

Octobre 2014

---

**REFORME 2014 DE L'URBANISME  
COMMERCIAL ET AUTRES  
DISPOSITIONS RELATIVES AU  
COMMERCE**

---

*Dominique MORENO*

---

**PARTIE 1 SUR LA REFORME DE L'URBANISME COMMERCIAL** 3

---

<b>1. REGULATION DE L'IMPLANTATION COMMERCIALE DANS LES DOCUMENTS D'URBANISME</b>	<b>4</b>
1.1. DANS LES SCOT	4
1.2. DANS LES PLU	16
<b>2. REGULATION PAR AVIS CONFORME OU AUTORISATION DES CDAC/CNAC</b>	<b>24</b>
2.1. PROJETS SOUMIS A PERMIS DE CONSTRUIRE	24
2.2. PROJETS NON SOUMIS A PERMIS DE CONSTRUIRE	26
2.3. CRITERES DECISIONNELS	26
2.4. COMMISSIONS DEPARTEMENTALES D'AMENAGEMENT COMMERCIAL (CDAC)	28
2.5. COMMISSION NATIONALE D'AMENAGEMENT COMMERCIAL (CNAC)	28
2.6. CONTROLE DE L'IMPLANTATION DES DRIVES	31
2.7. DISPOSITIF ANTI-FRICHE COMMERCIALE	32

---

**PARTIE 2 SUR LES AUTRES DISPOSITIONS CONCERNANT LE COMMERCE** 33

---

<b>1. EVOLUTION DU FISAC</b>	<b>34</b>
<b>2. EXERCICE DU COMMERCE SUR LE DOMAINE PUBLIC</b>	<b>35</b>
<b>3. SOLDES</b>	<b>37</b>
<b>4. PREEMPTION COMMERCIALE</b>	<b>37</b>
<b>5. SECURITE DES COMMERCES</b>	<b>39</b>
<b>6. BAUX COMMERCIAUX ET COMMERCE URBAIN</b>	<b>40</b>

---

## **PARTIE 1**

### **Sur la réforme de l'urbanisme commercial**

---

La loi sur l'Accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) n°2014-366 du 24 mars 2014 conforte le rapprochement entre l'aménagement commercial et l'urbanisme général en ancrant le commerce dans les documents d'urbanisme (SCOT – PLU).

La loi n°2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux TPE (ACTPE), adoptée en procédure accélérée, aborde la phase ultérieure de l'autorisation des projets à travers une intégration de celle-ci dans le permis de construire.

# 1. REGULATION DE L'IMPLANTATION COMMERCIALE DANS LES DOCUMENTS D'URBANISME

## 1.1. DANS LES SCOT

### a) Rapport de présentation

4

Il explique les choix du parti d'aménagement en s'appuyant sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés notamment en matière de développement économique.

Il est possible de réaliser une étude du tissu commercial et de son insertion dans son environnement urbain (desserte routière et transports collectifs existants et prévus...) et des évolutions de la population (croissance ou décroissance, résidents, non résidents...) pour anticiper les besoins en termes d'équipement commercial et les flux engendrés. Toutefois, une telle étude ne saurait se référer à des considérations concurrentielles, comme le type d'enseignes, leurs parts de marchés, l'éventuelle situation monopolistique d'un groupe...La justification des choix d'aménagement devra bien évidemment reposer sur des critères d'urbanisme et de développement durable.

### b) Projet d'aménagement et de développement durable

Il fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme, du logement, des transports et des déplacements, **d'implantation commerciale, d'équipements structurants**, de développement économique, touristique et culturel. Ces objectifs doivent reposer sur des considérations d'aménagement et du développement durable.

### c) Document d'orientation et d'objectifs (DOO)

La loi ALUR du 24 mars 2014 avait supprimé le Document d'aménagement commercial (DAC) et les ZACOM dont le tracé à la parcelle soulevait des difficultés pratiques. La loi ACTPE réintroduit dans le DOO un Document d'Aménagement artisanal et Commercial (DAAC) mais de façon différente.

En vertu du nouvel article L.122-1-9, le DOO définit 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 déplacements et les émissions de gaz à effet de serre, de cohérence entre la localisation des équipements commerciaux et la maîtrise des flux de personnes ou de marchandises, de consommation économe de l'espace et de préservation de l'environnement, des paysages et de l'architecture.

Il peut (*faculté*) comprendre un DAAC déterminant **les conditions d'implantation des équipements commerciaux qui, du fait de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire et le développement durable.**

Ces conditions privilégient la consommation économe de l'espace, notamment en entrée de ville, par la compacité des formes bâties, l'utilisation prioritaire des surfaces commerciales vacantes et l'optimisation des surfaces dédiées au stationnement. Elles portent également sur la desserte de ces équipements par les transports collectifs et leur accessibilité aux piétons et aux cyclistes ainsi que sur leur qualité environnementale, architecturale et paysagère, notamment au regard de la performance énergétique et de la gestion des eaux.

**Le DAAC localise (*sans tracé à la parcelle*) les secteurs d'implantation périphérique ainsi que les centralités urbaines**, qui peuvent inclure tout secteur, notamment centre-ville ou quartier, caractérisé par un bâti dense présentant une diversité des fonctions urbaines, dans lesquels se posent des enjeux spécifiques du point de vue des objectifs précités. **Il peut prévoir (*faculté*) des conditions d'implantation des équipements commerciaux spécifiques aux secteurs ainsi identifiés (périphériques, centralités).**

Pour éviter la chute contentieuse de tout le SCOT sur le fondement d'une question aussi sensible que l'aménagement commercial, la loi ACTPE conforte le mécanisme

d'annulation partielle utilisé par le juge : l'annulation du DAAC ne compromet pas les autres documents du SCOT.

Ces nouvelles dispositions s'appliquent aux procédures en cours si le débat sur le PADD n'a pas encore eu lieu (avant que le projet de SCoT ne soit arrêté par délibération).

6

➤ **La loi reste toutefois muette sur la question des plafonds de surfaces commerciales, il faut donc se tourner vers la jurisprudence.**

Tout d'abord, la Cour de Justice de l'Union Européenne, dans un arrêt du 24 mars 2011<sup>1</sup> acte le principe que des considérations d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement et de protection des consommateurs peuvent constituer des raisons impérieuses d'intérêt général susceptibles de fonder des restrictions à la liberté d'établissement par les législations des Etats membres (point 74). Elle ajoute que « *des restrictions portant sur la taille des grands établissements commerciaux apparaissent comme des moyens propres à atteindre les objectifs d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement* » (point 80).

Toutefois, elle censure une disposition des lois espagnole et catalane prévoyant des plafonds d'implantation commerciale exprimés en surface et en parts de dépenses. Ce dernier critère, purement économique, ne pouvait justifier des restrictions à la liberté d'établissement garantie par le Traité de Rome et, plus généralement, l'Espagne n'avancait pas d'éléments suffisants par une analyse de l'opportunité et de la proportionnalité des mesures instaurées, tendant à expliquer les raisons pour lesquelles les restrictions en cause seraient nécessaires pour atteindre les objectifs poursuivis consistant à privilégier l'implantation commerciale dans des zones où la demande est forte et de la limiter dans des zones moins peuplées pour des motifs liés au trafic et la pollution (points 73 à 85).

---

<sup>1</sup> Affaire C-400/08, Commission c/ Espagne et le commentaire de J.C. Bonichot et F. Donnat in « Urbanisme et droit de l'Union européenne : les apports de la jurisprudence récente de la Cour de Justice » : DAUH 2011, p. 13 et s. ; M. Piron, Pour une lecture politique de la jurisprudence européenne (à propos de la décision de la CJUE du 24 mars 2011) : LPA n°145, 22 juil. 2011, p. 16 ; J. M. Talau, « Mise en perspective de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union Européenne et des mutations de l'urbanisme commercial en France : JCP A 2011, n° 30, com. n° 2277

Nonobstant le plafond économique lié aux dépenses qui ne saurait être admis, peut-on déduire a contrario de cet arrêt que des seuils et des plafonds de surface auraient pu être admis si l'Etat en cause avait fourni une motivation pertinente, précise et détaillée (et non pas de simples généralités et incantations), en termes d'aménagement du territoire de protection de l'environnement et de protection des consommateurs ? Il faut rester prudent car dans son point 117, la Cour relève que *« s'il est admis que l'intégration dans l'environnement urbain, l'effet sur l'utilisation des routes et des transports en commun, et la variété de choix disponible pour les consommateurs constituent des critères légitimes lorsqu'il y a lieu de se prononcer sur la question de savoir s'il convient d'autoriser l'ouverture d'un établissement commercial, il faut constater qu'à l'instar de Mme l'Avocat général au point 116 de ses conclusions, qu'il est difficile de spécifier à l'avance des seuils et des plafonds précis sans introduire un degré de rigidité susceptible de restreindre davantage la liberté d'établissement. »*

Ensuite, le Conseil d'Etat a rendu, le 11 juillet 2012<sup>2</sup>, un arrêt qui valide au sein d'un SCOT pris selon la législation antérieure à la loi Grenelle 2, un plafond de 1 000 m<sup>2</sup> toutes surfaces commerciales confondues, dans un pôle de l'agglomération, sans que celui-ci soit classé en ZACOM. L'arrêt considère *« qu'un objectif ainsi exprimé, qui tend à préciser l'implantation préférentielle des équipements commerciaux eu égard à leur taille en considération des exigences d'aménagement du territoire (implantation privilégiée dans les noyaux centraux, continuité avec les villes et bourgs, proximité de centres d'échanges multimodaux ou de gares) pouvait être légalement inclus dans le SCOT... dès lors qu'il constituait une orientation générale d'organisation de l'espace préservant une appréciation de compatibilité par rapport à l'objectif... »*. Un projet d'ensemble commercial de 7000 m<sup>2</sup> n'est donc pas compatible avec le SCOT.

