



**PRÉFET
DU CANTAL**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

COMPRENDRE & METTRE EN ŒUVRE LE RÉGIME DES AUTORISATIONS D'EXPLOITATION COMMERCIALE DANS UNE COMMUNE ORT

Fiche pratique à destination des chefs de projet PVD

Avril 2024



SOMMAIRE

- Références juridiques et documents utilisés ;
- 1- Introduction : les apports de l'ORT en matière commerciale ;
- 2- Le droit commun en matière d'implantation commerciale : brefs rappels ;
- 3- La simplification des projets d'implantation en centre-ville et centre-bourg ;
- 4- La limitation du développement des grands commerces en périphérie des villes et des centres bourgs ;
- 5- Schéma de synthèse : droit commun et communes ORT.
- Document annexe :

-exemple de délibération demandant la saisine de la CDAC pour un projet compris entre 300 et 1000 m² (article L.752-4 du code de commerce).

RÉFÉRENCES JURIDIQUES & DOCUMENTS UTILISES :

- Code de commerce, articles L.7521 à L.752-27 et articles R.752 à R.752-49 et suivants ;
- Circulaire interministérielle du 31 octobre 2019 sur la faculté de suspension, par arrêté préfectoral, de la procédure devant les commissions départementales d'aménagement commercial, NOR : ECO1929035C ;
- Circulaire du Premier ministre du 24 août 2020 sur le rôle des préfets en matière d'aménagement commercial dans le cadre de la lutte contre l'artificialisation, n°6206-SG ;
- MTE / DGALN, Guide des opérations de revitalisation des territoires, Méthodologie pour redynamiser les centres-villes, avril 2023 ;
- CEREMA, Encadrer le développement des projets commerciaux : les CDAC fiche outil, juillet 2023 ;
- Agence d'urbanisme et d'aménagement Toulouse aire métropolitaine, Focus sur l'AEC pour les projets engendrant une artificialisation des sols, juillet 2023.

Les éléments d'information contenus dans cette fiche sont fournis au regard de la réglementation en vigueur et de la jurisprudence existant à la date de sa publication. La mise en œuvre de l'outil décrit ne saurait engager en aucun cas les services de l'État Aucune utilisation commerciale de la présente fiche n'est autorisée.



1- Introduction : les apports de l'ORT en matière commerciale

Si le droit français demeure largement dominé par le principe de liberté d'établissement des activités économiques¹, **l'installation en matière commerciale reste selon les cas soumise à autorisation administrative préalable** pour s'assurer qu'elle ne contrevient pas aux objectifs légaux définis en matière d'aménagement du territoire, de développement durable, et de protection des consommateurs.

C'est précisément dans cet objectif que le régime des autorisations d'exploitation commerciale (AEC) continue de régir certains projets, selon une logique de seuils.

Il place la commission départementale d'aménagement commercial (**CDAC**) au centre du processus préalable à la décision.

Les préoccupations montantes de l'action publique, à savoir la lutte contre l'artificialisation des sols et la dévitalisation des centres-bourgs et des centres-villes, ont conduit le dispositif des AEC à s'adapter, en particulier depuis la loi Climat et résilience.

Ainsi, parmi les domaines où les **opérations de revitalisation du territoire (ORT)** produisent des effets juridiques puissants par rapport à des territoires qui n'en sont pas couverts, le domaine commercial arrive en bonne place.

L'ORT apporte, par rapport au droit commun, des différences qui vont conduire 1/ à simplifier les projets d'implantation en centre-ville et 2/ à limiter le développement des grands commerces en périphérie des villes.

La présente fiche vise à synthétiser la teneur de ces effets juridiques, et à en faciliter la mise en œuvre.



2- Le droit commun en matière d'implantation commerciale : brefs rappels

Pour la mise en œuvre des règles de droit commun, le droit commercial raisonne en termes de **surface de vente** (et non en surface de plancher, comme en urbanisme). Selon la loi n°72-657 du 13 juillet 1972, cette « **SDV** » se définit comme comprenant exclusivement :

« les 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 ».

¹ La liberté d'entreprendre est consacrée par l'article 4 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, et de valeur constitutionnelle depuis, notamment, Conseil constitutionnel, 16 janvier 1982, décision n°81-132 DC. Le droit européen, dans la même veine, ne permet d'y faire entorse que pour des raisons impérieuses d'intérêt général.

Le droit commun applicable est issu du code de commerce. Il **soumet à autorisation d'exploitation commerciale sollicitée auprès de la CDAC** :

1° La création d'un magasin de commerce de détail d'une SDV supérieure à **1 000 m²**, résultant soit d'une construction nouvelle, soit de la transformation d'un immeuble existant ;

2° L'extension de la SDV 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.

