du code de commerce :

*« Conformément à l'article L. 425-4 du code de l'urbanisme, le demandeur, le représentant de l'Etat dans le département, tout membre de la commission départementale d'aménagement commercial, tout professionnel dont l'activité, exercée dans les limites de la zone de chalandise définie pour chaque projet, est susceptible d'être affectée par le projet ou toute association les représentant peuvent, dans le délai d'un mois, introduire un recours devant la commission nationale d'aménagement commercial contre l'avis de la commission départementale d'aménagement commercial. »*

**Le défaut d'intérêt à agir est le principal motif d'irrecevabilité des recours présentés à la CNAC.**

Ainsi, 25 recours ont été rejetés pour défaut d'intérêt à agir du requérant, soit qu'il ne justifiait pas d'une activité économique affectée par le projet (5 recours), soit que cette activité était exercée en dehors de la zone de chalandise du projet (20 recours).

- **Le manquement à l'obligation de notifier le recours au pétitionnaire**

Entré en vigueur le 15 février 2015, l'article R. 752-32 du code de commerce fait obligation au requérant, s'il n'est pas le porteur de projet, de communiquer son recours au pétitionnaire dans les cinq jours suivant sa présentation à la commission nationale d'aménagement commercial :

*« A peine d'irrecevabilité de son recours, dans les cinq jours suivant sa présentation à la commission nationale, le requérant, s'il est distinct du demandeur de l'autorisation d'exploitation commerciale, communique son recours à ce dernier soit par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, soit par tout moyen sécurisé. »*

En 2016, la CNAC a rejeté 4 recours pour défaut d'accomplissement de cette formalité.

---

<sup>7</sup> Un projet peut faire l'objet de plusieurs recours.

- **Les autres motifs d'irrecevabilité**

La CNAC a eu à connaître, en 2016, 2 recours tardifs et 3 recours irrecevables pour un autre motif de procédure dont l'un dirigé contre une décision de CDAC autorisant un projet dont il est ressorti après examen qu'il bénéficiait d'une autorisation d'exploitation commerciale toujours en cours de validité<sup>8</sup>.

Enfin, dans deux autres affaires<sup>9</sup>, le juge administratif a sanctionné une société pour requêtes abusives dans le cadre de pratiques systématiques de contestation contentieuse :

*« Il résulte de l'instruction que la présente requête s'inscrit dans le cadre d'une pratique aussi systématique qu'infructueuse de contestation contentieuse de tous les projets d'aménagement commercial que la société B\*\*\* estime être susceptibles de la concurrencer ; dans ces circonstances qui caractérisent une requête abusive au sens des dispositions de l'article R. 741-132 du code de justice administrative, il y a lieu d'infliger une amende de 3 000 € à la société B\*\*\* ».*

**Les requérants doivent également justifier de leur présence dans la zone de chalandise du projet, sans quoi leur recours peut être déclaré irrecevable par la CNAC.**

## **B. Présentation des projets par les pétitionnaires**

La CNAC rappelle aux porteurs de projet qu'ils doivent déposer des dossiers de demande d'autorisation complets, et ce dès le stade de l'examen par la commission départementale d'aménagement commercial.

Déposé auprès de l'autorité en charge du permis de construire, le dossier de demande ne peut être substantiellement modifié devant la CNAC qui doit examiner, en second ressort, un même projet.

- **La présentation de dossiers complets**

La liste des pièces constitutives du dossier du pétitionnaire est désormais codifiée aux articles R. 752-6 et R. 752-7 du code de commerce. Les dossiers doivent donc parvenir complets au secrétariat de la CDAC. Lors de chaque instruction, le secrétariat de la CNAC vérifie la complétude du dossier et invite, le cas échéant, le pétitionnaire à compléter à la marge son dossier. Les lacunes des dossiers portent le plus souvent :

- sur la présentation de l'aménagement et sa description précise<sup>10</sup>, sur la qualité des visuels montrant l'insertion architecturale et paysagère du projet<sup>11</sup>. 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 ;
- sur les garanties de réalisation des aménagements routiers<sup>12</sup> ou de l'amélioration de la desserte par les transports en commun<sup>13</sup>. 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<sup>14</sup>. Cette lacune a motivé en 2016 plusieurs refus ou avis défavorables de la CNAC.
- sur l'absence d'étude de trafic concernant l'évaluation des flux journaliers générés par le projet sur les principaux axes de desserte du site ; une telle étude est nécessaire pour les projets importants<sup>15</sup>.

---

<sup>8</sup> CNAC, 11 octobre 2016, 3078T

<sup>9</sup> CAA Versailles, 29 novembre 2016, n° 16VE01214 et 16VE00090

<sup>10</sup> CNAC, 23 juin 2016, 2992T

<sup>11</sup> CNAC, 6 juillet 2016, 3022T

<sup>12</sup> CNAC, 12 septembre 2016, 3048T

<sup>13</sup> CNAC, 7 juillet 2016, 2960T

<sup>14</sup> CNAC, 6 avril 2016, 2892T

<sup>15</sup> CNAC, 28 avril 2016, 2909T

- Sur l'impact du projet, notamment en matière d'animation de la vie urbaine.

En 2016, la CNAC déplore que certains pétitionnaires se contentent encore d'un dossier minimaliste pour le passage devant la commission départementale, quitte à produire ultérieurement le cas échéant, si le recours devant la CNAC est exercé, de nombreux documents complémentaires (visuels, étude de trafic, délibérations, conventions,...).

Une telle pratique ne saurait perdurer : l'instruction devant la CNAC n'a pas pour objet de redresser des dossiers qui doivent être complets dès le stade de l'examen par la CDAC<sup>16</sup>.

- **La présentation de projets finalisés**

En 2016, la nouvelle réglementation s'est appliquée pleinement. **En sa qualité d'instance de recours, la CNAC doit examiner le même projet que celui sur lequel s'est prononcée la commission départementale, et non un projet différent.**

Certains pétitionnaires, au cours de l'instruction devant la CNAC, font part de modifications qu'ils disent vouloir apporter à leur projet, notamment pour prendre en compte les observations émises en CDAC et les conclusions du rapport de la direction départementale des territoires.

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

Toutefois :

- ces modifications ne doivent pas modifier substantiellement le projet. La CNAC serait dans ce cas dans l'obligation de se prononcer défavorablement, afin que la CDAC puisse se prononcer en premier lieu sur le nouveau projet ;
- ces améliorations apportées au projet doivent faire l'objet d'un minimum de formalisation pour qu'elles puissent être prises en compte par la commission ainsi que par l'autorité en charge de la délivrance du permis de construire. Il est désormais demandé aux porteurs de projets qui apportent de (légères) modifications à leur projet, de les exposer très clairement dans un dossier additif à leur dossier initial. Ce dossier additif doit être adressé au secrétariat de la CNAC en cours d'instruction ainsi que, le cas échéant, les documents produits à l'appui de la demande de modification du permis de construire déposée à l'autorité en charge de son instruction, et ce, préalablement à la séance de la CNAC au cours de laquelle le projet est examiné.

- **Des projets présentés dans leur globalité**

La CNAC doit être mise à même d'apprécier dans leur globalité les projets envisagés sur un même site. Si les porteurs de projet peuvent légalement scinder le projet en plusieurs demandes, c'est à la condition de permettre aux commissions d'aménagement commercial de les examiner ensemble, pour apprécier le projet dans sa globalité.

Cette exigence a été rappelée par le Conseil d'Etat le 25 février 2015<sup>17</sup> :

*« Considérant que l'ensemble commercial objet des trois demandes doit en principe, en vertu des dispositions rappelées ci-dessus, faire l'objet d'une demande d'autorisation unique, comportant l'analyse de l'impact global du projet sur la clientèle et les équipements existant dans la zone d'attraction délimitée au vu de cet ensemble ; qu'il est toutefois loisible à la Commission nationale d'aménagement commercial d'examiner de façon distincte chacune des demandes et de prendre des décisions séparées, dès lors que, ayant analysé ces demandes lors d'une même séance, elle a été en mesure, sur la base des éléments fournis par les services instructeurs, de porter une appréciation globale sur l'ensemble formé par les demandes fractionnées ».*

---

<sup>16</sup> CNAC, 8 décembre 2016, 3121T

<sup>17</sup> CE, 25 février 2015, n° 374181

Ainsi, si le projet global est divisé en plusieurs demandes, celles-ci doivent être présentées ensemble, pour un examen simultané de celles-ci par la commission d'aménagement commercial.

La CNAC a refusé un projet<sup>18</sup>, notamment parce que la demande d'autorisation sur laquelle elle se prononçait était dissociée d'autres demandes portant sur le même projet global mais présentées à quelques semaines d'intervalle :

*« Considérant que le dossier de la présente demande, enregistré le 5 août 2015 au secrétariat de la CDAC de Maine-et-Loire, précisait que ce projet constituait la première phase d'une opération globale qui comprendrait également la création, sur le même site, d'un Retail Park de 19 990 m<sup>2</sup> de surface de vente qui fera l'objet d'une autre demande d'autorisation ; que celle-ci a en effet été enregistrée le 16 novembre 2015 au secrétariat de la CDAC (...) ; qu'à la date de la présente séance, aucun recours n'a été exercé contre cet avis favorable ;*

*Considérant que, bien qu'ayant fait l'objet de deux demandes distinctes, cette opération conduit à la création d'un ensemble commercial d'une surface de vente totale de 21 990 m<sup>2</sup>, seuil qui permet la mise en œuvre des dispositions du V de l'article L. 752-17 du code de commerce ; qu'en application de ces dispositions la Commission nationale a décidé, au cours de la présente séance, de se saisir du projet de Retail Park dans la mesure où elle a été dans l'impossibilité d'évaluer l'impact global de ces projets au regard des critères légaux ».*

Cette position avait été confirmée par la juridiction administrative le 23 septembre 2015<sup>19</sup> :

*« C'est à juste titre que la commission nationale d'aménagement commercial a retenu qu'elle n'avait pas été mise en mesure d'évaluer l'impact global du projet en litige dans toutes ses composantes. »*

Enfin, la CNAC a émis un avis défavorable au projet de demande d'extension de 276 m<sup>2</sup> d'un supermarché ouvert quelques semaines plus tôt sur une surface de vente de 999 m<sup>2</sup>, nécessitant alors de fait un permis de construire classique<sup>20</sup>.

Le juge administratif a retenu la même analyse en considérant qu'une telle demande était entachée d'un vice de procédure :

*« Considérant que le projet ayant donné lieu à la délivrance du permis de construire litigieux au profit de la SNC Lidl a pour objet l'implantation d'un bâtiment destiné à accueillir un supermarché sur le territoire de la commune de Vire-Normandie pour une surface de vente de 999 m<sup>2</sup> ; qu'il ressort des pièces du dossier que ce bâtiment ne présente pas de différence substantielle avec celui qui avait donné lieu à l'avis défavorable du 29 avril 2016 de la Commission nationale d'aménagement commercial pour une surface de vente de 1 420,87 m<sup>2</sup> ; que la commission fait valoir que le permis ainsi déposé n'a en réalité que pour objet de contourner la législation sur l'urbanisme commercial ; que par la suite, et dans les circonstances de l'espèce, elle a un intérêt à agir ; que par suite, son intervention doit être admise ;*

*(...) que le projet autorisé par le permis de construire litigieux étant en réalité similaire à celui qu'elle avait contesté devant la CNAC, le maire de Vire-Normandie a commis une erreur d'appréciation en omettant d'inclure dans la surface de vente une surface non dédiée, ce qui entraîne de fait une surface de vente supérieure à 1 000 m<sup>2</sup>, de sorte que le permis de construire, qui vaut autorisation d'exploitation, relève des dispositions de l'article L. 425-4 du code de l'urbanisme »<sup>21</sup>.*

---

<sup>18</sup> CNAC, 4 février 2016, n° 2837T-2859T

<sup>19</sup> CAA Marseille, 3 novembre 2015, n° 15MA01901

<sup>20</sup> CNAC, 23 mai 2016, 2484T

<sup>21</sup> CAA Nantes, 30 novembre 2016, n° 16NT03293

---

## 3<sup>ème</sup> partie

# L'examen des projets par la CNAC

---

Depuis la loi « LME » du 4 août 2008, 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. La densité d'équipement commercial de la zone de chalandise concernée ainsi que les autres critères économiques ne figure plus au nombre de ces critères<sup>22</sup>.

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 « ACTPE » du 18 juin 2014 (cf. 1<sup>ère</sup> partie) pour une définition plus précise desdits critères et des points à prendre en considération par les commissions d'aménagement commercial.

Cette nouvelle version de l'article L. 752-6 étant entrée en vigueur le 18 décembre 2014, les décisions et avis de la CNAC de 2016 ont été rendus au vu de ce texte. Cependant, les arrêts rendus en 2016 par le Conseil d'Etat et les cours administratives d'appel, cités dans la présente partie, examinaient la légalité de décisions que la CNAC a rendues en application, pour un tiers d'entre elles environ, de l'ancienne version de l'article L. 752-6.

### A. Principes généraux

- **Aménagement commercial et urbanisme**

Malgré une jurisprudence constante, certains requérants tentent encore de mettre en cause la législation française sur l'urbanisme commercial qui, selon eux, seraient 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. »<sup>23</sup>*

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

*« Les requérantes soutiennent que la CNAC ne pouvait légalement autoriser le projet en litige au motif qu'il comporterait la création d'infrastructures dans les bandes des 100 mètres jouxtant une voie expresse, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme. Toutefois, les autorisations d'aménagement commercial et les autorisations délivrées en application du code de l'urbanisme relèvent de législations distinctes et sont régies par des procédures indépendantes. Il suit de là que les requérantes ne sauraient utilement se prévaloir de ce que les terrains d'assiette du projet seraient inconstructibles en application des dispositions de l'article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme. »<sup>24</sup>*

---

<sup>22</sup> CAA Lyon, 9 février 2016, n° 14LY01843

<sup>23</sup> CE, 11 février 2015, n° 370089 ; 3 avril 2015, n° 372435

<sup>24</sup> CE, 2 mars 2015, n° 358179



- **La procédure devant la CNAC**

**En 2016, la CNAC était une instance de régulation considérée comme autorité administrative indépendante<sup>25</sup> et non une juridiction.** Le législateur ne l'a pas dotée de pouvoir de sanction. 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. »<sup>26</sup>*

Toutes les décisions et tous les avis rendus par la CNAC sont motivés en fait et en droit. En 2016, aucun de ces avis et décisions n'a été censuré par manque de considérants par la juridiction administrative. La commission nationale n'est pas tenue à une motivation exhaustive au regard de l'intégralité des critères d'appréciation des projets<sup>27</sup> :

*« 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. »<sup>28</sup>*

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<sup>29</sup>.**

La CNAC n'a pas à justifier, dans son avis ou sa décision, de la régularité de sa composition :

*« Il ne résulte d'aucune disposition législative ou réglementaire ni d'aucun principe que les décisions de la CNAC doivent comporter des mentions attestant de la régularité de sa composition. Il suit de là que le moyen tiré de ce que la CNAC aurait été irrégulièrement composée lors de sa séance du 1<sup>er</sup> février 2012, qui n'est au demeurant pas assorti des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé, doit être écarté. »<sup>30</sup>*

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

### **1. La compatibilité avec le SCoT ou le PLUI**

#### Code de commerce, article L. 752-6

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

<sup>25</sup> Depuis la loi n° 2017-55 du 21 janvier 2017 **portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes (1), la Commission nationale d'aménagement commercial n'est plus au nombre de ces autorités.**

<sup>26</sup> CE, 17 avril 2015, n° 374325

<sup>27</sup> CAA Nantes, 7 juin 2016, n° 15NT00708

<sup>28</sup> CE, 11 février 2015, n° 370329

<sup>29</sup> CAA Nancy, 10 mars 2016, n° 15NC01646

<sup>30</sup> CE, 2 mars 2015, n° 358179

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

*« Les autorisations délivrées en application du code de l'urbanisme et en application du code de commerce relèvent de législations distinctes et sont régies par des procédures indépendantes ».*<sup>31</sup>

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.

#### **Il s'agit d'un contrôle de la compatibilité et non de la conformité :**

*« 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 »*<sup>32</sup>.

S'il n'est pas rare que la CNAC juge des projets incompatibles avec un SCoT applicable<sup>33</sup>, la commission fait néanmoins une lecture assez souple de ces documents de planification qui ne doivent pas, par des dispositions trop prescriptives, faire obstacle de manière excessive à la liberté d'installation. Ces documents de planification comportent de nombreuses orientations et objectifs auxquels les projets ne peuvent pas toujours répondre dans leur intégralité.

