

Encadrer le développement des projets commerciaux

Les Commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC)

Le site outils de l'aménagement a vocation à présenter de manière synthétique les acteurs, les procédures et les outils de l'aménagement.

La rédaction et l'actualisation de ces fiches sont assurées par le Cerema avec l'appui des ministères chargés du logement, de l'aménagement et de l'environnement.



La liberté d'entreprendre issue de l'article 4 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 est un principe à valeur constitutionnelle (Décision du Conseil Constitutionnel n° 81-132 DC du 16 janvier 1982).

Fiche outils - janvier 2020

Toutefois, cette liberté n'est ni générale ni absolue. Sur le plan du droit de l'Union Européenne, il est possible d'apporter des limitations aux implantations commerciales à la condition que :

- Ces limitations ne ressortent pas d'une analyse économique du territoire et n'impliquent aucune discrimination en fonction des opérateurs économiques : elles ne peuvent ainsi notamment pas être fonction de la population ou d'une distance géographique minimum entre prestataires,
- Ces limitations soient strictement proportionnées et nécessaires pour atteindre l'objectif poursuivi (à savoir, l'aménagement cohérent du territoire, le développement durable et la protection des consommateurs),
- L'objectif poursuivi doit constituer une raison impérieuse d'intérêt général étant précisé que cette notion couvre au moins les justifications tirées de la protection de l'environnement et de l'environnement urbain, y compris l'aménagement du territoire. (Art. 14 et 15 de la Directive Service – CJUE 30 janvier 2018 *Visser Vastgoed Beleggingen BV c/ Raad van de gemeente Appingedam*, aff. C-31/16).

Depuis la loi Royer (loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973), modifiée par la loi Raffarin (loi n° 96-603 du 5 juillet 1996) puis, de façon plus profonde, par la loi de modernisation de l'économie (LME) du 4 août 2008 transposant la Directive Services, c'est dans ce cadre que s'inscrit le contrôle opéré par les Commissions Départementales d'Aménagement Commercial (CDAC) sur l'implantation des équipements commerciaux. La LME a substitué aux critères économiques des critères tirés de l'aménagement du territoire, du développement durable et de la protection du consommateur pour l'appréciation portée par les Commissions. Elle en a profité pour rebaptiser le régime de l'équipement commercial instauré par la loi Royer de 1973, en « *aménagement commercial* ». Depuis, de nombreuses lois ont modifié le régime des autorisations et avis d'exploitation commerciale, jusqu'à la loi ELAN du 23 novembre 2018 et ses décrets d'application qui visent à redynamiser et préserver les centres-villes grâce aux Opérations de Revitalisations de Territoire (ORT) tout en réintroduisant une approche plus économique de l'impact des projets.

Définition

Le rôle des Commissions

Les CDAC ont vocation à statuer sur les demandes d'autorisation d'exploitation commerciale (AEC) qui leur sont présentées concernant les projets d'« *implantations, extensions, transferts d'activités existantes et changements de secteur d'activité d'entreprises commerciales et artisanales* » atteignant un certain seuil de surfaces de vente. Ces projets doivent répondre aux exigences d'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement et de la qualité de l'urbanisme. Ils doivent en particulier contribuer au maintien des activités en centre-ville et dans les zones de dynamisation urbaine. Dans le cadre d'une concurrence loyale, ils doivent également contribuer à la modernisation des équipements commerciaux, à leur adaptation à l'évolution des modes de consommation et des techniques de commercialisation, au confort d'achat du consommateur et à l'amélioration des conditions de travail des salariés.

La Composition et le fonctionnement

La CDAC est présidée par le Préfet du Département (Cf. L. 751-2 c. com). Pour chaque demande d'AEC, un arrêté préfectoral fixe la composition de la CDAC.

Depuis 2008, la présence des élus locaux au sein des CDAC a été renforcée par la loi ACTPE du 18 juin 2014 puis par la loi ELAN du 23 novembre 2018. Trois personnalités qualifiées représentant le tissu économique viennent d'être ajoutées. Elles sont désignées par les Chambres Consulaires (Chambre de Commerce et d'Industrie, Chambre des Métiers et Chambre d'Agriculture) **mais n'ont toutefois pas voix délibérative.**

Tableau de composition de la CDAC – et de son évolution – hors Paris

CDAC issue de la Loi de Modernisation de l'Economie (2008)	Commission départementale d'aménagement commercial depuis la loi ACTPE (2014)	Commission départementale d'aménagement commercial depuis la loi ELAN (2019)
8 membres	11 membres	14 membres
Les élus locaux		
5	7	7
Le maire de la commune d'implantation	Le maire de la commune d'implantation ou son représentant	Le maire de la commune d'implantation ou son représentant
Le président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent en matière d'aménagement de l'espace et de développement dont est membre la commune d'implantation ou à défaut, le conseiller général du canton d'implantation	Le président de l'EPCI à fiscalité propre dont est membre la commune d'implantation, ou son représentant	Le président de l'EPCI à fiscalité propre dont est membre la commune d'implantation ou son représentant
Le président du syndicat mixte ou de l'EPCI chargé du SCoT auquel adhère la commune d'implantation ou son représentant ou, à défaut, un adjoint au maire de la commune d'implantation	Le président du syndicat mixte ou de l'EPCI en charge du SCoT dans le périmètre duquel est située la commune d'implantation (ou son représentant, ou, à défaut, le maire de la commune la plus peuplée de l'arrondissement, ou à défaut, un membre du Conseil général	Le président du syndicat mixte ou de l'EPCI mentionné à l'article L 143-16 du code de l'urbanisme chargé du SCoT dans le périmètre duquel est située la commune d'implantation ou son représentant ou, à défaut, le maire de la commune la plus peuplée de l'arrondissement ou, à défaut, un membre du conseil départemental
Le maire de la commune la plus peuplée de l'arrondissement, autre que la commune d'implantation ; dans le cas où la commune d'implantation appartient à une agglomération multi-communale comportant au moins cinq communes, le maire de la commune la plus peuplée est choisi parmi les maires des communes de ladite agglomération		
	Un membre représentant les maires au niveau départemental	Un membre représentant les maires au niveau départemental (mandat de 3 ans renouvelable 1 fois)
	Un membre représentant les intercommunalités au niveau départemental	Un membre représentant les intercommunalités au niveau départemental (mandat de 3 ans renouvelable 1 fois)
Le président du conseil général ou son représentant	Le président du conseil général ou son représentant	Le président du conseil départemental ou son représentant
	Le président du conseil régional ou son représentant	Le président du conseil régional ou son représentant
Les personnalités qualifiées		
3	4	4
3 personnalités qualifiées en matière de consommation, de développement durable et d'aménagement du territoire	2 personnalités qualifiées en matière de consommation et de protection des consommateurs 2 personnalités qualifiées en matière de développement durable et d'aménagement du territoire	2 personnalités qualifiées en matière de consommation et de protection des consommateurs 2 personnalités qualifiées en matière de développement durable et d'aménagement du territoire
Les personnalités qualifiées représentant le tissu économique (sans droit de vote)		
0	0	3
		3 personnalités qualifiées représentant le tissu économique : 1 désignée par la CCI, 1 désignée par la chambre de métiers et de l'artisanat et 1 désignée par la chambre de l'agriculture

À Paris, la composition de la CDAC est la suivante :

• **5 élus :**

- le maire de Paris ou son représentant ;
- le maire de l'arrondissement du lieu d'implantation ou son représentant ;
- un conseiller d'arrondissement désigné par le conseil de Paris ;
- un adjoint au maire de Paris ;
- un conseiller régional désigné par le conseil régional.

• **3 personnalités qualifiées** en matière de consommation, de développement durable et d'aménagement du territoire.

• **2 personnalités qualifiées représentant le tissu économique** : 1 désignée par la CCI et 1 désignée par la chambre de métiers et de l'artisanat.

La commission est renouvelée par moitié tous les 3 ans.

Les personnalités désignées par les chambres consulaires présentent la situation du tissu économique dans la zone de chalandise pertinente et l'impact du projet sur le tissu économique. Néanmoins, elles ne prennent pas part au vote.

Lorsque la zone de chalandise du projet dépasse les limites du département, le préfet complète la composition de la CDAC en désignant au moins un élu et une personnalité qualifiée de l'autre département.

Attention : aucun membre de la CDAC ne peut délibérer dans une affaire où il a un intérêt personnel ou s'il représente ou a représenté une ou des parties. Tout membre de la commission informe le préfet des intérêts qu'il détient et de la fonction qu'il exerce dans une activité économique. Un formulaire relatif aux fonctions et mandats exercés dans les 3 ans qui précèdent la désignation doit être remis au Président de la CDAC. Le membre qui n'aurait pas remis son formulaire ou qui aurait omis des intérêts, fonctions ou mandats, ne peut pas siéger, y compris s'il n'a pas le droit de vote.

