

*Encadrer le développement des projets commerciaux*

## Les Commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC)

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

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



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

**Fiche outils - juillet 2023**

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

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

Depuis la loi de modernisation de l'économie (LME) du 4 août 2008 transposant la Directive Services, modifiant le régime issu des lois Royer

(loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973) et Raffarin (loi n° 96-603 du 5 juillet 1996), c'est dans ce cadre que s'inscrit le contrôle opéré par les Commissions Départementales d'Aménagement Commercial (CDAC) sur l'implantation des équipements commerciaux. La LME a substitué aux critères économiques des critères tirés de l'aménagement du territoire, du développement durable et de la protection du consommateur pour l'appréciation portée par les Commissions. Elle en a profité pour rebaptiser le régime de l'équipement commercial instauré par la loi Royer de 1973, en « *aménagement commercial* ». Depuis, de nombreuses lois ont modifié le régime des autorisations et avis d'exploitation commerciale, jusqu'à la loi ELAN du 23 novembre 2018 et ses décrets d'application qui visent à redynamiser et préserver les centres-villes grâce aux Opérations de Revitalisations de Territoire (ORT) tout en réintroduisant une approche plus économique de l'impact des projets, et plus récemment, la loi Climat et Résilience du 22 août 2021 fixant notamment un principe général d'interdiction de création de nouvelles surfaces commerciales qui entraîneraient une artificialisation des sols. Et enfin, la loi 3DS du 21 février 2022 crée un dispositif expérimental dans certains territoires confiant la délivrance des autorisations d'exploitation commerciale à l'autorité compétente en matière d'urbanisme.

## Définition

### Le rôle des Commissions

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

### La Composition et le fonctionnement

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

Depuis 2008, la présence des élus locaux au sein des CDAC a été renforcée par la loi ACTPE du 18 juin 2014 puis par la loi ELAN du 23 novembre 2018. Trois personnalités qualifiées représentant le tissu économique ont été ajoutées. Elles sont désignées par les Chambres Consulaires (CCI, Chambre des Métiers et de l'Artisanat (CMA) et Chambre d'Agriculture) **mais n'ont toutefois pas voix délibérative. Cependant, la présence de ces personnalités, mise à part celle désignée par la chambre d'Agriculture, a été déclarée inconstitutionnelle avec la Directive Services (art. 14 § 6) par la CJUE et le Conseil d'Etat (CE 22 novembre 2021 Conseil National des Centres Commerciaux, req. n° 431724). Les réunions des CDAC doivent désormais se dérouler sans la présence des personnalités qualifiées par la CCI et la CMA.**

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

CDAC issue de la Loi de Modernisation de l'Economie (2008)	Commission départementale d'aménagement commercial depuis la loi ACTPE (2014)	Commission départementale d'aménagement commercial depuis la loi ELAN (2019)
<b>8 membres</b>	<b>11 membres</b>	<b>14 membres (12 en pratique)</b>
<b>Les élus locaux</b>		
<b>5</b>	<b>7</b>	<b>7</b>
Le maire de la commune d'implantation	Le maire de la commune d'implantation ou son représentant	Le maire de la commune d'implantation ou son représentant
Le président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent en matière d'aménagement de l'espace et de développement dont est membre la commune d'implantation ou à défaut, le conseiller général du canton d'implantation	Le président de l'EPCI à fiscalité propre dont est membre la commune d'implantation, ou son représentant	Le président de l'EPCI à fiscalité propre dont est membre la commune d'implantation ou son représentant
Le président du syndicat mixte ou de l'EPCI chargé du SCoT auquel adhère la commune d'implantation ou son représentant ou, à défaut, un adjoint au maire de la commune d'implantation	Le président du syndicat mixte ou de l'EPCI en charge du SCoT dans le périmètre duquel est située la commune d'implantation (ou son représentant, ou, à défaut, le maire de la commune la plus peuplée de l'arrondissement, ou à défaut, un membre du Conseil général	Le président du syndicat mixte ou de l'EPCI mentionné à l'article L 143-16 du code de l'urbanisme chargé du SCoT dans le périmètre duquel est située la commune d'implantation ou son représentant ou, à défaut, le maire de la commune la plus peuplée de l'arrondissement ou, à défaut, un membre du conseil départemental
Le maire de la commune la plus peuplée de l'arrondissement, autre que la commune d'implantation ; dans le cas où la commune d'implantation appartient à une agglomération multi-communale comportant au moins cinq communes, le maire de la commune la plus peuplée est choisi parmi les maires des communes de ladite agglomération		
	Un membre représentant les maires au niveau départemental	Un membre représentant les maires au niveau départemental (mandat de 3 ans renouvelable 1 fois)
	Un membre représentant les intercommunalités au niveau départemental	Un membre représentant les intercommunalités au niveau départemental (mandat de 3 ans renouvelable 1 fois)
Le président du conseil général ou son représentant	Le président du conseil général ou son représentant	Le président du conseil départemental ou son représentant
	Le président du conseil régional ou son représentant	Le président du conseil régional ou son représentant
<b>Les personnalités qualifiées</b>		
<b>3</b>	<b>4</b>	<b>4</b>
3 personnalités qualifiées en matière de consommation, de développement durable et d'aménagement du territoire	2 personnalités qualifiées en matière de consommation et de protection des consommateurs 2 personnalités qualifiées en matière de développement durable et d'aménagement du territoire	2 personnalités qualifiées en matière de consommation et de protection des consommateurs 2 personnalités qualifiées en matière de développement durable et d'aménagement du territoire
<b>Les personnalités qualifiées représentant le tissu économique (sans droit de vote)</b>		
<b>0</b>	<b>0</b>	<b>3 (1 en pratique)</b>
		3 personnalités qualifiées représentant le tissu économique : 1 désignée par la CCI, 1 désignée par la chambre de métiers et de l'artisanat et 1 désignée par la chambre de l'agriculture En pratique, à la suite de la déclaration d'inconventionnalité par le Conseil d'Etat, seule la personnalité désignée par la Chambre d'Agriculture peut siéger et présenter l'avis de cette dernière lorsque le projet consomme des terres agricoles