Il est à noter que cet arrêt a été rendu sur les conclusions contraires du rapporteur public qui estimait qu'un plafond de surface aussi précis et impératif ne relevait pas d'un schéma d'orientation.

---

<sup>2</sup> CE 11 juillet 2012, SAS Sodigar, req. n° 353880 ; JCP A 2012, n°43, comm. 2340, J. M. Talau.

Mais dès le 12 décembre 2012, le Conseil d'Etat a quelque peu nuancé sa position. Dans un arrêt, société Davalex<sup>3</sup>, il a considéré que le plafond de surface n'était pas le seul critère pour apprécier la compatibilité d'une autorisation d'exploitation commerciale avec le SCOT. Etaient en cause en l'espèce un schéma directeur valant SCOT donc antérieur à la loi Grenelle et un projet de supermarché de 2 000 m<sup>2</sup>. Les considérants de principe sont précis :

*« qu'à l'exception des cas limitativement prévus par la loi dans lesquels les schémas de cohérence territoriale peuvent contenir des normes prescriptives, ceux-ci, avec lesquels les autorisations délivrées par les commissions d'aménagement commercial doivent être compatibles...doivent se borner à fixer des orientations et des objectifs ; qu'en matière d'aménagement commercial, s'il ne leur appartient pas, **sous réserve des dispositions applicables aux zones d'aménagement commercial**, d'interdire par des dispositions impératives certaines opérations de création ou d'extension relevant des qualifications et procédures prévues au titre V du livre VII du code de commerce, ils peuvent fixer des orientations générales et des objectifs d'implantations préférentielles des activités commerciales, définis en considération des exigences d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement ou de qualité de l'urbanisme ; **que si de tels objectifs peuvent être pour partie exprimés sous forme quantitative, il appartient aux commissions d'aménagement commercial non de vérifier la conformité des projets d'exploitations commerciale qui leur sont soumis aux énonciations des schémas de cohérence territoriale mais d'apprécier la compatibilité de ces projets avec les orientations générales et les objectifs qu'ils définissent ;***

*Si le schéma directeur de l'aire métropolitaine bordelaise valant schéma de cohérence territoriale comporte une disposition qui prévoit « l'arrêt de toute implantation nouvelle de supermarchés de plus de 1 000 m<sup>2</sup> de surface alimentaire et de galeries marchandes créés ex-nihilo » - disposition qui ne saurait être regardée comme impérative - il prévoit également « le développement des commerces de proximité » dans les zones périphériques « pour assurer un équilibre des services commerciaux par secteur » ; que si le projet contesté vise à créer un supermarché d'une surface de 2 000 m<sup>2</sup> dans la commune de Montussan, la seule circonstance que la surface de vente dépasse le seuil de 1 000 m<sup>2</sup> mentionné par le schéma*

<sup>3</sup> Req. n°353496 ; BJDU 2/2013, p. 97, concl. G. Dumortier, obs. J. Tremeau



*directeur n'implique pas qu'il doive être regardé comme incompatible avec ce schéma ; qu'il ressort des pièces du dossier, notamment de l'avis donné par le président du Syndicat du schéma directeur de l'agglomération bordelaise, que cette commune se trouve dans une zone périphérique caractérisée par un déficit de grandes surfaces qui entraîne un report des consommateurs vers des grandes surfaces plus éloignées, de nature à justifier qu'il y soit implanté un supermarché d'une surface de 2 000 m<sup>2</sup> afin d'améliorer l'offre de commerce de proximité et de rééquilibrer ainsi les services commerciaux ».* **L'autorisation est donc jugée compatible avec le schéma, là encore sur conclusions contraires du rapporteur public qui estimait que même si le projet pouvait être réputé de proximité, sa taille (le double du plafond autorisé) l'empêchait d'être considéré comme compatible avec le SCOT.**

Encore plus révélateur, le fait que le Conseil d'Etat relève que la CNAC a à tort refusé une autorisation d'extension d'un supermarché de 900 m<sup>2</sup> portant sa surface totale à près de 3 000 m<sup>2</sup> en ne se fondant que sur le dépassement du seuil de surface maximale prévu au SCOT sans vérifier si ce projet était compatible avec les orientations générales et les objectifs définis par ce schéma y compris sous forme quantitative<sup>4</sup>.

**Ainsi, sauf dans les anciennes ZACOM, les plafonds restent une orientation parmi d'autres, servant de références à l'appréciation de la compatibilité globale des projets.** C'est ce que rappelle une réponse ministérielle qui relève le simple rapport de compatibilité (et non de conformité) entre le SCOT et l'autorisation d'exploitation et la marge d'appréciation dont disposent les commissions d'aménagement commerciale<sup>5</sup>.

Enfin, sur la **typologie des commerces** gouvernant les conditions d'implantation, **l'article L 122-1-9 précité du code de l'urbanisme vise l'importance des équipements et non pas leur nature.**

---

<sup>4</sup> CE 7 octobre 2013, req. n°365143, SAS Ugo : JCP A 2013, n° 43, act. 837, J.M.Talau

<sup>5</sup> Rep. min. Bourdouloux, n°20592, JO AN, 13 août 2013, p. 8683

## **d) Appréciation de la compatibilité des autorisations d'exploitation commerciale**

Depuis la loi SRU du 13 décembre 2000 (C. urb., art. L. 122-1, dernier al.), les autorisations d'exploitation commerciale doivent être compatibles avec les schémas de cohérence territoriale. La LME et la loi Grenelle 2 ont maintenu cette exigence. À l'époque, cela avait été à juste titre présenté comme un pas décisif vers le rapprochement entre les législations de l'équipement commercial et de l'urbanisme.

10

**Avec la loi ACTPE, cette exigence de compatibilité est étendue aux permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale.**

Toutefois, le SCOT doit être en vigueur et non en cours d'élaboration<sup>6</sup>. Si la commune d'implantation du projet est située en dehors du périmètre du SCOT, il n'y a pas lieu d'examiner la compatibilité<sup>7</sup>. Il a considéré également que l'absence de SCOT est sans incidence sur l'application des critères de la LME<sup>8</sup>.

Deux critères peuvent guider cette appréciation : d'une part, la gravité de l'atteinte portée à un objectif (majeur ou mineur) du SCOT et l'ampleur de cette atteinte ; d'autre part, la pesée entre les objectifs, l'un peut être entravé mais un autre est satisfait par le projet<sup>9</sup>.

Cette exigence ne vaut que pour le SCOT, l'autorisation n'a pas à être compatible avec le PLU<sup>10</sup>. Quant à la compatibilité avec le SDRIF, un arrêt en fait mention mais en rejetant le moyen non assorti d'éléments permettant d'en apprécier le bien-fondé<sup>11</sup>.

---

<sup>6</sup> CE 30 janvier 2012, req. n° 337887, Société Supermarché Match : JCP A 2012, n°18, act. 291, J. M. Talau ; CE 17 juillet 2013, req. n°358380, Société Ugo ; CE 16 octobre 2013, req. n°361378, Société Bricorama France

<sup>7</sup> CE 14 novembre 2013, req. n°361647, Commune de Beauvoir-de-Marc

<sup>8</sup> CE, 23 déc. 2010, n° 336841, Sté distribution Casino France : *JurisData* n° 2010-025917.

<sup>9</sup> Conclusions du rapporteur public, G. Dumortier sous les arrêts du 12 décembre 2012, Sociétés Davalex, Sociétés Abridis, BJDJ 2/2013, p. 98

<sup>10</sup> CE 24 oct. 2012, req. n°356857, Communauté d'agglomération de Saint-Quentin et Commune de Fayet.

<sup>11</sup> CE 15 mai 2013, req. n°358727, GIE régional des commerçants du centre commercial de Rosny 2

Une décision d'exploitation commerciale ne peut se fonder sur une directive territoriale d'aménagement<sup>12</sup> ni sur les principes directeurs énoncés à l'article L 121-1 du code de l'urbanisme et visant la diversité des fonctions urbaines consistant, notamment, en la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'activités économiques et d'équipement commercial, tenant compte des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services<sup>13</sup>.

On signalera que le SCOT peut étendre l'application de l'article L 111-1-4 relatif à la protection des entrées de ville. Cet article interdit, en dehors des espaces urbanisés des communes, les constructions et installations dans une bande de 100 mètres de part et d'autre des autoroutes, des routes express et des déviations et de 75 mètres des autres routes classées à grandes circulation, sauf exceptions liées à la nature des travaux (sur constructions existantes comme des extensions ou des changements de destination) ou à l'existence d'un projet qualitatif d'aménagement inclus dans le PLU). Est ouverte au SCOT la possibilité d'application à d'autres routes que celles précitées cette interdiction dans une bande des 75 mètres. Mais, indépendamment du SCOT, le seul article L 111-1-4 ne peut fonder une décision des commissions d'aménagement commercial en invoquant l'insuffisance du traitement architectural<sup>14</sup> ; de même pour la loi Littoral<sup>15</sup>.