Bon à savoir

À la demande du préfet, la CCI, la chambre des métiers et de l'artisanat et la chambre d'agriculture peuvent réaliser des **études spécifiques d'organisation du tissu économique, commercial et artisanal ou de consommation des terres agricoles** préalablement à l'analyse du dossier de demande d'AEC. Ces études ne portent pas sur le projet faisant l'objet de la demande d'AEC mais ont pour objet d'éclairer de façon plus large les membres de la CDAC sur le tissu économique, commercial et artisanal ou sur la consommation des terres agricoles du secteur. Le préfet adresse sa demande au plus tard un mois avant l'examen du dossier par la CDAC. Ce dispositif a été introduit par la loi ELAN du 23 novembre 2018.

Champ d'application

Les projets soumis au contrôle de la CDAC

Les projets suivants doivent faire l'objet d'une AEC sollicitée auprès de la CDAC :

- La **création d'un magasin de commerce de détail d'une surface de vente supérieure à 1 000 m²**, résultant soit d'une construction nouvelle, soit de la transformation d'un immeuble existant.
- L'**extension de la surface de vente d'un magasin de commerce de détail ayant déjà atteint le seuil des 1 000 m²** ou devant le dépasser par

la réalisation du projet. Est considérée comme une extension l'utilisation supplémentaire de tout espace couvert ou non, fixe ou mobile et qui n'entre pas dans le champ d'application de la vente au déballage.

- Tout **changement de secteur d'activité** d'un commerce d'une surface de vente supérieure à **2 000 m²**. Ce seuil est abaissé à 1 000 m² lorsque la nouvelle activité est à prédominance alimentaire.
- La **création d'un ensemble commercial dont la surface de vente totale est supérieure à 1 000 m²**.

- **L'extension de la surface de vente d'un ensemble commercial ayant déjà atteint le seuil des 1 000 m² ou devant le dépasser** par la réalisation du projet.
- **La réouverture au public, sur le même emplacement, d'un magasin de commerce de détail d'une surface de vente supérieure à 2 500 m² dont les locaux ont cessé d'être exploités pendant trois ans**, ce délai ne courant, en cas de procédure de redressement judiciaire de l'exploitant, que du jour où le propriétaire a recouvré la pleine et entière disposition des locaux.
- Les **regroupements de surface de vente de magasins voisins supérieure à 2500 m² ou 1000 m² lorsque l'activité nouvelle est à prédominance alimentaire**.
- La **création ou l'extension d'un point permanent de retrait par la clientèle d'achats au détail commandés par voie télématique, organisé pour l'accès en automobile** (dit Drive).

Dans **Paris intra-muros**, et à titre expérimental du 1^{er} janvier 2018 au 31 décembre 2020, le seuil d'assujettissement des projets à AEC est ramené à 400 m² de surface de vente qu'il s'agisse de création ou d'extension de commerces isolés ou d'ensembles commerciaux, de réouverture au public d'un commerce fermé depuis plus de 3 ans ou d'un changement de secteur d'activité lorsque le commerce est à prédominance alimentaire (loi N° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, art. 59).

La modification des projets en cours d'instruction ou de réalisation (c'est-à-dire, en principe avant ouverture au public des surfaces de vente autorisées) nécessite de saisir à nouveau la CDAC lorsque cette **modification est qualifiée de substantielle** au regard des critères énoncés à l'article L. 752-6 du code de commerce (aménagement du territoire, de développement durable et de protection des consommateurs). Dans ce cas, une fois définitive, la nouvelle autorisation se substitue à la précédente autorisation accordée pour le projet.

Qu'est ce que le commerce de détail ?

Le commerce de détail s'entend de tout magasin où s'effectue la vente de marchandise à des consommateurs pour un usage domestique. Faute de définition législative, il demeure pertinent de continuer à se référer à la circulaire 16 janvier 1997. En effet, bien qu'elle portât sur les lois Royer/Raffarin, la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 n'a pas modifié la notion de commerce de détail. Il s'agit donc des magasins de vente, y compris les commerces spécifiques, tels que les jardineries, les animaleries, les magasins d'usine, les commerces d'objet d'occasion. Sont également assimilées au commerce de détail les activités de production ou de service à caractère artisanal. Il s'agit par exemple des activités de teinturerie, serrurerie, cordonnerie, photographie, les salons de coiffure, les salons d'esthétique, les pressings etc.

En revanche, sont expressément exclus du champ du régime des autorisations les pharmacies, les commerces de véhicules automobiles ou de motocycles et les installations de distribution de carburants. Sont également exclus le commerce de gros, les activités de prestations de service à caractère immatériel ou intellectuel comme les banques, les agences de voyage, les compagnies d'assurance, les établissements de remise en forme...

De même, les cafétérias et les restaurants ne sont pas des magasins de commerce de détail. Il en ira en revanche différemment des « points chaud » qui réalisent la majorité de leur chiffre d'affaires dans la vente à emporter.

Qu'est-ce que la surface de vente ?

La surface de vente s'entend des « *espaces affectés à la circulation de la clientèle pour effectuer ses achats, de ceux affectés à l'exposition des marchandises proposées à la vente, à leur paiement, et de ceux affectés à la circulation du personnel pour présenter les marchandises à la vente* » (Art. 3 Loi N° 72-657 du 13 juillet 1972 instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés). Sont donc exclus tous les espaces de réserves inaccessibles pour le public ainsi que le mail au sein d'un centre commercial dès lors qu'aucune marchandise n'y est exposée. Pour les pépiniéristes et horticulteurs, la surface de vente est celle qu'ils consacrent à la vente au détail de produits ne provenant pas de leur exploitation.

Qu'est-ce qu'un ensemble commercial ?

Les magasins réunis sur un même site, qu'ils soient ou non situés dans des bâtiments distincts et qu'une même personne en soit ou non le propriétaire ou l'exploitant et qui :

- Soit ont été conçus dans le cadre d'une même opération d'aménagement foncier, que celle-ci soit réalisée en une ou en plusieurs tranches ;
- Soit bénéficient d'aménagements conçus pour permettre à une même clientèle l'accès des divers établissements ;
- Soit font l'objet d'une gestion commune de certains éléments de leur exploitation, notamment par la création de services collectifs ou l'utilisation habituelle de pratiques et de publicités commerciales communes ;
- Soit sont réunis par une structure juridique commune, contrôlée directement ou indirectement par au moins un associé, exerçant sur elle une influence au sens de l'article L. 233-16 du code de commerce ou ayant un dirigeant de droit ou de fait commun.

La notion d'ensemble commercial ne s'applique pas au sein d'une zone d'aménagement concerté (ZAC) créée dans un centre urbain. Cette qualification implique que la ZAC de centre urbain soit située dans une partie urbanisée de la commune, ne soit pas située dans une partie excentrée de la commune et ait vocation à renforcer l'attractivité du ou des centres urbains existants et non pas de créer un nouveau centre urbain (CAA Versailles 29 décembre 2011 Société Multinvest France, req. n° 10VE00763). Attention : pour que la qualification d'ensemble commercial ne s'applique pas en ZAC de centre urbain, aucun des magasins le composant ne doit être supérieur au seuil de 1 000 m² de surface de vente.

Et les drives ?

Sont des drives (c'est-à-dire, des points permanents de retrait par la clientèle d'achats au détail commandés par voie télématique, organisé pour l'accès en automobile), les installations, aménagements ou équipements conçus pour le retrait par la clientèle de marchandises commandées par voie télématique ainsi que les pistes de ravitaillements attenantes.

Les projets exclus du contrôle de la CDAC

Outre les pharmacies, les commerces de véhicules automobiles ou de motocycles, ne sont pas soumis au contrôle de la CDAC :

- Les halles et marchés d'approvisionnement au détail, couvert ou non, établis sur les dépendances du domaine public et dont la création est décidée par le conseil municipal de la commune ;
- Les magasins accessibles aux seuls voyageurs munis de billets et situés dans l'enceinte des aéroports ainsi que les parties du domaine public affecté aux gares ferroviaires et routières situées en centre-ville d'une surface maximum de 2 500 m² ;
- Les opérations immobilières combinant un projet d'implantation commerciale et des logements situés dans un centre-ville faisant l'objet d'une opération de revitalisation de territoire (ORT) lorsque la surface de vente du commerce est inférieure au quart de la surface de plancher à destination d'habitation.

En outre, les équipements d'hébergement hôtelier sont hors champ d'application depuis l'entrée en vigueur de la réforme opérée par la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008.