Le Conseil d'Etat a confirmé que les projets peuvent ne pas satisfaire à toutes les orientations et objectifs des SCoT et que c'est une compatibilité d'ensemble qui est recherchée :

*« Considérant que les requérants soutiennent que le projet autorisé serait incompatible avec le schéma de cohérence territoriale de l'agglomération lyonnaise dans la mesure où son document d'orientations générales (DOG) fixe notamment comme objectif de " veiller à une meilleure insertion urbaine (...), rechercher une proximité urbaine et plus de mixité fonctionnelle " et précise à ce titre que " la localisation des pôles commerciaux dans des zones d'activités, surtout lorsqu'elles sont éloignées des tissus urbains et des centres, ne doit, en règle générale, pas être autorisée " ; qu'il ressort toutefois des pièces du dossier que si le projet en cause est éloigné de près de 2 km du centre-bourg de T\*\*\*, commune qui n'est pas identifiée comme un pôle à développer, il est installé dans une zone urbanisée, présente une taille modeste à l'échelle de l'agglomération lyonnaise et répond, par ailleurs, à d'autres objectifs fixés par le DOG, notamment en termes de réhabilitation de friches ; que, par suite, le moyen tiré de ce que le projet serait incompatible avec le schéma de cohérence territoriale de l'agglomération lyonnaise doit être écarté. »*<sup>34</sup>

La Cour de Douai a confirmé cette appréciation :

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

<sup>31</sup> CAA Marseille, 17 juin 2016, n° 15MA03070

<sup>32</sup> CAA Bordeaux, 28 avril 2016, n° 14BX02261

<sup>33</sup> CNAC, 8 décembre 2016, 3128D

<sup>34</sup> CE, 26 janvier 2015, n° 370329

énonciations des schémas de cohérence territoriale mais d'apprécier la compatibilité de ces projets avec les orientations générales et les objectifs qu'ils définissent. »<sup>35</sup>

## 2. Les considérations d'aménagement du territoire

### Code de commerce, article L. 752-6

La commission départementale d'aménagement commercial prend en considération :

#### **1° En matière d'aménagement du territoire :**

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

#### • Localisation et intégration urbaine

**La CNAC attache une grande importance à la bonne intégration urbaine des projets de création de magasins ou d'ensembles commerciaux.** L'implantation en continuité du tissu urbain, la proximité de l'habitat, la bonne accessibilité par tous les modes de transport sont les principaux points de contrôle de la commission au titre de l'aménagement du territoire.

A titre d'exemple, la CNAC s'est prononcée défavorablement sur les 4 projets suivants :

- la création d'un ensemble commercial de 19 400 m<sup>2</sup> de surface de vente auquel s'ajouteront divers restaurants, services et autres salles de sport, générant une importante consommation d'espace (plus de 95 000 m<sup>2</sup>) et un étalement urbain, au détriment d'espaces encore naturels ou agricoles, qui plus est dans une ZNIEFF de type 2, en périphérie, à 2,8 km/8 minutes en voiture du centre-ville et avec des risques de saturation sur les axes routiers du secteur tandis que la desserte par les modes doux est insuffisante<sup>36</sup> ;
- la création d'un ensemble commercial de 15 343 m<sup>2</sup> de surface de vente par création de 12 cellules commerciales de secteur non alimentaire, situé à 2,5 km du centre-ville le plus proche et à 2 km des premières habitations<sup>37</sup> ;
- la création d'un magasin de bricolage d'une surface de vente de 6 439 m<sup>2</sup>, dans une zone peu urbanisée, éloignée des centres-villes et des zones d'habitations, qui ne participera pas à l'animation de la vie urbaine et contribuera à l'augmentation du trafic routier<sup>38</sup> ;
- la création d'un ensemble commercial de 4 494 m<sup>2</sup> de surface de vente en dehors de tout tissu urbanisé, à plus d'un km du centre-ville notamment, et en bordure de la route nationale très fréquentée et accidentogène<sup>39</sup>.

L'implantation dans une **zone d'aménagement concertée** (ZAC) semble constituer une présomption de bonne intégration urbaine.

La Cour de Bordeaux a annulé une décision de la CNAC, considérant que le projet « *est situé dans la zone Uec du plan local d'urbanisme d'O\*\*\*, laquelle est destinée à l'accueil d'activités économiques, commerciales et de loisirs, et est inséré dans une zone d'aménagement commercial. Dès lors, en retenant que le projet favoriserait l'étalement urbain et entraînerait une consommation excessive de foncier, la Commission nationale d'aménagement commercial a commis une erreur d'appréciation.* »<sup>40</sup>

La Cour de Paris a, de même, considéré que si la CNAC a estimé qu'un projet litigieux, situé en bordure Est d'une ZAC, ne s'inscrivait pas en continuité du tissu urbanisé et qu'il allait entraîner une importante consommation de foncier dans un espace encore naturel, il ressort que le terrain d'assiette de ce projet, contigu à celui sur lequel la même commission a autorisé en 2013, la construction d'un supermarché,

<sup>35</sup> CAA Douai, 4 février 2016, n° 15DA00010

<sup>36</sup> CNAC, 12 mai 2016, 2926D

<sup>37</sup> CNAC, 27 octobre 2016, 3093T

<sup>38</sup> CNAC, 7 juillet 2016, 3007T

<sup>39</sup> CNAC, 28 avril 2016, 2918T

<sup>40</sup> CAA Bordeaux, 28 avril 2016, n° 14BX01738

« est actuellement en friche et dans le périmètre d'une zone d'activités à vocation commerciale, artisanale et industrielle en plein développement même si elle n'est pas encore totalement bâtie ». <sup>41</sup>

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

La CNAC a ainsi autorisé :

- un projet d'extension de 1 850 m<sup>2</sup> d'un ensemble commercial dans une zone réservée aux activités commerciales, sur un terrain déjà imperméabilisé, en remplacement de locaux disparates et de matériaux entreposés<sup>42</sup> ;
- un projet de création d'un hypermarché de 2 980 m<sup>2</sup>, considérant « que le projet en litige, qui est situé à environ 600 mètres du centre-ville de la commune de S\*\*\*, participe à une gestion équilibrée et économe de l'espace dès lors qu'il a vocation à s'implanter sur l'ancienne friche d'une entreprise de vente de véhicules d'occasion »<sup>43</sup> ;
- un projet de création d'un ensemble commercial de 3 565 m<sup>2</sup> et d'un drive, « dont il ressort du dossier d'instruction de la demande que le président de la société D\*\*\* a fait une proposition de rachat, qui, si elle n'était pas acceptée, conduirait la société à maintenir une offre commerciale sur le site en créant un magasin de bricolage. »<sup>44</sup>

Pour un projet de création d'un drive, la Cour de Marseille a confirmé l'avis favorable de la CNAC en considérant que « le projet en litige, situé au sein de la zone d'activité du P\*\*\*, doit permettre de résorber une friche commerciale existante en réutilisant un bâtiment anciennement affecté à un commerce de meubles ; qu'il est de nature à compléter l'offre dans la zone, qui ne comporte pas de point de retrait d'achats de ce type ». <sup>45</sup>

La Cour de Douai a infirmé une décision de la CNAC en « considérant que le projet, destiné à réhabiliter une friche de type industriel et commercial, comportant des bâtiments auparavant affectés à un garage et une entreprise de revêtements et peintures, est situé en sortie d'agglomération (...) que, par suite, et en dépit des avis négatifs des ministres concernés, il n'apparaît pas que la création du projet nuira à l'animation de la vie urbaine et rurale du fait de la localisation du projet, de son manque d'intégration urbaine ou de sa taille ; que le projet tend également à rapprocher l'offre commerciale de lieux de vie ». <sup>46</sup>

Parfois, le pétitionnaire exploite déjà un magasin qu'il souhaite fermer et remplacer par un magasin plus moderne, sur un site différent. **La CNAC est attentive au sort réservé au bâtiment quitté par le porteur de projet, qui ne doit pas devenir une friche.** Aussi, à titre d'exemple, a-t-elle émis un avis défavorable pour la création d'un ensemble commercial de 13 322 m<sup>2</sup> de surface de vente en considérant notamment que le projet « ne s'inscrit dans aucune démarche de partenariat avec les commerces de centre-ville ou même des associations locales ; qu'en revanche, il emportera des « relocalisations », c'est-à-dire que des enseignes déjà présentes dans le bassin de vie déménageront sur le nouveau site en délaissant des locaux appelés ainsi à devenir des friches commerciales ». <sup>47</sup>

Elle s'est également prononcée défavorablement concernant le projet de création d'un pôle commercial d'une surface de vente de 79 900 m<sup>2</sup> au sein d'une ZAC, entraînant le transfert des équipements existants, situés au sein du pôle, en face du site d'implantation du projet, considérant « qu'il apparaît néanmoins que la réalisation de cette opération dans les délais annoncés par le pétitionnaire ne semble pas assurée en raison de désaccords avec certains bailleurs de cet ensemble commercial ; qu'en l'état actuel, le risque d'apparition de friches commerciales sur le site n'est pas à écarter. » <sup>48</sup>

---

<sup>41</sup> CAA Paris, 11 février 2016, n° 14PA03630

<sup>42</sup> CNAC, 11 octobre 2016, 3079T

<sup>43</sup> CAA Douai, 22 décembre 2016, n° 15DA00063

<sup>44</sup> CAA Nancy, 3 novembre 2016, n° 16NC00062

<sup>45</sup> CAA Marseille, 20 décembre 2016, n° 15MA04760

<sup>46</sup> CAA Douai, 4 mai 2016, n° 15DA00994

<sup>47</sup> CNAC, 11 octobre 2016, 3081D

<sup>48</sup> CNAC, 2875T

Le Conseil d'Etat a validé cette démarche :

*« Le projet litigieux est susceptible de provoquer l'apparition de friches commerciales et de nuire ainsi à l'animation de la vie urbaine des communes de la zone de chalandise ».*<sup>49</sup>

La Cour de Paris a ainsi annulé une décision de refus de la CNAC dès lors que le projet était situé dans une ZAC et résorbait une friche : *« si la CNAC a estimé que le projet litigieux, situé en bordure Est de la zone d'aménagement concerté [...], ne s'inscrivait pas en continuité du tissu urbanisé et qu'il allait entraîner une importante consommation de foncier dans un espace encore naturel, il ressort des pièces du dossier que le terrain d'assiette du projet, contigu à celui sur lequel la même commission a autorisé, le 26 février 2013, la construction d'un Intermarché de 3 521 m<sup>2</sup> de surface de vente, est actuellement en friche et dans le périmètre d'une zone d'activité à vocation commerciale, artisanale et industrielle en plein développement même si elle n'est pas encore totalement bâtie ».*<sup>50</sup>

- **Consommation économe de l'espace**

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

La Commission a refusé :

- un projet d'extension de 9 850 m<sup>2</sup> d'un village de marques de 29 415 m<sup>2</sup> de surface de vente : le projet prendra place sur une friche naturelle de 20 315 m<sup>2</sup> et engendrera donc une imperméabilisation supplémentaire du site<sup>51</sup> ;
- un projet de création d'un ensemble commercial de 21 690 m<sup>2</sup> composé d'environ 100 à 150 boutiques sur un terrain naturel totalement détaché du tissu aggloméré, à 2,5 km du centre-ville et à proximité immédiate d'un échangeur automobile, la réalisation de cette opération entraînant un étalement urbain significatif absorbant une superficie importante d'espaces (plus de 21 000 m<sup>2</sup>) et renforçant le mitage du paysage agricole.<sup>52</sup>

La Cour de Marseille a confirmé un refus de la CNAC opposé à un projet de création d'un ensemble commercial dont la réalisation, *« compte tenu de sa taille de plus de 21 000 m<sup>2</sup> de surface de vente et de son emprise sur des terrains agricoles, aurait provoqué une importante consommation d'espaces naturels et une forte imperméabilisation des sols, alors même que la société pétitionnaire a prévu un parking en silo »*<sup>53</sup>.

La Cour de Bordeaux a confirmé le refus de la CNAC d'un projet de création d'un ensemble commercial de 6 571 m<sup>2</sup> de surface de vente, *« prévu sur un terrain agricole distant de 1,3 km du centre-ville et sans lien avec une zone urbanisée. En outre, le projet entraîne une consommation excessive de l'espace au regard de la superficie du terrain d'assiette, qui est de 50 000 m<sup>2</sup>, et de la surface de vente créée, qui est de 6 571 m<sup>2</sup>. Ce projet contribuera ainsi au mitage du paysage agricole et à l'étalement urbain ».*<sup>54</sup>

La Cour de Marseille a également suivi la CNAC dans son appréciation d'un projet qui, *« situé en dehors de tout tissu urbain, absorbera une superficie importante et renforcera le mitage du paysage agricole dans un secteur caractérisé par la présence du vignoble [...], tout en entraînant l'imperméabilisation d'une superficie importante de terres agricoles ; que les circonstances que le projet aura pour effet de dynamiser le territoire concerné et que les espaces seraient utilisés de façon rationnelle sont insuffisantes pour conduire à estimer que le projet, qui s'implantera au sein d'une région viticole, sur une surface supérieure à 103 000 m<sup>2</sup>, ne porterait pas atteinte aux objectifs légaux tenant, d'une part, à la localisation du projet et à son intégration urbaine, et, d'autre part, à la consommation économe de l'espace. »*<sup>55</sup>

---

<sup>49</sup> CE, 17 avril 2015, n° 374325

<sup>50</sup> CAA Paris, 11 février 2016, n° 14PA03630

<sup>51</sup> CNAC, 11 octobre 2016, 3062T

<sup>52</sup> CNAC, 4 février 2016, 1812DR

<sup>53</sup> CAA Marseille, 11 mars 2016, n° 15MA03477

<sup>54</sup> CAA Bordeaux, 17 novembre 2016, n° 14BX02580

<sup>55</sup> CAA Marseille, 4 octobre 2016, n° 15MA04170

Les parcs de stationnement de plain-pied, alors que la nature du terrain d'assiette permet la réalisation d'ouvrages enterrés<sup>56</sup> ou en structure, ne participent pas à une consommation économe de l'espace, surtout lorsque les projets développent une surface de vente importante : « *Considérant que le projet prévoit l'aménagement d'un parc de stationnement de plain-pied sur 75 030 m<sup>2</sup> d'emprise au sol qui proposera au total 3 271 places ; que le dossier transmis par le pétitionnaire ne prévoit aucune mesure de nature à réduire l'imperméabilisation des sols, ni l'aménagement en sous-sol de places de stationnement ; que pourtant, le [DAC du SCoT recommande que] « les nouveaux développements commerciaux au sein de la ZACOM (...) notamment lors de la deuxième phase du projet, veillent à intégrer une partie du stationnement en sous-sol afin de limiter l'impact visuel du projet » ; que le parc de stationnement ainsi aménagé entraînera une consommation excessive d'espace ».*<sup>57</sup>

La CNAC a réservé un avis favorable à la seconde version d'un projet sur lequel le parc de stationnement passera de 597 places, de plain-pied, à 878 places (dont 150 réservées au personnel) réparties sur les 3 niveaux d'un parking en silo. Ainsi, avec 281 places supplémentaires, le parking augmentera sa capacité de 47% (contre 95% précédemment).<sup>58</sup>

La Cour de Nantes a confirmé le refus opposé à un projet de création « *d'une surface de vente de 4 750 m<sup>2</sup>, qui comprend un parc de stationnement en surface de 8 900 m<sup>2</sup>, comportant 325 emplacements, sur une parcelle de 42 646 m<sup>2</sup> qu'il occupe entièrement, destinée initialement à accueillir un projet plus vaste présenté par la société requérante et refusé, en 2011, par la Commission nationale, entraîne une importante consommation du foncier dont la société I\*\*\* ne justifie pas la nécessité et aura pour conséquence une forte imperméabilisation des sols, alors, au surplus, qu'il ne ressort pas des pièces du dossier qu'il comporte des mesures de compensation suffisantes notamment en matière paysagère et n'est pas contesté qu'il aurait pu être procédé à une mise en commun des emplacements de stationnement avec d'autres surfaces commerciales voisines.* »<sup>59</sup>

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

La CNAC veille à ce que les projets ne portent pas un préjudice manifeste à la vitalité commerciale des centres-villes.

