



**Commission nationale d'aménagement
commercial**

Rapport d'activité

2012

Table des matières

I) Composition et missions de la CNAC	4
A) Composition.....	4
B) Attributions de la CNAC.....	5
C) Déroulement des séances.....	5
II) L'activité des CDAC et de la CNAC en 2012	7
A) L'activité des CDAC en 2012.....	7
B) L'activité de la CNAC	9
III) Constats	14
A) La CNAC est encombrée, voire instrumentalisée, par de trop nombreux recours	14
B) Le rôle pédagogique de la CNAC envers la qualité des projets	16
C) Le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) n'est pas encore un document pertinent.....	17
D) L'absence de contrôle de la conformité de la réalisation des autorisations d'exploitation commerciale est dommageable.....	17
IV) La jurisprudence du Conseil d'Etat a permis de clarifier la procédure devant la CNAC	18
A) Le respect du délai de 4 mois.....	18
B) Le caractère non juridictionnel de la CNAC et le caractère non contradictoire de la procédure.....	18
C) L'intérêt à agir.....	18
D) L'avis des ministres intéressés.....	19
E) La décision de la CNAC se substitue à celle de la CDAC.....	21
V) La jurisprudence du Conseil d'Etat au regard des critères d'appréciation fixés par la législation a permis de conforter la doctrine élaborée par la CNAC.....	22
A) Les principes généraux dégagés par la jurisprudence du Conseil d'Etat à cet égard.....	22
B) Le critère d'aménagement du territoire.....	24
C) Le critère de développement durable	28
D) L'compatibilité avec les documents d'urbanisme.....	31
VI) Propositions visant à améliorer la réglementation actuelle.....	33
A. La soumission des « drive » à autorisation d'exploitation commerciale	33
B) Un allègement des délais de la procédure en cas de refus d'autorisation par la CNAC.....	33
C) L'unification des procédures : simplifier les règles par l'intégration de l'autorisation d'exploitation commerciale dans le permis de construire.....	34
D) La modernisation du rôle et de la composition des commissions d'aménagement commercial.....	34

La Commission Nationale d'Aménagement Commercial (CNAC) a pour fonction d'examiner en appel les décisions des Commissions départementales d'Aménagement Commercial (CDAC).

Selon la loi actuelle, du 4 août 2008 dite de modernisation de l'économie, les Commissions d'aménagement commercial sont compétentes pour toutes les créations ou extensions d'un commerce de plus de 1 000 m² de surface de vente.

Depuis sa création, les décisions de la CNAC peuvent être soumises au Conseil d'Etat en dernier ressort. A partir du 1^{er} janvier 2014, les recours devront être soumis aux Cours Administratives d'Appel, avant, s'il y a lieu, au Conseil d'Etat.

La pratique des années récentes montre que la CNAC examine environ la moitié des surfaces de vente soumises aux CDAC.

Les décisions de la CNAC soumises au Conseil d'Etat sont, le plus souvent, confirmées par la Haute Juridiction.

D) Composition et missions de la CNAC

A) Composition

En vertu des dispositions des articles L. 751-5 et L.751-6 du code de commerce, la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC) comprend 8 membres titulaires nommés par décret pris sur le rapport du ministre chargé du commerce.

Les membres sont désignés pour une durée de 6 ans non renouvelable.

Par ailleurs, 7 membres suppléants sont nommés dans les mêmes conditions que celles de désignation des membres titulaires.

Il convient également de souligner qu'en cas d'empêchement d'une durée supérieure à six mois, de démission ou de décès de l'un des membres, il est procédé, dans les mêmes conditions, à la désignation d'un remplaçant pour la durée du mandat restant à courir.

Sont actuellement membres de la CNAC :

- M. François LAGRANGE, conseiller d'Etat honoraire, désigné par le vice-président du Conseil d'Etat, président - (nommé le 20 mai 2009) ;
- M. Michel VALDIGUIE, conseiller maître honoraire, désigné en qualité de membre titulaire par le premier président de la Cour des comptes (nommé le 10 avril 2012) ;
- M. Alain BODON, inspecteur général des finances désigné en qualité de membre titulaire par le chef de service de l'inspection générale des finances - (nommé le 20 mai 2009) ;
- M. Philippe SCHMIT (nommé le 14 mars 2012), inspecteur général de l'administration du développement durable, désigné en qualité de membre titulaire par le vice-président du Conseil général de l'environnement et du développement durable ;
- M. Yves DAUGE (nommé le 14 mars 2012) désigné en qualité de membre titulaire par le président du Sénat ;
- M. Hubert MERMILLOD, désigné par le président de l'Assemblée nationale - (nommé le 14 mars 2012) ;
- M^{me} Françoise TRASSOUDAIN, désignée en qualité de membre titulaire par le ministre chargé du commerce (nommée le 17 septembre 2013) ;
- M. Bruno DEPRESLE (nommé le 17 juin 2013) désigné en qualité de membre titulaire par le ministre chargé de l'urbanisme.

Le secrétariat de la CNAC est assuré par les services du ministre chargé du commerce, en l'occurrence le Bureau de l'Aménagement Commercial de la Direction Générale de la Compétitivité, de l'Industrie, et des Services (DGCIS).

Deux commissaires du Gouvernement participent de droit à l'activité de la Commission :

- M. Pierre BRUNHES, chef du service tourisme, commerce, artisanat et services à la DGCIS ;
- Mme Sylvie DONNE, sous-directrice du commerce, de l'artisanat, et des professions libérales à la DGCIS.

Le Secrétaire est M. Bernard ROZENFARB, chef du bureau de l'aménagement commercial.

La CNAC, bien que qualifiée d'Autorité Administrative Indépendante, ne dispose pas de dotation spécifique en crédits.

B) Attributions de la CNAC

L'article L. 752-17 du code de commerce dispose que la CNAC est saisie, dans un délai d'un mois, des recours formés contre les décisions des CDAC :

- par le préfet ;
- par le maire de la commune d'implantation ;
- par le président de l'EPCI compétent en matière d'urbanisme ;
- par le président de l'EPCI chargé de l'élaboration du Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) ;

et par toute personne ayant intérêt à agir : porteur du projet ou tiers situé dans la zone de chalandise.

La saisine de la CNAC est un préalable obligatoire à un recours contentieux à peine d'irrecevabilité de ce dernier.

Les décisions rendues par la CNAC, qui se prononce dans un délai de quatre mois à compter de sa saisine, peuvent faire l'objet d'un recours contentieux devant la juridiction administrative : le Conseil d'Etat jusqu'en 2013, une Cour Administrative d'Appel à compter du 1^{er} janvier 2014.

C) Déroulement des séances

Du fait du nombre élevé des recours exercés, la CNAC se réunit en moyenne tous les 15 jours. Lors de chaque séance, de 13 à 18 dossiers sont examinés.

La CNAC ne peut valablement délibérer qu'en présence de 5 membres au moins.

Pour chaque dossier inscrit à l'ordre du jour, la Commission entend le rapport du secrétaire. Puis, sont entendus, avec la possibilité d'être accompagnés par un avocat, dans l'ordre suivant :

- le maire de la commune d'implantation, les présidents d'établissements publics de coopération intercommunale... Le maire est parfois accompagné par un député ou sénateur de la circonscription ;
- les élus défavorables au projet ;
- les requérants ;
- toute personne ayant demandée à être entendue ;
- les porteurs du projet.

Après ces auditions, le commissaire du Gouvernement communique aux membres les avis des ministres chargés de l'urbanisme et de l'environnement et celui du ministre chargé du commerce. Il présente sa propre opinion sur le projet.

Le Président ouvre le débat qui se conclut par un vote à main levée. Dans la majorité des cas, un consensus est recherché sur le sens de la décision.

Dès le lendemain de la séance, une télécopie est envoyée aux préfetures indiquant le sens de la décision.

La semaine suivant la réunion de la CNAC, le sens des décisions est mis en ligne sur le site :

Enfin, la décision est notifiée aux parties dans un délai de 2 mois à compter de la réunion de la CNAC (article R. 752-52 du code de commerce) et mise en ligne *via* l'adresse suivante : <http://www.dgcis.gouv.fr/secteurs-professionnels/la-commission-nationale-damenagement-commercial-cnac>

II) L'activité des CDAC et de la CNAC en 2012

A) L'activité des CDAC en 2012

1) Bilan global

En 2012, les Commissions Départementales d'Aménagement Commercial (CDAC) mises en place par le décret n° 2008-1212 du 24 novembre 2008 relatif à l'aménagement commercial, ont tenu 665 réunions au cours desquelles 1 157 dossiers totalisant une surface de vente de 3 243 894 m² leur ont été soumis. Elles ont autorisé 1 024 projets représentant une surface de vente de 2 765 367 m² et ont refusé 133 demandes pour 478 527 m².

En 2012, on observe :

- une diminution de 14,2 % du nombre de réunions des CDAC (665 réunions de CDAC en 2012 contre 775 en 2011, troisième année d'application de la nouvelle législation) ;
- une baisse de 16,2 % du nombre de dossiers examinés (1157 contre 1380 dossiers l'année précédente) ;
- un fléchissement de 13,1 % de la surface de vente totale (3,244 millions de m² contre 3,735 millions de m² en 2011).

DOSSIERS EXAMINES PAR LES CDAC (2009-2012)										
	Nb de réunions	AUTORISATIONS		REFUS		TOTAL des DOSSIERS		Taux d'auto-risation (Nb)	Taux d'auto-risation (m ²)	Surface moyenne des projets (m ²)
		Nb	Sv (m ²)	Nb	Sv (m ²)	Nb	Sv (m ²)			
2009	751	1 151	3 107 535	155	605 231	1 306	3 713 766	88 %	84 %	2 844
2010	828	1 296	3 326 707	154	547 530	1 450	3 874 237	89 %	86 %	2 567
2011	775	1 252	3 298 209	128	436 328	1 380	3 734 537	91 %	88 %	2 706
2012	665	1 024	2 765 367	133	478 527	1 157	3 243 894	89 %	85 %	2 804

Source : DGCIS – STCAS-SDCAPL-CAPLI

La surface moyenne des projets examinés s'élève à 2 804 m² en 2012 et progresse de 3,6% par rapport à 2011.