Le contrôle facultatif de la CDAC

La loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 a mis en place un dispositif dérogatoire et facultatif permettant aux communes et aux EPCI de saisir pour avis la CDAC pour les projets n'entrant pas de plein droit dans le champ de l'AEC. Cette procédure d'avis concerne les projets qui tout à la fois :

- Sont situés dans les communes de moins de 20 000 habitants,
- Portent sur la création ou l'extension d'un magasin de commerce de détail ou d'un ensemble commercial dont la surface de vente globale, en cas de réalisation du projet, est comprise entre 300 et 1 000 m²,
- Sont soumis à permis de construire.

Ce dispositif permet de conserver un certain contrôle de la part des élus locaux sur les projets d'implantation commerciale de moyenne surface pouvant avoir un impact sur l'équilibre commercial dans les communes de plus petites tailles. Toutefois, le contrôle opéré par la CDAC et, le cas échéant par la CNAC, est identique à celui des projets entrant de plein droit dans le champ d'application de l'AEC et porte sur des critères d'aménagement du territoire, de développement durable et de protection des consommateurs. L'avis alors émis par la CDAC est un avis conforme qui conditionne la délivrance

du permis de construire. L'avis rendu par la CDAC dans le cadre de cette procédure ne peut faire l'objet d'un recours devant la CNAC qu'en cas d'avis défavorable. Un tel recours ne peut être présenté que par le demandeur.

Ce dispositif n'est pas applicable aux demandes de permis de construire d'un équipement commercial situé dans un secteur d'intervention d'une ORT comprenant un centre-ville identifié par la convention de cette opération.

Nature du contrôle

Les critères d'appréciation

Auparavant, les Commissions se prononçaient sur les projets qui leur étaient présentés sur la base de critères fondés sur une analyse de l'offre et de la demande, de l'équilibre entre les différentes formes de commerce et des conditions d'exercice de la concurrence. Toutefois, ces critères économiques allaient à l'encontre de l'article 43 du Traité CE prohibant « les restrictions à la liberté d'établissement des ressortissants d'un Etat membre dans le territoire d'un autre Etat membre », dès lors qu'ils n'étaient pas motivés par des raisons impérieuses d'intérêt général et proportionnés à l'objectif poursuivi. Une procédure en manquement a donc été intentée à l'encontre de la France, ce qui a conduit le législateur en 2008 (loi de modernisation de l'économie) à revoir les critères d'appréciation de la Commission. Les nouveaux critères ont été complétés par la loi ACTPE de 2014 et dernièrement par la loi ELAN de 2018. La CDAC prend désormais en considération :

■ **En matière d'aménagement du territoire**

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

- la contribution du projet à la préservation ou à la revitalisation du tissu commercial du centre-ville de la commune d'implantation, des communes limitrophes et de l'EPCI à fiscalité propre dont la commune d'implantation est membre,
- les coûts indirects supportés par la collectivité en matière notamment d'infrastructures et de transport.

■ **En matière de développement durable**

- la qualité environnementale du projet, notamment du point de vue de la performance énergétique et des émissions de gaz à effet de serre par anticipation du bilan des émissions de GES prévu à l'article L. 229-25 I 1° et 2° du code de l'environnement, du recours le plus large qui soit aux énergies renouvelables et à l'emploi de matériaux ou procédés éco-responsables, de la gestion des eaux pluviales, de l'imperméabilisation des sols et de la préservation de l'environnement,
- l'insertion paysagère et architecturale du projet, notamment par l'utilisation de matériaux caractéristiques des filières de production locales (les deux critères précités s'appliquent également aux bâtiments existants s'agissant des projets d'extension de la surface de vente d'un magasin de commerce de détail ayant déjà atteint le seuil des 1 000 m² ou devant le dépasser),
- les nuisances de toute nature que le projet est susceptible de générer au détriment de son environnement proche.

■ En matière de protection des consommateurs

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

A titre accessoire, les commissions peuvent prendre en considération la contribution du projet en matière sociale.

■ Compatibilité au SCOT

Le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) est opposable aux AEC, y compris aux permis de construire en tenant lieu (Art. L. 142-1 du code de l'urbanisme). Le contrôle exercé par la CDAC n'est pas un contrôle de conformité des projets aux énonciations du SCOT, mais de compatibilité avec les orientations générales et les objectifs définis dans leur ensemble par le Document d'Orientation et d'Objectifs (DOO) du SCOT le quel :

- doit préciser les orientations relatives à l'équipement commercial et artisanal,
- définir les localisations préférentielles des commerces en prenant en compte les objectifs de revitalisation des centres-villes, de maintien d'une offre commerciale diversifiée de proximité permettant de répondre aux besoins courants de la population tout en limitant les obligations de déplacement et les émissions de gaz à effet de serre, de cohérence entre la localisation des équipements commerciaux et la maîtrise des flux de personnes et de marchandises, de consommation économe de l'espace et de préservation de l'environnement, des paysages et de l'architecture.

A défaut de SCOT, ce rapport de **compatibilité** est, le cas échéant, analysé eu égard aux orientations d'aménagement et de programmation des plans locaux d'urbanisme intercommunaux comportant les dispositions relatives à l'équipement commercial et artisanal.

À noter

La zone de chalandise d'un équipement faisant l'objet d'une demande d'AEC est 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'éventuelle barrières géographiques ou psychologiques et de la localisation et du pouvoir d'attraction des équipements commerciaux.

L'analyse d'impact sur l'animation et le développement économique des centres-villes

Depuis le 1^{er} janvier 2019, la CDAC doit se prononcer sur le sous-critère tiré de la contribution du projet à la préservation ou à la revitalisation du tissu commercial du centre-ville. Pour cela, à compter du 1^{er} janvier 2020, les dossiers de demande d'AEC devront comporter une **analyse d'impact du projet, réalisée par un organisme indépendant habilité par le représentant de l'Etat dans le département**. Cette analyse évalue les effets du projet sur :

- l'animation et le développement économique du centre-ville de la commune d'implantation du projet mais également des communes limitrophes et de l'EPCI à fiscalité propre dont la commune d'implantation est membre ;
- l'emploi, en s'appuyant sur l'évolution démographique, le taux de vacance commerciale et l'offre de mètres carrés commerciaux déjà existants dans la zone de chalandise pertinente, en tenant compte des échanges pendulaires journaliers et, le cas échéant, saisonniers entre les territoires.

Le demandeur doit démontrer, dans cette analyse, qu'aucune friche existante en centre-ville ou, à défaut, aucune friche existante en périphérie, ne permet l'accueil du projet envisagé.

Instruction de la demande d'AEC

La loi ACTPE du 18 juin 2014, entrée en vigueur le 15 février 2015, a souhaité fusionner le régime des AEC avec celui des permis de construire. En revanche, le régime des autorisations d'exploitation cinématographique délivrées par la Commission Département d'Aménagement Cinématographique (dite CDACi) demeure autonome par rapport au permis de construire. Cette fusion s'est essentiellement traduite par l'intégration de la procédure d'AEC au sein de la procédure d'instruction du permis de construire, impliquant certaines adaptations, notamment sur le plan contentieux. Néanmoins, sur le plan des contentieux un projet d'implantation commerciale peut ne pas nécessiter la réalisation de travaux soumis à permis de construire. Deux situations doivent alors être distinguées :

■ Lorsque le projet nécessite un permis de construire (le PCvAEC)

Lorsqu'un projet d'exploitation commerciale nécessite des travaux soumis à permis de construire, celui-ci tient lieu d'autorisation d'exploitation commerciale (AEC) dès lors que la demande a fait l'objet d'un avis favorable de la CDAC ou, le cas échéant, de la CNAC. Concrètement :

- La CDAC est consultée pendant l'instruction de la demande de permis de construire et seul un avis favorable permet la délivrance du permis de construire (Un avis défavorable ne peut donner lieu qu'à un refus de permis de construire. En revanche, ce n'est pas parce que la CDAC ou, le cas échéant, la CNAC a émis un avis favorable, que le permis de construire doit obligatoirement être délivré. Le maire n'est pas dans une situation de compétence liée et peut refuser le permis de construire sur un autre motif, notamment lié à la non-conformité du projet aux règles d'urbanisme).
- Le pétitionnaire dépose une demande de permis de construire complétée par un dossier commercial (pièce n° PC43) dont le contenu est défini par le code de commerce. Le dossier doit être établi en deux exemplaires supplémentaires dont un sur support dématérialisé. La demande de permis de construire valant demande d'AEC est déposée au guichet unique de la commune d'implantation du projet.

