



Urbanisme commercial : quelles marges de manœuvre pour les écologistes ?



Aperçu du nouveau cadre législatif et réglementaire
des CDAC et de la CNAC

Cyril Kretzschmar
sur la base de documents DGE 2015

Journées nationales de formation des élu-es
municipaux, départementaux, régionaux et de leurs
collaborateurs-trices – Lyon CISL 31/1 – 1/2/17

Urbanisme commercial : quelles marges de manœuvre pour les écologistes ?

0. Evolutions législatives principales
 1. La nouvelle procédure PC-AEC
 2. L'évolution des critères de délivrance des AEC
 3. Les décisions des CDAC et de la CNAC
 4. La jurisprudence relative aux critères d'appréciation
 - 4.1 Animation de la vie locale
 - 4.2 Effets sur les flux de transport
 - 4.3 Qualité environnementale
 - 4.4 Insertion dans l'environnement
 - 4.5 Insertion dans les réseaux de TC
5. La compatibilité avec le code de l'urbanisme
6. Cas n°1 Un supermarché s'installe à Bellegorde
7. Cas n°2 Bricomap arrive enfin à Mercip ?



0. Grandes évolutions législatives



- ▶ **Loi LME *modernisation de l'économie* 2008**
 - Inscription urbanisme commercial dans droit commun
 - Hausse seuil saisine CDAC/CNAC

- ▶ **Loi ACTPE dite loi Pinel 18 juin 2014**
 - Réforme lien PC/AEC
 - Composition CDAC/CNAC (consulaires > >élus)

- ▶ **Loi ALUR 24 mars 2014**
 - Intégration des Drives dans AEC
 - Limite étendue parkings

- ▶ **Loi croissance... 6 août 2015**
 - Cessibilité et transmissibilité AEC

0.1 La composition des CDAC

- ▶ Maire commune concernée
- ▶ Pdt EPCI concernée
- ▶ Maire commune la plus peuplée
- ▶ Pdt Conseil Départemental
- ▶ Pdt Syndicat SCOT
- ▶ Pdt Conseil Régional
- ▶ Représentant Maires département
- ▶ Représentant interco département

Anim Pref

7 élus

- ▶ 2 personnalités qualifiées consommation
- ▶ 2 personnalités qualifiées dév durable

**4
PQ**

0.1 La composition de la CNAC

- ▶ Membre Conseil d'Etat (t/s)
- ▶ Membre Cour des Comptes (t/s)
- ▶ Mb Inspection Gale Finances (t/s)
- ▶ Mb Comm Gal Environt et DD (t/s)
- ▶ 2 PQ désignée par Pdt AN
- ▶ 2 PQ désignées par Pdt Sénat
- ▶ 2 PQ Ministère Commerce
- ▶ 2 PQ Ministère Urbanisme

16 Etat

Pdt et VP élus

titulaires

- ▶ 2 élus désignés par l'AMF J Girardon Mt St Vincent
- ▶ 2 élus désignés par l'ACDF C Casanova CALB
- ▶ 2 élus désignés par l'ADF M Publié CD 69
- ▶ 2 élus désignés par l'ARF C Kretzschmar RA > D Bariani