2) rappel méthodologique

Ces statistiques ne portent que sur les seuls dossiers soumis à l'examen des commissions d'aménagement commercial, à savoir les créations ou les extensions à partir de 1 000 m² de surface de vente et au delà. Ainsi, aucune statistique n'est disponible pour les commerces de moins de 1000 m² qui n'entrent plus dans le champ de la législation relative à l'aménagement commercial.

Par ailleurs, il convient de noter qu'il existe un délai entre l'obtention de l'autorisation d'exploitation commerciale (AEC) et l'ouverture du projet.

En effet, la majorité des projets autorisés nécessite l'obtention d'un permis de construire et selon les dispositions de l'article R 752-27 du code de commerce :

- un délai de deux ans est prévu pour déposer une demande de permis de construire à compter de la date de délivrance de l'AEC ;
- lorsqu'une demande de permis de construire a été déposée, le bénéficiaire de l'autorisation dispose de 3 ans pour la mettre en œuvre. Ce délai est porté à 5 ans pour les projets de plus de 6 000 m² de surface de vente.

Ainsi, la réalisation d'une autorisation d'exploitation commerciale peut prendre au maximum 7 ans à compter de son obtention (sans tenir compte des différentes procédures contentieuses qui peuvent proroger les délais).

En conséquence, il est nécessaire de faire attention aux chiffres d'organismes privés se retrouvant dans la presse qui ne portent que sur les surfaces autorisées et non sur les surfaces ouvertes ou réalisées.

3) *Évolution par secteur d'activités*

Les décisions d'autorisation afférentes aux commerces à prédominance alimentaire (hypermarchés, supermarchés, maxi-discomptes, autre alimentaires¹) représentent en nombre 20,3% du total des autorisations délivrées par les CDAC, mais, en surface de vente, accusent un net recul de 15,2% en 2012 à 562 430 m² contre 663 413 m² l'année précédente.

Le pourcentage des demandes d'autorisation concernant les hypermarchés par rapport au total des décisions d'autorisation des CDAC est de 11,7 % en 2012 (323 325 m²) contre 10,3 % en 2011 (340 608 m²) alors que celui des supermarchés et des maxi-discomptes est de 7,4% (203 881 m²) contre 8,3% antérieurement (274 052 m²).

La part du bricolage-jardinage enregistre une hausse relative de 2,6 points en 2012 à 21,2 % (585 454 m²) de la totalité des surfaces autorisées contre 18,6 % (613 674 m²) en 2011. *A contrario*, celle de l'équipement de la maison cède 2,7 points pour s'établir à 14,9 % (412 665 m²) contre 17,6 % (581 851 m²) sur la période observée.

La part du secteur de l'équipement de la personne est stable relativement à 14,5 % (401 518 m²) en 2012 contre 15,0 % (494 021 m²) l'année précédente. Par contre, celle des activités de loisirs-culture-sport enregistre une baisse relative de 1,7 points à 7,0 % (192 566 m²) contre 8,7% (289 435 m²) en 2011.

Les autres secteurs ne connaissent pas d'évolution notable.

En revanche, la part des cellules commerciales d'au plus 300 m² (boutiques ou galeries marchandes) connaît une forte augmentation de près de 5 points passant de 10,7 % (354 413m²) à 15,6 % (432 752 m²) ; en matière de surfaces de vente autorisées en 2012, elle prend ainsi la deuxième place juste derrière le secteur du bricolage.

Ces résultats témoignent d'une phase de ralentissement affectant la demande en moyennes surfaces du commerce de détail spécialisé.

¹ Il s'agit des cellules commerciales de plus de 300 m² de surface de vente ; dans le cas contraire, elles font partie intégrante des boutiques des galeries marchandes

B) L'activité de la CNAC

Depuis l'entrée en vigueur de la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008, toute personne ayant intérêt à agir peut saisir la Commission Nationale d'Aménagement Commercial, la saisine de la Commission nationale étant un préalable obligatoire à un recours contentieux sous peine d'irrecevabilité de ce dernier.

Il est rappelé que selon les dispositions du code de commerce, la CNAC doit se prononcer dans un délai de quatre mois à compter de sa saisine, ce qui, en raison du nombre de recours, a obligé la Commission à se réunir en moyenne tous les 15 jours à compter de septembre 2011.

1) Evolution de l'activité de la CNAC depuis l'entrée en vigueur de la LME de 2008 :

- la Commission s'est vue solliciter de manière croissante depuis 2009. Elle a rendu 277 décisions en 2012 contre 206 en 2010, soit une augmentation de 34,5 %, et 186 en 2009 (+48,9%).

ANNEE D'ENREGISTREMENT	NOMBRE DE DECISIONS	NOMBRE DE CNAC
2009	186	13
2010	206	18
2011	261	21
2012	277	19

EVOLUTION DU NOMBRE TOTAL DE DECISIONS PRISES EN CNAC DEPUIS LA LME					
Année	2009	2010	2011	2012	2012 hors réexamen
Nombre de dossiers	186	206	261	277	229
Surfaces concernées	940 563m ²	1 057 953m ²	1 733 774m ²	1 606 978m ²	1 282 325m ²
Décisions d'autorisation					
- en nombre	128 (69%)	152 (74%)	202 (77%)	186 (67%)	140 (61%)
- en surface	547 508m ² (58%)	720 742m ² (68%)	1 188 804m ² (69%)	1 032 463m ² (64%)	719 025m ² (56%)
Décisions de refus					
- en nombre	58 (31%)	54 (26%)	59 (23%)	91 (33%)	89 (39%)
- en surface	393 055m ² (42%)	337 211m ² (32%)	544 970m ² (31%)	574 515m ² (36%)	563 300m ² (44%)

2) Tableaux relatant l'activité de la CNAC en 2012 (cf. tableaux ci-dessous)

ANNEE 2012 (hors réexamens suite aux arrêts du Conseil d'Etat du 16 mai 2011 relatifs à l'absence d'avis du ministre chargé du commerce).				
	En nombre	En % du nombre	En surface	En % des surfaces
Décisions prises (dont procédure dérogatoire du L.752-4 du code de commerce)	229 (2)		1 282 325 m²	
- dont autorisation (NB autorisation ne veut pas toujours dire ouverture)	140	(61%)	719 025m ²	(56%)
- dont refus	89	(39%)	563 300 m ²	(44%)

- Pour apprécier l'apport de la CNAC, il est nécessaire de raisonner sur les décisions hors réexamens. La CNAC a ainsi rendu, en 2012, 229 décisions hors procédure de réexamen. Sur ces 229 décisions hors réexamen, pour un total de 1 282 325 m² de surface de vente, 140 décisions d'autorisation ont été prononcées pour 719 025 m² de surface de vente. Par conséquent, le taux d'autorisation constaté devant la CNAC est de 61 % des dossiers et de 56 % des surfaces de vente. Par ailleurs, la CNAC a opposé 89 refus pour 563 300 m². **Le taux de refus est donc de 39 % des dossiers et de 44 % des surfaces de vente.**
- En 2012, le taux de refus (hors dossiers de réexamen) est le plus important depuis l'existence de la CNAC. Ceci s'explique par le fait que la Commission nationale s'est forgée une doctrine à laquelle elle se tient et qu'elle applique la jurisprudence établie par le Conseil d'Etat.

ANNEE 2012 DECISIONS (HORS REEXAMENS) DE LA CNAC PAR TYPE DE REQUERANTS ET SUIVANT LE SENS (en pourcentage du total)				
Type de requérants	Nombre	% du TOTAL	Surface	% du TOTAL
Tiers	174	76%	1 063 078m²	83%
Décisions d'autorisation	107	47%	611 697m ²	48%
Décisions de refus	67	29%	451 381m ²	35%
Demandeurs	55	24%	219 247m²	17%
Décisions d'autorisation	33	14%	107 328m ²	8%
Décisions de refus	22	10%	111 919m ²	9%
TOTAL	229	100%	1 282 325 m²	100%

lecture :

Hors réexamens, les recours tiers représentent 76% des dossiers et les recours portés par les demandeurs seulement 24%.

ANNEE 2012				
DECISIONS (HORS REEXAMENS) DE LA CNAC PAR TYPE DE REQUERANTS ET SUIVANT LE SENS (en pourcentage du total de chacun des types de requérants)				
Type de requérants	Nombre	% du TOTAL	Surface	% du TOTAL
Tiers	174	100%	1 063 078m²	100%
Décisions d'autorisation	107	61%	611 697m ²	58%
Décisions de refus	67	39%	451 381m ²	42%
Demandeurs	55	100%	219 247m²	100%
Décisions d'autorisation	33	60%	107 328m ²	49%
Décisions de refus	22	40%	111 919m ²	51%
TOTAL	229	100%	1 282 325 m²	100%

Lecture :

La CNAC prend en compte plus favorablement les recours formés par les demandeurs que ceux formés par les tiers. Ainsi, elle a accepté 100 recours sur les 229 examinés en 2012 (soit un taux de prise en compte de 43,7%). Mais seuls 67 recours tiers sur 174 ont été acceptés (39%).

En revanche, sur les 55 recours exercés par des demandeurs (contre des décisions de refus de la CDAC), 33 ont donné lieu à une décision d'autorisation, représentant 60 % des recours exercés par les demandeurs.