- Le maire enregistre la demande dans les conditions de droit commun. Il transmet au secrétariat de la CDAC (assuré par les services déconcentrés de l'Etat) les deux exemplaires susvisés dans le délai de 7 jours francs.
- Le secrétariat de la CDAC dispose de 15 jours francs à compter de la réception du dossier commercial pour s'assurer qu'il est bien complet.
 - S'il est complet, le secrétariat de la CDAC en informe le maire.
 - S'il est incomplet, le secrétariat de la CDAC informe le maire des pièces manquantes qui doivent figurer dans le dossier, ce qui permet au maire d'en informer à son tour le pétitionnaire dans le délai d'1 mois courant à compter du dépôt de la demande de permis de construire. Le pétitionnaire dispose alors de 3 mois pour transmettre les pièces / informations manquantes. À réception de ces éléments, le maire dispose de 3 jours pour les transmettre au secrétariat de la CDAC.
- Le délai d'instruction de la **demande de permis de construire valant AEC** est :
 - De **5 mois** (3 mois de délai de droit commun majoré de 2 mois supplémentaires) courant à compter de la réception d'un dossier complet. Ce délai permet à la CDAC de se prononcer explicitement ou tacitement dans le délai de 2 mois qui lui est imparti à compter de sa saisine d'un dossier complet (ou réputé complet). Le silence de la CDAC pendant plus de 2 mois vaut avis favorable.
 - Le délai de 5 mois est porté à **10 mois** en cas de recours devant la CNAC (ou d'auto-saisine).
 - Le délai de 5 mois est porté à 7 mois lorsque l'avis de la CNAC est requis dans le cadre de la procédure de contrôle facultatif de la CDAC (projet d'une surface de vente comprise entre 300 et 1 000 m², Cf. supra 2.3).

■ Lorsque le projet ne nécessite pas de permis de construire (l'AEC autonome)

Il n'est pas rare que des projets entrant dans le champ d'application de l'AEC n'impliquent pas pour autant la réalisation de travaux soumis à permis de

construire. Il peut en aller ainsi, par exemple, en cas d'extension de la surface de vente d'un magasin existant ou d'un ensemble commercial existant sur de la surface de plancher affectée aux réserves ou au mail, d'un changement de secteur d'activité d'un commerce existant au-dessus des seuils, de la réouverture d'un commerce au-dessus des seuils après 3 ans d'inexploitation dès lors qu'ils ne s'accompagnent pas d'un changement de destination et d'une modification des structures porteuses ou de la façade du bâtiment (R. 421-14 du code de l'urbanisme). De même, si les travaux nécessitent uniquement une déclaration préalable (R. 421-9 et R. 421-17 du code de l'urbanisme), l'obtention d'une AEC autonome pourra s'imposer. En outre, l'obtention d'une AEC autonome peut s'avérer nécessaire en présence d'une modification substantielle du projet ayant déjà donné lieu à permis de construire valant AEC, au sens de l'article L. 752-15 du code de commerce (Cf. supra 2.1).

L'instruction de la demande d'AEC autonome se déroule de la façon suivante :

- La demande, accompagnée d'un dossier commercial dont le contenu est fixé par le code de commerce, est adressée au secrétariat de la CDAC en 2 exemplaires dont 1 sur support dématérialisé. Cette demande est envoyée soit par lettre recommandée avec accusé de réception, soit déposée contre décharge, soit envoyée par voie électronique. Dans ce dernier cas, l'accusé de réception est adressé sans délai.
 - Si le dossier est complet, le secrétariat de la CDAC fait connaître au demandeur la date et le numéro d'enregistrement de sa demande et la date avant laquelle la décision doit lui être notifiée et, à défaut, que l'autorisation sera réputée accordée.
 - Si le dossier est incomplet, le secrétariat de la CDAC invite le demandeur à fournir les pièces manquantes. Si dans le délai de 15 jours francs suivant la réception du dossier, le demandeur ne reçoit pas de demande de production de pièce manquante, le dossier est réputé complet. Le délai d'instruction court à compter de la réception de la dernière pièce complétant le dossier.
- Le délai d'instruction de la demande d'AEC est de 2 mois courant à compter de la réception d'un dossier complet. La CDAC doit se prononcer dans ce délai, à défaut l'autorisation est réputée accordée.

■ Dans les deux cas

Le préfet doit informer les maires des communes limitrophes à la commune d'implantation incluses dans la zone de chalandise, des demandes d'AEC dès leur enregistrement. Cette information s'effectue par tout moyen.

Dans les 10 jours francs suivant la réception des demandes d'AEC, le secrétariat de la CDAC doit adresser à la CNAC un exemplaire dématérialisé du dossier lorsque le projet se rapporte à un équipement dont la surface de vente est supérieure à 20 000 m².

La réunion et la prise de décision

■ Avant la prise de décision

- 10 jours au moins avant la réunion :
 - Chacun des membres de la CDAC reçoit, par tout moyen, la communication du dossier de la demande d'AEC accompagnée de :
 - l'arrêté préfectoral fixant la composition de la CDAC,
 - l'ordre du jour de la réunion,
 - le récépissé de l'enregistrement de la demande de permis de construire ou la lettre d'enregistrement de la demande d'AEC autonome,
 - le formulaire à remplir relatif aux fonctions, mandats et intérêts actuellement exercés par les membres de la Commission et exercés sur les 3 années précédant leur désignation.
 - La date et l'ordre du jour de la réunion sont publiés au recueil des actes administratifs de la préfecture.
- 5 jours au moins avant la réunion :
 - Chacun des membres reçoit, par tout moyen, les rapports d'instruction.
 - La communication de ces documents aux élus appelés à siéger vaut transmission à leurs représentants.

■ Au moment de la prise de décision

Pour prendre sa décision ou son avis :

- La CDAC entend le demandeur,
- Elle peut, à son initiative ou sur demande écrite, entendre toute personne dont l'avis présente un intérêt pour l'examen de la demande,

- Elle auditionne, pour tout projet nouveau, la personne chargée d'animer le commerce de centre-ville au nom de la commune ou de l'EPCI à fiscalité propre, l'agence du commerce et les associations de commerçants de la commune d'implantation et des communes limitrophes lorsqu'elles existent. L'audition des associations est limitée à deux associations par commune et dont la déclaration en préfecture a eu lieu depuis un an révolu à la date du dépôt de la demande d'AEC. Parmi les deux associations entendues par commune, figure l'association justifiant regrouper le plus de commerçants du centre-ville, la seconde association étant celle qui, autre que la première, justifie regrouper le plus grand nombre de commerçants implantés sur le territoire communal. À défaut, il s'agira des deux associations justifiant regrouper le plus grand nombre de commerçants implantés sur le territoire communal. Cette audition est exclue dans le cadre de la procédure de contrôle facultatif de la CDAC (Cf. 2.3).

Lorsque le préfet a sollicité la réalisation d'une étude spécifique décrivant l'activité économique, en particulier commerciale, dans la zone de chalandise du projet. Cette étude fournissant, s'il y a lieu, un état des superficies affectées aux exploitations agricoles dans cette zone ainsi que les éléments sur leur évolution au cours des trois dernières années, le préfet doit en rapporter le contenu lors de la réunion en Commission.

La CDAC ne peut délibérer que si au moins **la majorité de ses membres sont présents**. Si ce quorum n'est pas atteint, une seconde réunion est convoquée (et la CDAC se réunit au minimum 3 jours après la date d'envoi de la seconde convocation). La CDAC ne peut délibérer qu'en présence d'au moins un tiers de ses membres. Pour le calcul du quorum, les personnalités qualifiées désignées par les chambres consulaires ne sont pas prises en compte.

Elle se prononce par un **vote à bulletins nominatifs**. **L'autorisation est adoptée à la majorité absolue des membres présents**. Le préfet qui préside la CDAC, ne prend pas part au vote et les personnalités désignées par les chambres consulaires n'ont pas voix délibérative. Le procès-verbal indique le sens du vote émis par chacun des membres.

La décision ou l'avis est accordé par mètre carré de surface de vente par piste de ravitaillement et par mètre carré d'emprise au sol des surfaces, bâties ou non, affectées au retrait des marchandises pour les drives. La décision ou l'avis est motivé, signé par le président et indique le sens du vote émis par chacun des membres présents. En présence d'un avis ou d'une décision favorable, doit y être joint le tableau récapitulatif des caractéristiques du projet qui permettra d'opérer, par la suite, le contrôle de conformité du projet introduit par la loi ELAN (Cf. infra 7.2).

À partir du 1^{er} janvier 2020, pour le cas où un recours serait exercé contre sa décision ou son avis devant la CNAC, la CDAC désigne, à la majorité absolue de ses membres présents titulaires du droit de vote, celui d'entre eux qui exposera sa position devant la Commission Nationale.

■ **Après la prise de décision**

Dans les 10 jours suivant la réunion de la CDAC ou la date de l'autorisation tacite, la décision ou l'avis est :

- notifié par le préfet au demandeur et, si le projet nécessite un permis de construire, à l'autorité compétente pour délivrer ledit permis,
- publié au recueil des actes administratifs de la préfecture,
- notifié par le préfet à la CNAC s'il s'agit d'un projet dont la surface de vente atteint au moins 20 000 m²,
- en cas d'avis ou de décision favorable, un extrait est publié par le préfet, aux frais du demandeur, dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le département.