3° Tout changement de secteur d'activité d'un commerce d'une SDV supérieure à **2 000 m²**. Ce seuil est ramené à 1 000 m² lorsque l'activité nouvelle du magasin est à prédominance alimentaire ;

4° La création d'un « ensemble commercial » dont la SDV totale est supérieure à **1 000 m²** ;

5° L'extension de la SDV d'un ensemble commercial ayant déjà atteint le seuil des **1 000 m²** ou devant le dépasser par la réalisation du projet ;

6° La réouverture au public, sur le même emplacement, d'un magasin de commerce de détail d'une SDV supérieure à **2 500 m²** dont les locaux ont cessé d'être exploités pendant 3 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 ;

7° 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 (=drive), sauf s'il est intégré à un magasin de détail ouvert au public à la date du 26 mars 2014 et s'il n'emporte pas la création d'une surface de plancher de plus de **20 m²**.

Quelques précisions sur les commerces concernés par la loi et ceux qui en sont exclus

> Commerces concernés (non exhaustif) :

> *commerces de détail : tout magasin où s'effectue la vente de marchandise à des consommateurs pour un usage domestique. Principales sous-catégories concernées :*

** les magasins de vente à dominante alimentaire, quelle que soit leur taille (supermarché, hypermarchés notamment), ainsi que les « points chauds » réalisant la majorité de leur CA dans la vente à emporter ;*

** les commerces non alimentaires tels que jardineries, animaleries, magasins d'usine, commerces d'objets d'occasion etc.*

** les activités de production ou de service à caractère artisanal : teintureriers, serrureriers, cordonneries, photographies, salons de coiffure, salons d'esthétique, pressings etc.*

> Commerces exclus (non exhaustif) :

> commerces de véhicules automobiles ou de motos, installations de distribution de carburants, commerces de gros, activités de prestations de service à caractère immatériel ou intellectuel comme banques, agences de voyage, compagnies d'assurance, établissements de remise en forme ; cafétérias et restaurants qui ne réalisent pas la majorité de leur CA dans la vente à emporter ; halles et marchés de détail ; pharmacies ; click and collect et drives piétons ; équipements d'hébergement hôtelier ; magasins accessibles aux seuls voyageurs munis de billets et situés dans l'enceinte des aéroports, parties du domaine public affecté aux gares ferroviaires et routières situées en centre-ville d'une surface maximum de 2 500 m² ; regroupements de surfaces sans création de nouvelles surfaces dans le respect de certains seuils.



3- La simplification des projets d'implantation en centre-ville (secteur d'intervention de l'ORT)

De manière très précise, trois sous-mesures sont prévues par le code de commerce :

3-1 Afin de permettre la revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs, le dispositif ORT allège l'encadrement procédural des installations commerciales dans ces secteurs **en dispensant d'AEC préalable les projets n° 1 à 6 visés à la page précédente**².

Cela signifie, pour simplifier, que les créations de SDV de plus de 1000 m² sont dispensées d'AEC.

Attention :

- Cette mesure est valable uniquement dans le périmètre d'intervention de l'ORT défini dans la convention-cadre ;
- Cette mesure n'est valable, depuis la loi Climat et résilience, uniquement si le projet n'engendre pas une artificialisation des sols ;
- Cette mesure ne s'applique pas au cas n°7, à savoir aux créations et aux extensions de drives.

Sous ces réserves, la dispense d'AEC est de plein droit et ne nécessite pas une inscription à la convention d'ORT pour pouvoir s'appliquer.

3-2 Les textes prévoient par ailleurs que **les opérations immobilières combinant un projet d'implantation commerciale et des logements** situées dans un centre-ville sont dispensées d'AEC **dès lors que la SDV du commerce est inférieure au quart de la surface de plancher à destination d'habitation**³.

Attention, cette mesure est valable uniquement dans le périmètre d'intervention de l'ORT défini dans la convention-cadre.

Ici aussi, la dispense d'AEC est de plein droit et ne nécessite pas une inscription à la convention d'ORT pour pouvoir s'appliquer.

3-3 Les textes prévoient enfin que **la convention d'ORT peut soumettre à AEC les projets mentionnés aux 1° à 6° visés à la page précédente dont la SDV 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 m²⁴.

Attention, cette mesure est valable uniquement dans le périmètre d'intervention de l'ORT défini dans la convention-cadre.

² Article L. 752-1-1 du code de commerce.

³ Article L. 752-2 du code de commerce.

⁴ Article L. 752-1-1 du code de commerce.

Ici cependant, une inscription à la convention d'ORT est indispensable pour que la mesure puisse s'appliquer.

Pour l'exemple, une mention possible dans la convention d'ORT est proposée ci-après :

« Dans le périmètre d'intervention de l'ORT défini à l'article xx de la présente convention, et en application de l'article L.752-1-1 du code de commerce, il est décidé que les projets mentionnés aux 1° à 6° de l'article L. 752-1 du même code et dont la surface de vente dépasse xx m² [$> 5\ 000\ m^2$ ou, pour les magasins à prédominance alimentaire, $> à\ 2\ 500\ m^2$] sont soumis à autorisation d'exploitation commerciale ».