	En nombre	En % du nombre	En surface	En % des surfaces
Type de projet concerné				
- nécessitant un PC	211	93%		
- sans PC (extension sur réserve ou cour a matériaux, réouvertures)	18	7%		
Nature du projet concerné				
- autorisation d'ouverture d'ensembles commerciaux				73%
- refus d'ouverture				21%
- autorisations d'extension d'ensembles commerciaux		67%		50%
- refus d'extension d'ensembles commerciaux		23%		50%
Taille des communes concernées				
- taux de refus dans les communes rurales		52%		
- taux de refus dans les communes des unités urbaines de moins de 5000 hab.		58%		
Type d'activité concernée				
Alimentaire			340 785m ²	27%
Décisions d'autorisation			160 649m ²	47%
Décisions de refus			180 136m ²	53%

Lecture :

Les dossiers concernant les ensembles commerciaux représentent 75% des dossiers (hors réexamen) et 85% des surfaces de vente contre 25% des dossiers afférents à des commerces isolés représentant 15% des surfaces.

Le taux de refus le plus élevé concernant les surfaces de vente est celui afférent aux extensions d'ensembles commerciaux : 50%, mais paradoxalement ces extensions sont autorisées pour 67,2 % des dossiers. Par ailleurs, le taux d'autorisation le plus élevé est celui relatif aux extensions de commerces isolés : 62, 7% des surfaces.

En outre, le taux de refus est de 73,1 % des surfaces de vente pour les projets de création (commerce isolé et ensemble commercial) dont la surface de vente est comprise entre 10 000 m² et 19 999 m².

S'agissant de la taille des communes, on observe que le taux de refus concernant les dossiers est le plus important pour les communes rurales (52%) et les communes de moins de 5 000 habitants (58%), ce qui démontre l'attention particulière que la CNAC porte à ces dossiers ;

Les surfaces « alimentaires » représentent 340 785 m², soit 27% du total. La CNAC a autorisé 160 649 m² (soit 47% des surfaces de vente) et refusé 180 136 m² (soit 53%).

Le bilan de la CNAC est en outre accessible à partir de l'adresse suivante : <http://www.dgcis.gouv.fr/secteurs-professionnels/la-commission-nationale-damenagement-commercial-cnac>.

3) les autorisations et les refus en 2012 après exercice du droit de recours devant la CNAC

Sur 1 157 décisions prises par les CDAC en 2012, 273 (209 autorisations et 64 refus), soit 23,6 % d'entre elles, ont fait l'objet d'un recours auprès de la Commission Nationale d'Aménagement Commercial. Ce taux a progressé de près de deux points par rapport à celui de 21,7 % constaté en 2011. De même, le taux de recours par rapport au total des surfaces examinées augmente de 1,5 point pour passer de 47,8 à 49,3 % en 2012.

Au final, il est important de noter que les recours exercés devant la CNAC concernaient, au titre de l'année 2012, **49,3% des surfaces de vente : soit 1 600 615 m² sur un total de 3 243 894 m².**

On observe une baisse de 13,6 %, du niveau de l'ensemble des recours exercés contre les décisions départementales d'autorisation d'exploitation commerciale qui s'élèvent au nombre de 209 en 2012 contre 242 en 2011. Le taux de recours contre les autorisations délivrées par les CDAC s'élève à 20,4 % à comparer aux 19,5 % constatés en 2011. Cette hausse relative, d'un peu plus de 1 point, traduit une accentuation des recours exercés par les concurrents dans le cadre de la procédure instituée en 2008 par la loi de modernisation de l'économie qui oblige désormais les tiers à saisir au préalable la CNAC avant tout recours contentieux. Le taux de recours contre refus s'élève à 48,1 % ; il progresse de près de trois points par rapport à 2011 (45,3 %).

Le bilan des autorisations définitives délivrées au titre de l'année 2012, c'est-à-dire après intervention éventuelle de la CNAC en 2012 ou au début de 2013, s'établit comme suit :

BILAN DES AUTORISATIONS DELIVREES EN 2012	Nombre de décisions	Surface de vente autorisée
Autorisations de CDAC en 2012	1 024	2 765 367 m ²
Autorisations supplémentaires accordées par la CNAC	+ 35	+ 145 682 m ²
Autorisations départementales annulées par la CNAC	- 75	- 590 901 m ²
Bilan des autorisations définitives après recours	984	2 320 148 m ²
Incidence des décisions de la CNAC	- 40	- 445 219 m ²

III) Constats

La CNAC tient à souligner certains aspects de la procédure et du contenu des dossiers qui lui tiennent particulièrement à cœur.

A) La CNAC est encombrée, voire instrumentalisée, par de trop nombreux recours

Ce phénomène est lié à :

1) l'instruction insuffisante des dossiers au niveau départemental

Au vu des dossiers examinés en 2012, la CNAC estime que nombre de dossiers n'auraient jamais du être enregistrés par les secrétariats des CDAC, car incomplets sur des points importants : absence de documents permettant de justifier la maîtrise foncière, de délibération des collectivités locales chargées des voiries lorsque des travaux sont nécessaires pour améliorer l'accès au site du projet, d'engagements précis des porteurs de projet sur les mesures en matière de développement durable, documents d'insertion du projet dans son environnement notoirement insuffisants...

Il arrive même parfois que le rapport local d'instruction ne mentionne pas si le territoire de la commune d'implantation est couvert ou non par un Schéma de Cohérence Territoriale (ScoT) et, dans l'affirmative, si le projet est compatible avec les dispositions de ce document d'urbanisme. Il en est de même lorsque les dispositions de l'article L 122-2 du code de l'urbanisme trouvent à s'appliquer.

Il revient donc au service instructeur de la CNAC d'effectuer un travail de vérification et de demande de documents supplémentaires qui pourrait être allégé s'il avait été correctement conduit au niveau départemental.

2) des décisions de CDAC mal fondées

Quatre ans après l'entrée en vigueur de la LME, des décisions de CDAC sont encore motivées à tort sur des critères économiques de l'ancienne législation « Royer-Raffarin » : surcroissance commerciale, conséquence sur l'emploi des commerces de proximité, projet qui fera concurrence à une autre grande ou moyenne surface déjà implantée sur le territoire de la commune...En effet, la LME a supprimé la concurrence comme critère de décision.

En outre, certaines décisions sont motivées par le fait que le projet ne serait pas conforme au Plan Local d'Urbanisme (PLU) ou à des chartes commerciales, voire que les enseignes ne sont pas connues, alors que cette dernière exigence ne ressort d'aucune disposition législative ou réglementaire.

Il est mentionné avec force que ces moyens sont inopérants, ainsi que l'a rappelé le Conseil d'Etat.

3) des recours dilatoires de certains concurrents

Dans certains secteurs d'activité, comme celui du bricolage, on observe des recours systématiques de la part de sociétés dont un magasin est implanté au sein de la zone de chalandise du projet, voire même largement en dehors.

Ces recours sont peu motivés et reposent de manière sous-jacente sur la concurrence engendrée par le projet concerné.

Ainsi, l'instrumentalisation de la CNAC par des recours de concurrents, dont la plupart ne cherchent qu'à retarder la délivrance des autorisations, est clairement démontrée. Dans cette logique, la plupart des requérants qui n'ont pas obtenu satisfaction poursuivent leur démarche contentieuse et attaquent la décision de la CNAC devant le Conseil d'Etat en invoquant tous les moyens possibles, y compris de légalité externe ou de procédure devant la CNAC.

A cet égard, il convient de souligner que sur les 277 décisions prises par la CNAC en 2012, 147 ont été attaquées devant le Conseil d'Etat. Ce taux de recours de 53% se situe très au delà de la fourchette qui variait entre 6 et 12% lorsque la précédente législation, issue des lois Royer et Raffarin, était alors en vigueur.

S'agissant de 2012, sur 190 décisions rendues par la CNAC au 31 juillet, 108 ont fait l'objet d'un recours, soit un taux de 56,84 % encore en progression.

Cette instrumentalisation s'est également traduite en 2012 par un nombre croissant de recours retirés quelques jours avant la réunion de la CNAC, voire le jour même, alors que les dossiers ont fait l'objet d'une instruction approfondie et que le service instructeur travaille en flux tendu.

4) le détournement de l'esprit de la LME par certains porteurs de projet

De même, l'esprit de l'article L 752-21 du code de commerce est souvent détourné. Cet article prévoit qu'en cas de rejet pour un motif de fond de la demande d'autorisation par la CNAC, il ne peut être déposé de nouvelle demande par le même pétitionnaire pour un même projet sur le même terrain pendant une période d'un an, à compter de la date de la décision de la commission nationale. Or, à plusieurs reprises, la CNAC a réexaminé des projets modifiés à la marge (parfois après que la surface de vente ait été augmentée) qu'elle avait refusé pour des motifs de fond et qui ont été présentés moins d'un an après le refus de la commission nationale.

Pour la première fois, lors de la séance du 28 novembre 2012, la Commission a fait application de l'article L 752-21 et a déclaré irrecevable la nouvelle demande concernant la création d'un ensemble commercial alors qu'elle avait refusé un projet similaire au début de cette même année.

B) Le rôle pédagogique de la CNAC envers la qualité des projets

La CNAC exerce également **un rôle important de conseil auprès des opérateurs économiques et des élus locaux**. Depuis sa création, il y a quatre ans, la CNAC n'a eu de cesse de faire de la pédagogie envers les porteurs de projet et les groupes de la grande distribution et de par ses décisions, elle a incité à l'amélioration de la qualité des projets.

D'ailleurs, la CNAC est sensible, lorsqu'elle examine un projet pour la seconde fois (c'est-à-dire après une première décision de refus) à la prise en compte de ses motifs de refus initiaux et aux améliorations apportées au projet par le demandeur.

Si on peut noter une amélioration, il n'en demeure pas moins que nombre de projet soumis à l'examen de la CNAC sont inaboutis en matière d'aménagement du territoire et de développement durable.

La CNAC attache en effet beaucoup d'importance à ce que le projet :

- soit situé en continuité du tissu urbain et ne tourne pas le dos aux habitats situés à proximité ;
- soit correctement desservi par les transports collectifs et les modes de déplacement doux ;
- s'intègre de manière harmonieuse dans son environnement.

