



PRÉFET DU PAS-DE-CALAIS

*Liberté
Égalité
Fraternité*

DIRECTION DE LA COORDINATION DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DE L'APPUI TERRITORIAL

Pôle d'Appui Territorial / Mission Animation des Politiques
Interministérielles
Affaire suivie par : Hervé LEMAIRE
03 21 21 22 15
herve.lemaire@pas-de-calais.gouv.fr

Arras, le 30 janvier 2023

COMMISSION DÉPARTEMENTALE D'AMÉNAGEMENT COMMERCIAL (CDAC) PLÉNIÈRE

Réunion du vendredi 13 janvier 2023

Compte rendu

Objet : CDAC plénière – Vendredi 13 janvier 2023

Présidence de la Réunion

Monsieur Richard CHAPELET, Directeur de la Direction de la Coordination des Politiques Publiques et de l'Appui Territorial à la Préfecture du Pas-de-Calais.

Participants présents à la réunion

La liste des participants présents à la réunion est annexée au présent compte rendu (Annexe 1) ainsi que la liste des personnes excusées (Annexe 2).

Présentation de l'ordre du jour de la réunion (page 2 du diaporama (annexe 3))

Introduction

Monsieur CHAPELET ouvre la séance. La réunion est l'occasion de présenter un bilan de l'activité de la CDAC du Pas-de-Calais et d'échanger.

L'aménagement commercial est un aspect de plus en plus important de l'aménagement du territoire, avec notamment la loi dite « ÉLAN » de 2018 et la loi Climat et Résilience de 2021.

Il souligne également le lien très fort entre l'État et les collectivités territoriales. Celles-ci sont engagées dans des programmes de revitalisation de leur centre-ville (« Action Coeur de Ville » et « Petites Villes de Demain ») avec le soutien de l'État.

1/7



1- Le bilan quantitatif 2021 et 2022 (pages 3 à 12 du diaporama (annexe 3))

a) Typologie des dossiers examinés

Deux dossiers relatifs à des surfaces de vente de plus de 10000 m² ont été instruits : le projet de restructuration de la jardinerie TULIPE à Berck-sur-Mer, en 2021, et l'extension du Pôle E.LECLERC d'Attin, en 2022.

La majorité des projets examinés par la CDAC en 2021 et 2022 concernent des créations de surface de vente.

b) Résultats et localisation des projets examinés

Le Pas-de-Calais est le département où la surface de vente examinée et autorisée en 2021 est la plus élevée (cf. rapport d'activité CNAC). Plus de 85 % des dossiers examinés en CDAC ont été accordés alors que tous les acteurs publics se sont engagés collectivement dans la revitalisation d'un certain nombre de centres-villes. Les dernières études de l'INSEE montrent que le Pas-de-Calais va perdre des habitants dans les vingt prochaines années. Accorder des surfaces de vente dans un contexte démographique défavorable devrait entraîner des friches commerciales. Il est donc nécessaire d'accompagner les différents porteurs de projet, de s'interroger sur la pertinence ou non de tel ou tel projet dont les effets ne sont pas neutres. D'ailleurs, le préfet peut exercer un recours auprès de la CNAC. Ce droit de recours a été utilisé à 2 occasions ces dernières années (projet E.LECLERC à Attin et projet CARREFOUR MARKET à Oignies en 2020).

5 dossiers ont été refusés par la CDAC du Pas-de-Calais, en 2021 et 2022, dont le projet E.LECLERC à Noeux-les-Mines en 2021 et le projet de 4 cellules commerciale à Verquin en 2022.

La CNAC a prononcé 4 refus exprimés par la CDAC, en 2022, et 3 en 2021, pour 2 dossiers acceptés en 2021 (le projet LIDL à Cucq et le projet de restructuration de la jardinerie TULIPE à Berck-sur-Mer).

Depuis la loi « ÉLAN », les nouveaux projets doivent faire l'objet d'une étude d'impact. Cette étude présente parfois une étude statistique favorablement orientée au bénéfice du pétitionnaire et qui ne retranscrit pas toujours la réalité.

Monsieur RUZZO fait remarquer que les déplacements de commerces en périphérie entraînent systématiquement des suppressions d'emplois et favorise l'apparition de friches.

La question de l'emploi sera travaillée au cours de l'année 2023. Elle portera sur le solde entre le nombre des emplois créés et celui des emplois qui disparaissent, par bassin d'emploi.

Un recensement des friches commerciales par EPCI devrait être réalisé.