A titre d'exemple, la Commission a refusé :

- un projet d'extension de 6 382 m<sup>2</sup> d'un ensemble commercial se traduisant par une augmentation de 103% de sa surface de vente, « *que cette augmentation contribuera à renforcer un pôle commercial périphérique au détriment de l'animation du centre-ville de B\*\*\* alors que cette commune a bénéficié de subventions au titre du FISAC* »<sup>60</sup> ;
- un projet d'extension de 3 900 m<sup>2</sup> de la surface de vente de la galerie marchande d'un hypermarché de 13 985 m<sup>2</sup> pour la porter de 1 984 m<sup>2</sup> à 5 884 m<sup>2</sup>, considérant que « *que, si forte de plus de 32 000 m<sup>2</sup> de surface de vente, la zone de A\*\*\* ne parvient pas à limiter l'évasion commerciale vers l'agglomération rémoise, et ses plus de 150 000 m<sup>2</sup> de surface de vente, elle ne devrait pas davantage y parvenir avec 3 900 m<sup>2</sup> supplémentaires, lesquels sont en revanche suffisants pour détourner les consommateurs des centres villes ardennais.* »<sup>61</sup>

La Cour de Nancy a confirmé l'autorisation accordée au projet d'extension d'un ensemble commercial, considérant que ce dernier ne sera pas « *de nature à détourner la clientèle des petites et moyennes surfaces d'alimentation de l'agglomération de P\*\*\*, dès lors que la majorité de l'extension du centre commercial porte sur des commerces non alimentaires et que la restructuration de la surface de vente de produits alimentaires de l'hypermarché de la société H\*\*\* est de nature à attirer une clientèle différente de celle des centres-villes.* »<sup>62</sup>

De même, la Cour de Marseille a confirmé l'autorisation accordée au projet de création d'un ensemble commercial de 61 521 m<sup>2</sup> de surface de vente, considérant que ce projet « *n'est pas de nature à favoriser*

<sup>56</sup> CAA Marseille, 28 juin 2016, n° 15MA03999

<sup>57</sup> CNAC, 12 mai 2016, 2875T

<sup>58</sup> CNAC, 22 décembre 2016, 3144T

<sup>59</sup> CAA Nantes, 21 juin 2016, n° 14NT02441

<sup>60</sup> CNAC, 28 avril 2016, 2908T

<sup>61</sup> CNAC, 29 septembre 2016, 2609DR

<sup>62</sup> CAA Nancy, 24 novembre 2016, n° 15NC02341



*l'étalement urbain mais est susceptible de participer à l'animation de la vie urbaine de l'agglomération montpelliéraine, alors que la population de la zone de chalandise a augmenté de près de 20 % entre 1999 et 2012. »<sup>63</sup>*

La Cour de Nantes a confirmé le refus opposé à un projet de création « *d'un ensemble commercial de 4 700 m<sup>2</sup> de surface de vente, dont il ressort après instruction qu'il est situé dans une zone d'aménagement concerté, à vocation commerciale, à 1,8 km du centre-ville de V\*\*\* et à proximité de B\*\*\*, qui accueille un centre commercial de 16 700 m<sup>2</sup>, de surface de vente, comprenant une galerie marchande de 4 500 m<sup>2</sup>, ainsi que plusieurs enseignes spécialisées dans l'équipement de la personne et de la maison représentant 96 000 m<sup>2</sup> environ de surface de plancher ; que, compte tenu de sa localisation, de ses conditions de desserte ainsi que de la nature des activités commerciales envisagées, ce projet, qui ne peut pas être regardé comme une extension « très limitée » du centre commercial existant, est susceptible de drainer une partie de la population hors du centre-ville des communes de B\*\*\*, de V\*\*\* et de S\*\*\*, notamment, dans lequel les commerces exercent, en grande partie, leurs activités dans des secteurs comparables et de compromettre, ainsi, l'animation de la vie urbaine, comme l'ont d'ailleurs relevé les ministres dont les avis recueillis étaient défavorables ; qu'il n'est pas établi qu'il permettrait de réduire l'évasion des consommateurs locaux vers des centres commerciaux plus éloignés. »<sup>64</sup>*

**Le taux de vacance commerciale reste l'indicateur le plus pertinent pour évaluer l'impact des projets.** La mission conjointe de l'Inspection générale des finances et du Conseil général de l'environnement et du développement durable, relative à la revitalisation commerciale des centres- villes, avait formulé<sup>65</sup> 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). Elle préconisait à ce titre l'installation d'un observatoire de la vacance commerciale auprès de la commission de concertation du commerce et d'orienter dans un premier temps son champ d'analyse sur l'évolution de l'activité commerciale en centre-ville, avec notamment le concours de la DGE, de la DGFIP, de l'INSEE, des réseaux consulaires et des partenaires privés.

La CNAC a ainsi refusé un projet au motif qu'il « *risque de porter atteinte aux commerces de centre-ville des communes de la zone de chalandise alors que le taux de vacance commerciale est déjà important dans les communes proches et les pôles commerciaux environnants avec 14% de vacance commerciale recensés à S\*\*\*, 19% à C\*\*\* et 15% à F\*\*\* ».*<sup>66</sup>

La juridiction administrative a confirmé plusieurs refus d'autorisation, concernant notamment les projets suivants :

- la création d'un ensemble commercial de 56 893 m<sup>2</sup> ; le juge a considéré que la « *Commission a pu relever à juste titre que la situation des commerces du centre-ville de B\*\*\* avait justifié l'allocation de fonds publics, sous forme de subventions du FISAC, et qu'une nouvelle demande de subvention est à l'étude, une telle circonstance étant de nature à démontrer qu'il existe une situation de fragilité des commerces de centre-ville, alors que la délivrance récente de diverses autorisations pour des grandes surfaces dans la zone de chalandise ne démontre pas que la situation de ces commerces de centre-ville aurait été améliorée ou même consolidée, et qu'il n'est pas contesté que 14 magasins d'équipement de la personne ont fermé dans le centre de B\*\*\* dans les années récentes »*<sup>67</sup> ;
- la création d'un ensemble commercial de 1 529 m<sup>2</sup> à B\*\*\*, refus confirmé par le juge administratif au motif notamment que cette commune rurale a conduit une opération du FISAC de « *restructuration du centre-bourg et de redynamisation du commerce de proximité en collaboration directe avec les commerçants qui y sont installés auxquels le projet est susceptible de nuire »*<sup>68</sup> ;

<sup>63</sup> CAA Marseille, 28 juin 2016, n° 15MA03999

<sup>64</sup> CAA Nantes, 21 juin 2016, n° 14NT02441

<sup>65</sup> Rapport « La revitalisation commerciale des centres-villes », Inspection des finances et Conseil général de l'environnement et du développement durable, juillet 2016.

<sup>66</sup> CNAC, 27 octobre 2016, 3080T

<sup>67</sup> CAA Bordeaux, 7 avril 2016, n° 15BX00371

<sup>68</sup> CAA Bordeaux, 12 juillet 2016, n° 14BX02762

- un projet « *situé en entrée de ville de P\*\*\* et en dehors de la zone urbanisée ; qu'eu égard à la nature, à la taille et au nombre des cellules commerciales non alimentaires en cause, ce projet est susceptible de créer une forte concurrence vis-à-vis des commerces existants en centre-ville, en perte d'attractivité, et fait porter une menace de délocalisation de ces commerces vers la périphérie, pouvant ainsi accentuer le phénomène de friches commerciales d'ores et déjà constaté par la chambre de commerce et d'industrie du M\*\*\** »<sup>69</sup> ;
- la création d'un ensemble commercial de 11 500 m<sup>2</sup> au motif que la commune d'implantation « *compte de nombreux commerces traditionnels que, eu égard à son importance, il risquerait de fragiliser, ainsi qu'en témoigne la circonstance, relevée à juste titre par la commission nationale, que cette commune a bénéficié, en 2011, d'une première tranche de subvention d'un montant supérieur à 400 000 euros du fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC), susceptible d'être prolongée par l'octroi d'une seconde tranche en cours d'instruction à la date de la décision en litige.* »<sup>70</sup>

Dans certains cas, contrairement à ce qu'avait estimé la CNAC, le juge administratif a considéré que les projets présentés ne portaient pas atteinte au commerce de centre-ville.

Peuvent être cités :

- un projet d'extension d'ensemble commercial de 12 377 m<sup>2</sup> de surface de vente, « *considérant toutefois que l'attribution de fonds du FISAC à deux communes de la zone de chalandise du projet ne permet pas à elle seule de démontrer que le projet en litige serait de nature à avoir des conséquences néfastes sur l'animation de la vie locale* »<sup>71</sup> ;
- la création d'un ensemble commercial de 2 775 m<sup>2</sup>, considérant que « *cet ensemble ne sera pas susceptible de nuire aux cinquante commerces diversifiés recensés à C\*\*\*, et par suite de porter atteinte à l'animation de cette ville, ni de porter préjudice aux quatre commerces spécialisés implantés à S\*\*\*, permettant au demeurant de limiter l'évasion commerciale constatée vers la ville de F\*\*\* et l'agglomération de C\*\*\** ».<sup>72</sup>

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.

La CNAC s'est autosaisie et a émis un avis favorable à « *la création d'un ensemble commercial à 5 kilomètres au sud-est du centre-ville de H\*\*\* dans la zone de T\*\*\* ayant vocation à renforcer l'attractivité de la zone de T\*\*\*, articulée autour d'un hypermarché, devenue vieillissante ; que cette réalisation contribuera à renforcer et à dynamiser l'offre commerciale existante et participera au rééquilibrage commercial de l'agglomération de H* ».<sup>73</sup>

La Cour de Nancy a également confirmé l'avis favorable réservé à la « *création d'une surface commerciale spécialisée, située dans une zone commerciale existante et urbanisée, ayant pour objectif d'offrir une offre plus diversifiée aux consommateurs afin de leur permettre de diminuer leurs déplacements et de compléter l'offre commerciale de l'agglomération de C\*\*\* par un magasin de bricolage de format intermédiaire dans un secteur géographique où cette activité est peu représentée. Il ne ressort pas des pièces du dossier que le projet pourrait avoir un impact négatif sur les commerces du centre-ville de H\*\*\* qui, selon le rapport présenté devant la Commission nationale d'aménagement commercial, ne comporte pas de commerce de cette nature, ni qu'il méconnaît l'objectif d'animation de la vie urbaine.* »<sup>74</sup>

La Cour de Nantes a de même confirmé la création d'un ensemble commercial de 49 190 m<sup>2</sup> à 5 kilomètres de C\*\*\*, et limitrophe d'une ZAC qui comprend la réalisation de 1 800 logements environ, l'aménagement d'équipements publics, et l'implantation d'activités tertiaires, considérant « *que le projet contribuera à rééquilibrer l'offre commerciale dans le sud de l'agglomération de C\*\*\* ; qu'il concourra, également, à renforcer le potentiel commercial de la ville de C\*\*\* au niveau régional et à limiter les déplacements de la clientèle vers les équipements de même nature présents à R\*\*\* et à R\*\*\** ».<sup>75</sup>

<sup>69</sup> CAA Nantes, 7 juin 2016, n° 14NT02525

<sup>70</sup> CAA Marseille, 11 mars 2016, n° 15MA02770

<sup>71</sup> CAA Lyon, 31 mai 2016, n° 15LY01184

<sup>72</sup> CAA Nantes, 11 mai 2016, n° 15NT00053

<sup>73</sup> CNAC, 7 juillet 2016, 2907AS

<sup>74</sup> CAA Nancy, 6 octobre 2016, n° 15NC02015, 15NC02015, 15NC02017

<sup>75</sup> CAA Nantes, 24 mai 2016, n° 15NT00133, 15NT00149, 15NT00210



La Cour de Marseille a confirmé la création d'un magasin d'articles de sports de 5 250 m<sup>2</sup>, considérant « *qu'il contribuera à rééquilibrer l'offre commerciale dans le nord de l'agglomération de M\*\*\* ; qu'il concourra, également, à renforcer le potentiel commercial de l'agglomération de M\*\*\* au niveau régional ; qu'il n'est pas établi par les études versées au dossier que, compte tenu de ce qu'il est susceptible d'attirer une clientèle nouvelle, de ce qu'il est implanté à proximité d'une zone d'habitat et de ce qu'il intègre un pôle de commerces et de services, il ne contribuerait pas à l'animation de la vie urbaine, ni qu'il serait de nature à porter atteinte à l'activité des commerces du centre-ville de S\*\*\** ». <sup>76</sup>

Si la densité commerciale n'est plus un critère d'appréciation des projets, les commissions d'aménagement commercial peuvent constater l'insuffisance de l'offre sur un territoire pour considérer que le projet complète l'offre commerciale existante et participe au confort d'achat des consommateurs.

Ainsi, la CNAC a réservé un avis favorable au projet de création d'une jardinerie de 5 969 m<sup>2</sup> de surface de vente à G\*\*\*, considérant que « *la réalisation du projet apportera aux consommateurs locaux une offre en produits de jardinerie diversifiée et complète, en adéquation avec leurs attentes, sans pour autant nuire aux commerces du centre-ville de V\*\*\* qui ne proposent pas d'offre similaire ; que cette nouvelle implantation contribuera également à rééquilibrer l'offre commerciale de l'aire urbaine v\*\*\* au profit des communes a\*\*\* et permettra de limiter les déplacements motorisés de la clientèle de la rive droite vers la rive gauche du Rhône* ». <sup>77</sup>

Elle a également approuvé le projet d'extension de 1 605 à 2 325 m<sup>2</sup> d'un supermarché, considérant que « *le projet vise à conforter une offre de proximité dans un territoire dépourvu de commerces de centre-ville* ». <sup>78</sup>

**L'atteinte d'un projet à l'animation de la vie urbaine doit être suffisamment caractérisée pour justifier le refus d'un projet.** Ainsi, la Cour de Bordeaux a confirmé l'autorisation de la CNAC d'étendre de 5 673 m<sup>2</sup> un ensemble commercial d'une surface de vente de 13 706 m<sup>2</sup>, considérant que « *le projet consiste à rénover un centre commercial existant depuis près de quarante ans, afin de l'adapter aux évolutions des attentes des consommateurs et de l'environnement concurrentiel et qu'il contribuera à l'animation de la vie urbaine en améliorant l'offre commerciale existante. Par ailleurs, le risque d'atteinte aux commerces de proximité du centre-ville de l'agglomération p\*\*\* n'est pas établi, alors que le pétitionnaire indique que 29 nouvelles enseignes inexistantes dans l'agglomération p\*\*\*, dont les besoins en surface sont incompatibles avec une implantation en centre-ville, sont susceptibles de s'installer dans les boutiques à créer. La modernisation du centre commercial existant participera ainsi à l'animation de la vie urbaine, laquelle ne se limite pas aux centres villes, et par suite à l'objectif d'aménagement du territoire* ». <sup>79</sup>

**Enfin la CNAC sera encline à réserver un avis défavorable aux dossiers ne permettant pas de mesurer les effets du projet sur l'animation de la vie urbaine.** Elle a ainsi refusé un projet d'implantation dans une zone commerciale de trente boutiques à l'activité commerciale non précisément définie par le demandeur au motif qu'elle ne pouvait évaluer les risques de porter atteinte à l'animation de la vie urbaine des centres-villes alentours. <sup>80</sup>

- **Accessibilité**

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

La CNAC examine l'effet du projet sur les flux de transport. La Cour de Nancy a confirmé son analyse sur un projet d'extension d'un ensemble commercial, considérant « *qu'en attirant la clientèle de l'ouest de l'agglomération qui se rendait auparavant dans les zones commerciales situées au nord et à l'est de l'agglomération et en permettant aux personnes de sa zone de chalandise qui travaillent à P\*\*\* de faire*

<sup>76</sup> CAA Marseille, 7 juillet 2016, n° 15MA02921, 15MA03218

<sup>77</sup> CNAC, 7 juillet 2016, 2995D

<sup>78</sup> CNAC, 22 décembre 2016, 3130T

<sup>79</sup> CAA Bordeaux, 22 février 2016, n° 14BX01017

<sup>80</sup> CNAC, 21 janvier 2016, 2842T-2846T

*leurs achats à l'occasion de leurs déplacements jusqu'à leur domicile, le projet aura pour conséquence d'équilibrer la circulation routière dans l'agglomération et de limiter l'accroissement du trafic automobile sur la RD 72. Par suite, la commission nationale d'aménagement commercial n'a pas fait une inexacte application du 1° de l'article L. 752-6 du code de commerce en ce qui concerne l'impact du projet contesté sur les flux de transports. »<sup>81</sup>*

La Cour de Bordeaux a considéré, concernant la création d'un giratoire dont le financement n'était pas certain, qu'« *en outre, cet aménagement ne permet pas de résoudre les difficultés déjà existantes d'insertion des véhicules. (...) Or aucune solution n'a été prévue pour fluidifier le trafic dans ces axes environnants alors que le projet doit conduire à un afflux de 1 425 véhicules supplémentaires par jour et que la population est en constante augmentation depuis 1999. »<sup>82</sup>*

**L'accès au projet doit également présenter des garanties en matière de sécurité routière.** Ainsi, la CNAC a refusé un projet considérant que « *les véhicules sortant du futur site du projet, par une sortie unique, seront contraints de couper la RD 50 sans qu'aucun aménagement ne soit prévu pour sécuriser les flux ».*<sup>83</sup>

Pour les projets nécessitant la réalisation de travaux routiers, les pétitionnaires doivent fournir à leur dossier de demande toutes les garanties attestant de la réalisation effective des travaux et de leur financement (délibérations des collectivités gestionnaires de la voirie, convention de co-financement, de projet urbain partenarial,...).