Or, beaucoup de dossiers, notamment ceux situés en entrée de ville ou en milieu rural, ne répondent pas à ces objectifs et semblent venir s'implanter sur le site sans tenir compte de son environnement particulier.

Il faut souligner que de trop nombreuses enseignes s'en tiennent à un seul concept architectural, en général de type « boîte à chaussures avec bardage », quel que soit le site d'implantation et ses caractéristiques propres.

Les porteurs de projet et les architectes conviennent de cela mais expliquent qu'il s'agit du « concept » de l'enseigne et qu'ils ne peuvent y déroger.

De même, certains projets très importants d'ensembles commerciaux se caractérisent encore trop souvent par des parcs de stationnement surdimensionnés en surface, créant une imperméabilisation des sols, et une localisation proche des grands axes routiers déconnectée des zones agglomérées.

La CNAC a donc refusé ces projets, qui concernent notamment des ensembles commerciaux, dont la conception date des années 1970 et contrevient à un aménagement équilibré du territoire et aux préconisations du Grenelle de l'environnement.

En revanche, elle a autorisé des projets de ce type lorsqu'ils correspondent à un aménagement structurant du territoire à tous les niveaux, qui sont le fruit d'une réflexion de plusieurs années des élus locaux et des opérateurs économiques, et qui répondent aux autres critères de la LME.

C) Le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) n'est pas encore un document pertinent

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 13 décembre 2000, les décisions des commissions délivrant les autorisations d'exploitation commerciale doivent être compatibles avec les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et les schémas de secteur (article L. 122-1-15 du code de l'urbanisme).

L'application des dispositions de la LME relatives à l'aménagement commercial montre que l'examen de la compatibilité d'un projet commercial avec les orientations du SCoT est souvent source de difficultés pour la CNAC.

En effet, beaucoup de territoires ne sont pas couverts par un SCoT ou sont couverts par un projet de SCoT qui n'est pas encore opposable. Ainsi sur les 279 dossiers examinés par la CNAC en 2012 :

- pour seulement 30 % d'entre eux, un SCoT était applicable ;
- pour 48% des dossiers, le SCoT était en cours d'élaboration ;
- pour 22 % des dossiers, aucun SCoT n'était envisagé.

De plus, lorsqu'un SCoT est opposable, ses orientations sont souvent générales et/ou contradictoires, de telle sorte que lors des auditions devant la CNAC le demandeur va soutenir que son projet est compatible avec le SCoT alors que le tiers requérant estimera que ce document ne permet pas une telle implantation. Il arrive même parfois que la DDT et les services centraux du (des) ministère(s) chargé(s) de l'urbanisme et de l'environnement aient une interprétation divergente des orientations du SCoT, ce qui ne facilite pas la prise de décision de la CNAC.

Certains SCoT, au contraire, comportent des dispositions tellement contraignantes qu'aucune nouvelle implantation de commerce ne serait possible : interdiction de commerces au delà de telle route ; interdiction de l'installation de commerces liés au secteur culturel en périphérie de l'agglomération, augmentation des surfaces de vente limitée à 5% par an sur telle zone ; impossibilité de dépasser 25 000 m² de surface de vente sur une ZAC... De telles dispositions peuvent apparaître comme contraires au principe de la liberté d'établissement, mais doivent cependant être prises en compte par les commissions d'aménagement commercial. Le Conseil d'Etat a d'ailleurs reconnu récemment aux commissions d'aménagement commercial un pouvoir d'appréciation en la matière (cf. V ci dessous).

D) L'absence de contrôle de la conformité de la réalisation des autorisations d'exploitation commerciale est dommageable

Avant l'entrée en vigueur de la LME, les services locaux de la DGCCRF étaient compétents pour contrôler l'ouverture effective d'un commerce qui avait bénéficié d'une autorisation d'exploitation commerciale. Or, du fait de l'abandon des critères économiques et notamment celui relatif à la concurrence, la DGCCRF n'est plus partie prenante à l'application de la législation relative à l'aménagement commercial. De ce fait, il n'existe donc plus d'inventaire public à jour des grandes surfaces commerciales, en distinguant notamment les autorisations et les ouvertures effectives.

IV) La jurisprudence du Conseil d'Etat a permis de clarifier la procédure devant la CNAC

A) Le respect du délai de 4 mois

L'article L. 752-17 du code de commerce dispose que la CNAC se prononce dans un délai de 4 mois à compter de sa saisine.

En conséquence, l'absence de notification d'une décision de la commission nationale dans le délai fixé par la loi fait naître une décision implicite de rejet du recours valant, selon les cas, autorisation ou refus du projet.

Par une décision en date du 4 juillet 2012, le Conseil d'Etat a estimé que la CNAC n'est pas dessaisie à l'expiration du délai de 4 mois. Elle peut, en conséquence, prendre une décision explicite, valant retrait de la décision implicite dans le délai de 2 mois à compter de son intervention, à condition que la décision implicite soit illégale, ce qui est toujours le cas car l'illégalité de la décision implicite résulte de l'absence du recueil de l'avis des ministres intéressés.

B) Le caractère non juridictionnel de la CNAC et le caractère non contradictoire de la procédure

Le Conseil d'Etat a jugé que : « **la Commission nationale d'aménagement commercial n'est pas une juridiction au sens de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales** ; que, par suite, les moyens tirés de la méconnaissance du principe du contradictoire ainsi que du principe de l'égalité des armes au sens des stipulations de l'article 6 précité ne peuvent être utilement invoqués » (CE, 4 octobre 2010, syndicat commercial et artisanal de l'agglomération senonaise et société Sens distribution ; CE 23 décembre 2010, « SOCIETE SADEF »).

C) L'intérêt à agir

En application des dispositions combinées des article L. 752-17 et du 2^{ème} alinéa de l'article R. 752-46 du code de commerce, la saisine de la Commission nationale est un préalable obligatoire au recours contentieux et chaque recours est accompagné de motivations et de la justification de l'intérêt à agir de chaque requérant.

La CNAC a déclaré, par exemple, irrecevables les recours suivants :

- s'agissant de l'extension d'un supermarché, la CNAC a estimé « qu'en se prévalant de sa qualité de contribuable et de consommateur..., et de chef d'une entreprise de communication, M. X n'invoque pas un intérêt suffisant lui donnant qualité à contester l'autorisation précitée » ;
- concernant la création d'un magasin de bricolage, la CNAC a considéré qu'en se prévalant de sa qualité d'exploitante de 4 magasins respectivement situés à 70 km, à 71 km, à 83 km

et à 84 km du site d'implantation, hors de la zone de chalandise du projet, la société requérante n'invoque pas un intérêt suffisant lui donnant qualité à contester l'autorisation précitée.

Dans un premier temps, le Conseil d'Etat, dans l'arrêt dit « Les Portes de Bourgogne » (syndicat commercial et artisanal de l'agglomération senonaise et société Sens distribution, 4 octobre 2010) a suivi les conclusions du rapporteur public selon lesquelles, comme par le passé, l'intérêt pour agir des deux associations locales de protection du petit commerce pouvait être retenu au motif que « *l'objectif de protection du petit commerce n'a pas entièrement disparu de l'arsenal législatif* ». De même, le rapporteur public a proposé d'admettre l'intérêt pour agir des personnes qui exploitent un commerce auquel le projet risque de porter concurrence. Pour vérifier cet intérêt il propose de conserver le critère de la zone de chalandise qui correspond à l'aire géographique dans laquelle l'équipement exerce une attraction sur la clientèle (article R. 752-8 du code de commerce).

La Haute-Juridiction est revenu sur cette interprétation large de l'intérêt à agir, sans doute en raison du nombre considérable de recours exercés à l'encontre des décisions de la CNAC, et a déclaré irrecevable les recours formés par :

- l'Assemblée permanente des chambres de métiers, qui en raison du caractère national de son champ d'intervention et à la généralité de son objet social, ne justifie pas d'un intérêt pour intervenir (24 août 2011, syndicat mixte d'études et de programmation du schéma de cohérence territoriale de l'agglomération chartraine) ;
- deux sociétés requérantes « qui n'exploitent pas de surface commerciale dans la zone de chalandise du projet, ne justifient pas, dans les circonstances de l'espèce, d'un intérêt leur donnant qualité pour agir » (4 avril 2012, Châteaulin) ;
- une société requérante qui « exploite une surface commerciale en dehors de la zone de chalandise » qui n'a pas été « délimitée de manière irrégulière » (4 avril 2012, commune de La Tremblade).

En outre, le Conseil d'Etat vient de déclarer irrecevables plusieurs recours formés par une association de défense des petits commerçants, en application des dispositions de l'article R.122-12 du code de justice administrative relatives aux requêtes ne comportant que des moyens de légalité externe manifestement infondés, des moyens inopérants et des moyens qui ne sont manifestement pas assortis des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé.

D) L'avis des ministres intéressés

Le quatrième alinéa de l'article R.752-51 du code de commerce dispose que « le commissaire du Gouvernement recueille les avis des ministres intéressés qu'il présente à la commission ».

Plusieurs moyens ont été soulevés devant le Conseil d'Etat sur la base de cet article.

1) l'avis du ministre chargé du commerce doit être recueilli

Le 16 mai 2011, le Conseil d'Etat a annulé deux décisions de la CNAC du 22 octobre 2009.

Le Conseil d'Etat a considéré que la circonstance que le commissaire du Gouvernement appartienne, en vertu de l'article R. 751-10 du code de commerce, aux services du ministre chargé du commerce, ne dispensait pas ce dernier de recueillir et présenter l'avis de ce ministre avant de donner son propre avis sur les demandes examinées par la Commission nationale.