8 élus

0.2 Pratiques autorisation CDAC/CNAC

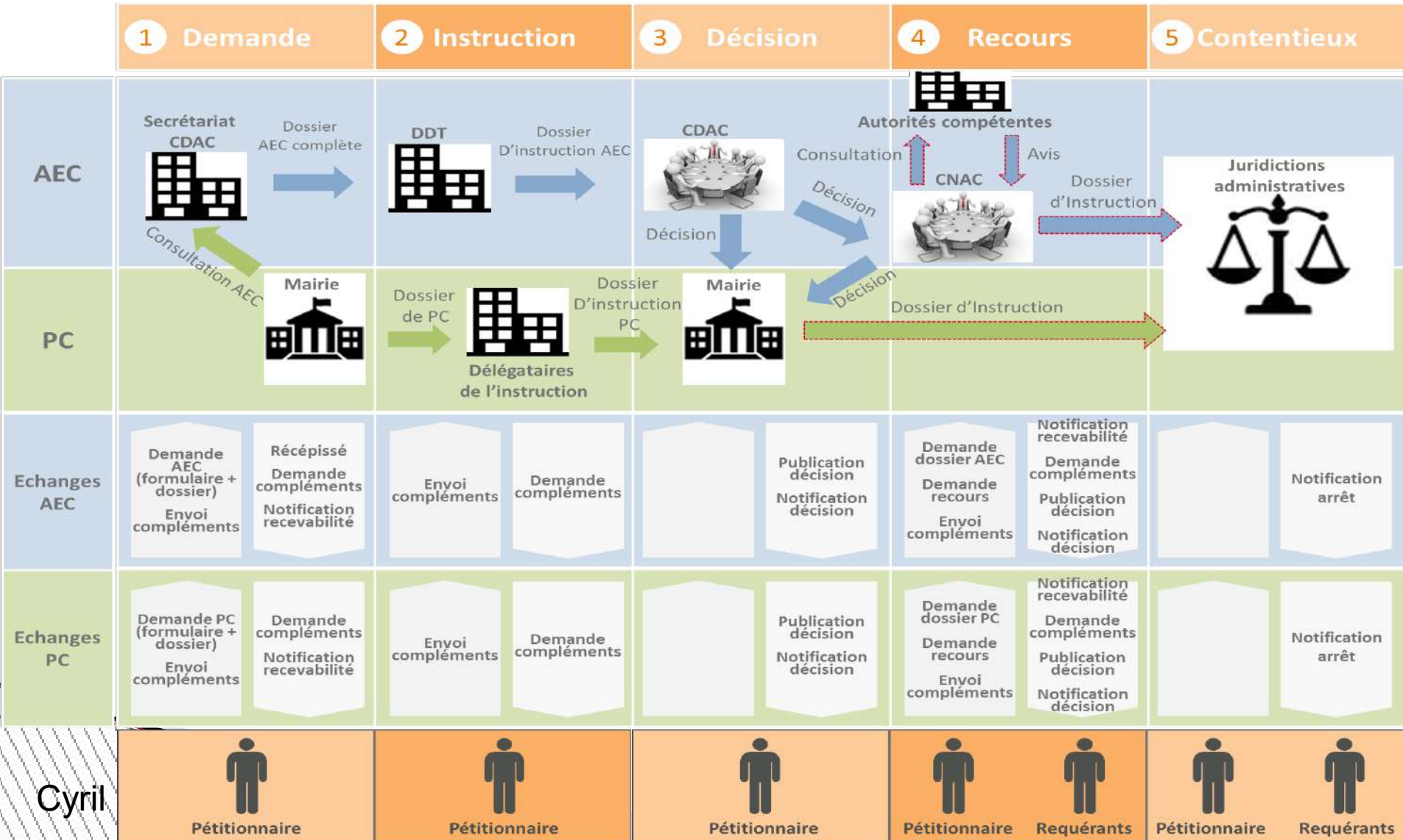
CDAC françaises :
90 % des 831 dossiers
autorisés en 2015
= 1 430 000 m²