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

• **5 élus :**

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

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

• **2 personnalités qualifiées représentant le tissu économique mais ne prenant pas part au vote** : 1 désignée par la CCI et 1 désignée par la chambre de métiers et de l'artisanat. **Attention, rappel** : leur présence a été déclarée inconstitutionnelle (CE 22 novembre 2021 *Conseil National des Centres Commerciaux*, req. n° 431724)

La commission est renouvelée par moitié tous les 3 ans.

Lorsque la zone de chalandise du projet dépasse les limites du département, le préfet complète la composition de la CDAC en désignant au moins un élu et une personnalité qualifiée de chaque autre département concerné. Le cas échéant, il invite à y participer, sans voix délibérative, un représentant de chacune des collectivités territoriales frontalières ou de leurs groupements compétents en matière d'aménagement commercial ainsi qu'un représentant de tout groupement européen de coopération territoriale compétent en matière d'aménagement commercial ou d'aménagement du territoire

dans le périmètre duquel est située la commune d'implantation.

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

**Bon à savoir**

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

## Champ d'application

### Les projets soumis au contrôle de la CDAC

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

- La **création d'un magasin de commerce de détail** d'une **surface de vente supérieure à 1 000 m<sup>2</sup>**, résultant soit d'une construction nouvelle, soit de la transformation d'un immeuble existant ;
- L'**extension de la surface de vente d'un magasin de commerce de détail ayant déjà atteint le seuil des 1 000 m<sup>2</sup> ou devant le dépasser** par la réalisation du projet. Est considérée comme

une extension l'utilisation supplémentaire de tout espace couvert ou non, fixe ou mobile et qui n'entre pas dans le champ d'application de la vente au déballage ;

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

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

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

### Qu'est ce que le commerce de détail ?

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

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

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

### Qu'est-ce que la surface de vente ?

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



### Qu'est-ce qu'un ensemble commercial ?

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

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

La notion d'ensemble commercial ne s'applique pas au sein d'une zone d'aménagement concerté (ZAC) créée dans un centre urbain. Cette qualification implique que la ZAC de centre urbain soit située dans une partie urbanisée de la commune, ne soit pas située dans une partie excentrée de la commune et ait vocation à renforcer l'attractivité du ou des centres urbains existants et non pas de créer un nouveau centre urbain (CAA Versailles 29 décembre 2011 Société Multivest France, req. n° 10VE00763). Attention : pour que la qualification d'ensemble commercial ne s'applique pas en ZAC de centre urbain, aucun des magasins le composant ne doit être supérieur au seuil de 1 000 m<sup>2</sup> de surface de vente.

### Et les drives ?

Sont des drives (c'est-à-dire, des points permanents de retrait par la clientèle d'achats au détail commandés par voie télématique, organisé pour l'accès en automobile), les installations, aménagements ou équipements conçus pour le retrait par la clientèle de marchandises commandées par voie télématique ainsi que les pistes de ravitaillements attenantes. Ne sont pas concernés les dispositifs de « click & collect » et les drives piétons.