Cette nouvelle jurisprudence a entraîné de nombreuses annulations des décisions de la CNAC qui ont été attaquées devant la juridiction administrative, à condition toutefois que le moyen tiré de l'absence d'avis du ministre chargé du commerce soit soulevé.

Par ailleurs, compte tenu du vice de forme entachant l'autorisation délivrée par la CNAC (absence d'avis du ministre chargé du commerce), de nombreux porteurs de projet ont demandé le retrait de cette décision et le réexamen de leur projet, afin d'obtenir une décision plus favorable.

De ce fait, l'ordre du jour des CNAC à compter de l'automne 2011 a été complété par ces réexamens. Ainsi 17 dossiers ont fait l'objet d'un réexamen d'octobre à décembre 2011, et 47 en 2012.

2) les ministres intéressés sont les seuls ministres chargés du commerce, de l'urbanisme et de l'environnement

Plusieurs requérants ont attaqué les décisions de la CNAC devant le Conseil d'Etat en soulevant le moyen selon lequel les ministres chargés des transports, de l'emploi... faisaient partie des ministres intéressés dont l'avis devait être présenté à la CNAC par le commissaire du Gouvernement.

Dans un arrêt de principe (13 février 2012, commune de Vernouillet), la Haute-Juridiction a jugé que les ministres intéressés sont ceux qui ont autorité pour instruire les demandes au niveau départemental, soit les ministres en charge du commerce, de l'urbanisme et de l'environnement.

Si cette décision limite le nombre des ministres intéressés, elle oblige à la plus grande vigilance en cas de modification de la structure gouvernementale.

3) la qualité des signataires des avis

Les requérants devant le Conseil d'Etat soulèvent le moindre moyen afférent au non respect de la procédure devant la CNAC, dont la qualité des signataires des avis des ministères concernés.

Par un arrêt en date du 15 décembre 2010 (SCI BRICOMAN France), le Conseil d'Etat a annulé une décision de la CNAC au seul motif que l'avis du ministre chargé de l'urbanisme et de l'environnement avait été signé par l'adjoint au chef du bureau de la planification urbaine et rurale et du cadre de vie qui ne bénéficiait pas d'une délégation de signature l'habilitant à cet effet.

En revanche, la Haute-Juridiction a estimé que le chef du bureau de l'aménagement commercial à la DGCIS, bien qu'étant également secrétaire de la CNAC, était habilité à signer l'avis au nom du ministre chargé du commerce (commune de Vernouillet, 13 février 2012).

E) La décision de la CNAC se substitue à celle de la CDAC

Il est de jurisprudence constante que la décision de la CNAC, en raison de la mise en œuvre du recours administratif préalable obligatoire, se substitue à celle de la commission départementale contestée devant elle (arrêt de principe, CE, 4 octobre 2010, « Porte de Bourgogne »).

En d'autres termes, la saisine de la CNAC purge la procédure devant la CDAC de ses (éventuels) vices.

V) La jurisprudence du Conseil d'Etat au regard des critères d'appréciation fixés par la législation a permis de conforter la doctrine élaborée par la CNAC

A) Les principes généraux dégagés par la jurisprudence du Conseil d'Etat à cet égard

1) rappel des dispositions de la LME

Si les critères fixés par l'ancienne législation étaient essentiellement des critères économiques principalement destinés à éviter un suréquipement commercial mettant notamment en péril le petit commerce, les nouveaux critères de la LME fixés par l'article L. 752-6 du code de commerce relèvent désormais de préoccupations d'aménagement du territoire, de développement durable et de protection des consommateurs :

« Lorsqu'elle statue sur l'autorisation d'exploitation commerciale visée à l'article L. 752-1 [du code de commerce], la commission départementale d'aménagement commercial se prononce sur les effets du projet en matière d'aménagement du territoire, de développement durable et de protection des consommateurs. Les critères d'évaluation sont :

1° En matière d'aménagement du territoire :

- a) L'effet sur l'animation de la vie urbaine, rurale et de montagne ;
- b) L'effet du projet sur les flux de transport ;
- c) Les effets découlant des procédures prévues aux articles L. 303-1 du code de la construction et de l'habitation et L. 123-11 du code de l'urbanisme ;

2° En matière de développement durable :

- a) La qualité environnementale du projet ;
- b) Son insertion dans les réseaux de transports collectifs. »

En conséquence, les commissions d'aménagement commercial ne peuvent plus désormais statuer sur les projets au regard de leurs effets sur les densités commerciales, sur l'animation de la concurrence et sur l'emploi. En outre, ces commissions n'ont plus à se référer aux travaux de l'observatoire départemental d'équipement commercial en raison de l'abrogation des dispositions de l'article L. 752-7 du code de commerce.

Par ailleurs, la réforme conserve les critères introduits par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (dite loi « SRU »), lesquels critères concernent les effets des projets sur les flux de transport (flux de voitures particulières et de véhicules de livraison) et les capacités de stationnement.

En outre, la loi de modernisation de l'économie n'est pas revenue sur le principe de compatibilité des autorisations d'exploitation commerciale avec les schémas de cohérence territoriale (SCoT) introduite par la loi « SRU ». Cette loi permet aussi la création de

documents d'aménagement commercial (DAC) qui sont intégrés aux schémas de cohérence territoriale et qui définissent des zones d'aménagement commercial.

Le libellé de ces critères, nécessairement général au niveau législatif, a été précisé au niveau réglementaire par le décret n° 2008-1212 du 24 novembre 2008 et par l'arrêté du 21 août 2009 fixant le contenu de la demande d'autorisation d'exploitation de certains magasins de commerce de détail. On notera toutefois que le critère de protection des consommateurs n'est pas explicite.

Les articles R. 752-7 et R. 752-9 du code de commerce prévoient ainsi que ces dossiers comportent deux types de documents ; la première catégorie ressortit aux pièces qui tendent à préciser le plus possible les projets envisagés, afin que les commissions d'aménagement commercial prennent leur décision en toute connaissance du sujet. Il s'agit notamment d'une présentation du projet accompagnée d'un plan faisant apparaître la surface de vente des commerces, de la description démographique de la zone de chalandise ainsi que d'une indication de la desserte du site en transports collectifs, des accès pédestres et cyclistes à l'équipement commercial projeté et des capacités d'accueil pour le chargement et le déchargement des marchandises.

La seconde catégorie d'éléments accompagnant toute demande a pour objectif de permettre aux commissions d'évaluer les effets des projets **en termes d'aménagement du territoire et de développement durable**, c'est-à-dire la qualité environnementale du projet et son insertion dans le maillage de l'ensemble des activités d'un territoire. Les informations demandées à cet effet sont, entre autres, l'accessibilité de l'offre commerciale, l'insertion des projets dans le paysage et les écosystèmes, les prévisions en matière de consommations énergétiques, l'incidence des projets sur les flux de voitures particulières et de véhicules de livraison.

2) les principes généraux dégagés par la jurisprudence du Conseil d'Etat

En premier lieu, le secrétariat de la CNAC a pu constater, cependant, que les décisions de certaines CDAC étaient encore souvent fondées sur les anciens critères économiques (emplois susceptibles d'être supprimés par la réalisation du projet, offre suffisante dans la zone de chalandise, surdensité commerciale...) et que des requérants invoquaient encore des moyens fondés sur ces critères économiques.

Le Conseil d'Etat a rappelé que ces moyens (surdensité commerciale, déséquilibre entre les différentes formes de commerce) étaient *insuffisants* au regard des critères de la LME (CE, 27 octobre 2011, Bressuire).

Le rapporteur public dans ses conclusions relatives à la décision de principe « Porte de Bourgogne » (CE, 4 octobre 2010), a considéré que les critères d'évaluation énumérés à l'article L. 752-6 et au contenu du dossier de demande (article R. 752-7) se rapportent **uniquement à l'aménagement du territoire et au développement durable, qui doivent donc être considérés comme des objectifs de premier rang**, la protection du petit commerce n'étant plus considérée comme prioritaire au regard des nouveaux critères de la LME.

Sur la composition du dossier de demande, le Conseil d'Etat réaffirme, dans cette même décision, sa jurisprudence établie pour la CNEC en admettant que les services instructeurs (en l'espèce, DDT et CNAC) puissent compléter les lacunes ou les insuffisances du dossier du demandeur.

Sur l'appréciation globale du projet, le Conseil d'Etat considère qu'il résulte des dispositions combinées du 3^{ème} alinéa de l'article 1^{er} de la loi « Royer » et des articles L. 750-1 et L. 752-6 du code de commerce, que *« l'autorisation d'aménagement commercial ne peut être refusée que si, eu égard à ses effets, le projet contesté compromet la réalisation des objectifs énoncés par la loi ; qu'il appartient aux commissions d'aménagement commercial, lorsqu'elles statuent sur les dossiers de demande d'autorisation, d'apprécier la conformité du projet à ces objectifs, au vu des critères d'évaluation mentionnés à l'article L. 752-6 du code de commerce (...) »*. Il semble donc que l'autorisation du projet soit un présupposé et que ses effets négatifs doivent être prouvés pour que la CNAC refuse le projet.

Dans ce même arrêt de principe « Porte de Bourgogne », le Conseil d'Etat a rappelé que l'obligation de motivation des décisions **n'implique pas que la CNAC 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.**

Ainsi, le peu d'éléments fournis dans la plupart des dossiers de demande sur le critère de protection des consommateurs (critère non défini par la LME) ne semble donc pas être susceptible de justifier, en soi, l'annulation de la décision, cet objectif n'apparaissant pas comme un objectif *« de premier rang »*.

B) Le critère d'aménagement du territoire

1) la notion de zone de chalandise ne présente plus qu'un caractère relatif

La CNAC examine toujours la délimitation de la zone de chalandise opérée par le demandeur ainsi que le recensement de l'offre commerciale et sa localisation pour apprécier l'impact d'un projet en matière d'aménagement du territoire.