### → Exemples d'incompatibilité

La première application jurisprudentielle remonte à un arrêt du Conseil d'État du 28 septembre 2005<sup>16</sup>.

Le projet contesté portait sur l'extension d'un supermarché Leclerc et de sa galerie marchande pour respectivement 2 510 m<sup>2</sup> et 1 064 m<sup>2</sup>, ce qui équivalait à un

<sup>12</sup> CE 4 avril 2012, Société Valdis : jurisdata n°2012-007020, JCP A 2012, n°18, act. 291, J.M. Talau

<sup>13</sup> CE 22 février 2012, req. n°335062, Commune du Havre : jurisdata n°2012-003194 ; JCP A 2012, n°18, act. 291, J. M. Talau

<sup>14</sup> CE 4 avril 2012, req. n° 353456, Société Valdis : jurisdata n°2012-007020 ; JCP A 2012, n°18, act. 291, J. M. Talau ; CE 25 juillet 2013, req. n°364363, Société Lynet ; CE 16 juillet 2014, req. n°367473, Société Sympadis

<sup>15</sup> CE 14 novembre 2013, req. n°363330, SAS Florastyl, SAS Muralie

<sup>16</sup> CE, 28 sept. 2005, n° 274706 et n° 274707, Sté Sumidis, Sté Coco Fruits : JurisData n° 2005-068953 ; JCP A 2005, 624, obs. M.-C. Rouault ; BJD 2005, n° 5, p. 325, concl. Roul, obs. J.-C. Bonichot.

doublent de surface du premier et à une augmentation de plus de 600 % pour la seconde. Or, le schéma directeur de l'agglomération grenobloise, valant SCOT, vise à la maîtrise du développement commercial de cette agglomération. Il prévoit en particulier "de renforcer en priorité le développement commercial des secteurs extérieurs et donc de maîtriser celui de l'agglomération" et que "les centres commerciaux intégrés dans des contextes urbains forts de l'agglomération pourront, sur les espaces qui leur sont actuellement affectés, conforter leur offre commerciale".

Le Conseil d'État a considéré que l'autorisation de la CDEC "d'une part va bien au-delà de l'objectif de maîtrise de l'offre commerciale existante dans l'agglomération, d'autre part, méconnaît l'orientation prioritaire visant au renforcement des secteurs extérieurs à l'agglomération". L'incompatibilité avec le SCOT est donc constatée et la décision annulée.

A également été jugé incompatible avec le SCOT concerné par un site Seweso 2, un projet de 18 000 m<sup>2</sup> situé à proximité de ce site et favorisant l'étalement urbain sans contribuer à l'animation urbaine de la commune d'implantation<sup>17</sup>. De même, pour un projet de 40 000 m<sup>2</sup> de commerces situé dans une zone accueillant déjà un pôle commercial important, alors que le SCOT de l'agglomération visait à renforcer l'attractivité du centre-ville et à privilégier le développement du commerce de proximité dans les quartiers et centres-bourgs périphériques, pour une répartition plus équilibrée des équipements commerciaux<sup>18</sup>.

Une autorisation de la CNAC est annulée pour un projet de 38 000 m<sup>2</sup> desservi par des routes très chargées et des accès non sécurisés : ce projet n'était pas inséré dans les réseaux de transports collectifs alors que le SCOT prévoyait que les zones desservies par les transports en commun devaient être favorisées pour la création de nouvelles surfaces commerciales ; un projet de cette importance exigeait donc la réalisation d'aménagements de voirie et une desserte en transports en commun ; or, la CNAC ne pouvait se contenter d'un aménagement de voirie envisagé pour assurer

---

<sup>17</sup> CE, 23 déc. 2010, n° 337268, Elysées Vernet : *JurisData* n° 2010-025817.

<sup>18</sup> CE, 9 mai 2011, n° 332642, *SCI Le Parc Alfred Daney*.

un accès sécurisé au magasin et le simple prolongement d'une ligne de bus dont la réalisation en temps utile demeurerait incertaine<sup>19</sup>.

→ *Exemples de compatibilité*

La plupart des décisions jurisprudentielles admettent la compatibilité :

13

- pour un projet d'extension de 619 m<sup>2</sup> d'un hypermarché de 2 881 m<sup>2</sup>, portant sur du textile, de l'hygiène, de la culture, de la droguerie et du bricolage, ne concernant donc pas le secteur alimentaire et visant une offre de produits faiblement présente dans la zone de chalandise ; en effet, le SCOT prévoit des zones d'influence communale élargie incluant des pôles intermédiaires dont le rôle structurant doit être conforté pour répondre aux besoins d'une population croissante. Si ces pôles sont à stabiliser dans leur fonction d'ici 2012 avec des surfaces de supermarchés alimentaires limitées à 3 000 m<sup>2</sup>, le SCOT vise aussi la possibilité de création de surfaces alimentaires de complément eu égard à la dynamique démographique communale ; or, en l'espèce, le projet d'extension ne se situe pas dans le secteur de l'alimentaire<sup>20</sup> ;
- pour un projet de création d'un supermarché de 1 800 m<sup>2</sup>, avec un SCOT qui prévoit l'implantation des équipements soumis à autorisation d'exploitation commerciale en priorité dans les zones agglomérées et bien desservies par les transports en commun<sup>21</sup> ;
- pour un projet de magasin de bricolage permettant de limiter les déplacements vers des pôles périphériques, le schéma n'interdisant pas d'implanter un équipement commercial dans la commune mais prévoyant la possibilité de canaliser et d'orienter l'implantation de nouveaux pôles périphériques<sup>22</sup> ;
- pour la création d'un hypermarché avec une galerie commerciale dépassant les 3 000 m<sup>2</sup> situé dans un des centres urbains à renforcer selon le SCOT qui

<sup>19</sup> CE 27 juillet 2012, SAS Sodichar : JCP A 2012, n°34, act. 545, veille J.M. Talau

<sup>20</sup> CE, 20 nov. 2009, n° 311637, Communauté agglomération Rennes Métropole.

<sup>21</sup> CE, 12 oct. 2009, n° 315583, Sté Sodilang.

<sup>22</sup> CE, 17 nov. 2010, n° 319575, Assoc. collectif j'aime mon village : JurisData n° 2010-021661.

prévoit plus généralement le rééquilibrage du développement de l'offre commerciale du centre-ville<sup>23</sup> ;

- pour un projet de création de nouveaux commerces dans un secteur de rénovation des structures commerciales et artisanales, le schéma prévoyant la requalification de l'entrée nord et de la traversée de la ville<sup>24</sup> ;
- un SCOT préconisant le développement des activités industrielles, logistiques, portuaires ou tertiaires n'implique pas l'interdiction d'installations commerciales, en l'espèce un centre de magasins de marques de plus de 15 000 m<sup>2</sup> avec une centaine de boutiques<sup>25</sup> ;
- une autorisation d'un projet situé à proximité d'habitations et assorti de cheminements particuliers permettant d'assurer un accès au site sécurisé aux piétons et aux cyclistes, n'est pas incompatible avec un SCOT prévoyant que l'accès aux surfaces commerciales est facilité pour les cyclistes et les piétons par la réalisations de liaisons fonctionnelles adaptées<sup>26</sup> ;
- un projet de plus de 28 000 m<sup>2</sup> situé dans une zone de friches minières est compatible avec le SCOT prévoyant certes de favoriser la modernisation des équipements commerciaux existants mais n'excluant pas la création de nouveaux sites d'activités<sup>27</sup>.

Plus intéressante est la reconnaissance de compatibilité d'un projet de rénovation d'un supermarché de 1 100 m<sup>2</sup> accompagnée de la création d'un ensemble commercial de 2890 m<sup>2</sup> comprenant un supermarché de 2 500 m<sup>2</sup> et un magasin non alimentaire de 885 m<sup>2</sup> sur une commune de 3 000 habitants, alors que le schéma directeur valant SCOT le situait dans une zone à vocation mixte destinée à accueillir des commerces de proximité inférieurs à 300 m<sup>2</sup>. Une sérieuse question de compatibilité se posait donc. Or, le Conseil d'Etat constate, tout d'abord, que le projet repose sur un établissement commercial existant en l'adaptant aux attentes de la clientèle et à son environnement concurrentiel par l'adjonction d'un ensemble commercial avec une enseigne non alimentaire. Puis, il fait appel à une autre

<sup>23</sup> CE 23 déc. 2010, n° 335990, *Sté Distribution Casino France*.

<sup>24</sup> CE 19 juill. 2011, n° 3337926, *Cne Saint-Eloi*.

<sup>25</sup> CE 22 février 2012, req. n° 335062, *Commune du Havre* : jurisdata n°2012-003194, JCP A 2012, n°18, act. 291, J. M. Talau (SCOT du pays d'Auge et centre de marques de Honfleur).

<sup>26</sup> CE 27 juillet 2012, reqn°354154, *Société Valdis*.

<sup>27</sup> CE 7 octobre 2013, req. n°353530, *Association des commerçants et artisans de Saint-Avold, Association des commerçants et artisans Forbach-centre-ville, Association union commerciale, artisanale et libérale de Sarreguemines*

orientation du schéma prévoyant le renforcement des pôles urbains extérieurs et l'implantation préférentielle des commerces d'achats légers en liaison avec ceux déjà installés<sup>28</sup>.