Questions/Interventions

Monsieur MONCHY note qu'il y a un décalage entre le nombre de dossiers refusés par la CDAC et celui des dossiers refusés par la CNAC.

Il est rappelé que les dossiers autorisés par la CDAC peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la CNAC par un concurrent au projet concerné ou à l'initiative du préfet.

c) Les cartographies

1) avis émis par la CDAC en 2021-2022 : les autorisations accordées par la CDAC concernent tous les territoires dont les villes lauréates des programmes « Action Coeur de Ville » ou « Petites Villes de Demain ». Quant aux refus, ils étaient motivés par les effets de concurrence potentielle avec les commerces existants (projet KANDY et LITRIMARCHÉ, à Marconnelle), la présence de locaux commerciaux vacants (projet de création de 4 cellules commerciales à Verquin), et l'artificialisation des sols (projet E.LECLERC à Noeux-les-Mines).

2) Avis émis par la CNAC en 2021-2022 : ses avis défavorables sont basés essentiellement sur l'artificialisation des sols, sur les effets de concurrence potentielle avec les politiques de revitalisation des territoires. La CNAC peut parfois revoir les délimitations de la zone de chalandise.

3) Bilan CDAC (2008-2022), par EPCI, par m² accordé : la carte démontre que la tendance était plutôt d'équiper en zones commerciales les territoires les moins peuplés du Pas-de-Calais. Il y a un effet de rééquilibrage. Certains territoires sont désormais très équipés en termes de m² de surface de vente et d'offre commerciale dont le territoire du Montreuillois où les surfaces de vente existantes sont supérieures à celles du bassin minier.

4) Vacance commerciale par EPCI : Les territoires les plus touchés par la vacance commerciale sont les communes et les EPCI concernés par les programmes de revitalisation.

5) Dispositifs de revitalisation des centres-villes : 8 communes sont engagées dans l'opération « Action Coeur de Ville », et 22 dans « Petites Villes de Demain ». Dans ce contexte, le rôle de la CDAC en tant que régulateur de l'aménagement commercial, est très important.

À terme, la quasi-totalité du département devrait être couverte par des opérations de revitalisation du territoire, d'où le rôle de la CDAC en tant que régulateur de l'aménagement commercial afin d'éviter de voir apparaître des friches urbaines et commerciales.

Monsieur WYCKAERT fait observer que les surfaces disponibles ne sont pas forcément adaptées aux besoins de certaines activités qui nécessitent beaucoup de surface pour pouvoir accueillir la clientèle dans de bonnes conditions.

2- Le bilan qualitatif 2021 et 2022 (pages 14 à 25 du diaporama (annexe 3)):contrôles réalisés par les services de la DDTM sur des projets validés en CDAC

1^{er} cas : création de deux magasins à Sainte-Austreberthe, dont un à l'enseigne « ACTION »

Sur place, il a été constaté que le pétitionnaire a fait des efforts sur le bâtiment même. La façade a été améliorée (couleur du bardage, recours au bois). Les cheminements piétons ont été matérialisés au sol. Par contre, la cellule sans enseigne n'est toujours pas affectée et les espaces verts sont peu qualitatifs.

Monsieur DEMONCHEAUX précise que la cellule est désormais louée.

2^{ème} cas : création d'un supermarché à l'enseigne « LIDL » à Vitry-en-Artois

L'intégration paysagère est particulièrement remarquable. Le bâtiment a une grande surface vitrée, une toiture en double pente et des façades soignées. Des plantations ont été effectuées pour masquer la façade aveugle.

3ème cas ; projet GAMM VERT à Guînes

La réalisation du projet est jugée positive. La façade, qui manquait de vitrage, a été découpée en deux parties. Il y a, d'une part, les serres qui apporte de la qualité de vie pour le personnel et la clientèle, et, d'autre part, le bâtiment en bardage habillé.

4ème cas : création d'un ensemble commercial à Duisans

Le pétitionnaire avait proposé des modifications et s'était engagé à accueillir des moyennes surfaces ne pouvant pas, faute de place, s'implanter en centre-ville. Les engagements pris n'ont pas été respectés. Les cellules ont été divisées et accueillent des enseignes implantées auparavant en centre-ville. De plus, les équipements en modes doux n'ont pas forcément été mis en place et d'autres aménagements n'ont pas été réalisés (zones de repos pour les familles, aires de jeux, abris dédiés au rechargement des vélos électriques, cheminements piétonniers agrémentés de plantations).