CNAC : 59 % des 240
dossiers autorisés en
2015 = 620 500 m²



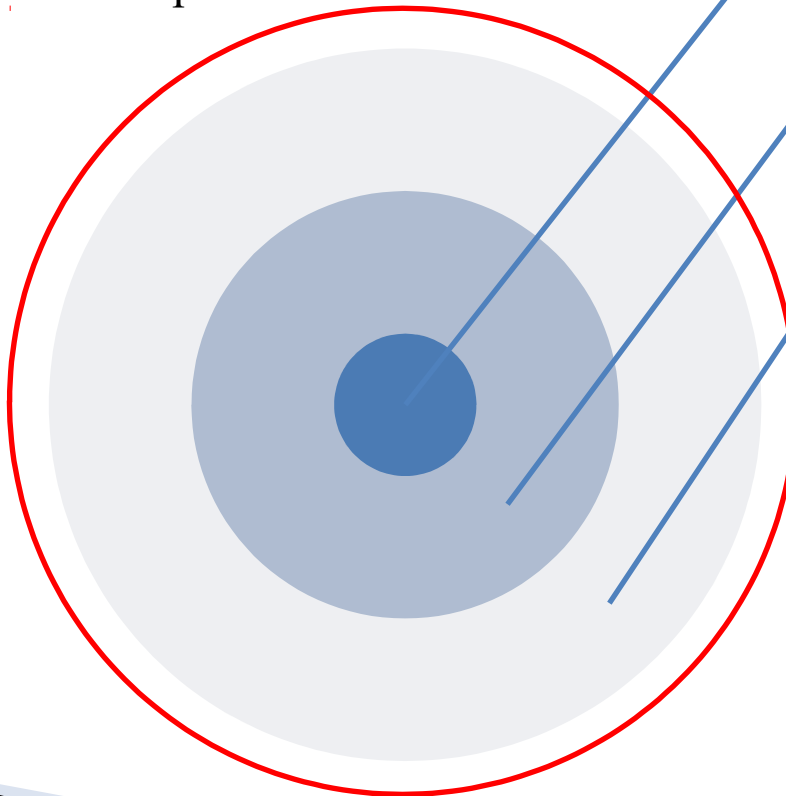
1. La nouvelle procédure de PC-AEC



1. La nouvelle procédure de PC-AEC

La loi ACTPE et le décret du 12 février 2015 ont entraîné une fusion du dossier de demande de permis de construire (PC) et d'autorisation d'exploitation commerciale (AEC).

Dossier de demande de permis de construire



Partie « AEC » du dossier de permis de construire

Autres éléments de législations connexes (ERP, ...)

Partie « urbanisme » du dossier de permis de construire

2. L'évolution des critères de délivrance des AEC

Régime LME (2008-2014)

- L'effet sur l'animation de la vie urbaine, rurale et de montagne
- L'effet du projet sur les flux de transport

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

-

Régime ACTPE (2015)

- **La localisation** du projet
- **La consommation économe** de l'espace
- L'effet sur l'animation
- L'effet du projet sur les flux de transports + accessibilité TC- CO2
- **La qualité** environnementale du projet (énergie, matériaux, eau, env)
- **L'insertion paysagère et architecturale du projet + matériaux locaux**
- **Les nuisances de toute nature que le projet est susceptible de générer**
- **L'accessibilité de l'offre par rapport aux lieux de vie**
- **La contribution du projet à la revitalisation du tissu commercial**
- **La variété de l'offre**
- **Les risques naturels, miniers**

Aménagement du territoire

Développement durable

Protection du consommateur

2. L'évolution des critères de délivrance des AEC

Aménagement du territoire

- La localisation du projet
- La consommation économe de l'espace
- L'effet sur l'animation
- L'effet du projet sur les flux de transports

Développement durable

- La qualité environnementale du projet
- L'insertion paysagère et architecturale du projet
- Les nuisances générées par le projet
- Les extensions

Protection du consommateur

- L'accessibilité de l'offre
- La contribution du projet revitalisation tissu ccial
- La variété de l'offre
- - Les risques naturels, miniers
- Les contributions en matière sociale

3.1 Les décisions des CDAC

AVIS OU DECISIONS PRIS AU COURS DES REUNIONS DES COMMISSIONS DEPARTEMENTALES D'AMENAGEMENT COMMERCIALE PAR ANNEE

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

3.2 Les décisions CNAC attaquées

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%

Par ailleurs, en 2015, la juridiction administrative s'est prononcée au fond sur 78 décisions de la CNAC rendues au titre des années précédentes. Elle en a annulé 26 et confirmé 52 :

	Confirmation par le juge administratif	Annulation par le juge administratif	Total
Autorisations délivrées par la CNAC	40	6	46
Décisions de refus de la CNAC	12	20	32

Si 87 % des autorisations de la CNAC ont été confirmées, 62 % des refus ont été annulés par le juge administratif.

Le taux de confirmation des décisions de la CNAC est de 66 % en 2015 (52 décisions sur 78).

4. La jurisprudence relative aux critères d'appréciation

- ▶ **L'autorisation du projet est un présupposé** : ses effets négatifs doivent être prouvés pour que la CNAC refuse le projet.
- ▶ **Les moyens fondés sur des critères économiques sont inopérants** (surdensité commerciale, déséquilibre entre les différentes formes de commerce).
- ▶ L'obligation de motivation des décisions n'implique pas que la CNAC soit tenue de **prendre explicitement parti sur le respect de chacun des objectifs et critères d'appréciation.**
- ▶ **L'aménagement du territoire et le développement durable** doivent donc être considérés comme des objectifs de premier rang.