Dans le délai d'un mois suivant la réunion de la CDAC, le procès-verbal de celle-ci est adressé à chaque membre de la commission ainsi qu'aux services de l'Etat qui ont instruit la demande.

Voies de recours

Les décisions de la CDAC peuvent faire l'objet d'un recours devant la Commission Nationale d'Aménagement Commercial (CNAC). Deux cas de figure principaux peuvent se présenter :

- La saisine de la CNAC par le pétitionnaire du fait de l'avis défavorable ou du refus d'autorisation émis par la CDAC.
- La saisine de la CNAC par un ou des tiers concurrents du fait de l'avis favorable ou de l'autorisation accordée au pétitionnaire par la CDAC.

Composition et fonctionnement de la CNAC

La CNAC, qui est une commission administrative, comprend 12 membres nommés, pour une durée de 6 ans non renouvelable, par décret pris sur le rapport du ministre chargé du commerce. La CNAC est renouvelée par moitié tous les trois ans. La CNAC est ainsi composée de :

- **4 hauts fonctionnaires de l'État :**
 - un membre du Conseil d'Etat désigné par le vice-président du Conseil d'Etat,
 - un membre de la Cour des Comptes désigné par le premier président de la Cour des Comptes,
 - un membre de l'inspection générale des finances désigné par le chef de ce service,
 - un membre du corps des inspecteurs généraux de l'administration du développement durable désigné par le vice-président du Conseil général de l'environnement et du développement durable.
- **4 personnalités désignées pour leur compétence** en matière de distribution, de consommation, d'urbanisme, de développement durable, d'aménagement du territoire ou d'emploi à raison d'une par le président de l'Assemblée Nationale, une par le président du Sénat, une par le ministre chargé du commerce et une par le ministre chargé de l'urbanisme.
- **4 représentants des élus locaux :** représentant respectivement les communes, les EPCI à fiscalité propre, les départements et les régions. Ces membres sont nommés sur proposition respective des présidents de l'Association des maires de France, de l'Assemblée des communautés

de France, de l'Assemblée des départements de France et de l'Association des régions de France. Leur mandat prend fin dès que cesse leur mandat d'élu.

Chaque autorité de nomination désigne, en même temps que le titulaire, un membre suppléant. La CNAC élit en son sein un président et 2 vice-présidents au cours de la première séance de la commission qui suit la fin des nominations consécutives au renouvellement partiel de celle-ci. Le doyen d'âge fait procéder successivement à l'élection du président, du premier vice-président et du second vice-président. Ils sont élus à la majorité absolue, si celle-ci n'est pas acquise au premier tour, il est procédé à un second. En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé des candidats est élu. Les votes ont lieu à bulletin secret.

Les membres se conforment à l'obligation de déposer une **déclaration d'intérêt** (loi n°2013-907 du 11 octobre 2013). Aucun membre ne peut participer à des débats ou à une délibération dans une affaire dans laquelle lui-même ou une personne morale au sein de laquelle il a exercé des fonctions ou détenu un mandat dans les trois années précédant la délibération, a eu un intérêt ou représenté une partie intéressée au cours de la même période. Par ailleurs, le mandat de membre de la CNAC est incompatible avec toute fonction exercée dans le cadre d'une activité économique ou financière en relation avec le secteur du commerce. A ce titre, la CNAC peut suspendre le mandat d'un de ses membres ou y mettre fin si elle constate, à la majorité des trois quarts des autres membres, qu'il se trouve dans une situation d'incompatibilité, qu'il est empêché d'exercer ses fonctions ou qu'il a manqué à ses obligations.

La CNAC n'est pas soumise au pouvoir hiérarchique des ministres.

Saisine de la CNAC

La saisine de la CNAC constitue un recours administratif préalable obligatoire à tout recours contentieux qui serait intenté à l'encontre de l'avis ou de la décision émise par la CDAC. Seuls le maire de la commune d'implantation du projet et le préfet ne sont pas tenus de l'exercer.

■ **Les requérants**

- le demandeur,
- le préfet,
- tout membre de la CDAC,
- les concurrents, c'est-à-dire : tout professionnel dont l'activité exercée dans les limites de la zone de chalandise définie pour chaque projet est susceptible d'être affectée par le projet, ou toute association les représentant.

■ **Le délai de recours**

- Le délai de recours est d'un mois et court :
 - pour le demandeur : à compter de la notification de la décision ou de l'avis,
 - pour le préfet et les membres de la CDAC : à compter de la réunion de la commission ou, en cas de décision ou d'avis tacite, à compter de la date à laquelle l'autorisation est réputée accordée,
 - pour les concurrents : à compter de la plus tardive des mesures de publicité (publication au recueil des actes administratifs de la préfecture / publication dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le département).
- Le respect du délai est apprécié à la date d'envoi du recours.

Sous peine d'irrecevabilité, le requérant, s'il n'est pas le demandeur, doit **notifier le recours** à ce dernier par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou tout moyen sécurisé dans les **5 jours de son dépôt à la CNAC**.

■ **Les modalités**

Le recours est présenté au Président de la CNAC par tout moyen sécurisé ou, lorsqu'il est présenté par le préfet, par la voie administrative ordinaire. Sous peine d'irrecevabilité, il doit être motivé, et la qualité et l'intérêt à agir de chaque requérant justifiés.

■ **Le retrait du recours**

Après avoir formé un recours, si le requérant décide en définitive de le retirer à l'issue d'un délai de deux mois suivant sa réception par le Président de la CNAC, la Commission peut néanmoins décider de se prononcer sur le projet qui lui est soumis. Dans ce cas, elle doit en informer les parties au moins 10 jours avant la réunion de la CNAC au cours de laquelle le projet sera examiné.

L'instruction et la décision de la CNAC

La CNAC dispose d'un délai de 4 mois à compter de la réception du recours pour émettre un avis ou rendre une décision qui se substitue à celle de la CDAC. En l'absence d'avis exprès ou de décision expresse prise par la CNAC, l'avis ou la décision de la CDAC est réputé confirmé.

■ **Avant la prise de décision**

Au moins 15 jours avant la réunion de la CNAC, les parties et le membre de la CDAC désigné par la CDAC elle-même lors de sa décision ou de son avis sont convoquées à la réunion et sont informées que la CNAC ne tiendra pas compte des pièces qui seraient produites moins de 10 jours avant la réunion, à l'exception des pièces émanant des autorités publiques.

La Commission se réunit sur convocation de son président. 5 jours au moins avant la réunion, chacun des membres reçoit, par tout moyen, l'ordre du jour ainsi que, pour chaque dossier :

- l'avis ou la décision de la CDAC ;
- le procès-verbal de la réunion de la CDAC ;
- le rapport des services instructeurs départementaux ;
- le ou les recours à l'encontre de l'avis ou de la décision ;
- le rapport du service instructeur de la CNAC.

À noter

Au cours de l'instruction du recours, le dossier de demande peut être complété par le demandeur afin de combler les lacunes ou insuffisances du dossier qui avait été présenté en CDAC et ainsi les régulariser.

■ **Au moment de la prise de décision**

La CNAC **entend** toute personne qui en fait la demande écrite 5 jours au moins avant la réunion. L'auteur du recours, le demandeur, le membre de la CDAC désigné, le maire de la commune d'implantation, le président de l'EPCI à fiscalité propre dont est membre la commune d'implantation et le président de l'EP compétent en matière de SCOT dont est membre la commune d'implantation sont dispensés de justifier les motifs de leur audition.

La CNAC ne peut délibérer que si **au moins 6 de ses membres sont présents**. Si ce quorum n'est pas atteint, elle se prononce à l'issue d'une seconde convocation et peut alors se prononcer si 4 de ses membres sont présents. Si ce quorum n'est pas atteint, la CNAC est réputée ne pas s'être réunie.

L'avis ou la décision est adopté à **la majorité des membres présents**. En cas de partage égal des voix, celle du Président est prépondérante. L'avis ou la décision est motivé, signé par le Président et indique le nombre de votes favorables et défavorables ainsi que le nombre d'abstentions.

De la même manière que devant la CDAC, lorsque l'avis ou la décision de la CNAC est favorable, doit y être joint le **tableau récapitulatif des caractéristiques du projet** qui permettra d'opérer, par la suite, le contrôle de conformité du projet.

La CNAC se prononce au regard des mêmes critères que ceux précédemment exposés.

■ **Après la prise de décision**

La décision ou l'avis émis par la CNAC est **notifié** :

- dans le délai d'un mois suivant la réunion de la CNAC ou la date de la confirmation tacite,
- au requérant, au demandeur, s'il est distinct du requérant, au préfet et, si le projet nécessite un permis de construire, à l'autorité compétent en matière de permis de construire.