En application de la jurisprudence du Conseil d'Etat<sup>84</sup>, la CNAC peut refuser un projet au motif de l'incertitude quant à la réalisation d'aménagements routiers nouveaux nécessaires, « *considérant que les aménagements routiers nécessaires pour la réalisation du projet ne sont pas suffisamment certains ; que le pétitionnaire ne produit pas devant la Commission nationale les engagements juridiques, émanant notamment de la collectivité gestionnaire de la voirie, garantissant la réalisation de ces travaux. »<sup>85</sup>*

Pour un projet qui nécessitait la création d'un giratoire, « *dont le caractère indispensable n'est pas contesté, n'apparaissait pas certain à l'ouverture de l'ensemble commercial projeté, en l'absence d'approbation par le département [...] de la convention de maîtrise d'ouvrage devant permettre à la commune de G\*\*\* de réaliser les travaux routiers en cause »*, la Cour de Marseille a confirmé la décision de refus de la CNAC.<sup>86</sup>

Concernant la création d'un ensemble commercial de 62 396 m<sup>2</sup> en continuité d'une zone commerciale déjà existante, la Cour de Versailles a considéré que la réalisation de la voie prévue dans le cadre de la réalisation de la ZAC présentait un caractère certain, le schéma de financement de cette liaison étant assuré de manière conjointe par l'Etat, le conseil général et la communauté d'agglomération, par un certain nombre d'engagements.<sup>87</sup>

Concernant un autre projet nécessitant la création d'un giratoire, d'un trottoir et d'une voie verte, la Cour de Bordeaux a considéré que la réalisation de ces aménagements en temps utile pour l'ouverture au projet du public ne pouvait être considérée comme certaine, qu'en particulier le permis de construire et l'autorisation des propriétaires de la parcelle pour la construction du giratoire étaient devenus caducs.<sup>88</sup>

Pour un autre projet, la Cour de Lyon a jugé que « *les différentes options retenues pour éviter d'aggraver la situation de la circulation aux abords de l'ensemble commercial demeuraient incertaines à la date de la décision contestée, la société I\*\*\* n'ayant alors conclu aucune des conventions annoncées dans le dossier de demande avec la commune de V\*\*\* et le département [...], compétents pour la réalisation de ces aménagements ; que, dans ces conditions, la décision contestée de la commission nationale*

---

<sup>81</sup> CAA Nancy, 24 novembre 2016, n°15NC02341

<sup>82</sup> CAA Bordeaux, 27 octobre 2016, n° 14BX02164

<sup>83</sup> CNAC, 23 novembre 2016, 3100T

<sup>84</sup> CE, 27 juillet 2012, n° 354436-354437

<sup>85</sup> CNAC, 12 septembre 2016, 3048T

<sup>86</sup> CAA Marseille, 4 octobre 2016, n° 15MA04170

<sup>87</sup> CAA Versailles, 19 juillet 2016, n° 15VE02667

<sup>88</sup> CAA Bordeaux, 12 juillet 2016, n° 14BX02762

*d'aménagement commercial est entachée d'une erreur d'appréciation des effets du projet en matière d'aménagement du territoire ».*<sup>89</sup>

La CNAC a approuvé un projet après avoir reçu les garanties que la maîtrise d'ouvrage des travaux de voirie nécessaires serait réalisée par l'aménageur de la ZAC, qui assurera 100 % de son financement et que cet accès avait été validé par une délibération du conseil départemental.<sup>90</sup>

La Cour de Marseille a confirmé la décision de la CNAC d'approuver un projet, considérant qu'« *il ressort des pièces du dossier que le flux supplémentaire de véhicules pourra être absorbé par les infrastructures routières existantes et les aménagements routiers requis que le département [...] s'est engagé à réaliser dans le cadre d'une convention « PEPE » (participation équipements publics exceptionnels), dont la mise en œuvre doit être regardée comme suffisamment certaine.* »<sup>91</sup>

Une simple lettre d'un président de communauté d'agglomération et de la société d'aménagement ne suffit pas à rendre certaine la réalisation de ces travaux avant l'ouverture au public de l'ensemble commercial : « *Considérant que la lettre du président de la communauté d'agglomération P\*\*\* au maire de R\*\*\* relative aux équipements routiers à construire, notamment la bretelle d'accès le long de la RD 900, ne constitue pas, en l'absence de délibération du conseil de la communauté d'agglomération, un engagement de cette collectivité à sécuriser la desserte routière du projet ; que la réalisation des aménagements routiers nécessaires à la réalisation du projet n'est ainsi pas certaine.*»<sup>92</sup>

**Une bonne desserte en transports en commun s'apprécie au regard de leur fréquence et de la proximité des arrêts.** Ces derniers ne doivent pas être à plusieurs centaines de mètres de l'ensemble commercial<sup>93</sup> et le cadencement doit être suffisant : « *La CNAC a pu valablement opposer le caractère insuffisant des transports collectifs dont la fréquence de passage est de 6 fois par jour, de surcroît à des horaires qui ne sont pas toujours adaptés à la fréquentation d'un ensemble commercial.*»<sup>94</sup>

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 suffire à justifier un refus d'autorisation.<sup>95</sup>

En revanche, les projets de grande ampleur doivent justifier d'une desserte suffisante par les transports collectifs et les modes doux. Ainsi, concernant l'extension de 9 850 m<sup>2</sup> d'un village de marques de 29 415 m<sup>2</sup>, la CNAC a considéré que « *la desserte en transport en commun de l'ensemble commercial reste limitée ; que notamment, sur la dizaine de lignes de bus desservant les arrêts situés à proximité du projet, seule la ligne n° 40 fonctionne le week-end ; que la gare SNCF d'A\*\*\* est située à un kilomètre de l'ensemble commercial* ».<sup>96</sup>

Concernant les modes de déplacement dits « doux » (cycles et piétons), la Cour de Douai a confirmé que, concernant la création d'un *drive*, « *la société pétitionnaire n'avait pas à fournir d'éléments spécifiques relatifs à l'accès des piétons et des utilisateurs de bicyclettes dès lors que la plateforme de retrait est destinée aux clients se déplaçant en automobile* ».<sup>97</sup>

Enfin, la CNAC a réservé un avis favorable à un projet de création d'un ensemble commercial de 7 790 m<sup>2</sup> en Guyane, sur les berges de la crique du Balaté, considérant « *que l'ensemble commercial sera accessible de façon atypique mais nécessaire en pirogue ; que l'accès en pirogue permettra à la population d'une partie représentant 20% de la zone de chalandise, inaccessible par la route, de se déplacer jusqu'au projet* ».<sup>98</sup>

---

<sup>89</sup> CAA Lyon, 28 juin 2016, n° 14LY02908, 14LY02909

<sup>90</sup> CNAC, 6 avril 2012, 2892T

<sup>91</sup> CAA Marseille, 16 juillet 2016, n° 15MA03160

<sup>92</sup> CNAC, 21 janvier 2016, n° 2842T-2846T

<sup>93</sup> CNAC, 6 avril 2016, 2894T

<sup>94</sup> CAA Bordeaux, 17 novembre 2016, n° 14BX02580

<sup>95</sup> CAA Douai, 15 février 2016, n° 15DA00842

<sup>96</sup> CNAC, 11 octobre 2016, 3062T

<sup>97</sup> CAA Douai, 15 septembre 2016, n° 15DA00903

<sup>98</sup> CNAC, 24 novembre 2016, 3114T

### 3. Les considérations de développement durable

*Code de commerce, article L. 752-6*

La commission départementale d'aménagement commercial prend en considération :

**2° En matière de développement durable :**

a) La qualité environnementale du projet, notamment du point de vue de la performance énergétique, du recours le plus large qui soit aux énergies renouvelables et à l'emploi de matériaux ou procédés écoresponsables, de la gestion des eaux pluviales, de l'imperméabilisation des sols et de la préservation de l'environnement ;

b) L'insertion paysagère et architecturale du projet, notamment par l'utilisation de matériaux caractéristiques des filières de production locales ;

c) Les nuisances de toute nature que le projet est susceptible de générer au détriment de son environnement proche.

Les a et b du présent 2° s'appliquent également aux bâtiments existants s'agissant des projets mentionnés au 2° de l'article L. 752-1 ;

**La CNAC se montre exigeante en matière de performance thermique et de consommation énergétique des bâtiments.** A titre d'exemple, elle a réservé un avis favorable à la création d'un hypermarché, « *considérant que le niveau de performance énergétique du bâtiment sera supérieur aux exigences de la Réglementation Thermique (RT) 2012 ; que le projet vise également la certification « BREEAM<sup>99</sup> » niveau « bon », voire « très bon » ; que plusieurs mesures pour réduire les consommations d'énergie sont prévues* ». <sup>100</sup>

La mise aux normes de la RT 2012 doit être envisagée sur l'intégralité du bâtiment et non sur la seule extension de la surface de vente (extension du bâti ou prise sur les réserves). La CNAC a refusé un projet, « *considérant que l'opération consiste en l'extension d'un magasin [...] au sein d'un bâtiment en cours de reconstruction après qu'un incendie l'ait détruit (...); que le porteur de projet aurait pu saisir l'occasion de cette demande pour améliorer l'existant; qu'aucune amélioration ne sera apportée au magasin actuel* ». <sup>101</sup>

A contrario, elle a réservé un avis favorable à un projet d'extension de 5 345 m<sup>2</sup> d'un ensemble commercial, « *considérant que les deux nouveaux bâtiments respecteront la réglementation thermique 2012 et que des améliorations seront apportées au bâtiment existant en termes d'isolation afin d'atteindre la réglementation thermique 2012 ; qu'en matière d'équipements économes en énergie, le projet d'extension de l'ensemble commercial sera l'occasion d'une véritable remise à niveau et d'optimisation du bâti existant* ». <sup>102</sup>

**Le recours aux énergies renouvelables constitue un atout pour les projets, notamment lorsque le climat du territoire d'implantation s'y prête bien.** La pose de panneaux photovoltaïques sur les toitures est prise en considération favorablement par la CNAC<sup>103</sup>, ainsi que la mise à disposition de places équipées de borne de rechargement pour les véhicules électriques ou de place d'auto-partage ou de co-voiturage.

La prise en compte des nuisances (visuelles, lumineuses, olfactives, sonores) et les mesures compensatoires proposées le cas échéant sont également un critère d'appréciation des dossiers. Ainsi, la réalisation d'un « *mur anti bruit en limite Ouest afin d'atténuer les risques de nuisances au voisinage* » a été relevé au nombre des effets positifs d'un projet. <sup>104</sup>

A contrario, elle a refusé le projet d'extension de 6 382 m<sup>2</sup> d'un ensemble commercial, considérant que le projet « *ne prévoit pas la mise aux normes (RT 2012) de l'intégralité du bâtiment existant, qu'il ne prévoit pas non plus de recours aux énergies renouvelables et à l'éclairage naturel ; que le projet architectural se*

<sup>99</sup> Building Research Establishment Environmental Assessment Method

<sup>100</sup> CNAC, 17 mars 2016, 2866T

<sup>101</sup> CNAC, 8 décembre, 3122T

<sup>102</sup> CNAC, 4 février 2016, 2852T

<sup>103</sup> CNAC, 21 janvier 2016, 2840D

<sup>104</sup> CNAC, 3 mars 2016, 2868T

*traduisant par la construction d'un bâtiment aveugle et l'installation d'un auvent en polycarbonate de 4 couleurs n'est pas qualitatif au regard de l'environnement urbain ».*<sup>105</sup>

La CNAC attache par ailleurs de l'importance à la qualité de l'architecture, à la végétalisation du site, à l'imperméabilisation limitée des sols. Un examen attentif est apporté à l'adaptation du projet à la qualité de son environnement immédiat, notamment avec le recours à des matériaux traditionnels représentatifs de la zone géographique.

Ainsi a-t-elle donné un avis favorable à un projet dont l'insertion « *dans le paysage est de qualité, notamment par la présence d'une couverture du bâtiment en tuiles romanes vieilles et d'un mur en pierre* »<sup>106</sup> ainsi qu'à un projet dont « *le traitement architectural vise à requalifier le site en l'inscrivant au mieux dans son environnement ; que l'ensemble de la périphérie du site sera traité dans un souci de limiter l'impact visuel des aménagements grâce à des masques végétaux ; que les façades seront parées en pierre de taille provenant de carrières locales* ». <sup>107</sup>

Pour autoriser un projet d'extension d'une galerie marchande, la CNAC a retenu « *que le terrain d'assiette, qui ne présente aujourd'hui, aucune caractéristique naturelle particulière, bénéficiera d'un traitement paysager de qualité contribuant à améliorer l'entrée de ville ; que globalement, cette opération prévoit la plantation de 470 arbres, de 2 700 arbustes et de 9 000 m<sup>2</sup> de plantes couvre-sol et vivaces ; que la surface dédiée aux espaces verts représentera 21 561 m<sup>2</sup>, soit près de 20% de la parcelle, à laquelle s'ajouteront 29 152 m<sup>2</sup> de toitures végétalisées ; que la construction des bâtiments aura recours à des matériaux et à des procédés écoresponsables* ». <sup>108</sup>

La Cour de Lyon a confirmé l'analyse de la CNAC en considérant, concernant un projet de création d'un ensemble commercial de 45 000 m<sup>2</sup>, que « *si la société requérante soutient que les façades du bâtiment projeté ne présentent pas de caractère linéaire, mais se composent de séquences de 100 à 160 mètres et met en avant la qualité architecturale du bâtiment projet, il ressort des pièces du dossier de demande, que le projet consiste en l'édification d'un bâtiment imposant, de plus de 70 000 m<sup>2</sup>, dont l'architecture est, ainsi que l'a relevé la CNAC, « massive » et « avec des linéaires de plus de 300 mètres de long constituant des barrières visuelles* ». <sup>109</sup>

La Cour de Nantes a, de même, considéré qu'un projet, « *composé de plusieurs bâtiments rectangulaires disposés perpendiculairement dont les façades, du côté des habitations, seront recouvertes d'un bardage gris métallique, sans recherche particulière en termes de qualité architecturale, et qui sera séparé du lotissement voisin par de simples panneaux en bois, ne présente pas une qualité d'insertion satisfaisante dans son environnement.* » <sup>110</sup>

La Cour de Paris a également considéré qu'un projet « *qui présente une certaine unité architecturale, sera implanté dans une zone qui ne présente elle-même aucun caractère particulier, ne compromet pas l'objectif fixé par le législateur en matière de développement durable.* » <sup>111</sup>

**La CNAC est vigilante sur l'impact des projets en termes de consommation de terrains à l'état naturel, d'imperméabilisation des sols.**

La réalisation de places engazonnées sur les parcs de stationnement de surface permet de limiter l'imperméabilisation des sols. Le traitement des eaux pluviales et de ruissellement fait également l'objet d'un examen attentif. Ainsi, concernant la création d'un hypermarché, la CNAC a retenu « *qu'un bassin de tamponnement enterré d'une capacité de 500 m<sup>3</sup> permettra de recueillir les eaux pluviales ; que toutes les places de stationnement seront traitées en dalles alvéolaires drainantes, limitant ainsi l'imperméabilisation des sols, (...) que de nombreuses noues paysagées seront réparties sur les espaces de stationnement.* » <sup>112</sup>