La zone de chalandise est désormais définie par l'article R. 752-8 du code de commerce :
« la zone de chalandise d'un équipement faisant l'objet d'une demande d'autorisation d'exploitation commerciale correspond à l'aire géographique au sein de laquelle cet équipement exerce une attraction sur la clientèle. Elle est délimitée en tenant compte notamment de la nature et de la taille de l'équipement envisagé, des temps de déplacement nécessaires pour y accéder, de la présence d'éventuelles barrières géographiques ou psychologiques, de la localisation et du pouvoir d'attraction des équipements commerciaux existants ainsi que de la localisation des magasins exploités sous la même enseigne que celle de l'établissement concerné. »

Sous le régime de l'autorisation antérieur à l'intervention de la LME, en l'absence de définition législative ou réglementaire de la notion de zone de chalandise, le Conseil d'Etat avait développé une jurisprudence selon laquelle la zone de chalandise devait être délimitée, indépendamment de la présence de magasins concurrents ou de la même enseigne, par un

périmètre strictement isochrone correspondant au temps de trajet maximum qu'un consommateur était appelé à consentir pour se rendre au magasin concerné.

Or, depuis l'entrée en vigueur des dispositions de la loi du 4 août 2008 en matière d'urbanisme commercial, les commissions chargées de statuer sur les demandes d'autorisation n'ont plus à se référer à la densité commerciale de la zone de chalandise.

Le Conseil d'Etat a apporté plusieurs clarifications à cet égard :

- le Rapporteur public, dans ses conclusions relatives à l'arrêt de principe « Porte de Bourgogne », a estimé que la zone de chalandise « *subsiste de façon accessoire* » pour fixer la composition de la CDAC. Selon lui, elle demeure « *bien adaptée pour vérifier l'intérêt pour agir d'un commerce concurrent* » et qu'elle peut « *également servir pour apprécier les questions relatives à la desserte routière et aux flux de circulation* » ;
- l'absence de découpage de la zone de chalandise en sous-zones est sans incidence sur la légalité de la décision attaquée (22 février 2012, commune du Havre) ;
- il ne résulte pas des dispositions de l'article L. 752-6 du code de commerce qu'une stabilité ou une progression de la population au sein de la zone de chalandise figure au nombre des conditions que la Commission nationale doit appliquer (19 juillet 2011, Commune de Saint-Eloi).

L'évolution démographique de la zone de chalandise est néanmoins toujours un facteur important en matière d'aménagement du territoire : une diminution de la population entre les recensements, qui traduit un fléchissement de la demande, n'est pas un facteur positif pour la création d'un commerce, surtout d'une surface de vente conséquente. En revanche, la réalisation d'un projet situé dans une zone de chalandise en forte croissance démographique permet de satisfaire les besoins d'une importante population. Ce facteur peut être renforcé par la présence d'une fréquentation saisonnière liée au tourisme.

2) *l'animation de la vie urbaine, rurale et de montagne*

La CNAC vérifie que la réalisation du projet contribue à l'animation de la vie urbaine, rurale et de montagne, qui passe notamment par le maintien des activités dans les zones rurales et par le rééquilibrage des agglomérations grâce au développement des activités en centre urbain. Elle s'assure en particulier que le projet ne fait pas peser une menace sur l'existence de commerces considérés comme éléments essentiels de l'animation des bourgs ruraux ou de montagne.

Ainsi, la Commission nationale a refusé la création d'un supermarché car cette réalisation sur « des terres agricoles, vierges de toute construction, à 1,3 kilomètre au nord-ouest de la commune, contribuera à développer un nouveau pôle commercial excentré qui ne participera pas à un aménagement harmonieux du territoire et à l'animation de la vie urbaine ».

De même, la CNAC a refusé la création d'un ensemble commercial, composé notamment d'un hypermarché, au motif que ce projet, situé sur des terres agricoles en dehors du tissu aggloméré, contribuera au mitage du territoire.

Ces décisions traduisent bien la préoccupation de la CNAC concernant les projets déconnectés des zones d'habitations, notamment en milieu rural ou péri-urbain. Il s'agit du motif de refus le plus fréquent opposé par la CNAC, qui se conjugue très fréquemment avec une mauvaise desserte par les transports en commun, et/ou une insertion inaboutie dans l'environnement proche.

La Commission considère également que l'impact négatif du projet sur les commerces de centre ville constitue un des éléments qu'elle doit examiner au titre de l'animation de la vie locale.

Lors d'une de ses séances, la CNAC a refusé deux importants projets pour plusieurs motifs, dont l'effet négatif des projets sur l'activité des commerces traditionnels de la zone de chalandise.

En sens contraire, la Commission nationale a autorisé l'extension d'un ensemble commercial qui « participera à la restructuration de cette zone commerciale devenue vieillissante » et « permettra le rééquilibrage de l'offre commerciale au profit de l'est de l'agglomération ».

Par ailleurs, le Conseil d'Etat, qui contrôle que la CNAC n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation, a apporté certaines précisions :

- la loi n'implique pas que le critère de contribution à l'animation de la vie urbaine ne puisse être respecté que par une implantation en centre ville. La CNAC n'a pas commis d'erreur d'appréciation en retenant que les projets en cause contribueraient à développer l'offre commerciale en complémentarité avec celle du centre ville d'Annemasse (17 novembre 2010, fédération des groupements de commerçants de la Haute-Savoie) ;
- la réhabilitation d'une friche industrielle située à proximité du centre ville participe à l'animation de la vie de la commune (4 avril 2012, Canet-en-Roussillon) ;
- même si le projet risque d'avoir des effets négatifs sur la fréquentation du centre ville, il « *aura également un effet dynamisant sur l'animation d'un quartier périphérique en développement* » (30 janvier 2012, association Digoin avenir UCIA) ;
- « *l'implantation du projet au sein d'une zone d'activités intercommunale, en cours de réalisation, permettra à la population d'une trentaine de communes rurales dispersées de disposer d'un équipement commercial de proximité de nature à réduire les déplacements motorisés vers la périphérie de Caen* » (14 octobre 2011, SOCIETE VUE SUR COUR) ;
- la CNAC n'a pas commis d'erreur d'appréciation en considérant que un projet implanté en périphérie de bourg, dans une zone rurale d'habitat dispersé que traverse un axe routier très fréquenté ne satisfait pas au critère d'aménagement du territoire (17 novembre 2010, SOCIETE CROZONDIS) ;
- un magasin de bricolage implanté à 3,5 km du centre bourg augmentera l'étalement urbain et ne contribuera pas à l'animation de la vie locale (1^{er} août 2012, SOCIETE BRICORAMA FRANCE).

3) l'effet du projet sur les flux de transport

Il s'agit d'un critère sur lequel repose un certain nombre de décisions de refus car il est plus facilement « quantifiable » que les autres. Les commissions analysent l'impact global du projet sur les flux de voitures particulières et de véhicules de livraison : le nombre de véhicules/jour supplémentaires sur les axes desservant le ou les magasins envisagé(s), la réalisation d'infrastructures routières notamment lorsque des difficultés de circulation existent déjà (création de carrefours giratoires, élargissement des voies de circulation, projet de déviation de l'agglomération à court ou moyen terme...).

Les difficultés d'appréciation concernent principalement les projets de création d'ensembles commerciaux situés en entrée d'agglomération. En effet, les sites choisis ne sont parfois accessibles que par des axes routiers connaissant des saturations de trafic au moment des heures de pointe. Or, la desserte du projet ne pourra être assurée que par la mise en œuvre concomitante à la réalisation du projet de nombreux projets d'infrastructure routière qui nécessitent l'accord et surtout le financement des collectivités territoriales ayant en charge cette compétence.

La CNAC a, par exemple, refusé la création d'un ensemble commercial au motif que ce projet, situé en périphérie de ville, est susceptible de porter atteinte à l'animation urbaine de celle-ci, dont la population est en diminution. Par ailleurs, cette réalisation générera des flux routiers conséquents.

Il peut paraître difficile pour le porteur de projet d'apporter la preuve de l'accord de la collectivité territoriale comportant son engagement financier ainsi que les dates prévues de réalisation des travaux. En outre, il est extrêmement délicat pour la CNAC de se prononcer sur un dossier dont la viabilité dépend de travaux dont la date d'achèvement n'est pas certaine.

Toutefois, **le Conseil d'Etat a fait de l'engagement des collectivités territoriales gestionnaires des voiries un critère déterminant** : leur accord tant technique que financier concernant les travaux relatifs à l'amélioration des infrastructures routières doit être obtenu ou certain pour que le projet soit autorisé (CE, 25 mai 2011, SOCIETE CSF FRANCE).

Par contre, *« la seule circonstance que le calendrier des travaux prévus n'aurait pu être intégralement tenu n'est pas de nature à démontrer qu'en prenant en compte ces nouveaux aménagements routiers, la CNAC aurait [...] inexactement apprécié les effets du projet »* (CE, 16 février 2011, Commune de Mandelieu-la-Napoule).

Suite à cette jurisprudence, la CNAC a refusé des projets aux motifs que l'accord de la collectivité sur la réalisation des travaux n'était pas acquis ou que le financement des travaux nécessaires à une bonne accessibilité au site n'était pas finalisé. Ainsi, elle a refusé un projet car *« l'aménagement d'un giratoire sur l'avenue ... , évoqué par le pétitionnaire, n'a pas fait l'objet d'une décision de confirmation du conseil général ; qu'il ne peut être considéré comme certain en l'état »*.

On peut également citer une décision par laquelle la CNAC a refusé la création d'un ensemble commercial au motif, notamment, que même si ce projet ne nécessite aucun aménagement

routier, « le raccordement au giratoire existant n'a pas fait l'objet d'un accord du Conseil général, gestionnaire de la voirie ».