La décision ou l'avis émis par la CNAC est **publié** :

- au recueil des actes administratifs de la préfecture du département de la commune d'implantation dans les 10 jours suivant la notification,
- en cas de décision ou d'avis favorable, le préfet du département de la commune d'implantation fait publier, dans le même délai, aux frais du demandeur, un extrait de cette décision ou de cet avis dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le département.

Les décisions et avis de la CNAC sont rendus publics par voie électronique.

À noter

La décision de la CNAC se substituant à celle de la CDAC, l'illégalité de la décision ou de l'avis émis par la CDAC ne peut être utilement invoqué au soutien d'un recours contre la décision de la CNAC ou du permis de construire valant AEC.

■ **Et après ? Quel recours ?**

Le permis de construire valant AEC ou l'AEC autonome peut être contesté devant le juge administratif. Depuis le 1^{er} janvier 2014, c'est la cour administrative d'appel dans le ressort de laquelle la CDAC a pris la décision initiale qui est compétente pour juger en premier et dernier ressort des décisions prises en matière d'aménagement commercial. Il en va donc ainsi de la contestation d'un permis de construire valant AEC ou de l'AEC autonome. Les conclusions et les moyens pouvant être soulevés devant la cour sont étroitement liés à la nature de l'intérêt à agir du requérant. Ainsi, lorsqu'il est saisi d'un recours contre le permis de construire valant AEC par un concurrent, un membre de la CDAC, ou le préfet, le juge administratif ne peut être saisi de conclusions tenant à l'annulation du permis que dans la mesure où il vaut autorisation d'exploitation commerciale. Les moyens relatifs à la régularité de ce permis en tant qu'il vaut autorisation de construire sont irrecevables à l'appui de telles conclusions. Et, à l'inverse, lorsqu'il est saisi par une personne ayant un intérêt à agir contre le permis de construire (par exemple, un voisin du projet justifiant d'une affectation directe des conditions de jouissance de son bien), le juge administratif ne peut être saisi de conclusions tendant à l'annulation du permis que dans la mesure où il vaut autorisation de construire. Dans la mesure où il n'agit pas en qualité de concurrent du projet, les moyens relatifs à la régularité du permis en tant qu'il tient lieu d'autorisation d'exploiter commercialement le projet sont irrecevables à l'appui de la demande d'annulation.

Procédures spécifiques devant la CNAC

■ **Auto-saisine de la CNAC**

La CNAC peut s'auto-saisir des projets ayant une incidence interdépartementale ou interrégionale. Il s'agit des projets d'une **surface de vente de plus de 20 000 m²**, alors même qu'aucun recours n'aurait été engagé à leur encontre. Sont également visés, les projets ayant déjà atteint ce seuil ou devant le dépasser après extension.

En cas d'auto-saisine, le demandeur en est informé par lettre recommandée avec accusé de réception ou courrier électronique. Le délai de 4 mois dans lequel la CNAC doit se prononcer court à compter de la notification de la décision d'auto-saisine.

■ **La procédure de saisine directe de la CNAC (clause de revoyure)**

Un pétitionnaire dont le projet a été **rejeté pour un motif de fond** par la CNAC ne peut pas déposer une nouvelle demande d'autorisation sur un même terrain, **à moins d'avoir pris en compte les motivations de la décision ou de l'avis de la CNAC**. Ainsi, lorsque la nouvelle demande ne constitue pas une modification substantielle à l'égard des critères pris en considération par la Commission, elle peut être

déposée directement auprès de la CNAC en cas de projet non soumis à permis de construire. Elle sera déposée **devant le maire, guichet unique**, en cas de demande soumise à permis de construire. Dans ce cas, **le maire adressera le dossier commercial à la CNAC** dans un délai de 7 jours francs. Cette clause de revoyure a été instaurée par la loi ELAN du 23 novembre 2018 et son décret d'application du 7 juin 2019. Elle permet de gagner du temps en ne passant pas à nouveau devant la CDAC.

La mise en œuvre du projet

La caducité des droits d'exploitation

■ **Avant ouverture au public**

Le demandeur doit ouvrir au public les surfaces de vente autorisées dans un certain délai. A défaut, l'AEC est atteinte de caducité. Ce délai diffère selon que le projet est ou non soumis à permis de construire.

• Ainsi, pour les **projets soumis à permis valant AEC** :

- Les surfaces de vente et les points permanents de retrait doivent ouvrir au public avant le délai **3 ans** courant à compter du caractère définitif du permis de construire ;
- ce délai est de **5 ans** pour les projets qui portent sur la réalisation d'une surface de vente de plus de **2 500 m²** jusqu'à **6 000 m²**,
- il est de **7 ans** lorsque le projet porte sur la réalisation d'une surface de vente de **plus de 6 000 m²**.

• Pour les **projets ne nécessitant pas de permis de construire** :

- Les surfaces de vente et les points permanents de retrait autorisés doivent ouvrir au public dans un délai de **3 ans** à compter de la notification de l'AEC au pétitionnaire sans possibilité de prolongation eu égard à la surface de vente autorisée.

En cas de recours contre l'AEC, le délai de 3 ans est suspendu jusqu'au prononcé d'une décision juridictionnelle définitive.

■ **Après ouverture au public**

Les droits d'exploitation des commerces de détail sont caducs après 3 ans de fermeture :

- Pour les magasins d'une surface de vente supérieure à 2 500 m² (ce seuil était de 1 000 m² avant la loi ELAN),
- Pour tous les magasins, quel que soit leur surface de vente, dès lors qu'ils sont situés dans un ensemble commercial qui atteint le seuil (Avis Conseil d'Etat Section des finances 8 nov. 1994, n° 356190).
- En cas de procédure de redressement judiciaire de l'exploitant, le délai court le jour où le propriétaire a retrouvé l'entière disposition des locaux.

Le transfert

Historiquement, les AEC, y compris les permis valant AEC institués par la loi ACTPE, étaient soumis au principe d'incessibilité et d'intransmissibilité de l'autorisation d'exploitation commerciale. L'interdiction de céder l'autorisation d'exploitation commerciale impliquait que le projet ne pouvait être réalisé que par le titulaire de l'autorisation, agissant avec la qualité en laquelle il l'avait sollicitée. La loi Macron sur la croissance et l'égalité des chances du 6 août 2015 y a mis fin, de sorte que le transfert d'une AEC ou d'un permis valant AEC est désormais possible.

Les spécificités en présence d'une opération de revitalisation de territoire

La loi ELAN du 23 novembre 2018 a créé un nouvel outil, les Opérations de Revitalisation de Territoire (ORT). Les ORT ont pour objet la mise en œuvre d'un projet global de territoire destiné à adapter et moderniser le parc de logements et de locaux commerciaux et artisanaux ainsi que le tissu urbain de ce territoire pour améliorer son attractivité, lutter contre la vacance des logements et des locaux commerciaux et artisanaux ainsi que contre l'habitat indigne, réhabiliter l'immobilier de loisir, valoriser le patrimoine bâti et réhabiliter les friches urbaines, dans une perspective de mixité sociale, d'innovation et de développement durable.

Ces opérations donnent lieu à une convention entre l'Etat, ses établissements publics intéressés, un EPCI à fiscalité propre et tout ou partie de ses communes membres, ainsi que toute personne publique ou tout acteur privé susceptible d'apporter un soutien ou de prendre part à la réalisation des opérations prévues par la convention. La convention définit le projet urbain, économique et social de revitalisation de territoire concerné, favorisant la mixité sociale, le développement durable, la valorisation du patrimoine et l'innovation. Elle délimite le **périmètre des secteurs d'intervention, parmi lesquels figure nécessairement le centre-ville de la ville principale du territoire de l'EPCI à fiscalité propre signataire**. Ce périmètre **peut également inclure un ou plusieurs centres-villes d'autres communes membres** de cet établissement. La convention précise sa durée, le calendrier, le plan de financement des actions prévues et leur répartition dans les secteurs d'intervention délimités. Elle prévoit également les conditions dans lesquelles ces actions peuvent être déléguées à des opérateurs.

En matière d'aménagement commercial, en présence d'un périmètre de secteurs d'intervention d'une ORT, deux situations doivent désormais être distinguées.

■ Les cas d'exonération d'AEC

Hors drive, les projets dont **l'implantation est prévue en secteur d'intervention d'une ORT comprenant un centre-ville identifié par la convention sont exonérés d'AEC**. Toutefois, la convention peut soumettre à AEC les projets dont la surface de vente dépasse un seuil qu'elle fixe et qui ne peut être inférieur à 5 000 m² ou, pour les magasins à prédominance alimentaire, à 2 500 m².