Même démarche dans un autre arrêt du 1er mars 2013, CCI de Nantes<sup>29</sup> : le Conseil d'Etat valide un projet, situé à proximité d'un magasin existant, de réhabilitation d'un espace industriel et sa transformation en commerce au motif que si une des orientations du SCOT mentionnait qu'à l'échelle de la métropole aucune nouvelle zone commerciale ne pouvait être créée en périphérie, le schéma comportait d'autres objectifs dont celui d'encourager les opérations de restructuration, de mutation d'usage et d'adaptation qualitative des surfaces de vente. Une orientation peut donc prévaloir sur une autre... comment savoir quelle est la bonne ? Là encore, le même rapporteur public (voir supra arrêt Davalex) avait émis des conclusions contraires soulignant que la compatibilité du projet n'aurait pu se justifier que si l'extension avait été modérée. Ces conclusions énonçaient d'ailleurs « qu'il serait dommageable ... que le juge administratif apparaisse comme donnant des coups de barre à droit ou à gauche selon son humeur, tantôt mou, tantôt sévère » !

Autre exemple, n'est pas un incompatible un projet de retail park de plus de 14 000 m<sup>2</sup> comprenant 12 lots supérieurs à 300 m<sup>2</sup> situé dans le parc d'activité du Mont Blanc à proximité de plusieurs autres équipements commerciaux, avec un SCOT dont une orientation prévoit certes de conforter les centralités mais dont une autre vise à limiter l'étalement urbain en favorisant la polarisation des équipements et en évitant des implantations isolées<sup>30</sup>.

La sanction de l'annulation pour incompatibilité est utilisée comme une menace brandie par la loi et par le juge en cas d'excès, mais est rarement mise en œuvre.

---

<sup>28</sup> CE 12 décembre 2012, req. n°353545, Société Abredis ; AJDA 2013, p. 416, note F. Bouyssou ; BJD 2/2013, p. 97, concl. G. Dumortier, obs. J. Tremeau

<sup>29</sup> Req. n°327864, jurisdata n°2013-003354, JCP A 2013, n°12, act. 247, J.M. Talau

<sup>30</sup> CE 16 juillet 2014, req. n°368382, SAS Bricorama France

Sur le plan procédural, il a été admis qu'à l'occasion d'un recours contre un refus de la CNAC -mais non contre une autorisation-, il puisse être soulevé l'exception d'illégalité du SCOT<sup>31</sup>.

### e) Application de la règle de l'urbanisation limitée

En vertu de l'article L 122-2 du code de l'urbanisme, en l'absence de SCOT<sup>32</sup>, dans les communes où s'applique la règle de l'urbanisation limitée, aucune autorisation d'exploitation commerciale ne peut être délivrée, sauf dérogation.

La Commission d'aménagement commercial s'assure de l'obtention de la dérogation<sup>33</sup> (elle ne peut accorder d'autorisation en l'absence de l'obtention préalable de la dérogation<sup>34</sup>) et les caractéristiques du projet ayant donné lieu à celle doivent être identiques à celles décrites dans la demande d'autorisation d'exploitation commerciale<sup>35</sup>.

La demande de dérogation est déposée par le pétitionnaire (promoteur et/ou exploitant) de l'autorisation d'exploitation.

## 1.2. DANS LES PLU

Avant tout, il faut bien insister sur le fait que **le PLU ne peut agir qu'en compatibilité avec le SCOT** et cela vaut aussi en matière d'implantation commerciale, comme le montre la jurisprudence. Ainsi, le PLU ne peut pas créer, même sur une faible partie de l'espace, une zone AU destinée à recevoir un centre commercial, alors que le schéma a délimité un espace vert à protéger<sup>36</sup>.

<sup>31</sup> CE 11 juillet 2012, req. n° 353880, SAS Sodigor ; JCP A 2012, n°43, comm. 2340, J. M. Talau.

<sup>32</sup> On rappellera que les schémas régionaux (SDRIF, Outre-mer, Corse) tiennent ici lieu de SCOT et permettent de lever l'application de cette règle.

<sup>33</sup> CE 19 juin 2013, req. n° 355609, SAC Campas Distribution (avis favorable du syndicat mixte ayant arrêté le périmètre du SCOT)

<sup>34</sup> CE 2 octobre 2013, req. n°359043, Société Les Anciens Etablissements Georges Schiever et fils : JCPA 2013, n°43, act 838, J.M. Talau

<sup>35</sup> CE 24 oct. 2012, req. n°354489, Société Hoss.

<sup>36</sup> CE 10 juin 1998, SA Leroy-Merlin, req. n° 176920).



A noter aussi en préalable que le juge se réfère parfois à la compatibilité de l'autorisation d'exploitation commerciale avec le PLU<sup>37</sup> et tantôt affirme sans ambiguïté que la conformité avec le PLU n'est pas un critère<sup>38</sup> ni celle avec une carte communale dont l'illégalité ne saurait être soulevée lors d'un recours contre une autorisation<sup>39</sup>.

#### a) Rapport de présentation<sup>40</sup>

Il explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement.

Il s'appuie sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, de surfaces agricoles, de développement forestier, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, de **commerce**, d'équipements et de services. »

Le diagnostic consiste en l'état des lieux de l'équipement commercial dans le territoire couvert par le PLU. Il met en relief les « besoins » de la population, notamment eu égard aux prévisions démographiques ou économiques.

Cet exercice est important car le juge a annulé un PLU qui préparait l'implantation de grandes surfaces commerciales pour des insuffisances du rapport de présentation relatives à ces exigences environnementales et urbanistiques : « *Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le rapport de présentation faisant partie du plan local d'urbanisme approuvé par la délibération du 28 juin 2004 et présenté à l'enquête publique du 29 mars au 30 avril 2004, se bornait à mentionner de façon succincte l'ouverture à l'urbanisation de 30 ha situés dans la zone des anciennes*

<sup>37</sup> CE, 17 nov. 2010, n° 332697, *Féd. groupements commerçants Haute-Savoie, préc* ; CE 25 juillet 2013, req. n°362682, *Société Tap à l'Ouest* ( il ne ressort pas des pièces du dossier que le projet s'inscrive dans une zone d'ouverture à l'urbanisation du PLU).

<sup>38</sup> CE 26 juin 2013, req. n°361878, SAS Pralins ; CE 26 juin 2013, req. n°363490, SAS Atac ; CE 16 octobre 2013, req. n°362901, Société CSF France

<sup>39</sup> CE 26 juin 2013, req. n°362713, SAS Bas Limousin Distribution

<sup>40</sup> Article L 123-1-2 du Code de l'urbanisme

*carrières, alors que cette opération, par son ampleur et son caractère très particulier, constituait l'un des éléments déterminants du plan ; que, plus précisément, il ne mentionnait pas le projet d'installation d'une grande surface commerciale dans la carrière du centre, n'indiquait pas les raisons conduisant à la création de plusieurs zones AU sur le site des anciennes carrières et négligeait d'analyser les incidences de l'ouverture à l'urbanisation de ce site ; qu'il ne satisfaisait pas, ainsi, aux prescriptions de l'article R. 123-2 du Code de l'urbanisme ; que, par ailleurs, contrairement aux dispositions rappelées ci-dessus, le même rapport ne justifiait pas la modification de la règle de hauteur des constructions apportée dans le règlement de la zone UG ; que, dans ces conditions, la délibération du 28 juin 2004 est entachée d'illégalité »<sup>41</sup>.*

#### **b) Projet d'aménagement et de développement durable<sup>42</sup>**

Il arrête les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique.

#### **c) Orientations d'aménagement et de programmation (OAP)**

Elles peuvent définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune »<sup>43</sup>.

Les opérations d'aménagement commercial ne sont donc pas expressément mentionnées, mais elles ne sont pas exclues pour autant dès lors que cet instrument peut être utilisé pour « mettre en valeur les entrées de villes, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune ».

---

<sup>41</sup> CAA Versailles 2e ch. 7 juin 2007, req. n° 06VEO2007, cité par G. Monédiaire, PLU et commerce, fiche 3, in Écriture du PLU, [www.gridauh.fr](http://www.gridauh.fr)

<sup>42</sup> Article L 123-1-3

<sup>43</sup> Article L 123-1-4

Toutefois, elles ne sont opposables qu'en termes de compatibilité lors de la délivrance des autorisations d'occupation des sols<sup>44</sup> et ne peuvent pas être utilisées pour créer des servitudes d'inconstructibilité<sup>45</sup>.

**La loi ALUR comporte une avancée majeure : en l'absence de SCOT, les mesures de régulation commerciale, normalement dévolues à ce dernier, sont insérées dans les OAP des PLU intercommunaux.**

**Autre avancée, les OAP peuvent favoriser la mixité fonctionnelle en prévoyant en cas de réalisation d'aménagement, de construction, de réhabilitation, un pourcentage de ces opérations destiné à la réalisation de commerces.**

#### **d) Règlement<sup>46</sup>**

**→ Il peut identifier et délimiter les quartiers, îlots, voies dans lesquels doit être préservée ou développée la diversité commerciale, notamment à travers les commerces de détail et de proximité et définir, le cas échéant, les prescriptions correspondantes.**

En effet, les règles d'urbanisme peuvent être différenciées selon les destinations, ainsi, les normes de gabarit, de volume ou de hauteur, permettent de définir la densité de construction admis. D'où l'importance de ces règles selon que la commune choisit de privilégier telle ou telle activité dans une zone donnée : des gabarits incitatifs ou restrictifs peuvent être déterminants pour l'accueil de petites, moyennes ou grandes surfaces commerciales ; leur augmentation dans les centres-villes encourage la réalisation d'opérations nouvelles intégrées au tissu urbain existant et un chiffre préférentiel pour les commerces pousse à leur maintien et à leur développement. Autres exemples, les règles de ratios de stationnement, d'aspect

---

<sup>44</sup> Article L 123-5

<sup>45</sup> CE 26 mai 2010, M. Manuel Dos Santos c. Commune de Saint-Avé, req. n° 320780 : BJDU 3/2010, p. 193, concl. É. Geffray ; Environnement et développement durable août-sept. 2010, n° 115, note D. Gillig ; RD imm. juill.-août 2010, n° 7/8, note P. Soler-Couteaux ; Constr.-Urb. sept. 2010, n° 113, note G. Godfrin

<sup>46</sup> Article L 123-1 -5

extérieur et de performances environnementales et énergétiques peuvent avoir un impact sur les implantations commerciales.