Le Conseil d'Etat a encore précisé les modalités d'examen de ce critère en considérant que lorsque des aménagements routiers sont nécessaires, « *l'autorisation ne peut être accordée que si la réalisation de tels aménagements à la date de l'ouverture de l'ensemble commercial est suffisamment certaine* ». Ainsi, même si des travaux sont effectivement envisagés, « *leur réalisation en temps utile pour l'ouverture de l'ensemble commercial demeurerait des plus incertaines* », motivant ainsi l'annulation de la décision de la CNAC (27 juillet 2012, SAS SODICHAR).

C) Le critère de développement durable

Les commissions d'aménagement commercial doivent vérifier que les nouveaux équipements commerciaux s'inscrivent dans une optique de développement durable.

A ce titre, l'article L. 752-6 précise que ce critère s'apprécie au regard de la qualité environnementale du projet et de son insertion dans les réseaux de transports collectifs

Par ailleurs, le Conseil d'Etat dans plusieurs arrêts, dont un arrêt de principe (27 juin 2011, GIE CENTRE COMMERCIAL DES LONGS CHAMPS), a explicité les modalités d'appréciation de ce critère.

1) la qualité environnementale du projet

Il s'agit là d'un critère qui fait débat quant à son contenu exact. L'appréciation de la gestion des déchets, l'utilisation des énergies renouvelables, le traitement des effluents et des eaux pluviales, l'efficacité énergétique, la qualité de l'accompagnement végétal, l'obtention d'une certification Haute Qualité Environnementale ou BREEAM, le respect de la réglementation thermique 2012... semblent aller de soi bien qu'il s'agisse souvent de déclarations d'intention qui ne seront d'ailleurs pas vérifiables au moment de la réalisation des projets, plusieurs années après l'obtention des autorisations d'exploitation commerciale.

Il en est autrement de l'appréciation de l'intégration du projet dans le site.

L'article R 752-7-II 5° du code de commerce dans sa rédaction résultant du décret du 24 novembre 2008 relatif à l'aménagement commercial dispose que la demande est accompagnée d'une étude permettant d'apprécier les effets du projet sur « les paysages et les écosystèmes ».

L'arrêté du 21 août 2009 fixant le contenu de la demande d'autorisation prévoit également :

- que la demande est accompagnée « d'une présentation visuelle du projet, notamment d'un document graphique permettant d'apprécier l'insertion du projet de construction par rapport aux constructions avoisinantes et aux paysages, son impact visuel ainsi que le traitement des accès et du terrain » (article A. 752-1 du code de commerce). Ce document est souvent omis ou incomplet, mais il est nécessaire à la bonne appréciation des projets, notamment de ceux qui s'inscrivent dans un cadre plus global

comme la réhabilitation d'une entrée de ville ou la restructuration d'un ensemble commercial existant ;

- au 3. du IV de l'annexe 2, de fournir des renseignements sur « l'inscription harmonieuse (du projet) dans le paysage ou dans un projet urbain ».

Concernant la qualité environnementale du projet, le Conseil d'Etat a considéré que :

- le projet qui, eu égard à sa dimension, entraîne l'assèchement de prairies humides et donc « *une dégradation du paysage naturel du coteau bocager, que ne sauraient compenser les mesures particulières prévues par les pétitionnaires* » ne répond pas au critère de qualité environnementale (27 juin 2011, GIE CENTRE COMMERCIAL DES LONGS CHAMPS) ;
- la CNAC a pris en compte à bon droit **la qualité des choix architecturaux** pour autoriser le projet (17 novembre 2010, FEDERATION DES GROUPEMENTS DE COMMERÇANTS DE LA HAUTE-SAVOIE) ;
- « si le projet ne fait pas apparaître **par l'architecture** comme par son environnement paysager envisagés, qu'il s'insère de façon suffisamment harmonieuse dans le paysage sans porter atteinte à son environnement », il doit être refusé (1^{er} août 2012, SOCIETE BRICORAMA FRANCE) ;
- la CNAC a fait une exacte appréciation en refusant un projet dont l'insertion paysagère « *dans son environnement proche caractérisé par le paysage rural de la commune de Saint-Just et une allée conduisant à un château, classés monuments historiques, n'apparaissait pas de qualité suffisante* » (16 février 2011, Communauté d'agglomération des portes de l'Eure) ;
- le dossier qui comporte l'insertion paysagère du projet, notamment des photographies et des modélisations graphiques, ne doit pas être regardé comme incomplet au regard de l'impact sur l'environnement (4 juin 2012, SAS DISTRIBUTION CASINO FRANCE) ;
- le respect du critère relatif à la qualité environnementale ne passe pas uniquement par la mise en œuvre d'une démarche portant spécifiquement le label « Haute Qualité Environnementale » (17 novembre 2010, FEDERATION DES GROUPEMENTS DE COMMERÇANTS DE LA HAUTE-SAVOIE) ;
- la CNAC n'a pas commis d'erreur d'appréciation en considérant que l'extension demandée, à Pont-Saint-Esprit « ne permettrait pas son insertion satisfaisante dans l'environnement urbain immédiat comprenant plusieurs monuments historiques classés » (24 octobre 2012, Société Distribution Casino France) ;
- la Commission nationale a fait une exacte application des dispositions législatives en refusant un projet dont « la conception architecturale contrastera avec son environnement rural » (26 novembre 2012, SOCIETE SODITELMER).

Récemment, la Haute-Juridiction a développé une approche basée sur l'existence d'un « risque particulier » de nature à refuser le projet examiné :

- « *alors que la surface de vente est située dans une zone de plan de prévention des risques d'inondation, il ressort des pièces du dossier que le projet contesté se trouve en dehors du périmètre de ce plan ; qu'ainsi, et en l'absence d'élément de nature à caractériser un risque particulier, le moyen ne peut qu'être écarté* » (4 avril 2012, SAS EAUDISSE) ;

- le pétitionnaire n'a pas à prévoir de mesures destinées à remédier à l'imperméabilisation dès lors qu'aucun risque en la matière n'est établi (4 avril 2012, SAS VALDIS) ;
- le projet n'est pas contraire au critère de développement durable s'il « *prend en compte l'ensemble des risques potentiels tant au regard des risques d'inondation que des impacts du nouveau site sur les écosystèmes* » (4 juin 2012, SAS DISTRIBUTION CASINO FRANCE).

La CNAC a refusé plusieurs projets en raison de l'atteinte portée à l'environnement et au paysage dans lesquels ils s'insèrent :

- la création d'un supermarché car, notamment, l'insertion du bâtiment dans un paysage remarquable n'était pas suffisamment travaillée ;
- la création d'un ensemble commercial car ce projet, situé à 2,5 km du centre ville, contribuera à l'étalement urbain et aura un impact important sur le paysage environnant.

S'agissant du respect des normes techniques liées à l'isolation, aux dépenses énergétiques, la Commission examine avec attention les projets d'extension. En effet, s'agissant des projets de création, les groupes de la grande distribution, dans la très grande majorité des cas, respectent ou s'engagent à respecter les normes de la Réglementation Thermique 2012 ou des labels Bâtiments Basse Consommation ou BREEAM.

Ainsi, la CNAC a refusé l'extension d'un hypermarché car « dans le cadre des travaux d'extension envisagés, il n'est pas prévu d'aménagements complémentaires spécifiques, notamment en matière d'isolation, permettant de mettre le bâtiment, qui a déjà subi plusieurs extensions depuis son ouverture en 1990, en conformité avec la réglementation thermique 2012 ou, au moins, de tendre vers les dispositions que fixe cette réglementation ».

2) l'insertion dans les réseaux de transports collectifs.

Les commissions doivent examiner la desserte du projet en transports en commun : existence ou non, fréquence de la desserte, amplitude horaire, distance entre l'arrêt et le site du projet, pourcentage de la clientèle susceptible d'emprunter ce type de transports...

Ce critère est naturellement diversement apprécié selon la nature du commerce envisagé et le caractère urbain ou rural de l'implantation : l'absence de transport en commun dans une zone rurale ou de montagne n'a pas empêché, jusqu'à présent, l'autorisation d'un projet par la CNAC. Ainsi, le Conseil d'Etat a estimé que l'absence de transport en commun n'est pas, à elle seule, de nature à entacher le projet d'illégalité (16 février 2011, SOCIETE IVRY DISTRIBUTION).

En revanche, le fait de ne pas prévoir ou de ne pas améliorer la desserte en transports en commun (ce qui suppose l'engagement des collectivités territoriales compétentes en la matière) est rédhibitoire lorsqu'il s'agit d'un projet important d'ensemble commercial ou de village de marques situé en zone péri urbaine.

Dans un arrêt important précité (27 juin 2011, GIE CENTRE COMMERCIAL DES LONGS CHAMPS), le Conseil d'Etat a estimé que la réalisation d'une desserte par un moyen de trans-

port collectif, même mentionnée dans le SCoT, devait être « *suffisamment certaine* » alors que la taille du projet rendait une telle liaison particulièrement nécessaire. Par ailleurs, la solution provisoire envisagée par le porteur de projet n'était ni précise quant à son tracé, ni financée.

Dans un arrêt du 27 juillet 2012, déjà mentionné (SAS SODICHAR), la Haute-Juridiction a renforcé cette jurisprudence en considérant que si le SCoT prévoit que les zones desservies par les transports collectifs doivent être favorisées pour la création de nouvelles surfaces commerciales, l'autorisation ne peut être accordée, pour un projet de cette importance, qu'à la condition que le site soit desservi par les transports en commun dont la réalisation pour l'ouverture du projet, en cas de travaux, doit être certaine.

Par ailleurs, l'accès au projet par des modes de déplacements « doux » ou « alternatifs » est également étudié : existence ou projets d'aménagement de liens piétonniers et cyclistes permettant de relier de manière sécurisée le centre-ville et le site du projet.

D) La compatibilité avec les documents d'urbanisme

S'agissant du respect des documents d'urbanisme, la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (LME), n'a pas fondamentalement modifié les rapports existant entre le droit commun de l'urbanisme et le dispositif de régulation des implantations commerciales.