Sont également exonérés d'AEC, les **opérations immobilières combinant un projet d'implantation commerciale et des logements situées dans un centre-ville compris dans l'un des secteurs d'intervention d'une ORT** dès lors que la surface de vente est inférieure au quart de la surface de plancher à destination d'habitation.

■ Les cas de suspension possible des demandes d'AEC

Après avis ou à la demande des EPCI à fiscalité propre et communes concernées, le préfet peut **suspendre** par arrêté, pendant une durée maximale de 3 ans, prorogable d'1 an, **l'enregistrement et l'examen en CDAC des demandes d'AEC portant sur des projets de création, d'extension, de changement de secteur d'activités et de drives** (à l'exception des réouvertures au public sur un même emplacement, de commerces de détail d'une surface de vente supérieure à 2 500 m²) dont l'implantation est prévue :

- **sur le territoire d'une ou plusieurs communes signataires de la convention mais hors des secteurs d'intervention** de l'opération ;
- ou dans des **communes qui n'ont pas signé la convention mais qui sont membres de l'EPCI à fiscalité propre signataire de la convention ou d'un EPCI limitrophe de celui-ci**, lorsque ces projets, compte tenu de leurs caractéristiques et de l'analyse des données existantes sur leurs zone de chalandise, sont de **nature à compromettre gravement les objectifs de l'opération**, au regard notamment du niveau et de l'évolution des taux de logements vacants, de vacance commerciale et de chômage dans les centres-villes et les territoires concernés par l'opération.

Les conditions et les modalités de ces cas de suspension sont prévues par le décret n° 2019-795 du 26 juillet 2019 relatif à la faculté de suspension de la procédure d'AEC.

Le nouveau contrôle de conformité

La loi ELAN a institué un contrôle de conformité du projet à l'AEC délivrée. Désormais, **un mois avant l'ouverture au public**, le bénéficiaire de l'AEC (y compris lorsqu'il s'agit d'un permis de construire valant AEC), doit **faire établir par un organisme agréé par le préfet, un certificat attestant de la conformité du projet à l'AEC**. Il doit le communiquer au préfet, au maire et au président de l'EPCI dont la commune d'implantation est membre. A défaut de délivrance du certificat dans le délai prescrit, l'exploitation des surfaces concernées est réputée illicite et un contrôle administratif de l'infraction peut être engagé et peut conduire à la fermeture ou à la réduction des surfaces exploitées. Le décret n° 2019-563 du 7 juin 2019 précise la procédure de contrôle et les conditions et modalités d'habilitation des organismes certificateurs.

À noter

Le contrôle de l'organisme certificateur se limite au contrôle de l'absence de modification substantielle des effets du projet au regard des critères d'appréciation des Commissions.

L'obligation de démantèlement

Le taux moyen de la vacance commerciale en centre-ville étant de 7,2 % en 2012, 9,5 % en 2015 et 11,9 % en 2018 selon le PROCOS – Fédération pour la promotion du commerce spécialisé – 3^{ème} édition du Palmarès des centres-villes commerçants février 2019. Afin de lutter contre l'apparition de friches commerciales, la loi ALUR a institué une obligation de démantèlement et de remise en état des sites d'implantation des équipements commerciaux à l'issue de leur exploitation. Ainsi, si aucune réouverture au public n'intervient sur le même emplacement pendant un délai de 3 ans, le propriétaire du site d'implantation bénéficiant de l'AEC doit organiser son démantèlement et procéder à la remise en état de ses terrains d'assiette. Les mesures devant être mises en œuvre par le propriétaire doivent comprendre :

- le démantèlement des installations, y compris les fondations, équipements et aménagements réalisés pour les besoins et à l'occasion de l'exploitation commerciale,
- la remise en état du site qui soit compatible avec la réalisation du projet d'aménagement inscrit dans le document d'urbanisme opposable dans cette zone,
- la valorisation ou l'élimination des déchets de démolition ou de démantèlement dans les filières autorisées à cet effet.

Toutefois, certains équipements commerciaux ne sont pas soumis à cette obligation. Il s'agit :

- De ceux situés dans des immeubles qui ne sont pas destinés exclusivement au commerce (par exemple, immeuble mixte d'habitation et de commerce),
- De ceux situés dans les immeubles dont certains locaux font l'objet d'une exploitation commerciale,
- De ceux faisant l'objet d'un programme de réhabilitation ou d'un changement effectif de destination.

L'obligation cesse également en cas de reprise de l'exploitation commerciale.

Statistiques

Le taux d'autorisation par les CDAC est globalement stable. Le dernier rapport d'activité de la CNAC mis en ligne relève qu'en 2018, les CDAC ont autorisé 86 % des projets examinés et 79 % de la surface de vente examinée. Ce taux est proche de ceux des années précédentes, bien qu'une légère baisse soit observée en surface de vente (de l'ordre de 4 points). Les CDAC semblent avoir tendance à refuser davantage les plus gros projets. Ces décisions sur l'année représentent 1,7 million de mètres carrés autorisés. Quant à la CNAC, son taux d'autorisations et d'avis favorables est de 55 % en 2018, ce taux étant inférieur à celui de l'année 2015. Il est de 35 % en surface de vente et représente 756 481 m². La surface moyenne des projets autorisés est de 3 249 m². Les projets de plus de 20 000 m² représentent 2 % des avis et décisions de la CNAC et concentrent 23 % des surfaces de vente en 2018. Les tiers sont à l'origine de 75 % des recours en CNAC.

Textes de référence

- Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (Art. 49 – ex-art. 43 du Traité CE)
- Directive Service 2006/123/CE du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur: Art. 14 et 15
- Code de Commerce : art. L. 750-1 et suivants, L. 751-1 et suivants, L. 752-1 et suivants, R. 751-1 et suivants, R. 752-1 et suivants
- Code de l'Urbanisme : notamment art. L. 142-1, L. 425-4, L. 600-1-4, L. 600-10 et R. 423-2, R. 423-25, R. 423-13-2
- Code de la Construction et de l'Habitation : art. L. 303-2
- Loi N° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat (loi Royer)
- Loi N° 96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat (loi Raffarin)
- Loi N° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (LME)
- Loi N° 2014-366 du 26 mars 2014 pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové (ALUR)
- Loi N° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises (ACTPE)
- Décret N° 2015-165 du 12 février 2015 d'application de la loi ACTPE
- Loi N° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économique (loi Macron)
- Loi N° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain
- Instruction du gouvernement du 3 mai 2017 sur la législation en matière d'aménagement commercial
- Loi N° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN)
- Décret N° 2019-331 du 17 avril 2019 relatif à la composition et au fonctionnement des commissions départementales d'aménagement commercial et aux demandes d'autorisation d'exploitation commerciale
- Décret N° 2019-563 du 7 juin 2019 relatif à la procédure devant la Commission nationale d'aménagement commercial et au contrôle du respect des autorisations d'exploitation commerciale
- Décret N° 2019-795 du 26 juillet 2019 relatif à la faculté de suspension de la procédure d'autorisation d'exploitation commerciale
- Arrêté du 19 juin 2019 fixant le contenu du formulaire de demande d'habilitation pour réaliser l'analyse d'impact mentionnée au III de l'article L. 752-6 du code de commerce
- Arrêté du 28 juin 2019 fixant le contenu du formulaire de demande d'habilitation pour établir le certificat de conformité mentionné au premier alinéa de l'article L. 752-23 du code de commerce
- Rapport d'activité 2018 de la CNAC

Tableaux de synthèse des procédures

Permis de construire valant AEC

■ Dépôt d'une demande de PCvAEC

Délais de complétude

Dépôt du dossier de PCvAEC en mairie		
Point de départ des délais de complétude		
Analyse de la complétude du dossier de PC par les services de l'urbanisme	Transmission du dossier au secrétariat de la CDAC	
	+ 7 jours francs	délai de transmission du dossier au secrétariat de la CDAC (R. 423-13-2 c. urb.)
	+ 15 jours francs	délai dont dispose la CDAC pour se prononcer sur le caractère complet du dossier (R. 752-10 c. com.)
En cas de dossier complet :	En cas de dossier complet :	
point de départ du délai d'instruction du PC au jour du dépôt	Point de départ du délai d'instruction de l'AEC au jour de la transmission du dossier	
En cas de pièces manquantes (du dossier PC ou AEC) :		
+ 1 mois à compter du dépôt		
Demande de pièces complémentaires par le maire (R. 423-38 c. urb.)		
+ 3 mois		
Délai de transmission des pièces manquantes en mairie (R. 423-39 c. urb.)		
Réception des pièces manquantes en mairie		
	Transmission des pièces manquantes au secrétariat de la CDAC	
	+ 3 jours	Délai dont dispose le maire pour transmettre les pièces manquantes au secrétariat de la CDAC (R. 752-10 c. com.)
Point de départ du délai d'instruction		