### Quid des dark stores et des dark kitchens ?

Les dark stores et les dark kitchens ne sont pas soumis au contrôle de la CDAC.

Ils ont bénéficié d'un éclaircissement réglementaire bienvenu, notamment grâce au décret n°2023-195 du 22 mars 2023 modifiant la nomenclature des destinations et sous-destinations des constructions établies aux articles R. 151-27 et R. 151-28 du Code de l'urbanisme et pouvant être réglementées par les plans locaux d'urbanisme. L'arrêté du même jour a modifié les définitions de plusieurs sous-destinations (NOR : TREL2233598A). Le décret est applicable à compter de sa publication (24 mars au J.O).

A l'occasion d'un arrêt du 23 mars 2023 rendu en parallèle de la publication au JO du décret et de l'arrêté, le Conseil d'Etat a jugé que les dark stores sont des "entrepôts" au sens du code de l'urbanisme et du PLU de Paris. L'arrêté confirme cette interprétation et modifie pour cela la définition de la sous-destination des entrepôts. Désormais, elle «*recouvre les constructions destinées à la logistique, au stockage ou à l'entreposage des biens sans surface de vente, les points permanents de livraison ou de livraison et de retrait d'achats au détail commandés par voie télématique, ainsi que les locaux hébergeant les centres de données*».

De leur côté, les darks kitchen bénéficient d'une nouvelle sous-destination «ad-hoc». L'arrêté ajoute la sous-destination «cuisine dédiée à la vente en ligne», qui «recouvre les constructions destinées à la préparation de repas commandés par voie télématique. Ces commandes sont soit livrées au client, soit récupérées sur place». Elle diffère de la sous-destination «restauration», désormais définie comme l'ensemble des constructions «destinées à la restauration sur place ou à emporter avec accueil d'une clientèle».

Les dark stores et les dark kitchens sont à différencier des drives automobiles et piétons et des dispositifs de "click & collect". En effet, le retrait est effectué par des livreurs et pas directement par les clients.

### Quels sont les différents secteurs d'activités ?

Le code de commerce distingue deux secteurs d'activités :

- Le commerce de détail à prédominance alimentaire (ex : hypermarché, supermarché) ;
- Les autres commerces de détail et les activités de prestation de services à caractère artisanal.

## Les projets exclus du contrôle de la CDAC

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

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

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

## Le contrôle facultatif de la CDAC

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

- Sont situés dans les communes de moins de 20 000 habitants,
- Portent sur la création ou l'extension d'un magasin de commerce de détail ou d'un ensemble commercial dont la surface de vente globale, en cas de réalisation du projet, est comprise entre 300 et 1 000 m<sup>2</sup>,
- Sont soumis à permis de construire.

La loi Climat et Résilience du 22 août 2021 a élargi et complété ce dispositif de saisine facultative de la CDAC dans toutes les communes (et non pas uniquement dans le périmètre de celles de moins de 20 000 habitants) pour les projets compris entre 300 et 1 000 m<sup>2</sup> de surface de vente soumis à permis de construire dès lors qu'ils engendrent une **artificialisation des sols**.

Ce dispositif permet de conserver un certain contrôle de la part des élus locaux sur les projets d'implantation commerciale de moyenne surface pouvant avoir un impact sur l'équilibre commercial dans les communes de plus petites tailles. Toutefois, le contrôle opéré par la CDAC et, le cas échéant par la CNAC, est identique à celui des projets entrant de plein droit dans le champ d'application de l'AEC et porte sur des critères non pas économiques, mais d'aménagement du territoire, de développement durable et de protection des consommateurs. L'avis alors émis par la CDAC est un avis conforme qui conditionne la délivrance du permis de construire. L'avis rendu par la CDAC dans le cadre de cette procédure ne peut faire l'objet d'un recours devant la CNAC qu'en cas d'avis défavorable. Un tel recours ne peut être présenté que par le demandeur.

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

## À titre expérimental jusqu'au 22 février 2028, la possible délivrance des AEC par l'autorité compétente en matière d'urbanisme sous conditions

Pendant 6 ans à compter de sa promulgation le 21 février 2022, la loi 3DS met en place une procédure expérimentale (et complexe) permettant à l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire de procéder elle-même à l'examen de la demande d'AEC avec avis conforme de l'EPCI, en lieu et place des CDAC et CNAC.