---

<sup>105</sup> CNAC, 28 avril 2016, 2908T

<sup>106</sup> CNAC, 21 janvier 2016, 2840D

<sup>107</sup> CNAC, 3 mars 2016, 2865T-2880T

<sup>108</sup> CNAC, 12 mai 2016, 2934T

<sup>109</sup> CAA Lyon, 12 juillet 2016, n° 14LY03402

<sup>110</sup> CAA Nantes, 21 juin 2016, n° 14NT02441

<sup>111</sup> CAA Paris, 11 février 2016, n° 14PA03630

<sup>112</sup> CNAC, 17 mars 2016, 2866T



L'exigence en termes d'insertion dans l'environnement est proportionnelle à la qualité de celui-ci. Ainsi, la CNAC a motivé son refus de création d'un ensemble commercial en « *considérant que les efforts du demandeur en termes d'insertion paysagère ne seront pas de nature à atténuer l'impact du projet sur son environnement ; que le projet sera situé dans le cône de visibilité de la cathédrale de C\*\*\*, classée au patrimoine mondial de l'UNESCO, et sera susceptible d'entrer en concurrence visuelle avec cet édifice.* »<sup>113</sup>

Toutefois, un projet pourra s'implanter plus facilement sur des terres agricoles si l'environnement ne présente aucune caractéristique remarquable. Ainsi, concernant la création d'un magasin de bricolage de 11 700 m<sup>2</sup> et d'un *drive*, la Cour de Douai a considéré que « *par ailleurs, le site d'implantation ne présente pas en lui-même de caractéristique remarquable au regard des paysages et s'insère dans un environnement déjà fortement urbanisé ; qu'en outre, près du tiers du terrain d'implantation, situé en bordure de voies supportant un important trafic, sera consacré à des espaces verts, contribuant ainsi à la qualité de l'insertion paysagère du projet.* »<sup>114</sup>

Par ailleurs, concernant le projet d'extension d'un hypermarché au cœur d'une ZNIEFF de type 2 sur l'île de Noirmoutier, la Cour de Nantes a confirmé la décision favorable de la CNAC, considérant que « *si le site du projet est entouré de marais salants, couvert par une zone ZICO et une ZNIEFF de type 2, et situé dans le périmètre d'une zone de protection spéciale Natura 2000, au même titre que l'ensemble de l'île de Noirmoutier, ainsi qu'il est allégué par la requérante, il ressort du rapport de la DDTM de la Vendée et de l'avis des ministres chargés de l'urbanisme et de l'environnement que, le projet d'extension de la zone de livraison étant réalisé sur le foncier existant, et donc sur une surface déjà imperméabilisée, il n'aura aucun impact sur la faune et la flore environnante.* »<sup>115</sup>

#### 4. Les considérations de protection des consommateurs

##### Code de commerce, article L. 752-6

La commission départementale d'aménagement commercial prend en considération :

##### **3° En matière de protection des consommateurs :**

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

L'accessibilité et la proximité de l'offre par rapport aux lieux de vie sont des exigences qui rejoignent celles évoquées plus haut relatives à la localisation des projets et à leur intégration urbaine (Cf. supra). **Lorsqu'ils contribuent à compléter et à diversifier l'offre de proximité, les projets d'équipements commerciaux améliorent le confort d'achat des consommateurs.** La CNAC a ainsi émis un avis favorable à une nouvelle implantation notamment au motif qu'elle contribuera au désenclavement des quartiers « Politique de la Ville » situés à proximité, projet qui en outre proposera un *drive*, « *offre non présente aujourd'hui dans la zone de chalandise* », « *qui permettra à la clientèle d'accéder à l'ensemble des produits disponibles sur le site de l'enseigne [...] et répondra ainsi à l'évolution des modes de consommation* ». <sup>116</sup>

La modernisation d'un équipement commercial vieillissant permet d'offrir aux consommateurs un espace plus grand, plus moderne que celui proposé par le magasin existant, avec une offre élargie.

La Cour de Douai a ainsi confirmé l'autorisation de la CNAC pour l'extension d'un supermarché et la création d'un *drive*, « *considérant que le projet en litige permet la modernisation d'un équipement commercial existant, situé à proximité immédiate de plusieurs zones d'habitations, par la rénovation de l'actuel bâtiment et ses alentours, la création d'un point de retrait, d'une station de lavage et le développement de nouvelles gammes de produits dont certains issus de filières locales ; que, dès lors, le*

<sup>113</sup> CNAC, 12 mai 2016, 2875T

<sup>114</sup> CAA Douai, 29 septembre 2016, n° 15DA00343

<sup>115</sup> CAA Nantes, 13 juillet 2016, n° 15NT00298

<sup>116</sup> CNAC, 17 mars 2016, n° 2866T

*moyen tiré de la méconnaissance de l'objectif de protection du consommateur apprécié au regard des critères de l'accessibilité de l'offre depuis les lieux de vie, de la modernisation des équipements commerciaux existants et de la variété de l'offre proposée, incluant la valorisation de filières de production locales ».*<sup>117</sup>

La CNAC encourage également les projets développant les circuits courts et productions locales, ainsi que ceux proposant des services novateurs. Elle apprécie également les porteurs de projets soutenant activement les associations et manifestations locales ou ceux associés aux commerçants locaux.<sup>118</sup>

La Cour de Douai a cependant confirmé, concernant la création d'un *drive* que, « *s'agissant d'une aire de retrait d'achats, le dossier n'avait pas à comporter de précisions particulières concernant le soutien aux productions locales et aux partenariats.* »<sup>119</sup>

**Enfin, elle s'attache à vérifier la mise en œuvre de mesures propres à assurer la sécurité des consommateurs, notamment concernant les risques naturels, miniers, sismiques ou d'inondation.**<sup>120</sup> Elle a ainsi refusé un projet, « *considérant que les dispositions du PPRI (Plan de Prévention du Risque Inondation) en vigueur ne sont pas suffisamment prises en compte car l'espace prévu ne répond pas aux prescriptions de ce dernier qui prescrit la création d'un refuge couvert de 0,50 m<sup>2</sup> par personne ; que le refuge projeté ne mesurera que 190 m<sup>2</sup>, alors que, ainsi que le rappelle la direction départementale des territoires et de la mer, il devrait être au moins de 485,50 m<sup>2</sup> pour un effectif maximal de 971 personnes ; que de plus, ce refuge ne sera pas couvert ; qu'en l'état de ces dispositions du PPRI, la commission nationale ne peut se prononcer favorablement à ce projet qui, bien que d'une ampleur très modeste, comporte un risque au regard de la protection des consommateurs* ». <sup>121</sup>

La Cour de Lyon a confirmé un avis favorable de la CNAC, considérant que « *le projet respecte la règle "hors d'eau" prescrite par le PPRI, une surélévation d'un mètre du bâtiment étant prévue, et comporte une étude de vulnérabilité et une étude de mise en sécurité qui prennent en compte ce risque d'inondation, sans qu'une attestation de la structure intercommunale gestionnaire de la digue soit requise au stade de l'autorisation d'exploitation commerciale* ». <sup>122</sup>

La Cour de Marseille a confirmé l'avis favorable accordé à un projet ayant notamment pris en compte les préconisations du PPRI applicable localement afin de protéger le personnel et la clientèle, « *considérant qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que la réutilisation comme entrepôt d'un bâtiment existant, la création de six pistes de ravitaillement sur le terrain et la démolition d'une construction en mauvais état à proximité de N\*\*\* augmenteraient le risque couru en créant de nouveaux obstacles à l'écoulement des eaux ; que la société requérante, qui se borne à invoquer le défaut de conformité des bâtiments et du parc de stationnement à certaines dispositions du plan de prévention des risques, ne fournit aucun élément sur la dangerosité propre du terrain d'assiette au regard notamment des caractéristiques de précédentes crues à cet endroit, et ne précise pas en quoi les clients du point de retrait courraient un danger non pris en compte par les mesures prévues ; qu'elle ne démontre pas, dès lors, que la Commission nationale d'aménagement commercial aurait inexactement apprécié le respect par le projet de l'objectif de protection des consommateurs contre les risques naturels, prévu par les dispositions précitées.* » <sup>123</sup>

La Cour de Douai a de son côté confirmé la décision d'autorisation délivrée par la CNAC, considérant que les mesures de dépollution nécessaires avaient été prévues, le pétitionnaire devant être regardé comme ayant prévu la mise en œuvre de mesures visant à assurer la sécurité des personnes et des biens.<sup>124</sup>

---

<sup>117</sup> CAA Douai, 29 septembre 2016, n° 15DA01696

<sup>118</sup> CNAC, 21 janvier 2016, 2854T

<sup>119</sup> CAA Douai, 15 septembre 2016, n° 15DA00903

<sup>120</sup> CNAC, 12 juillet 2016, n° 14BX02762

<sup>121</sup> CNAC, 23 novembre 2016, 3105D

<sup>122</sup> CAA Lyon, 27 septembre 2016, n° 15LY00109

<sup>123</sup> CAA Marseille, 20 décembre 2016, n° 15MA04760

<sup>124</sup> CAA Douai, 29 septembre 2016, n° 15DA01229

## C. Le contentieux des 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 ressort.**

Les avis émis par la CNAC, dans le cadre de l'examen de demandes de permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale, ne peuvent en revanche être déférés directement à la juridiction administrative. Ils peuvent être contestés dans le cadre d'un recours contentieux dirigé contre la décision délivrant ou refusant le permis de construire.

La réforme du permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale étant pleinement entrée en vigueur en février 2015<sup>125</sup>, la juridiction administrative a rendu 8 décisions portant spécifiquement sur ce nouveau titre juridique en 2016.

### • Eléments statistiques

En 2016, 114 décisions de la CNAC sur 227 ont été déférées à la juridiction administrative, soit 50,2%.

#### Pour mémoire

Année	Nombre de décisions / avis CNAC	Nombre de décisions / avis attaqués *	%
2009	256	78	30,5%
2010	287	111	38,7%
2011	300	147	49,0%
2012	273	148	54,2%
2013	257	128	49,8%
2014	205	120	58,5%
2015	240	124	51,7%

Par ailleurs, en 2016, la juridiction administrative s'est prononcée au fond sur 81 décisions de la CNAC rendues au titre des années précédentes. Elle en a annulé 16 et confirmé 65 :

	Confirmation par le juge administratif	Annulation par le juge administratif	Total
Autorisations/avis favorables délivrés par la CNAC	50	2	52
Refus/avis défavorables délivrés par la CNAC	15	14	29
<b>Total</b>	65	16	81

Si 96 % des autorisations/avis favorables de la CNAC ont été confirmés, 48 % des refus ont été annulés par le juge administratif.

Le taux de confirmation des avis/décisions de la CNAC est de 80 % en 2016 (65 avis/décisions sur 81).

<sup>125</sup> Avec la publication du décret du 12 février 2015 relatif à l'aménagement commercial.



---

## 4<sup>ème</sup> partie

# Activités des CDAC et de la CNAC en 2016

---

### Avertissement

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

### Rappel méthodologique

Ces statistiques ne portent que sur les seuls dossiers soumis à l'examen des commissions d'aménagement commercial.

### Signes conventionnels utilisés

... Résultat non disponible  
/// Absence de résultat due à la nature des choses  
e Estimation  
p Résultat provisoire  
r Résultat révisé par rapport à l'édition précédente  
n.s. Résultat non significatif  
€ Euro  
K Millier  
M Million  
Md Milliard

## A. L'activité des CDAC

### RAPPEL METHODOLOGIQUE

Ces statistiques ne portent que sur les seuls dossiers soumis à l'examen des commissions d'aménagement commercial.

L'État met à la disposition des collectivités territoriales et de leurs groupements, ainsi que du réseau des chambres de commerce et d'industrie, une information détaillée relative aux établissements dont l'activité principale relève du commerce de détail. L'application « Implantations des Commerces de Détail » (ICODE) développée par la Direction Générale des Entreprises, fournit des indicateurs statistiques contribuant à une meilleure connaissance des territoires avec un focus sur le tissu commercial.

### Reprise de l'activité des CDAC en 2016 :

**33 % de projets et 40 % de surfaces de vente en plus par rapport à 2015**

En 2016, les Commissions Départementales d'Aménagement Commercial (CDAC) ont tenu 708 réunions et examiné 1 107 dossiers totalisant une surface de vente de 2 328 989 m<sup>2</sup>. Elles ont approuvé 979 projets représentant une surface de vente de 1 968 318 m<sup>2</sup> et ont rejeté 128 demandes pour 360 671 m<sup>2</sup>.

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

	REUNIONS			AVIS ET DECISIONS				TAUX EN % PAR LIGNE				SURFACE MOYENNE DES PROJETS
	Autorisations et Avis favorables		SV	Refus et Avis défavorables		TOTAL		Autorisations et Avis favorables		Refus et Avis défavorables		
	Nb	Nb		Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	
<b>2009</b>	751	1 151	3 107 535	155	605 231	<b>1 306</b>	<b>3 712 766</b>	88%	84%	12%	16%	<b>2 843</b>
<b>2010</b>	828	1 296	3 326 707	154	547 530	<b>1 450</b>	<b>3 874 237</b>	89%	86%	11%	14%	<b>2 672</b>
<b>2011</b>	775	1 252	3 298 209	128	436 328	<b>1 380</b>	<b>3 734 537</b>	91%	88%	9%	12%	<b>2 706</b>
<b>2012</b>	665	1 024	2 765 367	133	478 527	<b>1 157</b>	<b>3 243 894</b>	89%	85%	11%	15%	<b>2 804</b>
<b>2013</b>	640	1 012	2 403 668	105	335 685	<b>1 117</b>	<b>2 739 353</b>	91%	88%	9%	12%	<b>2 452</b>
<b>2014</b>	642	1 041	2 484 754	123	404 249	<b>1 164</b>	<b>2 889 003</b>	89%	86%	11%	14%	<b>2 482</b>
<b>2015</b>	516	740	1 432 489	91	220 474	<b>831</b>	<b>1 652 963</b>	89%	87%	11%	13%	<b>1 989</b>
<b>2016</b>	708	979	1 968 318	128	360 671	<b>1 107</b>	<b>2 328 989</b>	88%	85%	12%	15%	<b>2 104</b>

SV : Surface de vente en m<sup>2</sup>.

Champ : France, avis et décisions pris par les Commissions Départementales d'Aménagement Commercial.

Source : DGE, Fichier statistique issu de l'exploitation de la Base de gestion administrative des avis et décisions pris par les commissions départementales et la commission nationale.

La loi pour l'artisanat, le commerce et les très petites entreprises (ACTPE) du 18 juin 2014 a instauré un guichet unique de dépôt des dossiers pour le permis de construire (PC) et l'autorisation d'exploitation commerciale (AEC). Ainsi, en 2016, outre 166 autorisations d'exploitation commerciale (AEC) émises pour un total de 133 144 m<sup>2</sup> et 12 refus opposés représentant 17 115 m<sup>2</sup>, les CDAC ont délivré 810 avis favorables (PC-AEC) pour 1 832 575 m<sup>2</sup> contre 108 avis défavorables cumulant 336 368 m<sup>2</sup>.

Concernant la procédure mentionnée à l'article L.752-4 du Code du commerce prévoyant la saisine des CDAC pour avis des projets compris entre 300 et 1 000 m<sup>2</sup> de surface de vente dans les communes de moins de 20 000 habitants, on enregistre 3 avis favorables pour 2 599 m<sup>2</sup> et 8 avis défavorables totalisant 7 188 m<sup>2</sup>.

En 2016 par rapport à 2015, le nombre de réunion des CDAC (708 contre 516), a connu une progression de près de 33%. Le nombre de projets examinés (1 107 contre 831) représente une surface de vente totale en croissance de plus de 40% (2 328 989 m<sup>2</sup> contre 1 652 963 m<sup>2</sup>). La surface moyenne des projets s'inscrit à 2 104 m<sup>2</sup> et n'augmente que de près de 6 % par rapport à l'année précédente.