1) l'existence de deux législations distinctes

L'exigence de compatibilité des autorisations d'exploitation commerciale avec les SCoT introduite par la loi « SRU » demeure (article L.122-1-15 du code de l'urbanisme). Par ailleurs, la LME a renforcé la prise en compte des problématiques commerciales par ces schémas en permettant la création de documents d'aménagement commercial ayant vocation à être intégrés aux SCoT.

Cependant, en dépit de cette nécessaire compatibilité avec le SCoT et de l'intervention de la LME, il apparaît que les législations relatives à la délivrance des permis de construire et à l'autorisation d'exploitation commerciale demeurent distinctes. Ainsi, l'article L. 123-5 du code de l'urbanisme concernant l'opposabilité des PLU ne mentionne pas les autorisations d'exploitation commerciales.

Par conséquent, l'incompatibilité d'un projet d'équipement commercial avec les plans locaux d'urbanisme en vigueur ne peut constituer un motif de refus d'une demande d'autorisation. La Haute-Juridiction a ainsi rappelé que « *le moyen tiré de ce que le projet méconnaîtrait les prescriptions du plan d'occupation des sols ne peut être utilement invoqué* » (28 novembre 2012, SARL TSA, SARL JSA SPORT, SARL ALLISON).

Le Conseil d'Etat a rappelé que « *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* » (22 février 2012, commune du Havre ; 4 avril 2012, SAS VALDIS).

Dès lors, la CNAC (et les CDAC) n'a pas à examiner si le projet examiné respecte, par exemple :

- les prescriptions de l'article L.110 du code de l'urbanisme relatif aux règles générales d'utilisation du sol (arrêt du 22 février 2012 ci-dessus) ;
- les dispositions de l'article L.111-1-4 du même code et les orientations de la directive territoriale d'aménagement (arrêt du 4 avril 2012 susmentionné) ;

2) la délicate interprétation des dispositions des SCoT

Il est important de souligner que le Conseil d'Etat dans deux arrêts du 12 décembre 2012 a rappelé que les SCoT, avec lesquels les autorisations d'exploitation commerciales sont compatibles, doivent se borner à fixer des orientations et des objectifs. Ils peuvent prévoir des objectifs d'implantations préférentielles des activités commerciales, pour partie exprimés sous forme quantitative, mais **la CNAC dispose d'une marge d'appréciation pour apprécier un projet au regard des dispositions d'un tel SCoT.** (CE, 12 décembre 2012, SOCIETE ABREDIS, et SOCIETE DAVALEX).

VI) Propositions visant à améliorer la réglementation actuelle

Cinq années après la mise en œuvre de ce cadre révisé et du fait des évolutions du secteur du commerce, et notamment du comportement des consommateurs, il apparaît nécessaire d'apporter des ajustements au régime juridique de l'autorisation d'exploitation commerciale.

A. La soumission des « drive » à autorisation d'exploitation commerciale

Ce format de distribution n'existait pas lors de l'élaboration de la LME, et la notion de surface de vente, qui conditionne l'application de la réglementation relative à l'urbanisme commercial, est totalement étrangère aux « drive »².

En effet, aux termes de l'article L. 752-1 du code de commerce, la création d'un magasin de commerce de détail d'une surface de vente supérieure à 1 000 mètres carrés, résultant d'une construction nouvelle ou de la transformation d'un immeuble existant, est soumise à une autorisation d'exploitation commerciale. Le « drive », ne donnant pas lieu à la création d'une surface de vente, n'est pas soumis à une autorisation d'exploitation commerciale.

En d'autres termes, ce nouveau format de distribution profite d'un vide juridique, au détriment de la grande distribution classique, soumise, elle, à autorisation d'exploitation commerciale. L'explosion des « drive » ne tient pas seulement au changement de comportement des consommateurs mais également bien à un effet d'aubaine dont tirent profit les opérateurs qui peuvent ouvrir de nouveaux points de distribution de leurs produits sans aucun encadrement en matière d'urbanisme commercial. C'est cette distorsion de concurrence que le Gouvernement entend supprimer.

Concernant les « drive », l'objectif du gouvernement n'est, en aucun cas, de restreindre ou de limiter le développement de ce type de commerce qui est une source de croissance pour les territoires, mais bien de réguler leur implantation, sur des bases identiques à celles des autres formes de commerce, pour s'assurer de leur développement harmonieux et cohérent sur l'ensemble du territoire.

Cette réforme, qui soumet les « drive » à autorisation d'exploitation commerciale » figure dans le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové actuellement en cours de discussion au Parlement.

B) Un allègement des délais de la procédure en cas de refus d'autorisation par la CNAC

Afin de mieux adapter la réglementation à la réalité économique, il est proposé de supprimer le délai d'un an aujourd'hui imparti à un pétitionnaire qui a essuyé un refus d'autorisation

² Cf. Annexe 1 : La soumission des drive à l'autorisation d'exploitation commerciale.

devant la CNAC avant de pouvoir redéposer un dossier en CDAC. Le porteur de projet devra, dans ce cas, avoir corrigé les points dénoncés par la commission nationale dans sa décision de refus, sans contrainte de délai. Cela est d'autant plus nécessaire, que bien souvent, les projets d'implantation commerciale, avant même leur autorisation, oblige les pétitionnaires à engager des moyens financiers pour réaliser un projet qui sera présenté devant les CDAC, et éventuellement, devant la CNAC.

Il est alors dommageable pour le pétitionnaire de devoir attendre une année entière avant de pouvoir présenter à nouveau son projet, alors qu'il lui suffirait de corriger les éléments pointés par la CNAC pour le voir valider.

Le gouvernement entend d'ailleurs faire suite à cette proposition qui figure dans le projet de loi relatif à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises.

C) L'unification des procédures : simplifier les règles par l'intégration de l'autorisation d'exploitation commerciale dans le permis de construire

La recherche de simplification des règles applicables aux opérateurs s'est traduite par la volonté d'une intégration de l'urbanisme commercial dans l'urbanisme de droit commun, avec, pour les projets commerciaux, un permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale.

Cette mesure doit remplir un double objectif :

- D'une part, elle a pour ambition de sécuriser et de simplifier les démarches du pétitionnaire. Actuellement, celui-ci peut se voir accorder une autorisation d'exploitation commerciale mais refuser le permis de construire. Une procédure unique garantira ainsi un traitement facilité de son dossier.
- D'autre part, l'unification des deux procédures permettrait de mettre un terme à une distorsion entre le code de l'urbanisme (article L.425-7), qui permet de solliciter un permis de construire dès la décision de la CDAC autorisant le projet (même en cas de saisine de la CNAC) et le code de commerce (article L.752-18), qui interdit de déposer une telle demande tant que la CNAC ne s'est pas prononcée, ou tant que la décision de la CDAC n'est pas devenue définitive.

Les commissions d'aménagement commercial, saisies par les autorités compétentes pour délivrer les permis de construire, seront alors amenées à délivrer des avis conformes, c'est à dire conditionnant la délivrance des permis de construire dont ils feront partie intégrante. Il ne subsistera dès lors plus qu'une seule procédure administrative, et qu'un seul contentieux.

D) La modernisation du rôle et de la composition des commissions d'aménagement commercial

Enfin, la clarification de la réglementation passe également par une confortation du rôle régulateur de la commission nationale, et une volonté de renforcer la professionnalisation des membres des commissions départementales.

1) La faculté d'auto-saisine de la CNAC pour les projets de plus de 30.000 m²

La CNAC soutient la proposition figurant dans le projet de loi relatif à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises. Il apparaît, en effet, opportun que la Commission nationale puisse examiner des projets qui, par leur taille (au moins 30 000 m² de surface de vente), sont susceptibles d'avoir un impact réel sur l'aménagement du territoire et le développement durable mais qui sont à l'heure actuelle autorisés au niveau départemental sans aucun recours, quand il n'est pas rare, à l'inverse, que la CNAC connaisse de projets dont la surface de vente n'atteint pas les 2 500 m².

En effet, des équipements de grande envergure comme certains villages de marques, dont les conséquences sur l'environnement et les équilibres territoriaux ont une portée considérable, au delà des limites du département d'implantation, ne sont donc examinés qu'à l'échelle de la commission départementale.

2) Restreindre les recours devant la CNAC

Afin que le service instructeur puisse effectuer ses missions dans de meilleures conditions et que la CNAC n'en vienne pas à dépasser le délai de 4 mois fixé par la LME, il convient de limiter les possibilités de recours devant la commission.

L'expérience montre que de trop nombreux recours sont formés dans le seul but de retarder le projet d'un concurrent. Ainsi, il pourrait être étudié l'hypothèse d'un dépôt de garantie auprès du secrétariat de la CNAC au moment de l'enregistrement du recours permettant de dissuader les auteurs de manœuvres dilatoires.

Par ailleurs, des conditions strictes pourraient être imposées aux requérants afin de limiter la pratique des désistements tardifs. Par exemple, dès réception de la convocation informant le requérant de la date d'examen de son recours par la CNAC, celui-ci ne pourrait plus procéder au retrait de son recours.

En définitive, si l'on se réfère à l'opinion de la grande majorité des opérateurs commerciaux, faisant recours à la CNAC, le fonctionnement de celle-ci est très apprécié.

Les décisions sont rendues rapidement et leur sens est communiqué à la Préfecture dès le lendemain.

La procédure devant la CNAC est d'une totale simplicité : gratuité, pas d'obligation d'avocats, audition ouverte à tous les intéressés de la zone de chalandise.

Les recours, jusqu'ici relevant du Conseil d'Etat, montrent que le plus souvent les décisions de la CNAC sont confirmées.

Au surplus, la collégialité de la CNAC et sa doctrine témoignent de la transparence et de l'indépendance que l'on doit attendre d'une autorité administrative indépendante.