Monsieur CHAPELET souligne qu'il est important pour les élus et la CDAC d'être particulièrement vigilants bien en amont de la réalisation du projet, d'autant si ce dernier a des effets de bord sur les commerces de centre-ville.

Madame TROTIGNON fait remarquer que l'ensemble commercial de Duisans est finalement non conforme aux projets présentés devant la CDAC. Elle souhaite connaître les moyens et recours dont dispose l'État en cas de constat de non conformité d'un projet.

Un projet peut faire l'objet d'un procès-verbal s'il n'est pas conforme, par exemple, aux dispositions du code de l'environnement ou du code de l'urbanisme. Dans le cas de Duisans, le pétitionnaire s'est engagé, via un planning, d'engager des travaux en ce sens.

3- Témoignage de Monsieur Philippe MOISSON, membre titulaire de la CNAC, sur les points d'attention et la doctrine de la CNAC lors de l'examen des projets

Monsieur MOISSON rappelle que la CNAC est une commission paritaire, composée de 6 représentants d'élus et de 6 représentants de l'Administration, ce qui peut expliquer que, parfois, la vision des représentants des élus ne corresponde pas tout-à-fait à celle des représentants de l'Administration.

La CNAC peut intervenir, soit en s'auto-saisissant de projets qui se traduisent par une surface de vente de plus de 20000 m² (ce qui n'est pas la majorité des cas), soit en ayant été saisie de recours à l'encontre de décisions ou avis de la CDAC.

Elle peut également être saisie dans le cadre de la procédure de revoiyure. Cette procédure permet à un porteur de projet, suite à un refus de la CNAC, de pouvoir modifier son projet en fonction des motifs du refus, afin de le soumettre directement à ladite commission.

La CNAC ne juge jamais en termes de concurrence commerciale. Son jugement porte sur l'aspect environnemental.

Elle est vigilante et veille à :

- la non artificialisation des terres ;

- privilégier les commerces de centre-ville ; la CNAC est très attentive aux projets de périphérie dès lors qu'il y a des opérations de revitalisation des commerces de centre-ville ;
- ce que les projets s'inscrivent dans une architecture locale ;
- que les projets soient porteurs en termes d'énergies renouvelables ;
- que les commerces puissent être accessibles aux modes doux ou aux transports en commun.

La CNAC est également sensibilisée par le développement des « drives ». Elle est particulièrement vigilante sur les projets de « drive » déporté (c'est-à-dire non accolé à une surface commerciale).

Questions/Interventions

Selon Monsieur WYCKAERT, certains porteurs de projet n'auraient pas la possibilité ni le temps nécessaire de s'exprimer devant la CNAC. Ils ont l'impression que la décision est déjà prise.

Monsieur MOISSON précise que les membres de la CNAC reçoivent toujours préalablement à la réunion les dossiers et toutes les pièces y afférent. Les jours de réunion de la CNAC sont très chargés. Toutes les parties s'expriment. L' élu local et le porteur du projet ont toujours plus de temps pour s'exprimer que les opposants au projet.

Monsieur TILLARD demande si les recommandations du rapport d'activité de la CNAC sont reportées auprès du ministère de tutelle pour éventuellement être traduites dans des directives, voire dans des dispositions législatives et réglementaires. Monsieur MOISSON répond que le rapport s'appuie sur les lois votées.

Monsieur DRUON demande si la doctrine et le jugement de la CNAC se fait bien par rapport aux dispositions de l'article L. 752-6 du code de commerce. Les études d'impact établies par les porteurs de projet présentent des chiffres erronés, notamment en termes de vacance commerciale.

Monsieur MOISSON estime que c'est pour cette raison qu'il est intéressant de connaître l'avis de l' élu local. Connaître le contexte local permet de justifier l'avis ou la décision de la CNAC, d'autant que le jugement de cette dernière peut faire l'objet d'un recours contentieux auprès de la Cour Administrative d'Appel territorialement compétente.

Monsieur WYCKAERT demande si un projet concerné par le programme « Petites Villes de Demain » est susceptible d'être validé par la CNAC ou s'il sera systématiquement refusé par cette dernière.

Monsieur MOISSON répond qu'un projet peut être accepté à partir du moment où il ne rentre pas en concurrence directe avec le centre-ville ou le centre-bourg concerné. Il n'y a pas de doctrine particulière. Des projets prévus en périphérie peuvent être acceptés par la CNAC.

Enfin, les élus peuvent consulter le site internet de la CNAC.