41. Le critère de l'animation de la vie urbaine, rurale et de montagne

- ▶ 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 réhabilitation d'une friche industrielle** située à proximité du centre ville participe à l'animation de la vie de la commune.
- ▶ **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.**
- ▶ En se bornant à affirmer, par une formulation générale, l'effet négatif du projet sur l'animation urbaine, **sans mentionner avec précision la nature des commerces en cause la CNAC motive insuffisamment sa décision.**
- ▶ ...Le projet se situe à l'intérieur d'une **zone d'aménagement concerté** et cette configuration permet de concilier entre eux l'ensemble des objectifs poursuivis [par la loi].

42. L'effet du projet sur les flux de transport

- ▶ Le Conseil d'Etat a fait de **l'engagement des collectivités territoriales gestionnaires des voiries un critère déterminant**. *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*
- ▶ Ex de l'accroissement significatif de la circulation automobile sur des axes déjà très fréquentés de nature à conduire à leur saturation et à créer des risques en termes de sécurité. **A la date de la décision attaquée, la réalisation des adaptations et aménagements routiers à l'échelle de l'agglomération n'était pas suffisamment certaine**
- ▶ S'il appartient à la CNAC de prendre en compte les financements proposés pour la réalisation des aménagements requis par le projet, **elle n'est toutefois pas tenue d'en contrôler la légalité**

43. La qualité environnementale du projet

- ▶ Le projet 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.**
- ▶ 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**
- ▶ Le pétitionnaire prévoit la mise en place de dispositifs permettant la réduction des consommations d'énergie et le recyclage des déchets ; **il en résulte que, même en l'absence de panneaux solaires et de certification HQE, le projet ne compromet pas l'objectif de développement durable.**
- ▶ **Existence d'un *risque particulier*** de nature à refuser le projet examiné. : risque résultant de la présence d'une partie du terrain en zone inondable sans mesures particulières de mise en sécurité.
- ▶ **La création d'un conservatoire environnemental face à un espace naturel remarquable,** ne donne pas au projet une consistance suffisante pour compenser les effets sur l'environnement .

4.4 L'insertion dans l'environnement

- ▶ 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 .
- ▶ L'extension demandée, ne permet pas son insertion satisfaisante dans l'environnement urbain immédiat comprenant **plusieurs monuments historiques classés.**
- ▶ Un **projet qui s'insère convenablement dans les paysages, lesquels ne présentent pas de caractéristiques particulières** répond à une bonne insertion dans l'environnement;

45. L'insertion dans les réseaux de transports collectifs

- ▶ **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.
- ▶ Toutefois le Conseil d'Etat a estimé que **la réalisation d'une desserte par un moyen de transport collectif, mentionnée dans le SCoT, devait être «suffisamment certaine»** alors que la taille du projet rendait une telle liaison particulièrement nécessaire.;

5. La compatibilité avec les dispositions du code de l'urbanisme

- ▶ 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
- ▶ Dès lors, la CNAC n'a pas à se prononcer sur la conformité du projet avec, par exemple :
 - **le plan local** d'urbanisme
 - **les prescriptions de l'article L.110 du code de l'urbanisme** relatif aux règles générales d'utilisation du sol
 - **les dispositions de l'article L.111-1-4 du même code** (terrains d'assiette du projet en proximité de voiries).

5 La compatibilité avec le SCoT

- ▶ **Les SCoT doivent se borner à fixer des orientations et des objectifs.**, mais la CNAC dispose d'une **marge d'appréciation pour apprécier un projet au regard de ses dispositions.**
- ▶ **La Haute-Juridiction vérifie que le projet est compatible avec les objectifs du SCoT** mais n'attend pas que tous les objectifs soient également atteints par le projet
 - La circonstance que seulement 96 des 284 emplacements destinés au stationnement seront réalisés en ouvrage **ne saurait suffire, à elle seule, à caractériser une incompatibilité avec le projet autorisé »**
 - Si tel projet n'est pas situé dans un pôle prioritaire de développement mais répond, par ailleurs, à **d'autres objectifs fixés par le DOG**, notamment en termes de réhabilitation de friches, il peut être accepté.
- ▶ Lorsque le territoire de la commune d'implantation n'est pas couvert par un SCoT opposable et que le terrain d'implantation répond aux conditions de l'article L.122-2 du code de l'urbanisme, **la CNAC doit s'assurer que la dérogation prévue par cet article a bien été délivrée**