Il convient toutefois de relativiser ce rebond de l'année 2016 car l'année 2015 a vu l'entrée en vigueur de la nouvelle législation consécutivement à la publication du décret n°2015-165 du 12 février 2015 et a connu le plus faible nombre de dossiers examinés depuis de très nombreuses années. Ainsi, **les surfaces de vente autorisées en 2016 (1 968 318 m<sup>2</sup>) restent-elles largement inférieures à la moyenne enregistrée sur la période 2009-2014 (2 897 707 m<sup>2</sup>).**

**Près de 2 Mm<sup>2</sup> de surfaces autorisées par les CDAC :**

**25 % pour le secteur alimentaire, 63 % pour le secteur non alimentaire, et 12 % pour les boutiques**

En surface de vente autorisée, le **secteur alimentaire** (hypermarchés, supermarchés, maxi-discomptes, magasins multi-commerces, autres alimentaires), progresse en glissement annuel de 36 %, passant de 356 403 m<sup>2</sup> en 2015 à 484 387 m<sup>2</sup> en 2016. La part des hypermarchés augmente de 133 480 m<sup>2</sup> à 185 742 m<sup>2</sup>, soit de 39% sur cette même période annuelle. La part des maxidiscomptes augmente de 84 % (134 301 m<sup>2</sup> contre 72 926 m<sup>2</sup>). De ce fait, les supermarchés connaissent une hausse en niveau de 190 494 m<sup>2</sup> à 248 703 m<sup>2</sup>, soit une variation de + 30% de 2015 à 2016.

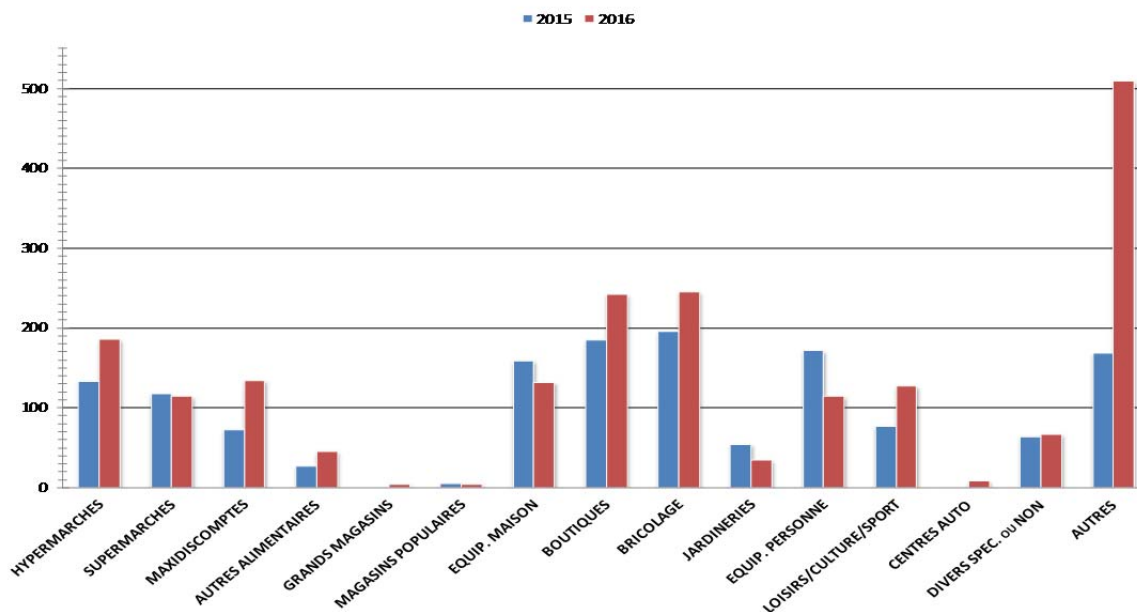
La part des surfaces de vente autorisées dans le secteur alimentaire représente près de 25% du total des surfaces de ventes délivrées par les CDAC en 2016 comme en 2015. Les hypermarchés représentent plus de 9 % du total des surfaces autorisées en 2016, celle des supermarchés (incluant les maxidiscomptes) 12,6 %, en léger recul de 0,5 point par rapport aux 13,3% constatés en 2015. La part des maxidiscomptes gagne 1,7 point à 6,8 % en 2016 contre 5,1 % en 2015.

De 2015 à 2016, **le secteur non alimentaire** s'accroît de 39% en passant de 891 148 m<sup>2</sup> à 1 242 064 m<sup>2</sup> et représente 63 % de la totalité des surfaces autorisées. Ainsi, les grandes surfaces de bricolage et les jardinerie augmentent de 12 % en niveau annuel (249 552 m<sup>2</sup> à 279 331 m<sup>2</sup>), mais leur part dans le total recule de 3,3 points pour s'établir à 14,1% des surfaces autorisées. Les commerces de détail de culture-loisirs-sport enregistrent une hausse de 65 % passant de 77 257 m<sup>2</sup> à 127 294 m<sup>2</sup> et voient leur part gagner 1 point à 6,5% sur un an.

Le poste « Autres » du secteur non alimentaire évolue de 168 281 m<sup>2</sup> à 508 894 m<sup>2</sup>, dernier niveau ainsi atteint (multiplication par un facteur de 3) ; il rassemble plus d' 1/4 de la totalité des surfaces de ventes autorisées.

Enfin, les surfaces de vente autorisées des cellules commerciales d'au plus 300 m<sup>2</sup> s'accroissent sur un an de près de 31% pour atteindre 241 867 m<sup>2</sup> en 2016. Rapportée à la totalité des surfaces de vente accordées, la part de ces boutiques reste quasi stable à plus de 10% sur les deux dernières années.

## SURFACE DE VENTE AUTORISEE PAR LES CDAC PAR NATURE D'ACTIVITE DES ETABLISSEMENTS ET PAR ANNEE



Surface de vente en milliers de m<sup>2</sup>

Champ : France, autorisations et avis favorables des CDAC

Source : DGE, Fichier statistique issu de l'exploitation de la Base de gestion administrative des avis et décisions pris par les commissions départementales et la commission nationale.

## B. L'activité de la CNAC

### AVERTISSEMENT

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 à l'exclusion des projets réexaminés suite à leur annulation par la juridiction administrative.

### Activité stable et baisse des surfaces de vente examinées en 2016 : 5 % des dossiers et 28 % de surfaces de vente en moins par rapport à 2015

Lors de ses 22 sessions en 2016, la CNAC a rendu 227 avis ou décisions représentant 854 415 m<sup>2</sup>. Les taux se rapportant aux autorisations et avis favorables sont de 56 % en nombre et de 40 % en surface de vente, ce dernier étant, et de loin, le plus bas enregistré depuis 2009.

Par rapport à 2015, la commission nationale a examiné en moins 5% de dossiers et 28% de surface de vente. Parallèlement, la moyenne des surfaces de vente des projets recule de près de 25%. Il convient aussi de remarquer un taux de surfaces autorisées en baisse de 12 points et un taux des surfaces refusées en hausse de 12 % également qui s'établit à 60 %.

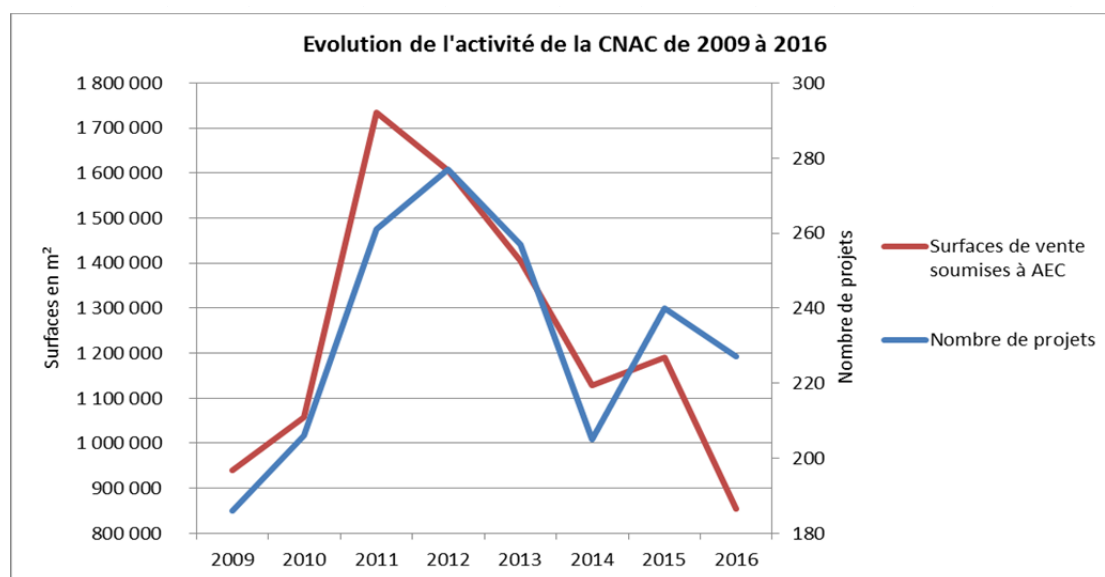
**AVIS ET DECISIONS PRIS AU COURS DES REUNIONS DE LA COMMISSION NATIONALE D'AMENAGEMENT COMMERCIAL PAR ANNEE**

REUNIONS	AVIS ET DECISIONS						TAUX EN % PAR LIGNE				SURFACE MOYENNE DES PROJETS		
	Autorisations et Avis favorables			Refus et Avis défavorables			TOTAL		Autorisations et Avis favorables			Refus et Avis défavorables	
	Nb	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb		SV	SV
<b>2009</b>	13	128	547 508	58	393 055	<b>186</b>	<b>940 563</b>	69%	58%	31%	42%	<b>5 057</b>	
<b>2010</b>	18	152	720 742	54	337 211	<b>206</b>	<b>1 057 953</b>	74%	68%	26%	32%	<b>5 136</b>	
<b>2011</b>	21	202	1 188 804	59	544 970	<b>261</b>	<b>1 733 774</b>	77%	69%	23%	31%	<b>6 643</b>	
<b>2012</b>	19	186	1 032 464	91	574 515	<b>277</b>	<b>1 606 979</b>	67%	64%	33%	36%	<b>5 801</b>	
<b>2013</b>	19	151	667 293	106	737 070	<b>257</b>	<b>1 404 363</b>	59%	48%	41%	52%	<b>5 464</b>	
<b>2014</b>	17	109	553 070	96	574 801	<b>205</b>	<b>1 127 871</b>	53%	49%	47%	51%	<b>5 502</b>	
<b>2015</b>	23	141	620 503	99	570 767	<b>240</b>	<b>1 191 270</b>	59%	52%	41%	48%	<b>4 964</b>	
<b>2016</b>	22	128	341 795	99	512 620	<b>227</b>	<b>854 415</b>	56%	40%	44%	60%	<b>3 764</b>	

SV : Surface de vente en m<sup>2</sup>.

Champ : France, avis et décisions avec réexamens pris par la Commission Nationale d'Aménagement Commercial.

Source : DGE, Fichier statistique issu de l'exploitation de la Base de gestion administrative des avis et décisions pris par les commissions départementales et la commission nationale.



Depuis l'entrée en vigueur de la loi de modernisation de l'économie dite "LME", l'on observe, en moyenne annuelle, de 2009 à 2016 :

- 19 réunions au cours desquelles la CNAC a dû se prononcer sur 233 projets et 1,24 M de m<sup>2</sup> ;
- des projets oscillant autour de 5 300 m<sup>2</sup> de surface de vente.

L'année 2016 marque donc une rupture avec la ligne de tendance de ces huit dernières années par une chute voisine de 1/3 constatée aussi bien sur la totalité que sur la moyenne des surfaces examinées. Cette évolution est à mettre en rapport avec la chute des projets examinés en 2015 par les CDAC, qui s'est traduite mécaniquement par de moindres recours auprès de la CNAC.

Il est à noter un pic d'activité de 38 dossiers examinés par la CNAC en juillet 2016 contre près de la moitié moins les autres mois de l'année : la commission nationale s'est adaptée en doublant la cadence mensuelle de deux réunions par mois (Cf. en annexe les tableaux statistiques détaillés sur la CNAC en 2016).

### Avec un taux de refus sur surfaces de vente en augmentation en 2016 par rapport à 2015, la Commission nationale affirme son rôle d'autorité régulatrice

En 2016, sur un total de 210 avis ou décisions hors réexamens et de 731 320 m<sup>2</sup> de surface de vente, 120 avis favorables ou décisions d'autorisation ont été rendus pour 294 531 m<sup>2</sup> de surface de vente. Les taux d'autorisation sont de 57% en nombre et de 40% en surface de vente.

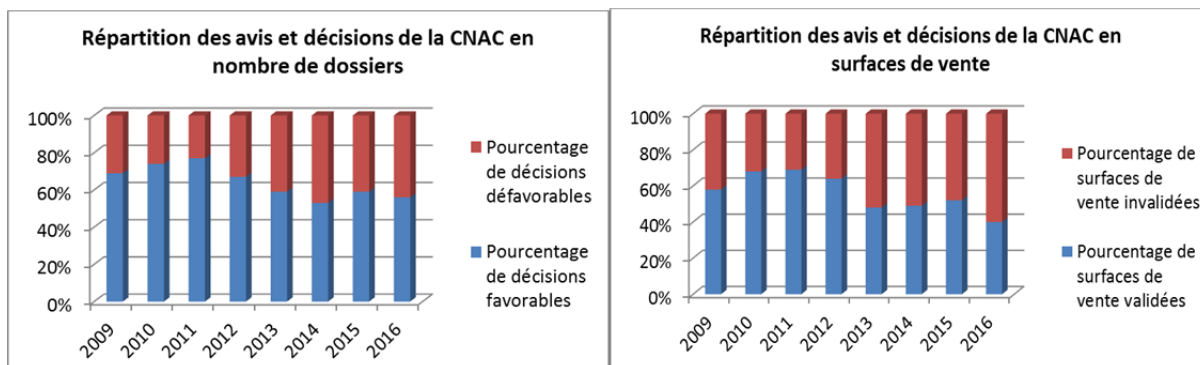
La commission nationale a rejeté 90 projets représentant 436 789 m<sup>2</sup> de surface de vente. Donc, les taux de refus s'élevèrent à 43% des projets et à 60% des surfaces de vente leur correspondant en 2016 contre respectivement 40% et 47% en 2015. **Par conséquent, avec encore plus de vigueur que l'année précédente, la CNAC démontre son rôle de régulateur en matière d'aménagement commercial.**

	AVIS ET DECISIONS PRIS PAR LA COMMISSION NATIONALE D'AMENAGEMENT COMMERCIAL PAR TYPE DE PROCEDURES EN 2016															
	AVIS ET DECISIONS						TAUX EN % PAR LIGNE		TAUX EN % PAR COLONNE		TAUX EN % DU TOTAL					
	Autorisations et Avis favorables		Refus et Avis défavorables		TOTAL		Autorisations et Avis favorables		Autorisations et Avis favorables		Autorisations et Avis favorables		Refus et Avis défavorables		TOTAL	
	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV
Décisions (AEC)	9	10 533	2	2 668	11	13 201	82%	80%	8%	4%	4%	1%	1%	0%	5%	2%
Avis (PC-AEC)	111	283 998	88	434 121	199	718 119	56%	40%	93%	96%	53%	39%	42%	59%	95%	98%
Avis (L752-4 du c. du com.)	0	0	0	0	0	0	///	///	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
<b>TOTAL</b>	<b>120</b>	<b>294 531</b>	<b>90</b>	<b>436 789</b>	<b>210</b>	<b>731 320</b>	<b>57%</b>	<b>40%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>57%</b>	<b>40%</b>	<b>43%</b>	<b>60%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

SV : Surface de vente en m<sup>2</sup>.

Champ : France, avis et décisions hors réexamens pris par la Commission Nationale d'Aménagement Commercial.

Source : DGE, Fichier statistique issu de l'exploitation de la Base de gestion administrative des avis et décisions pris par les commissions départementales et la commission nationale.



En 2016, outre neuf autorisations d'exploitation commerciale (AEC) pour un total de 10 533 m<sup>2</sup> et deux refus représentant 2 668 m<sup>2</sup>, la CNAC a surtout émis 111 avis favorables (PC-AEC) pour 283 998 m<sup>2</sup> et 88 avis défavorables cumulant 434 121 m<sup>2</sup> suivant l'application de la loi pour l'artisanat, le commerce et les très petites entreprises (ACTPE).

S'agissant de la procédure prévue à l'article L.752-4 du code du commerce, aucune saisine de la commission nationale par un pétitionnaire n'a été dénombrée. Sa mise en œuvre n'est possible qu'après un avis défavorable de la commission départementale d'aménagement commercial sur tout permis de construire relatif à un projet de 300 à 1 000 m<sup>2</sup> de surface de vente dans une commune de moins de 20 000 habitants.

#### **Les tiers à l'origine de 80% des recours, mais ceux-ci rejetés 6 fois sur 10 par la CNAC**

En 2016, 42 porteurs de projets ont saisi la CNAC par suite d'avis ou de décisions de commissions départementales opposés à leurs projets. Parmi ces derniers, la commission nationale en a accueilli favorablement 18 (pour 32 273 m<sup>2</sup> de surface de vente) et en a refusé 24 (pour 129 957 m<sup>2</sup> de surface de vente).