4- Enjeux de l'aménagement commercial sur le département (pages 27 à 31 du diaporama (annexe 3))

a) L'Opération de revitalisation du territoire (ORT)

Monsieur CHAPELET précise qu'il faut avoir une approche d'aménagement du territoire. Ce n'est pas parce qu'il y a une proximité avec une ville lauréate du programme « Petites Villes de Demain », ou que le projet est situé dans cette ville, qu'il sera systématiquement refusé.

Les programmes « Action Coeur de Ville » et « Petites Villes de Demain » doivent déboucher sur des conventions (ORT) qui ont pour objet, dans différentes thématiques (le logement, les mobilités, le commerce de centre-ville, la transition écologique...), de définir un programme stratégique pour les

collectivités concernées, sur plusieurs années (5 ou 6 ans). Les villes non labellisées peuvent également s'engager volontairement dans cette démarche.

Quand un dossier sera examiné par la CDAC, il sera examiné par rapport aux enjeux des ORT approuvés.

b) Convention partenariale en cours avec la Chambre de Commerce et d'Industrie Hauts-de-France et la Chambre de Métiers et de l'Artisanat Hauts-de-France

Suite à une jurisprudence européenne, la Chambre de Commerce et d'Industrie Hauts-de-France et la Chambre de Métiers et de l'Artisanat Hauts-de-France ne peuvent plus siéger à la CDAC.

Les services de l'État continuent néanmoins à travailler en étroite collaboration avec ces organismes consulaires sur certains dossiers (études spécifiques), afin de pouvoir bénéficier de leur expertise.

Une convention de partenariat est en cours d'élaboration.

c) Loi climat et résilience du 22 août 2021

La loi climat et résilience fait suite à la convention citoyenne sur le climat. De nombreuses dispositions concernent l'artificialisation. La loi a pris un principe général d'interdiction des aménagements commerciaux qui entraînent une artificialisation des sols. Des dérogations sont néanmoins possibles (page 30 du diaporama), en sachant que la date de référence est le 23 août 2021.

Le décret n° 2022-1312 du 13 octobre 2022 est présenté aux participants de la réunion (page du diaporama). Une précision est apportée concernant l'avis conforme. Si cet avis est négatif, le projet devra être refusé même si la CDAC est favorable au projet.

Questions/Interventions

Monsieur TILLARD fait remarquer que certaines zones (commerciales ou ZAC) ne sont pas encore complètes à ce jour mais qu'elles ont été créées avec un périmètre et des terrains affectés à des activités. Il demande si ces zones sont concernées par le décret.

Dans l'esprit de la loi, l'artificialisation à des fins d'aménagement commercial doit s'arrêter le 23 août 2021. Ce qui était possible de réaliser à la date du 23 août 2021 ne l'est plus après, ou doit remplir les conditions dérogatoires. Un nouveau SCOT ou un nouveau PLU ne pourra plus permettre une artificialisation des sols.

Monsieur LECHANTOUX demande si le 23 août 2021 est bien la date de départ à partir de l'état administratif du droit des sols car des dossiers d'aménagements commerciaux, présentés avant cette date et situés dans une ZAC, étaient considérés par la CDAC comme des équipements entraînant une nouvelle artificialisation des sols alors qu'ils étaient sur des terrains constructibles.

Monsieur GAYET précise que si une surface commerciale est créée dans le respect des seuils de l'article L. 752-6 du code de commerce, dans une zone déjà urbanisée, elle n'entre pas dans le champ du décret.

d) Le vade-mecum de l'aide à l'accompagnement du projet commercial

Le vade-mecum se veut être pédagogique. Tous les enjeux liés à l'urbanisme commercial sont repris dans ce document, ainsi que les bonnes pratiques concernant l'intégration urbaine, la sobriété foncière, l'animation de la vie locale, l'accessibilité et la mobilité, la revitalisation commerciale, l'insertion paysagère et architecturale, etc.

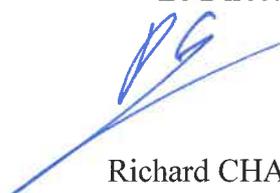
Le vade-mecum sera diffusé auprès des porteurs de projet et intervenants professionnels. Les élus peuvent s'appuyer sur le vade-mecum pour présenter les enjeux auprès des porteurs de projet.

Clôture de la réunion

L'ensemble des documents et des informations présentés lors de la réunion seront retranscrits sous forme d'une lettre signée par le préfet, adressée aux élus du département, et mis en ligne sur le site Internet de la Préfecture du Pas-de-Calais.

Le président remercie toutes les personnes présentes d'avoir participé à la réunion.

Le Directeur



Richard CHAPELET