Cette expérimentation pourra être menée au sein des territoires ayant signé une convention d'opération de revitalisation de territoire (ORT) ainsi qu'au sein des communautés urbaines et des métropoles, de celles d'Aix-Marseille-Provence, de Lyon et du Grand Paris, qui ne sont pas tenues de conclure une convention ORT.

Plusieurs conditions doivent être réunies pour mettre en place cette expérimentation :

- (i) Le territoire de l'EPCI concerné, souhaitant mettre en place l'expérimentation, doit cumulativement être couvert par :
  - un SCOT comportant un DAACL

- un PLUi ou, pour chaque commune membre de l'EPCI, un PLU (les territoires couverts par une carte communale ou le RNU sont donc exclus de l'expérimentation)
- (ii) Ces documents d'urbanisme doivent être modifiés, après consultation de l'autorité organisatrice de la mobilité, pour intégrer les critères énoncés à l'article L. 752-6 I du code de commerce au visa desquels les CDAC et CNAC délivrent les AEC, à savoir les critères :
  - d'aménagement du territoire (intégration urbaine des projets, consommation de l'espace, effet sur l'animation de la vie urbaine, etc.)
  - de développement durable (qualité environnementale, insertion paysagère et architecturale, nuisances susceptibles d'être générées, etc.)
  - de protection des consommateurs (accessibilité, proximité de l'offre, etc.)
- (iii) Ces conditions étant réunies, l'EPCI concerné doit décider, dans les trois ans à compter la promulgation de la loi 3DS, soit jusqu'au 22 février 2025, de la mise en place de cette expérimentation, par une délibération prise après avis simple des communes qui en sont membres.

Une fois que la décision de mettre en place cette expérimentation est prise, le préfet doit recueillir l'avis conforme de la CNAC qui se prononce alors au regard de la stratégie d'aménagement commercial du territoire prévue dans le DAACL et déclinée dans les PLU.

Ce n'est qu'après l'obtention de l'avis favorable de la CNAC que pourra alors intervenir l'arrêté préfectoral venant entériner la mise en place de l'expérimentation.

Dès lors que l'arrêté préfectoral aura été adopté, sur le territoire de l'EPCI participant à cette expérimentation, lorsqu'un projet nécessite une AEC (soumis à permis de construire ou non), celle-ci sera désormais instruite et délivrée par l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme sans que soient saisies la CDAC et, le cas échéant, la CNAC. Le permis de construire ainsi délivré vaudra AEC.

L'AEC correspondant à un projet dispensé de permis de construire instruite et délivrée par l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme ne prend pas la forme d'un permis ou d'une déclaration préalable mais bien d'une autorisation d'exploitation commerciale.

Enfin, si la compétence en matière d'autorisation d'urbanisme n'a pas été déléguée au président de l'EPCI ayant décidé de l'expérimentation, alors l'AEC ne pourra être délivrée que sur son avis conforme.

## Nature du contrôle de la Commission

### Les critères d'appréciation

Auparavant, les Commissions se prononçaient sur les projets qui leur étaient présentés sur la base de critères fondés sur une analyse de l'offre et de la demande, de l'équilibre entre les différentes formes de commerce et des conditions d'exercice de la concurrence. Toutefois, ces critères économiques allaient à l'encontre de l'article 43 du Traité CE prohibant « *les restrictions à la liberté d'établissement des ressortissants d'un Etat membre dans le territoire d'un autre Etat membre* », dès lors qu'ils n'étaient pas motivés par des raisons impérieuses d'intérêt général et proportionnés à l'objectif poursuivi. Une procédure en manquement a donc été intentée à l'encontre de la France, ce qui

a conduit le législateur de 2008 (loi de modernisation de l'économie) à revoir les critères d'appréciation de la Commission. Les nouveaux critères ont été complétés par la loi ACTPE de 2014, puis par la loi ELAN de 2018, et dernièrement par la loi Climat et Résilience de 2021. La CDAC prend désormais en considération :

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

- la localisation du projet et son intégration urbaine,
- la consommation économe de l'espace, notamment en termes de stationnement,
- l'effet sur l'animation de la vie urbaine, rurale et dans les zones de montagne et du littoral,



- l'effet du projet sur les flux de transports ainsi que sur son accessibilité par les transports collectifs et les modes de déplacement les plus économes en émission de dioxyde de carbone,
- la contribution du projet à la préservation ou à la revitalisation du tissu commercial du centre-ville de la commune d'implantation, des communes limitrophes et de l'EPCI à fiscalité propre dont la commune d'implantation est membre,
- les coûts indirects supportés par la collectivité en matière notamment d'infrastructures et de transport.