Sur les 168 recours introduits par des tiers, 102 totalisant une surface de vente de 257 258 m<sup>2</sup> ont été rejetés - la CNAC autorisant ainsi ces projets - tandis que 66 représentant une surface de vente de 306 832 m<sup>2</sup> ont été admis. Il est à noter que le pourcentage des recours tiers a encore augmenté, passant de 75% en 2015 à 80% en 2016, renforçant « l'instrumentalisation » de la CNAC par les concurrents.

Ce sont donc 43% du nombre de recours formés par les pétitionnaires contre 39% de ceux émanant de tiers qui ont abouti en faveur de chacun d'entre eux.

Le taux global de prise en compte des recours est de 40 % (84 recours admis - 18 pour les porteurs de projets et 66 pour les tiers - sur 210), contre 45 % en 2015.



## AVIS ET DECISIONS PRIS PAR LA COMMISSION NATIONALE D'AMENAGEMENT COMMERCIAL PAR TYPE DE REQUERANTS EN 2016

	AVIS ET DECISIONS						TAUX EN % PAR LIGNE		TAUX EN % PAR COLONNE		TAUX EN % DU TOTAL					
	Autorisations et Avis favorables		Refus et Avis défavorables		TOTAL		Autorisations et Avis favorables		Autorisations et Avis favorables		Autorisations et Avis favorables		Refus et Avis défavorables		TOTAL	
	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV
<b>Porteurs de projets</b>	18	37 273	24	129 957	<b>42</b>	<b>167 230</b>	43%	22%	15%	13%	9%	5%	11%	18%	<b>20%</b>	<b>23%</b>
<b>Tiers</b>	102	257 258	66	306 832	<b>168</b>	<b>564 090</b>	61%	46%	85%	87%	49%	35%	31%	42%	<b>80%</b>	<b>77%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>120</b>	<b>294 531</b>	<b>90</b>	<b>436 789</b>	<b>210</b>	<b>731 320</b>	<b>57%</b>	<b>40%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>57%</b>	<b>40%</b>	<b>43%</b>	<b>60%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

SV : Surface de vente en m<sup>2</sup>.

Champ : France, avis et décisions hors réexamens pris par la Commission Nationale d'Aménagement Commercial.

Source : DGE, Fichier statistique issu de l'exploitation de la Base de gestion administrative des avis et décisions pris par les commissions départementales et la commission nationale.

Dans la continuité de ces dernières années, la CNAC se prononce plus favorablement sur les recours formés par les porteurs de projet.

### La moitié des projets et les 3/4 des surfaces de vente concernent les ensembles commerciaux

Au regard de la législation de l'aménagement commercial, un point de vente unique ou une agrégation marchande sur un même site (ensemble commercial), sont considérés comme des unités économiquement cohérentes.

En 2016, la CNAC a eu à connaître 91 dossiers (199 867 m<sup>2</sup>) relatifs à des magasins isolés contre 109 (531 453 m<sup>2</sup>) se rapportant à des ensembles commerciaux (Ens. com.). Ainsi, de manière grossière, près de la moitié des dossiers se partagent entre les deux entités observées alors que les ensembles commerciaux représentent 73 % des surfaces de vente examinées. Pour mémoire en 2015, les 2/3 des dossiers et les 9/10 de la surface demandée concernaient des ensembles commerciaux.

## AVIS ET DECISIONS PRIS PAR LA COMMISSION NATIONALE D'AMENAGEMENT COMMERCIAL PAR TYPE DE PROJETS EN 2016

	AVIS ET DECISIONS						TAUX EN % PAR LIGNE		TAUX EN % PAR COLONNE		TAUX EN % DU TOTAL					
	Autorisations et Avis favorables		Refus et Avis défavorables		TOTAL		Autorisations et Avis favorables		Autorisations et Avis favorables		Autorisations et Avis favorables		Refus et Avis défavorables		TOTAL	
	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV
<b>Magasins</b>	55	93 379	36	106 488	<b>91</b>	<b>199 867</b>	60%	47%	46%	32%	26%	13%	17%	15%	<b>43%</b>	<b>27%</b>
<b>Ens. com.</b>	57	201 152	52	330 301	<b>109</b>	<b>531 453</b>	52%	38%	48%	68%	27%	28%	25%	45%	<b>52%</b>	<b>73%</b>
<b>Drives</b>	8	///	2	///	<b>10</b>	<b>///</b>	80%	///	7%	///	4%	///	1%	///	<b>5%</b>	<b>///</b>
<b>TOTAL</b>	<b>120</b>	<b>294 531</b>	<b>90</b>	<b>436 789</b>	<b>210</b>	<b>731 320</b>	<b>57%</b>	<b>40%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>57%</b>	<b>40%</b>	<b>43%</b>	<b>60%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

SV : Surface de vente en m<sup>2</sup>.

N.B. : Les drives sont dépourvus de surface de vente.

Champ : France, avis et décisions hors réexamens pris par la Commission Nationale d'Aménagement Commercial.

Source : DGE, Fichier statistique issu de l'exploitation de la Base de gestion administrative des avis et décisions pris par les commissions départementales et la commission nationale.

La loi dite « ALUR » n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové, a institué un nouveau cas d'autorisation d'exploitation commerciale pour « les points permanents de retrait par la clientèle d'achats au détail par voie télématique, organisés pour l'accès automobile », encore dénommés *drives*.

Sur la totalité des dossiers examinés par la CNAC, les *drives*, alimentaires dits « solos » représentent 5 % (soit 10 dossiers dont 8 ont été acceptés). Ils sont le plus souvent implantés à proximité de la concurrence afin de capter des parts de marché.

Toutefois, le descriptif statistique de l'appareil commercial s'attachant à qualifier, autant que possible, chacune des cellules composant un projet, il a été recensé un total de 61 *drives* : 58 alimentaires et 3 non-alimentaires dont 51 sont adossés à des grandes surfaces. Par conséquent, sur les 210 projets soumis à l'examen de la CNAC, environ 30 % d'entre eux intègrent un *drive*.

### 70 % des projets d'extensions contre 50 % des projets de créations sont acceptés

En 2016, la CNAC s'est prononcée sur près de 546 915 m<sup>2</sup> de surface de vente concernant les projets de création (76% du total des surfaces de vente) contre 175 848 m<sup>2</sup> se rapportant à ceux d'extension (soit 24%).

En termes de surfaces de vente autorisées, 71% concernent les projets de création, vecteurs de concepts novateurs, plus performants énergétiquement et plus respectueux de l'environnement.

## AVIS ET DECISIONS PRIS PAR LA COMMISSION NATIONALE D'AMENAGEMENT COMMERCIAL PAR NATURE D'OPERATIONS EN 2016

	AVIS ET DECISIONS						TAUX EN % PAR LIGNE		TAUX EN % PAR COLONNE		TAUX EN % DU TOTAL					
	Autorisations et Avis favorables		Refus et Avis défavorables		TOTAL		Autorisations et Avis favorables		Autorisations et Avis favorables		Autorisations et Avis favorables		Refus et Avis défavorables		TOTAL	
	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV
<b>Créations</b>	67	209 703	66	337 212	<b>133</b>	<b>546 915</b>	50%	38%	56%	71%	32%	29%	31%	46%	<b>63%</b>	<b>75%</b>
<b>Extensions</b>	51	84 934	22	90 914	<b>73</b>	<b>175 848</b>	70%	48%	43%	29%	24%	12%	10%	12%	<b>35%</b>	<b>24%</b>
<b>Modifications substantielles</b>	2	-106	2	8 663	<b>4</b>	<b>8 557</b>	50%	-1%	2%	0%	1%	0%	1%	1%	<b>2%</b>	<b>1%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>120</b>	<b>294 531</b>	<b>90</b>	<b>436 789</b>	<b>210</b>	<b>731 320</b>	<b>57%</b>	<b>40%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>57%</b>	<b>40%</b>	<b>43%</b>	<b>60%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

SV : Surface de vente en m<sup>2</sup>.

Champ : France, avis et décisions hors réexamens pris par la Commission Nationale d'Aménagement Commercial.

Source : DGE, Fichier statistique issu de l'exploitation de la Base de gestion administrative des avis et décisions pris par les commissions départementales et la commission nationale.

Sur la totalité des dossiers examinés, la part des avis favorables et des autorisations par nature d'opérations envisagées fait apparaître un taux d'acceptation par la CNAC de 70 % en nombre et de 48 % en surface de vente en faveur des extensions contre respectivement 50 % et 38 % pour les créations. Comme l'année précédente, la commission nationale accueille plus favorablement les projets d'extension.

Création ou extension, ces deux stratégies contribuent à la revitalisation du tissu commercial : il s'agit de disposer d'équipements modernes, et de rendre accessible ou de redynamiser l'offre pour une meilleure satisfaction des consommateurs.

**Sur l'ensemble des projets, ceux de 20 000 m<sup>2</sup> ou plus comptent pour 2 % et concentrent 20 % des surfaces de vente ; ceux de moins de 1 000 m<sup>2</sup> représentent 24 % de l'ensemble des projets pour seulement 3 % de la globalité des surfaces de vente**

L'observation de la répartition des avis et décisions de la CNAC par tranche de surface de vente examinée des projets corrobore en 2016 les résultats annuels précédents : jusqu'à 20 000 m<sup>2</sup> plus la taille du projet est modeste, meilleur est son taux d'acceptation par la commission nationale.

**AVIS ET DECISIONS PRIS PAR LA COMMISSION NATIONALE D'AMENAGEMENT COMMERCIAL PAR TRANCHE DE SURFACE DE VENTE EN 2016**

	AVIS ET DECISIONS						TAUX EN % PAR LIGNE				TAUX EN % PAR COLONNE				TAUX EN % DU TOTAL			
	Autorisations et Avis favorables		Refus et Avis défavorables		TOTAL		Autorisations et Avis favorables		Autorisations et Avis favorables		Autorisations et Avis favorables		Refus et Avis défavorables		TOTAL			
	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV		
moins de 1	41	16 849	10	4 773	51	21 622	80%	78%	34%	6%	20%	2%	5%	1%	24%	3%		
de 1 à 2	41	61 088	29	41 865	70	102 953	59%	59%	34%	21%	20%	8%	14%	6%	33%	14%		
de 2 à 5	25	78 199	26	77 887	51	156 086	49%	50%	21%	27%	12%	11%	12%	11%	24%	21%		
de 5 à 10	9	57 964	15	108 313	24	166 277	38%	35%	8%	20%	4%	8%	7%	15%	11%	23%		
de 10 à 20	2	24 485	8	114 591	10	139 076	20%	18%	2%	8%	1%	3%	4%	16%	5%	19%		
de 20 à 30	2	55 946	1	21 160	3	77 106	67%	73%	2%	19%	1%	8%	0%	3%	1%	11%		
30 ou plus			1	68 200	1	68 200	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	9%	0%	9%		
<b>TOTAL</b>	<b>120</b>	<b>294 531</b>	<b>90</b>	<b>436 789</b>	<b>210</b>	<b>731 320</b>	<b>57%</b>	<b>40%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>57%</b>	<b>40%</b>	<b>43%</b>	<b>60%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>		

SV : Surface de vente en m<sup>2</sup>.

Tranche de surface de vente : en milliers de m<sup>2</sup>.

Champ : France, avis et décisions hors réexamens pris par la Commission Nationale d'Aménagement Commercial.

Lecture : Parmi l'ensemble des projets soumis à la CNAC, 70, soit 33 % d'entre eux, ont une taille comprise entre 1 000 m<sup>2</sup> et moins de 2 000 m<sup>2</sup> de surface de vente.

Source : DGE, Fichier statistique issu de l'exploitation de la Base de gestion administrative des avis et décisions pris par les commissions départementales et la commission nationale.

Les projets de moins de 20 000 m<sup>2</sup>, seuil au-dessus duquel la CNAC peut s'autosaisir, représentent 98 % de la totalité des dossiers examinés et 80 % en termes de surfaces de vente. 4 projets de 20 000 m<sup>2</sup> ou plus, soit 2 % par rapport au total des 210 étudiés par la commission nationale concentrent près de 20 % de la totalité des surfaces de vente examinées : 50 % d'entre eux ont été rejetés, représentant 62 % de surfaces de vente associées.

En 2016 similairement à 2015, il convient de souligner que les projets de moins de 1 000 m<sup>2</sup> figurent pour 24 % de l'ensemble des dossiers soumis à la CNAC mais cumulent seulement 3 % de la totalité des surfaces de vente examinées : près des 80 % d'entre eux ont été accordés tant en nombre qu'en surface de vente. Notons que ces derniers résultats sont semblables aux taux globaux calculés en 2016 pour les CDAC.

La loi n°2014-626 du 18 juin 2014 ACTPE a élargi les possibilités d'action de la CNAC en lui permettant de se saisir de tout projet dont la surface de vente atteint au moins 20 000 m<sup>2</sup>. En 2016, la commission nationale a ainsi prononcé 7 avis favorables (93 234 m<sup>2</sup>) et 5 avis défavorables (95 260 m<sup>2</sup>) suite à une autosaisine. Par ailleurs elle s'est aussi autosaisie de 10 dossiers (111 434 m<sup>2</sup>) pour lesquels elle a émis un avis respectant le délai légal de 4 mois en début d'année 2017.

## 96 % des projets et des surfaces de vente conçus pour une implantation en unité urbaine

AVIS ET DECISIONS DE LA COMMISSION NATIONALE D'AMENAGEMENT COMMERCIAL PAR TRANCHE D'UNITE URBAINE EN 2016																
	AVIS ET DECISIONS						TAUX EN % PAR LIGNE		TAUX EN % PAR COLONNE		TAUX EN % DU TOTAL					
	Autorisations et Avis favorables		Refus et Avis défavorables		TOTAL		Autorisations et Avis favorables		Autorisations et Avis favorables		Autorisations et Avis favorables		Refus et Avis défavorables		TOTAL	
	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV	Nb	SV
<b>Communes rurales</b>	3	7 077	5	20 821	8	27 898	38%	25%	3%	2%	1%	1%	2%	3%	4%	4%
<b>UU de 2 à 5</b>	11	14 256	4	21 906	15	36 162	73%	39%	9%	5%	5%	2%	2%	3%	7%	5%
<b>UU de 5 à 10</b>	22	30 358	14	32 731	36	63 089	61%	48%	18%	10%	10%	4%	7%	4%	17%	9%
<b>UU de 10 à 20</b>	19	38 576	10	20 865	29	59 441	66%	65%	16%	13%	9%	5%	5%	3%	14%	8%
<b>UU de 20 à 50</b>	10	23 253	10	18 419	20	41 672	50%	56%	8%	8%	5%	3%	5%	3%	10%	6%
<b>UU de 50 à 100</b>	17	46 431	17	160 898	34	207 329	50%	22%	14%	16%	8%	6%	8%	22%	16%	28%
<b>UU de 100 à 200</b>	10	27 448	9	77 587	19	105 035	53%	26%	8%	9%	5%	4%	4%	11%	9%	14%
<b>UU de 200 à 2 000</b>	22	56 543	19	72 567	41	129 110	54%	44%	18%	19%	10%	8%	9%	10%	20%	18%
<b>UU de Paris</b>	6	50 589	2	10 995	8	61 584	75%	82%	5%	17%	3%	7%	1%	2%	4%	8%
<b>TOTAL</b>	<b>120</b>	<b>294 531</b>	<b>90</b>	<b>436 789</b>	<b>210</b>	<b>731 320</b>	<b>57%</b>	<b>40%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>57%</b>	<b>40%</b>	<b>43%</b>	<b>60%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

SV : Surface de vente en m<sup>2</sup>.

UU : Unité urbaine par tranche en milliers d'habitants.

Champ : France, avis et décisions hors réexamens pris par la Commission Nationale d'Aménagement Commercial.

Lecture : Parmi l'ensemble des projets soumis à la CNAC, 15, soit 7 % d'entre eux, seront implantés dans une unité urbaine de tranche comprise entre 2 000 hab. et moins de 5 000 hab..

Source : DGE, Fichier statistique issu de l'exploitation de la Base de gestion administrative des avis et décisions pris par les commissions départementales et la commission nationale.

La notion d'unité urbaine repose sur la continuité du bâti et le nombre d'habitants. On appelle unité urbaine une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2 000 hab.