Instruction et délivrance PCvAEC

Point de départ du délai d’instruction du PCvAEC		
Instruction du PC 5 mois	Instruction de l’AEC	
	2 mois	Passé ce délai, l’avis est réputé favorable (L. 752-14 c. com.)
	10 jours à compter de la réunion ou de l’avis tacite	Délai pour : • notifier la décision au demandeur, à la CNAC (projet dont la surface de vente atteint au moins 20 000 m ²) et au service instructeur du permis de construire • publier la décision au recueil des actes administratifs de la préfecture et dans deux journaux régionaux ou locaux si la décision est favorable. (R. 752-19 c. com.)
	Recours devant la CNAC / Auto-saisine de la CNAC	
	1 mois	Délai pour saisir la CNAC : • pour le demandeur et la CNAC (en cas de projet soumis à autosaisine) : à compter de la notification de l’avis • pour le préfet ou un des membres de la CDAC à compter de la réunion ou de l’avis tacite • pour les autres requérants à compter de la mesure de publicité la plus tardive Le respect du délai de recours est apprécié à la date d’envoi du recours. (L. 752-17 et R. 752-30 c. com.)
	5 jours à compter de la saisine	Délai laissé au requérant pour communiquer son recours au demandeur de l’autorisation s’il est distinct de ce dernier (R. 752-32 c. com.)
	7 jours francs à compter de la saisine	Délai laissé à la CNAC pour informer le service instructeur du permis de sa saisine (R. 752-32 c. com.)
Instruction du PC + 5 mois	Instruction devant la CNAC	
	4 mois	Délai d’instruction En l’absence de décision à l’issue de ce délai, l’avis de la CDAC est réputé confirmé (L. 752-17 c. com.)
	1 mois à compter de la réunion ou de l’avis tacite	Délai pour notifier l’avis au requérant, au demandeur, au préfet, au service instructeur du permis de construire. (R. 752-39 c. com.)
10 jours à compter de la notification	Délai pour publier la décision : • au recueil des actes administratifs de la préfecture • dans deux journaux régionaux ou locaux si l’avis est favorable (R. 752-39 c. com.)	
Délivrance du PCvAEC par le maire		

AEC autonome

■ Dépôt d'une demande d'AEC

Délais de complétude, instruction et délivrance AEC

Dépôt du dossier de demande d'AEC auprès des services de la préfecture	
Point de départ des délais de complétude	
Transmission du dossier au secrétariat de la CDAC	
Dossier en 2 exemplaires (dont 1 sur support dématérialisé) Dépôt du dossier soit par : <ul style="list-style-type: none"> • Lettre recommandée avec accusé de réception, • Déposée contre décharge, • Envoyé par voie électronique. (R. 752-11 c. com)	
En cas de dossier complet :	En cas de dossier incomplet :
Indication donnée au pétitionnaire : <ul style="list-style-type: none"> • de la date et du numéro d'enregistrement de la demande • de la date à laquelle la décision sera notifiée ou sera réputée accordée (R. 752-12 c. com)	15 jours francs pour inviter le demandeur à fournir les pièces manquantes à compter de la réception du dossier A défaut de réception de lettre d'incomplétude dans les 15 jours francs suivant la réception du dossier, le dossier est réputé complet (R. 752-12 c. com)
	En cas de pièces manquantes :
	Le délai d'instruction court à compter de la réception de la dernière pièce complétant le dossier (R. 752-12 c. com)
Dossier complet, instruction de l'AEC	
2 mois	Passé ce délai, l'autorisation est réputée accordée (L. 752-14 c. com)
10 jours à compter de la réunion ou de l'autorisation tacite	Délai pour : <ul style="list-style-type: none"> • notifier la décision au demandeur, à la CNAC (pour les projets dont la surface de vente atteint au moins 20 000 m²) • publier la décision au recueil des actes administratifs de la préfecture et dans deux journaux régionaux ou locaux si la décision est favorable (R. 752-19 c. com.)
Recours devant la CNAC / Auto-Saisine de la CNAC	
1 mois	Délai pour saisir la CNAC : <ul style="list-style-type: none"> • pour le demandeur et la CNAC (en cas de projet soumis à autosaisine) : à compter de la notification de l'autorisation • pour le préfet ou un des membres de la CDAC à compter de la réunion ou de l'autorisation tacite • pour les autres requérants à compter de la mesure de publicité la plus tardive Le respect du délai de recours est apprécié à la date d'envoi du recours. (L. 752-17 et R. 752-30 c. com.)
5 jours à compter de la saisine	Délai laissé au requérant pour communiquer son recours au demandeur de l'autorisation s'il est distinct de ce dernier (R. 752-32 c. com.)
Instruction devant la CNAC	
4 mois	Délai d'instruction En l'absence de décision à l'issue de ce délai, l'autorisation de la CDAC est réputée confirmée (L. 752-17 c. com.)
Décision de la CNAC (autorisation ou refus d'autorisation)	
1 mois à compter de la réunion ou de l'autorisation tacite	Délai pour notifier la décision au requérant, au demandeur et au préfet (R. 752-39 c. com.)
10 jours à compter de la notification	Délai pour publier la décision : <ul style="list-style-type: none"> • au recueil des actes administratifs de la préfecture • dans deux journaux régionaux ou locaux si la décision est favorable (R. 752-39 c. com.)

+ Pour aller plus loin ●●●

- Site-outils de l'aménagement : <http://outil2amenagement.cerema.fr/>
- Rubrique «Commerce et activités» du sites Outils de l'aménagement : <http://outil2amenagement.cerema.fr/commerces-et-activites-r733.html>
Vous y trouverez notamment la sous-rubrique dédiée à la CDAC : <http://outil2amenagement.cerema.fr/commission-departementale-d-amenagement-commercial-r409.html>
 - Sur les autres outils évoqués dans cette fiche :
 - La rubrique du site Outils de l'aménagement dédiée aux opérations de revitalisations de territoire (ORT) : <http://outil2amenagement.cerema.fr/l-operation-de-revitalisation-territoriale-ort-r782.html>
 - La rubrique du site Outils de l'aménagement dédiée à la zone d'aménagement concerté (ZAC) : <http://outil2amenagement.cerema.fr/la-zone-d-amenagement-concerte-zac-r311.html>
 - La rubrique du site Outils de l'aménagement dédiée au schéma de cohérence territoriale (SCoT) : <http://outil2amenagement.cerema.fr/le-schema-de-coherence-territoriale-scot-r402.html>
 - Réseau Commerce, Ville et Territoires : <https://cohesion-territoires.gouv.fr/reseau-commerce-ville-et-territoire>
(présentation des mesures de la loi ELAN)
 - ADCF : <https://www.adcf.org/articles-urbanisme-commercial-le-cadre-legal--2019-4644>

Glossaire ●●●

CDAC : commission départementale d'aménagement commercial
DC : directive communautaire
CJUE : Cour de Justice de l'Union Européenne
LME : Loi de Modernisation de l'Économie
Loi ELAN : Loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique
ORT : Opération de Revitalisation de Territoire
AEC : Autorisation d'Exploitation Commerciale
CCI : Chambre de Commerce et d'Industrie
ACTPE : loi pour l'artisanat, le commerce et les très petites entreprises
EPCI : établissement public de coopération intercommunale
ZAC : Zone d'aménagement concerté
GES : Gaz à Effet de Serre
SCOT : Schéma de cohérence territoriale
DOO : Document d'orientation et d'objectifs
CDACi : Commission départementale d'aménagement cinématographique
PCvAEC : Permis de construire valant Autorisation d'Exploitation Commerciale
CNAC : Commission nationale d'aménagement commercial
ALUR : loi «Accès au Logement et Urbanisme Rénové»

Maquettage

www.laurentmathieu.fr

Photo de couverture

David Desaleux

Date de publication

Avril 2020

Contributeurs ●●●

Rédacteur : Audrey Lebeau, Adden avocats · Auvergne-Rhône-Alpes, pour le Cerema
Contacts du Cerema Territoires et Ville : <http://outil2amenagement.cerema.fr/contact-a642.html> - Sarah Olei, Raphaële Ratto, Guillaume Fauvet
Commerces et activités - Nicolas Gillio

© 2020 - Cerema
La reproduction totale ou partielle du document doit être soumise à l'accord préalable du Cerema.

Commander ou télécharger nos ouvrages sur
www.cerema.fr

Aménagement et cohésion des territoires - Ville et stratégies urbaines - Transition énergétique et climat - Environnement et ressources naturelles - Prévention des risques - Bien-être et réduction des nuisances - Mobilité et transport - Infrastructures de transport - Habitat et bâtiment