4- La limitation du développement des grands commerces en périphérie

Corollaire logique de la première série de mesures (point 3- de la présente fiche), le législateur a entendu prévoir un *corpus* juridique de nature à rendre plus sévères les possibilités de développement des grands commerces en périphérie des centres-villes et des centres-bourgs.

De manière très précise, deux sous-mesures sont prévues par le code de commerce :

4-1 La demande de suspension de l'enregistrement et de l'examen en CDAC de certains projets (article L.751-1-2 du code de commerce) :

Après avis / à la demande des EPCI à fiscalité propre et des communes concernées, **le préfet peut suspendre par arrêté, pendant une durée maximale de 3 ans, prorogable d'un 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*. Cette possibilité est ouverte :

- soit sur le territoire d'une ou plusieurs communes signataires de la convention d'ORT mais hors des secteurs d'intervention qu'elle a définis ;
- soit dans des communes qui n'ont pas signé la convention d'ORT mais qui sont membres de l'EPCI 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 zones de chalandise, sont de nature à compromettre gravement les objectifs de l'ORT 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'ORT.

Cette mesure ne peut pas, en revanche, concerner des réouvertures au public sur un même emplacement de commerces de détail d'une surface de vente supérieure à 2 500 m² fermés depuis plus de 3 ans.

Les modalités de mise en œuvre de la mesure ont été détaillées par un décret n° 2019-795 du 26 juillet 2019, passé aux articles R. 572-29-1 et suivants du code de commerce.

Elles ont également été explicitées par une circulaire interministérielle de 2019, laquelle insiste sur l'appréciation locale au cas par cas du préfet, et sur **le caractère très exceptionnel qui doit rester aux suspensions** (« *la faculté de suspension trouve son unique raison d'être dans l'existence et la réussite des opérations de revitalisation de territoire qui répondent à une raison impérieuse d'intérêt général en termes d'aménagement du territoire [...] la liberté d'établissement demeure le principe - rappel : c'est la même règle, consacrée de longue date par le Conseil d'Etat, qui prévaut en matière d'AEC* »).

4-2 La possibilité de saisine de la CDAC sur un seuil de surface abaissé (article L.752-4 du code de commerce) :

Le maire ou le président de l'EPCI compétent en matière d'urbanisme peut également, lorsqu'il est saisi d'une **demande de permis de construire un équipement commercial dont la surface est comprise entre 300 et 1 000 mètres carrés, proposer au conseil municipal ou à l'organe délibérant de l'EPCI de saisir la CDAC.**

La délibération correspondante, dont un exemple est joint à la présente fiche, doit être motivée. La demande de PC doit également être transmise à l'EPCI porteur du SCoT, lequel peut aussi proposer à son assemblée délibérante de saisir la CDAC.

Attention, cette procédure n'est ouverte :

- qu'en dehors des secteurs d'intervention des ORT ;
- qu'aux communes de moins de 20 000 habitants ;
- ou aux communes de plus de 20 000 habitants si les projets engendrent une artificialisation des sols.

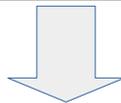
En cas d'avis défavorable de la CDAC ou, le cas échéant, de la CNAC en appel, le permis de construire ne peut être délivré.



Schéma de synthèse

En l'absence d'ORT,
application du droit commun en matière d'AEC

L.752-1 du code de commerce
(pour simplifier, AEC nécessaire dès lors que SDV > 1 000 m²)



En présence d'une ORT
présences de dispositions spécifiques



Dans le périmètre d'intervention ORT

* Dispense de demande d'AEC pour les cas n°1 à 6 de l'article L.752-1 du code de commerce, si le projet n'engendre pas une artificialisation des sols [de plein droit]

* Dispense d'AEC pour les opérations immobilières combinant un projet d'implantation commerciale et des logements situés dans un centre-vill dès lors que la SDV du commerce est inférieure au 1/4 de la SDP à destination d'habitation [de plein droit]

* Soumission à AEC des projets mentionnés aux 1° à 6° de l'article L.752-1 du code de commerce dont la SDV 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 [à prévoir dans la convention d'ORT]



Hors périmètre d'intervention ORT

* En présence d'une demande de PC d'un équipement commercial dont la surface est comprise entre 300 et 1 000 m², possibilité de proposer au conseil municipal de saisir la CDAC

* Après avis ou à la demande des EPCI à fiscalité propre et communes concernées, le préfet peut exceptionnellement suspendre par arrêté, pendant une durée maximale de 3 ans, prorogable d'un an, l'enregistrement et l'examen en CDAC des demandes d'AEC de certains projets



ANNEXES

- Exemple de délibération demandant la saisine de la CDAC pour un projet compris entre 300 et 1 000 m² (article L.752-4 du code de commerce).