**Mais ces possibilités concernant le commerce doivent être utilisées avec précaution dans le respect de la liberté d'entreprendre et du droit de propriété.**

20

Certains plans d'urbanisme ont imposé des restrictions en termes de zonage favorisant les petites boutiques en centre-ville. Dans un fameux arrêt du 7 mai 1986<sup>47</sup>, Société Guyenne et Gascogne, le Conseil d'Etat a jugé qu'un tel zonage assorti d'une interdiction des commerces d'une SHON supérieure à 500 m<sup>2</sup> était légal dès lors qu'il était fondé sur des motifs d'urbanisme (flux de circulation dans un centre très étroit...) et qu'il ne portait que sur un sixième du territoire communal, son ampleur limitée écartant tout risque d'atteinte à la liberté du commerce.

Dans un autre arrêt célèbre du 26 novembre 1986, Fol<sup>48</sup>, le Conseil d'Etat avait à statuer sur un plan d'urbanisme qui avait réservé une zone à des activités économiques énumérées (établissements industriels, scientifiques ou techniques, activités commerciales et artisanales) mais à l'exclusion expresse de l'habitat et des commerces de détail. Le juge relève que ces dispositions soumettent à la même interdiction les commerces de détail qu'ils soient des petits commerces ou des grandes surfaces et, surtout, qu'un tel document compte tenu de son objet (l'urbanisme) peut interdire l'exercice de certaines activités dans une zone sans porter atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie.

**Ces jurisprudences de principe posent donc deux conditions en termes de restrictions ou d'interdiction prévues par le PLU : absence de disproportion de la mesure aboutissant à une interdiction générale et absolue et motif d'urbanisme.**

---

<sup>47</sup> AJDA 1986, p. 523, note F. Bouyssou

<sup>48</sup> Rec. p. 266, Dalloz 1987, p. 163, note H. Charles

→ **Quant à la préservation des linéaires commerciaux**, les règlements de PLU ont opté pour l'interdiction du changement de destination du commerce et de l'artisanat vers une autre activité.

On rappellera que le Tribunal administratif de Paris, dans un jugement du 2 août 2007<sup>49</sup>, avait invalidé une disposition du PLU de la Capitale interdisant le changement de destination des locaux commerciaux et artisanaux en bordure de certaines voies délimitées dans les documents graphiques et couvrant près de 250 km d'artères. Toutefois, ce jugement a été censuré par la CAA de Paris le 2 avril 2009<sup>50</sup>. La Cour a considéré que l'article L. 121-1 du Code de l'urbanisme permettait au PLU de fixer des règles selon la destination et la nature des constructions : le règlement d'un PLU pouvait, en fonction des situations locales, interdire ou limiter la réalisation des constructions ayant une certaine destination ou celle de travaux ayant pour objet de modifier la destination d'une construction existante. Les dispositions en cause du PLU de Paris ne s'appliquaient qu'aux changements de destination résultant d'une construction ou de travaux soumis à autorisation et pouvaient prévoir les conditions dans lesquelles une telle autorisation serait accordée ou refusée en fonction de la destination commerciale ou artisanale.

De telles dispositions visant à sauvegarder la diversité commerciale de certains quartiers répondaient à l'objectif de diversité des fonctions urbaines prévu par l'article L. 121-1. L'absence d'atteinte disproportionnée au droit de propriété résultait du fait que les quartiers avaient été délimités géographiquement avec précision par catégories de voies ou par parcelles ou ensembles de parcelles, en se référant aux destinations actuelles des locaux.

Surtout, et c'est une avancée essentielle, le Conseil d'Etat admet dorénavant qu'un **PLU peut interdire les services et bureaux au titre des constructions nouvelles et des changements d'affectation, dans un secteur géographique limité et bien circonscrit**, en l'espèce une seule rue commerçante, pour y favoriser l'implantation de commerces de proximité. Dès lors que cette interdiction n'est ni générale ni

---

<sup>49</sup> req. n° 700962

<sup>50</sup> AJDA 2009, p. 1672, concl ; B. Bachini

absolue et qu'elle est destinée à assurer l'objectif de protection des commerces traditionnels dans le centre-ville, elle ne porte pas une atteinte illégale à la liberté du commerce et de l'industrie ou au droit de propriété<sup>51</sup>.

Cette jurisprudence de principe a trouvé son application dans un jugement du TA de Lyon du 29 mars 2012, Société Valority Gestion<sup>52</sup> dont la motivation est particulièrement significative. Le règlement du PLU de la commune de Tassin-la-Demi-Lune prévoyait que « *le rez-de-chaussée des constructions implantées le long des voies repérées aux documents graphiques comme « linéaires artisanaux et commerciaux » doit être obligatoirement affecté à des activités artisanales ou commerciales, ou cafés, ou restaurants, ou à des équipements publics ou d'intérêt collectif* », *sont interdits les bureaux et services* ». Le lexique du règlement classait les agences immobilières dans cette dernière catégorie. Une telle agence avait donc formé un recours contre cette disposition du PLU. Le TA valide cette interdiction en soulevant les arguments suivants :

- le code de l'urbanisme permet au PLU, pour des **motifs d'urbanisme**, des zones dans lesquelles l'implantation de certaines activités est interdite, c'est ici la reprise d'une jurisprudence constante ;
- l'interdiction des agences immobilières sur une partie d'une rue commerçante identifiée graphiquement n'est ni générale ni absolue et vise à assurer la préservation des activités commerciales au sein de plusieurs artères du centre-bourg et ne peut donc être regardée comme portant une atteinte illégale à la liberté du commerce et de l'industrie, on retrouve ici le souci de proportionnalité ;
- les dispositions de l'article R 123-9 du code de l'urbanisme qui permet au PLU de fixer des règles différenciées selon les destinations ne saurait avoir pour effet de fixer de manière limitative les types d'occupation du sol autorisées dans un secteur déterminé et que la commune pouvait donc définir une destination « bureaux et services » même si celle-ci ne figurait pas expressément dans cet article. Ce motif est plus novateur car la question s'est

---

<sup>51</sup> CE 8 juin 2010, SARL IMMO CONCEPT c/ Commune de Maisons-Laffitte, req n°317469, BJD 1/2011, p. 23, concl. Collin, obs. J. Tremeau

<sup>52</sup> Req. n°1006974

- toujours posée du caractère limitatif de la liste des destinations énoncées par le R 123-9 (habitation, hébergement hôtelier, bureaux, commerce, artisanat, industrie, exploitation agricole ou forestière, entrepôt). Le TA donne une interprétation très souple laissant aux auteurs des PLU une large marge de manœuvre mais encore faudra-t-il qu'elle soit confirmée par le Conseil d'Etat ;
- enfin, la circonstance que l'article L 110-1 du code de commerce classe les agences immobilières dans les « activités commerciales », ne fait pas obstacle à ce que le lexique du règlement du PLU les rattache aux activités de bureaux et services, le TA se fondant ici implicitement sur le principe général de l'indépendance des législations.

*Il ressort de ces jurisprudences que les restrictions d'implantation doivent être fondées sur des motifs d'urbanisme (et non de concurrence), être strictement circonscrites géographiquement et ne pas être générales et absolues : justifiées sur une rue commerçante, elles ne le sont plus sur les trois quarts de la commune.*

**Pour tirer au mieux parti de ces avancées jurisprudentielles, la loi ALUR et la loi ACTPE énoncent qu'un futur décret établit une liste de destinations que les règles des PLU peuvent prendre en compte : cette liste permet de distinguer les locaux destinés aux bureaux, aux commerces, aux activités de services où s'effectue l'accueil d'une clientèle.**

→ **Future loi sur la simplification de la vie des entreprises** : des règles particulières de hauteur et de gabarit pourront, par modification simplifiée du PLU, favoriser le développement de projets de construction ou d'aménagement en entrées de ville ou dans les zones à dominante commerciale, bien desservies en transports publics réguliers, lorsqu'ils répondent à un objectif de mixité fonctionnelle (en particulier du logement) et ce aussi pour combler les friches commerciales.

→ **Les conditions de stationnement annexes aux équipements soumis à autorisation d'exploitation commerciale** (création, extension, ensembles commerciaux, changement de secteurs d'activité) sont précisées par la loi ALUR : l'emprise au sol des aires bâties ou non ne peut excéder un plafond correspondant aux  $\frac{3}{4}$  de la surface de plancher des bâtiments affectés aux commerces. Le PLU

peut augmenter ce plafond pour le fixer à un niveau compris entre les  $\frac{3}{4}$  et la totalité de la surface de plancher affectée au commerce. Sont déduits les espaces paysagers en pleine terre, les surfaces réservées à l'auto-partage et les places de stationnement dédiées à l'alimentation des véhicules électriques ou hybrides rechargeables. La surface des places de stationnement non imperméabilisées compte pour la  $\frac{1}{2}$  de leur surface. Auparavant, une seule limite existe à l'article L.111-6-1 : celle d'une fois et demi la surface de plancher des bâtiments affectés au commerce.