Si l'unité urbaine se situe sur une seule commune, cette dernière est désignée ville isolée. Si elle s'étend sur plusieurs communes, et si chacune d'entre elles concentre plus de la moitié de sa population dans la zone de bâti continu, elle forme une agglomération multi-communale. Sont rurales, les communes hors de ce zonage des unités urbaines.

**Selon l'INSEE, parmi les 36 570 communes de France métropolitaine, 7 227 sont dans une unité urbaine (près de 1/4 du territoire pour 8/10 de la population). L'urbanisation progresse surtout sur les littoraux atlantique et méditerranéen, mais aussi dans les régions alpines.**

En 2016, seulement 4 % des avis et décisions ainsi que leurs surfaces de ventes associées concernent des communes rurales. A *contrario*, près de 96 % des projets et des surfaces de ventes leur correspondant ont été élaborés en vue de leur implantation dans une unité urbaine. Ce dernier résultat est en progression de 5 points par rapport à 2015.

Notons que sur les 120 autorisations et avis favorables totalisant 294 531 m<sup>2</sup>, 30% d'entre eux formant 46% des surfaces de vente concernent des unités urbaines de plus de 100 000 habitants. Pour ces mêmes tranches d'unité urbaine, si le taux d'autorisation en nombre est comparable par rapport celui constaté en 2015, en revanche, celui afférent aux surfaces de vente autorisées est en recul de 10 points.

## Les boutiques représentent 36 % des surfaces de vente acceptées par la CNAC

Le tableau ci-après présente une répartition des cellules commerciales suivant principalement leur typologie d'activité et, subsidiairement, leur taille en surface de vente. Dans le cas où elles dépassent 300 m<sup>2</sup>, chacune d'entre elles se trouve caractérisée par sa nature d'activité et par sa surface de vente en m<sup>2</sup> (en création ou en extension). Dans le cas contraire, elles sont considérées comme des boutiques ; l'éventuelle surface initiale de vente et le différentiel d'accroissement font alors l'objet du recueil statistique de données.

Sur 731 320 m<sup>2</sup> examinés par la CNAC en 2016, 65 368 m<sup>2</sup> concernent des boutiques dont 36 % ont été acceptés.

ETABLISSEMENTS SUIVANT LE SENS DES AVIS ET DECISIONS DE LA COMMISSION NATIONALE D'AMENAGEMENT COMMERCIAL PAR SECTEUR D'ACTIVITE EN 2016																
	AVIS ET DECISIONS						TAUX EN % PAR LIGNE		TAUX EN % PAR COLONNE		TAUX EN % DU TOTAL					
	Autorisations et Avis favorables		Refus et Avis défavorables		TOTAL		Autorisations et Avis favorables		Autorisations et Avis favorables		Autorisations et Avis favorables		Refus et Avis défavorables		TOTAL	
	Nb*	SV	Nb*	SV	Nb*	SV	Nb*	SV	Nb*	SV	Nb*	SV	Nb*	SV	Nb*	SV
<b>Alimentaire</b>	92	111 798	58	120 375	<b>150</b>	<b>232 173</b>	61%	48%	47%	38%	21,2%	15%	13%	16%	<b>35%</b>	<b>32%</b>
<b>Non Alimentaire</b>	104	159 186	179	274 593	<b>283</b>	<b>433 779</b>	37%	37%	53%	54%	24,0%	22%	41%	38%	<b>65%</b>	<b>59%</b>
<b>Boutiques</b>	///	23 547	///	41 821	///	<b>65 368</b>	///	36%	///	8%	///	3%	///	6%	///	<b>9%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>196</b>	<b>294 531</b>	<b>237</b>	<b>436 789</b>	<b>433</b>	<b>731 320</b>	<b>45%</b>	<b>40%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>45%</b>	<b>40%</b>	<b>55%</b>	<b>60%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

SV : Surface de vente en m<sup>2</sup>.

Nota Bene : (\*) Il s'agit du nombre de cellules commerciales de plus de 300 m<sup>2</sup> de surface de vente (en italique).

Champ : France, avis et décisions hors réexamens pris par la Commission Nationale d'Aménagement Commercial.

Source : DGE, Fichier statistique issu de l'exploitation de la Base de gestion administrative des avis et décisions pris par les commissions départementales et la commission nationale.

## C. Le bilan de l'aménagement commercial en 2016 après exercice du droit de recours devant la CNAC

Sur 1 107 projets (2 328 989 m<sup>2</sup>) examinés par les CDAC en 2016, 979 (1 968 318 m<sup>2</sup>) ont bénéficié d'une autorisation d'exploitation commerciale ou bien d'un avis favorable contre 128 (360 671 m<sup>2</sup>) qui ont été rejetés.

Parmi eux, 306 dossiers (253 autorisations ou avis favorables contre 53 refus ou avis défavorables), soit 27,6 % ont fait l'objet d'un recours auprès de la Commission Nationale d'Aménagement Commercial. Ce taux a augmenté de 2,7 points par rapport à celui de 24,9% constaté en 2015. Par ailleurs, les surfaces de vente afférentes à ces recours (1 176 046 m<sup>2</sup>) représentent 50,5 % du total des surfaces examinées par les CDAC en 2016 contre 43,9 % en 2015, marquant ainsi une nette progression de 6,6 points par rapport à l'année précédente.

On enregistre une hausse de 55,2 % du niveau de l'ensemble des recours exercés contre les autorisations et les avis favorables des CDAC, qui s'élève à 253 en 2016 contre 163 en 2015.

Sur les 306 recours exercés au total, ceux émanant de tiers (253) contre les projets autorisés ou ayant fait l'objet d'un avis favorable de la CDAC représentent 82,7% tandis que ceux formés par les porteurs de projets (53) contre les refus et avis défavorables sont de 17,3%.

Le taux de recours en 2016 contre les projets accordés en CDAC s'élève à 25,8 % à comparer aux 22 % constatés l'année précédente. Celui contre les dossiers rejetés s'élève à 41,4 % et enregistre une baisse de 7 points par rapport aux 48,4 % relevés en 2015.

Le bilan des autorisations et avis favorables délivrés au titre de l'année 2016, c'est-à-dire après intervention éventuelle de la CNAC en 2016 ou durant le premier semestre 2017, s'établit comme suit :

PROJETS BENEFICIAANT D'UNE AUTORISATION D'EXPLOITATION COMMERCIALE OU D'UN AVIS FAVORABLE APRES RECOURS EN CNAC EN 2016		
	Nombre	Surface de vente
<b>Projets accordés par les CDAC</b>	<b>979</b>	<b>1 968 318</b>
<i>Projets rejetés par les CDAC mais accordés par la CNAC</i>	<i>20</i>	<i>47 692</i>
<i>Projets accordés par les CDAC mais rejetés par la CNAC</i>	<i>-85</i>	<i>-387 347</i>
<b>Incidence après intervention de la CNAC</b>	<b>-65</b>	<b>-339 655</b>
<b>Projets accordés après recours auprès de la CNAC</b>	<b>914</b>	<b>1 628 663</b>

Surface de vente en m<sup>2</sup>.

Champ : France, avis et décisions pris par les Commissions Départementales d'Aménagement Commercial.

Source : DGE, Fichier statistique issu de l'exploitation de la Base de gestion administrative des avis et décisions pris par les commissions départementales et la commission nationale.



---

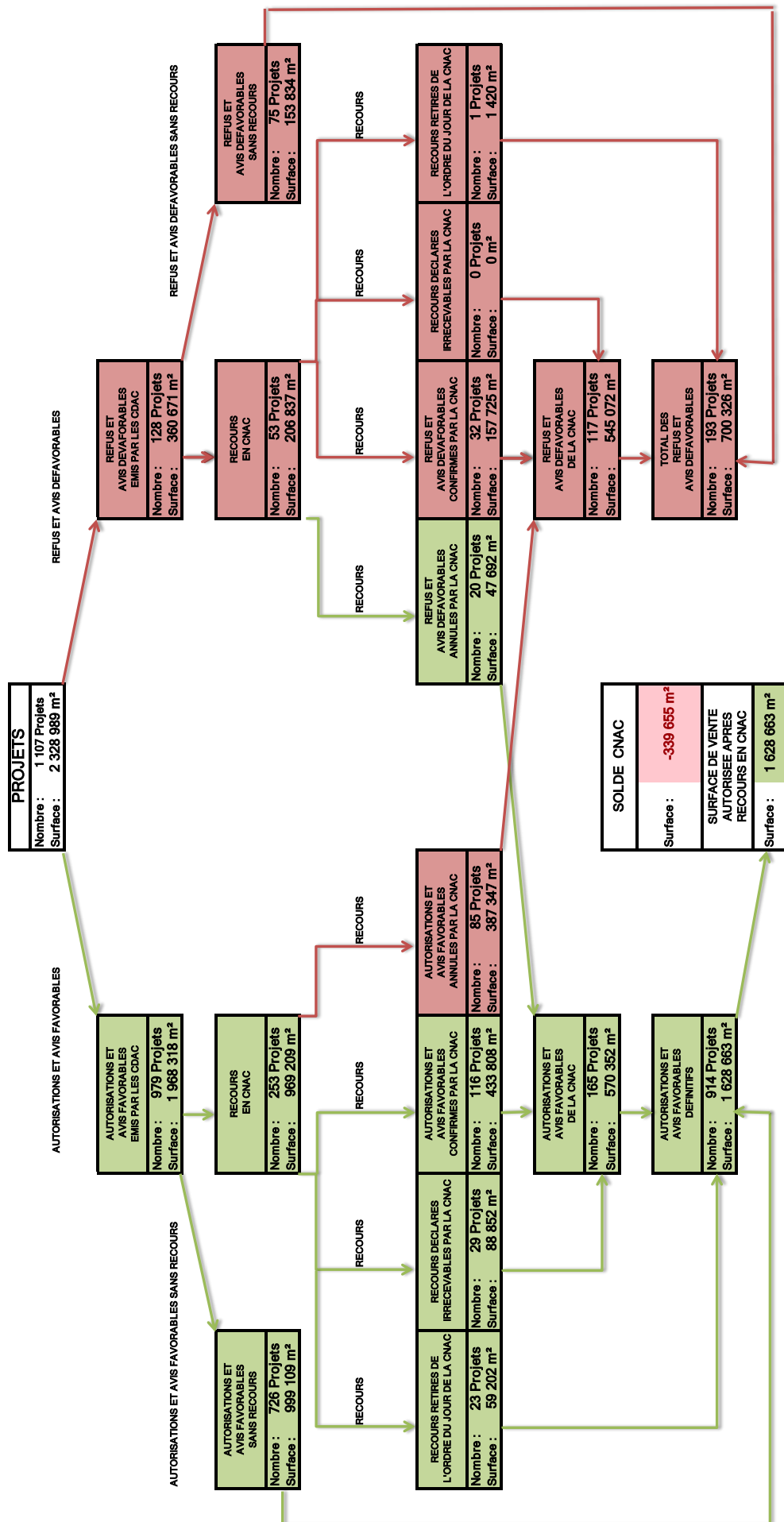
# ANNEXES

---

- Bilan de l'aménagement commercial
- Carte des décisions CNAC

# ANNEE 2016

## BILAN DE L'AMENAGEMENT COMMERCIAL



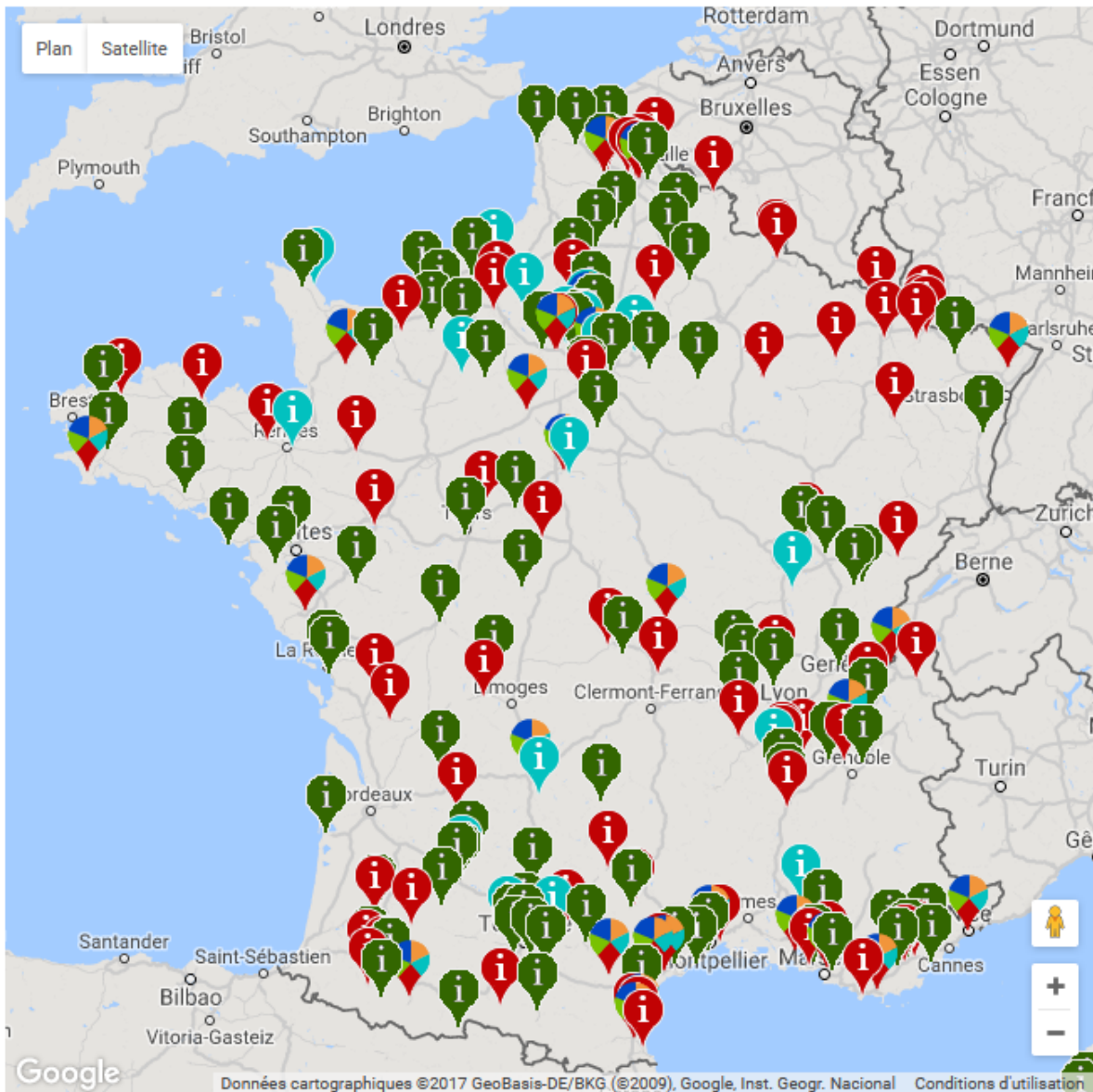
<b>SOLDE CNAC</b>	
Surface :	-339 655 m <sup>2</sup>
<b>SURFACE DE VENTE AUTORISEE APRES RECOURS EN CNAC</b>	
Surface :	1 628 663 m <sup>2</sup>

Source : DGE

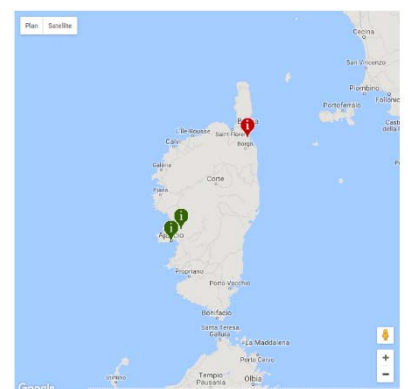
# Carte des décisions CNAC

Année : 2016

La carte est centrée par défaut sur la France métropolitaine.



- Légende :
- Avis favorables
  - Avis défavorables
  - Autres avis
  - Plusieurs décisions sur cette commune



## Définitions

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

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

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

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

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

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

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

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

Ne sont pas compris les réserves, les laboratoires, les cours, les entrepôts, ainsi que toutes les zones inaccessibles au public, les parkings, les surfaces de vente de carburant, etc.

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

Généralement une surface de vente est mesurée en mètre carré.



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



[www.entreprises.gouv.fr](http://www.entreprises.gouv.fr)  
[www.entreprises.gouv.fr/cnac](http://www.entreprises.gouv.fr/cnac)