Ces dispositions s'appliquent au bâtiment dont le permis de construire est déposé à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016.

De plus, toute personne qui construit un ensemble commercial ou réalise des travaux sur un parc de stationnement existant dans un ensemble commercial doit doter une partie de ces places des gaines techniques, câblage et dispositifs de sécurité nécessaires à l'alimentation d'une prise de recharge pour véhicules électriques et hybrides ; un décret d'application fixant le nombre de places à équiper et les conditions liées aux catégories et tailles des bâtiments et parcs concernés, type de travaux et rapport entre coût des travaux et valeur des bâtiments.

## **2. REGULATION PAR AVIS CONFORME OU AUTORISATION DES CDAC/CNAC**

Ce dispositif issu de la loi ACTPE entre en vigueur à une date fixée par décret et au plus tard dans les six mois de sa promulgation.

### **2.1. PROJETS SOUMIS A PERMIS DE CONSTRUIRE**

Selon la loi ACTPE, lorsqu'une autorisation d'exploitation commerciale est nécessaire, le permis de construire en tient lieu, sous réserve que la CDAC/CNAC émette un avis favorable dans le cadre de l'instruction dudit permis.



Un avis défavorable empêche la délivrance du permis. Un avis favorable ne fait toutefois pas obstacle à un refus de permis sur un motif autre que ceux liés à l'urbanisme commercial.

Sur le plan du contentieux juridictionnel, l'avis de la CDAC ou de la CNAC ne peut être contesté que lors d'un recours contre le permis.

25

Quant à la contestation de l'avis de la CDAC devant la CNAC, c'est un recours préalable obligatoire à tout recours contentieux contre le permis fondé sur l'illégalité de cet avis. Le maire de la commune d'implantation et le préfet ne sont pas tenus d'exercer ce recours préalable et peuvent donc agir directement contre le permis devant le juge alors qu'ils n'auraient pas saisis la CNAC.

La CNAC peut être saisie dans le délai d'un mois par des requérants certes limitativement énumérés mais de façon à ouvrir encore largement le recours contre l'avis : demandeur, préfet, tout membre de la CDAC, tout professionnel dont l'activité s'exerce dans la zone de chalandise susceptible d'être affecté par le projet ou toute association le représentant (nouvel article L 752-17 du code de commerce). Ces requérants, lorsqu'ils agissent **devant le juge en annulation du permis de construire** tenant lieu d'autorisation, ne peuvent invoquer que des moyens liés à l'autorisation d'exploitation commerciale, à l'exclusion de tous moyens liés à l'autorisation de construire qui sont alors irrecevables. Dans cette même logique, lorsqu'un même recours en annulation est déposé par des requérants visés à l'article L 600-1-2 du code de l'urbanisme à savoir ceux touchés par l'autorisation de construire (personne affectée directement dans ses conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien qu'elle détient ou occupe régulièrement ou pour lequel elle bénéficie d'une promesse de vente, de bail, ou d'un contrat préliminaire de construction de maison individuelle), ils ne peuvent pas soulever des moyens relevant de l'urbanisme commercial (nouvel article L 600-1-4 du code de l'urbanisme). *Cette répartition des moyens est judicieuse car elle évite de multiplier des contentieux par des requérants essayant de « jouer sur les deux tableaux »).*

La CNAC émet un avis substitutif à celui de la CDAC sur le fondement des critères visés à l'article L 752-6 du code de commerce, dans un délai de quatre mois ; à défaut, l'avis de la CDAC est réputé confirmé.

A l'instar du dispositif applicable aux autorisations d'exploitation commerciale, les cours administratives d'appel sont compétentes en premier et dernier ressort pour statuer sur les litiges relatifs aux permis de construire valant autorisation (compétence de la CAA dans le ressort de laquelle la CDAC a son siège).

## 2.2. PROJETS NON SOUMIS A PERMIS DE CONSTRUIRE

Le dispositif d'autorisation des CDAC/CNAC, préalable à la réalisation des projets, est maintenu. La CNAC peut être saisie dans le délai d'un mois par les requérants précités, ce qui est plus « restrictif » que la précédente référence à « toute personne ayant un intérêt à agir ».

La décision de la CNAC, rendue dans les quatre mois, se substitue à celle de la CDAC, à l'expiration de ce délai, cette dernière est réputée confirmée. La saisine de la CNAC est un préalable obligatoire à tout recours contentieux.

L'autorisation est délivrée préalablement à la réalisation du projet.

## 2.3. CRITERES DECISIONNELS

Avant la loi ACTPE, l'examen des projets était réalisé au regard des critères d'évaluation suivants :

- En matière d'aménagement du territoire :
  - L'animation de la vie urbaine, rurale et de montagne ;
  - Les flux de transports ;
  - les effets sur les Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat (OPAH) et les Zones d'Aménagement concerté (ZAC).
- En matière de développement durable :
  - La qualité environnementale du projet ;

- son insertion dans les réseaux de transports collectifs.
- La protection des consommateurs.

**La loi ACTPE affirme l'exigence de compatibilité avec le SCOT ou à défaut avec les OAP commerce du PLU intercommunal, puis complète les critères à prendre en considération au regard des dernières jurisprudences :**

27

- 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 (ces deux éléments s'appliquent aux bâtiments existants objet d'extension pour un commerce ou un ensemble commercial), l'effet sur l'animation de la vie urbaine, rurale et dans les zones de montagne et du littoral, l'effet sur les flux de transports et l'accessibilité en transports collectifs et les modes de déplacement les plus économes en émission de dioxyde de carbone ;
- en matière de développement durable, la qualité environnementale notamment du point de vue de la performance énergétique, du recours le plus large aux énergies renouvelables et à l'emploi de matériaux ou procédés écoresponsables, de la gestion des eaux pluviales, de l'imperméabilisation des sols et de la préservation de l'environnement ; de même sont visés l'insertion paysagère et architecturale notamment par l'utilisation de matériaux caractéristiques des filières de production locales, ainsi que les nuisances de toute nature que le projet est susceptible de générer envers l'environnement proche ;
- en matière de protection du consommateur, l'accessibilité en termes notamment de proximité de l'offre par rapport aux lieux de vie, la contribution 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 notamment par le développement de concepts novateurs et la valorisation des filières de productions 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 ;
- à titre accessoire, la Commission compétente peut prendre en considération la contribution du projet en matière sociale.

## 2.4. COMMISSIONS DEPARTEMENTALES D'AMENAGEMENT COMMERCIAL (CDAC)

- Les membres du collège des élus locaux passent de 5 à 7 avec l'adjonction d'un représentant des maires au niveau départemental et un représentant des intercommunalités au niveau départemental. Sont ajoutés un représentant du conseil régional, le maire de la commune la plus peuplée ou à défaut un membre du conseil général ne serait plus présent qu'à défaut du représentant du SCOT. Les personnalités qualifiées passent à 4 avec 2 en matière de consommation et de protection du consommateur.
- En cas de cumul des mandats, un élu ne peut siéger qu'au titre d'un seul mandat et l'organe délibérant concerné désigne un remplaçant pour chacun des mandats au titre desquels il ne peut pas siéger.
- Les auditions en CDAC/CNAC valent tant pour les autorisations délivrées (absence de permis) que pour les avis.
- Dans les communes de moins de 20 000 habitants, la délibération motivée qui décide de saisir pour avis la CDAC des projets compris entre 300 et 1 000 m<sup>2</sup> de surface de vente objet d'une demande de permis de construire, doit être affichée pendant un mois en mairie, et ce par souci de transparence.
- Le président de l'EPCI compétent en urbanisme et le président du SCOT pourraient saisir l'Autorité de la concurrence en cas de soupçon d'abus de position dominante (auparavant cette saisine visait le maire seulement).

## 2.5. COMMISSION NATIONALE D'AMENAGEMENT COMMERCIAL (CNAC)

- Est porté à 12 le nombre des membres en ajoutant 4 représentants d'élus locaux (1 représentant les communes, 1 les EPCI à fiscalité propre, 1 les départements, 1 les régions). Le ministre chargé de la consommation désigne une personnalité qualifiée. Le président de la CNAC serait élu en son sein

ainsi que deux vice-présidents, et non plus désigné ès-qualité par la loi. Les obligations d'impartialité des membres (déclaration d'intérêt, incompatibilités, sanctions) sont désormais détaillées par la loi.

- Outre l'indication dans la décision du nombre de votes favorables, défavorables et d'abstentions, la motivation serait imposée expressément par la loi, ce qui est logique compte tenu de l'effet substitutif de la décision de la CNAC à celle de la CDAC.
- La notion de « modification substantielle » du projet du fait du pétitionnaire et nécessitant le dépôt d'une nouvelle demande d'autorisation ou de permis de construire serait appréciée au regard des critères légaux ou de la nature des surfaces de vente, toute référence au changement d'enseigne ou à la nature du commerce étant abandonnée. La seule circonstance qu'un permis de construire valant autorisation fasse l'objet d'un permis modificatif ne saurait justifier, à elle seule, une nouvelle saisine pour avis de la CDAC dès lors qu'il n'a pas pour effet d'entraîner une modification substantielle au regard de l'urbanisme commercial.
- Auparavant, en cas de refus d'autorisation par la Commission nationale, une nouvelle demande ne pouvait plus être déposée pendant un an, pour un projet identique sur un même terrain ; seule une modification substantielle permettant de présenter un nouveau dossier. La loi ACTPE supprime le délai d'un an, afin de ne pas pénaliser les projets ayant évolué positivement ; la modification substantielles sera alors appréciée au regard de la décision de refus ou de l'avis défavorable de la CNAC. Une nouvelle demande pourrait être déposée sur le même terrain si elle prend en compte les motivations de la décision ou avis de la CNAC, d'où l'obligation de motivation imposée expressément à cette dernière.
- Comme l'autorisation, le permis valant autorisation est incessible et intransmissible (dérogation au droit commun des permis). Par exception à ce principe d'incessibilité, lorsque l'autorisation est sollicitée par un promoteur, il

peut procéder à une vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) en indiquant dans sa demande que le projet sera cédé avant l'ouverture au public. L'acquéreur en VEFA ne peut se faire substituer et doit lui-même procéder à cette ouverture au public des surfaces autorisées.

- **Faculté de saisine d'office de la CNAC.** La loi ACTPE confère à la CNAC une faculté de se saisir d'office des recours concernant des projets supérieurs à 20 000 m<sup>2</sup> de surface de vente, dans le délai d'un mois suivant l'avis ou la décision de la CDAC.

Techniquement, le fonctionnement pertinent d'un tel système suppose des modalités d'information de la CNAC. La CDAC informe la CNAC dès le dépôt en CDAC des dossiers supérieurs à ce seuil, l'ayant déjà atteint ou devant le dépasser par la réalisation du projet.

La CNAC émet, par substitution à la CDAC, un avis ou rend sa décision dans un délai de 4 mois ; à défaut la décision ou l'avis de la CDAC est réputé confirmé.

*Cette mesure a fait l'objet de critiques : pourquoi engorger la CNAC de projets qui n'ont pas fait l'objet de la part des acteurs économiques de contestations ? Cette disposition n'est-elle pas une déclaration de défiance à l'égard de l'échelon local ? Elle a reçu toutefois l'approbation des parlementaires, les députés ayant même abaissé le seuil à 20 000 m<sup>2</sup> au lieu de 30 000 m<sup>2</sup> (texte gouvernemental).*

- Pour mesurer la portée du contrôle des Commissions d'aménagement commercial, la loi ACTPE impose à la CNAC un rapport annuel incluant l'activité des CDAC. Elle introduit une avancée en matière d'observation : le service de l'Etat chargé de réaliser des études économiques recense l'ensemble des établissements dont l'activité principale relève du commerce de détail avec leur surface de vente. Dans la limite du secret statistique et fiscal, ce service met à disposition des collectivités locales, de leurs

établissements publics ainsi que du réseau des CCI, les données les concernant. Les ODEC sont supprimés, compte tenu de leur faible efficacité.

- S'agissant des sanctions administratives, en cas de création illicite, le préfet peut ordonner la fermeture au public de l'établissement.

## 2.6. CONTROLE DE L'IMPLANTATION DES DRIVES

80 drives en 2009, 700 en 2011, plus de 2300 en 2013, voire 3000 début 2014.

Face à cette prolifération<sup>53</sup>, la loi ALUR les soumet à autorisation d'exploitation commerciale. Ils ne sont plus considérés comme de simples entrepôts qui leur permettaient d'échapper à cette autorisation mais comme des équipements directement liés à une activité commerciale. Ils recouvrent « *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* ». Sont regardés comme de tels points les installations, aménagements ou équipements conçus pour le retrait par la clientèle de marchandises commandées par voie télématique ainsi que les pistes de ravitaillement attenantes. L'autorisation est accordée par piste de ravitaillement et par mètre carré d'emprise au sol des surfaces, bâties ou non, affectées au retrait des marchandises. Elle est incessible et intransmissible, comme toute autorisation d'exploitation.

Sont donc soumis à autorisation tous les drives y compris ceux « accolés » à un magasin existant afin dans ce dernier cas d'éviter les « magasins prétextes ». Toutefois, sont exclus de l'autorisation les drives intégrés à un magasin ouvert à la date de publication de la nouvelle loi et n'emportant pas création d'une surface de plancher de plus de 20 m<sup>2</sup>.

---

<sup>53</sup> Une réponse ministérielle soulignait que l'absence de régulation incite au développement de ce format de distribution, bouleversant le paysage commercial de certains territoires et dont la multiplication parfois désordonnée sur le plan urbanistique peut avoir un impact réel sur l'aménagement du territoire et le tissu économique (Rép. min. Vignal, n°25344, JOAN, 16 juillet 2013, p. 7506).

Pour tenir compte des droits acquis, ne sont pas assujettis à autorisation les drives ayant fait l'objet d'un permis de construire exprès ou tacite ou d'une décision de non-opposition à déclaration avant l'entrée en vigueur de la loi ALUR.

D'autres dispositions existantes dans le Code de commerce en matière d'urbanisme commercial leur sont transposées : saisine par le maire de l'Autorité de la concurrence en cas de soupçon d'un abus de position dominante, mise en demeure préfectorale et fermeture jusqu'à régularisation, astreinte administrative de 150 euros par jour et mètre carré et piste de ravitaillement au titre d'une exploitation sans l'autorisation requise et en violation de celle-ci.

## 2.7. DISPOSITIF ANTI-FRICHE COMMERCIALE

La loi ALUR introduit, à l'article L. 752-1 du Code de commerce, un dispositif anti-friche qui impose au propriétaire du site, bénéficiaire de l'autorisation, le démantèlement des implantations et la remise en état du terrain, en fin d'exploitation et si aucune réouverture au public n'intervient dans un délai de trois ans sur le même emplacement, délai commençant à courir en cas de redressement judiciaire de l'exploitant à compter du jour où le propriétaire a recouvré pleine et entière disposition des locaux.

Un décret en Conseil d'Etat détermine les prescriptions générales régissant ces opérations et les conditions de constatation par le préfet du département de la carence du propriétaire du site.

*Si l'intention est louable, ce dispositif est-il réaliste ? Quid en cas de défaillance du propriétaire du site ? Qui prendra alors en charge la remise en état ? Quid du rôle de l'ancien exploitant ?*

Par ailleurs, la loi ACTPE prévoit pour éviter la dégradation des locaux commerciaux visibles depuis la rue que le règlement de publicité extérieure peut définir des zones où tout occupant de tels locaux ou, à défaut d'occupant, leur propriétaire, doit veiller à ce que leur aspect extérieur ne porte pas atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants.



---

## **PARTIE 2**

### **Sur les autres dispositions concernant le commerce**

---

Outre la réforme de l'urbanisme commercial, la loi ACTPE comporte diverses dispositions touchant l'exercice du commerce.

## 1. EVOLUTION DU FISAC

Le FISAC, institué par l'article 4 de la loi n°89-1008 du 31 décembre 1989<sup>54</sup>, a pour objet de préserver l'activité artisanale ou commerciale de proximité dans des zones rurales ou urbaines fragilisées par les évolutions économiques et sociales. C'est un outil essentiel d'accompagnement des évolutions des secteurs du commerce, de l'artisanat et des services visant, en priorité, à préserver ou à développer un tissu d'entreprises de proximité.

34

Après avoir vu ses conditions d'interventions élargies par la loi de modernisation de l'économie (LME) du 4 août 2008 en faveur des opérations territoriales - il a ainsi permis de financer des actions de fonctionnement (animations commerciales, communication, recrutement d'animateurs de centre-ville) ou d'investissement (halles et marchés, équipements professionnels, stationnement, etc.), ce qui a engendré une très forte augmentation des demandes – le FISAC a été recentré sur des actions bénéficiant directement au commerce de proximité<sup>55</sup>.

Toutefois, le montant des crédits ouverts en lois de finances diminue progressivement. Pour preuve, il s'élève à :

2005 : 71,5 Millions d'euros (loi de finances pour 2005)

2008 : 60 Millions d'euros (loi de finances pour 2008)

2012 : 42 Millions d'euros (loi de finances pour 2012)

2013 : 32,3 Millions d'euros (loi de finances pour 2013)

---

<sup>54</sup> Art 4 de la loi n°89-1008 du 31 décembre 1989 relative au développement des entreprises commerciales et artisanales et à l'amélioration de leur environnement économique, juridique et social : « l'organisme chargé du recouvrement de la taxe prévue au 2° de l'article 3 de la loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés est autorisé à affecter l'excédent du produit de cette taxe à des opérations collectives visant à la sauvegarde de l'activité des commerçants dans des secteurs touchés par les mutations sociales consécutives à l'évolution du commerce ainsi que, dans les zones sensibles, à des opérations favorisant la transmission ou la restructuration d'entreprises commerciales ou artisanales. L'excédent est constaté au 31 décembre de chaque année après versement de l'aide prévue à l'article 106 de la loi de finances pour 1982 (n° 81-1160 du 30 décembre 1981) et constitution de la dotation pour trésorerie [...] ».

<sup>55</sup> Circulaire du 12 avril 2012 complétant et modifiant la circulaire du 22 juin 2009 modifiée relative au Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC)

Dans le même temps, le nombre de dossiers déposés a augmenté : 783 l'ont été en 2008, 1018 en 2009, 1366 en 2010, 1570 en 2011<sup>56</sup>. Pour épurer ce passif, 35 millions supplémentaires ont été abondés en 2013.

C'est dans ce contexte que la loi ACTPE réécrit l'article L750-1-1 du Code de commerce relatif au FISAC pour l'orienter vers des appels à projet.

35

Les opérations éligibles sont destinées à favoriser la création, le maintien, la modernisation et l'adaptation, en particulier pour les travaux de mise aux normes des ERP et la sûreté des entreprises, ou la transmission des entreprises de proximité, pour conforter le commerce sédentaire et non sédentaire, notamment en milieu rural, dans les zones de montagne, les halles et marchés et les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Un décret définira les opérations concernées, les bénéficiaires et les dépenses éligibles ainsi que les modalités de sélection des opérations et la nature, le taux et le montant des aides attribuées.

Les demandes enregistrées avant l'entrée en vigueur de la loi ACTPE restent régies par les textes antérieurs.

## 2. EXERCICE DU COMMERCE SUR LE DOMAINE PUBLIC

### 2.1. Sur les droits de place et de stationnement sur les halles et marchés

L'article L.2224-18-1 du CGCT introduit par la loi ACTPE complète l'article L. 2224-18 du même code:

- Le titulaire d'une autorisation d'occupation au sein d'une halle ou d'un marché peut, en cas de cession de son fonds, présenter au maire une personne comme successeur sous certaines conditions : d'une part, le cédant doit exercer son activité sur cet emplacement depuis moins de trois ans et, d'autre part, le

---

<sup>56</sup> Rapport d'activité FISAC 1992-2011 précité, p.16.

cessionnaire doit être immatriculé au RCS. En cas d'acceptation par le maire, il est subrogé dans les droits et obligations de l'ancien titulaire.

- En cas de décès, d'incapacité ou de retraite du titulaire, ce droit de présentation est transmis aux ayants droit qui peuvent en faire usage dans un délai de six mois. A défaut, le droit de présentation est caduc. En outre, en cas de reprise par le conjoint du titulaire initial, celui-ci en conserve l'ancienneté pour faire valoir son droit de présentation.
- La décision motivée du maire doit être notifiée au titulaire du droit de présentation et à son successeur dans un délai de deux mois.

36

## 2.2. Sur la transmission des AOT du domaine public

La loi ACTPE simplifie l'exercice du commerce sur le domaine public en créant trois articles au sein du CGPPP.

- Tout d'abord, l'article L.2124-32-1 du CGPPP autorise l'exploitation d'un fonds de commerce sur le domaine public sous réserve d'une clientèle propre.
- Ensuite, l'article L.2124-33 rend possible la demande d'autorisation d'occupation temporaire du domaine public artificiel par anticipation, sous réserve de la réception, par l'autorité compétente de la preuve de la réalisation de la cession du fonds.
- Enfin, l'article L.2124-34 rend possible la transmission de cette autorisation d'occupation temporaire du domaine public en cas de décès de l'exploitant à ses héritiers ou ayants droit sous deux conditions : elle doit être demandée par les ayants droit et est accordée pour 3 mois uniquement. En revanche, si les héritiers ne poursuivent pas l'exploitation du fonds, ils peuvent, dans un délai de 6 mois, présenter un successeur qui, s'il est accepté, sera subrogé dans les droits et obligations de l'ancien titulaire.

Ces dispositions ont pour objet d'atténuer le caractère précaire et révocable des autorisations d'occupation du domaine public et ne s'appliquent pas au domaine public naturel.

### 3. SOLDES

37

La loi ACTPE prévoit à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015 :

- La suppression des soldes flottants ;
- L'extension de 5 à 6 semaines de la durée des soldes saisonniers.

### 4. PREEMPTION COMMERCIALE

- D'une part, la commune pourra déléguer ce droit de préemption commerciale à un EPCI s'il en est d'accord, d'autre part, la commune ou l'EPCI pourra procéder à une même délégation au profit d'un établissement public y ayant vocation (notamment, EP foncier, d'aménagement, CCI), à un concessionnaire d'une opération d'aménagement, à une SEM ou au titulaire d'un contrat de revitalisation artisanale et commerciale prévu par cette même loi (voir infra). Cette délégation peut porter sur une ou plusieurs parties du périmètre de sauvegarde ou être dévolue ponctuellement pour une aliénation précise. Conformément au droit commun, les biens préemptés rentrent dans le patrimoine du délégataire.
  
- Est imposée l'obligation de préciser dans la déclaration préalable l'activité de l'acquéreur pressenti ; de même, sont mentionnés le nombre de salariés du cédant et la nature de leur contrat de travail. Le bail est joint et le chiffre d'affaires est précisé si la cession porte sur un fonds ou un bail. *La collectivité pourra ainsi prendre sa décision de préempter en toute connaissance de cause.*

- En cas d'exercice de la préemption sur un fonds, le bail reste soumis au statut des baux commerciaux. Le défaut d'exploitation ne peut être invoqué par le bailleur pour le résilier pendant la période de rétrocession.
- En cas de location-gérance, le délai de rétrocession est prolongé de 2 à 3 ans pour permettre à la collectivité de continuer à bénéficier de ce dispositif tant qu'elle n'a pas trouvé de repreneur.
- Est introduit, à titre expérimental sur cinq ans, un nouveau dispositif conventionnel, souple et rapidement opérationnel. Ce contrat de revitalisation artisanale et commerciale est mis en œuvre par l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics :
  - Objet : d'une part, favoriser la diversité, le développement et la modernisation des activités dans des périmètres caractérisés soit par une disparition progressive des activités commerciales, soit par un développement de la mono-activité au détriment des commerces et des services de proximité, soit par une dégradation de l'offre commerciale ; d'autre part, de contribuer à la sauvegarde et à la protection du commerce de proximité. Les quartiers prioritaires de la politique de la ville figurent parmi les périmètres ciblés.
  - Procédure : l'élaboration du projet de contrat est soumise à concertation publique au titre de l'article L 300-2 du code de l'urbanisme. Sont associées à cette élaboration les CCI territoriales et les CMA, le président de l'EPCI ou du syndicat mixte chargé du SCOT. Le projet de contrat est arrêté par l'organe délibérant des collectivités territoriales signataires.
  - Mentions à faire figurer dans le contrat : son objet, sa durée, ses conditions de prorogation ou de modification ; le périmètre géographique d'intervention de l'opérateur ; les conditions de rachat, de résiliation ou de déchéance par la collectivité signataire avec, éventuellement, les modalités d'indemnisation dudit opérateur ; les conditions financières de réalisation de l'opération.

L'État et les collectivités territoriales, ainsi que leurs établissements publics, peuvent charger l'opérateur d'acquérir les biens nécessaires à la mise en œuvre du contrat, y compris, par voie d'expropriation ou de préemption. Celui-ci peut procéder à la vente, à la location ou à la concession des biens situés dans le périmètre ; il assure les travaux nécessaires, les études et les missions concourant à l'exécution du contrat, selon des objectifs et priorités fixés en termes de diversification, de développement et de réhabilitation de l'offre commerciale, avec un calendrier de réalisation dont le non-respect peut être un motif de résiliation anticipée.

La demande d'expérimentation est transmise pour information au Préfet du département. L'attribution du contrat de revitalisation s'effectue après mise en concurrence organisée selon des modalités renvoyées à un décret en Conseil d'État.

Les ministres chargés du commerce et de l'urbanisme suivent et évaluent ces expérimentations : un rapport est transmis au Premier ministre fin 2019 avec un document intermédiaire fin 2017, ces rapports étant préalablement adressés aux collectivités territoriales ayant pris part au dispositif, en vue de recueillir leurs observations.

*Ce dispositif contractuel pourrait s'avérer plus efficace et mobilisateur que le seul et très complexe droit de préemption commercial, utile toutefois comme outil de mise en œuvre du contrat.*

## 5. SECURITE DES COMMERCES

La loi ACTPE vient intégrer de nouvelles dispositions relatives à la sécurité des commerces dans le Code de la sécurité intérieure. Désormais, les commerçants pourront mettre en œuvre sur la voie publique un système de vidéoprotection afin d'assurer la protection des abords immédiats de leurs bâtiments et installations, sous réserve d'avoir préalablement informé le maire de la commune concernée et obtenu l'autorisation des autorités compétentes. Dans cette hypothèse, le visionnage des images ne pourra être assuré que par des agents de l'autorité publique individuellement désignés et habilités des services de police et de gendarmerie nationale.

## 6. BAUX COMMERCIAUX ET COMMERCE URBAIN

La loi ACTPE apporte des réformes au régime des baux commerciaux. Parmi celles ayant un impact sur le commerce urbain par des mesures de maîtrise des loyers, on retiendra :

40

- Suppression de la référence à l'indice du coût de la construction et remplacement par l'ILC ou l'ILAT ;
- En cas de modification notable des caractéristiques du local considéré, de la destination des lieux, des obligations respectives des parties, des facteurs locaux de commercialité ou pour les contrats fixant une durée du bail entraînant le déplafonnement, la variation du loyer renouvelé ou révisé en découlant ne peut conduire à des augmentations supérieures annuellement à 10% du loyer acquitté au cours de l'année précédente ;
- Droit de priorité d'acquisition pour le locataire en cas de vente du local commercial par le bailleur (contribue au maintien de l'activité commerciale) ;
- Durée des baux précaires portée de 2 à 3 ans (facilite l'installation de jeunes ou de créateur d'entreprises).

-----