#### ■ **En matière de développement durable**

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

#### ■ **En matière de protection des consommateurs**

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

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

#### À noter

La loi Climat et Résilience du 22 août 2021 insère l'article L. 171-4 dans le Code de la construction et de l'habitation. Il prévoit l'intégration d'un procédé de production d'énergies renouvelables, d'un système de végétalisation ou d'un autre dispositif conduisant au même résultat, notamment pour les constructions de bâtiments à usage commercial créant plus de 500 mètres carrés d'emprise au sol.

#### ■ **Compatibilité au SCOT**

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

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

## À noter

Le DOO du SCOT comprend un Documents d'Aménagement Artisanal, Commercial et Logistique (DAACL) avec lequel les AEC doivent être compatibles. Ce document a vocation à déterminer, de façon bien plus prescriptive, les conditions d'implantation des équipements commerciaux, en fonction de leur surface, de leur impact sur l'artificialisation des sols et de leur impact sur les équilibres territoriaux, notamment au regard du développement du commerce de proximité, de la fréquence d'achat ou des flux générés par les personnes ou les marchandises. Au-delà des conditions d'implantation, il prévoit le type d'activité et la surface de vente maximale des équipements commerciaux spécifiques aux secteurs qu'il identifie (centralités urbaines et secteurs d'implantation périphérique (SIP)) : Voir fiche outil DAACL

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

### ■ Principe d'interdiction de toute nouvelle surface commerciale engendrant une artificialisation des sols

La loi Climat et Résilience du 22 août 2021 pose un principe d'interdiction de délivrance d'une AEC pour toute implantation ou extension qui engendrerait une artificialisation des sols. L'artificialisation est définie comme l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage.

Cependant, et **par exception, la délivrance d'une AEC est possible si le pétitionnaire démontre, à l'appui de l'analyse d'impact, que son projet :**

- S'insère en **continuité avec les espaces urbanisés** dans un secteur au type d'urbanisation adéquat
- Répond aux besoins du territoire
- Et obéit à **l'un des critères suivants :**

- Localisation dans le **secteur d'intervention d'une opération de revitalisation de territoire (ORT) ou dans un quartier prioritaire** de la politique de la ville (QPV)
- Implantation au sein d'une **opération d'aménagement** dans un espace déjà urbanisé, afin de favoriser notamment la mixité fonctionnelle du secteur concerné
- **Compensation** par la transformation d'un sol artificialisé en sol non artificialisé
- **Insertion dans un secteur d'implantation périphérique (SIP) ou dans une centralité urbaine identifiée dans le DOO du SCOT** ou au sein d'une zone **d'activité commerciale délimitée dans le règlement du PLU intercommunal** (entrés en vigueur avant la publication de la loi Climat et Résilience)

La notion de compensation est précisée par le décret n°2022-1312 du 13 octobre 2022 applicable aux demandes déposées depuis le 15 octobre 2022. Elle est appréciée en termes qualitatifs et quantitatifs et doit être réalisée à proximité immédiate du projet, en priorité dans des zones de renaturation préférentielles.

**Cette « dérogation » n'est possible qu'à l'égard des projets suivants :**

- **Création** d'un magasin de vente ou d'un ensemble commercial d'une **surface de vente < à 10 000 m<sup>2</sup>**
- **Extension** d'un magasin de vente ou d'un ensemble commercial si la surface de vente **totale reste < à 10 000 m<sup>2</sup>**
- **Extension** d'un magasin de vente ou d'un ensemble commercial ayant **déjà atteint** une surface de vente de 10 000 m<sup>2</sup> ou **devant dépasser 10 000 m<sup>2</sup> : une seule extension < 1 000 m<sup>2</sup> de surface de vente possible**

Pour tout projet d'une surface de vente supérieure à 3 000 m<sup>2</sup> et inférieure à 10 000 m<sup>2</sup>, la dérogation n'est accordée qu'après avis conforme du représentant de l'Etat.

De plus, lorsqu'il est saisi d'une demande de permis de construire pour un équipement commercial dont la surface est comprise entre 300 et 1 000 m<sup>2</sup> et qui engendrent une artificialisation des sols, l'exécutif de la collectivité compétente en matière d'urbanisme peut proposer à l'organe délibérant de saisir la CDAC et ce quelle que soit le nombre d'habitants de la commune (cette possibilité n'est donc pas réservée aux communes de moins de 20 000 habitants).

### À noter

La zone de chalandise d'un équipement faisant l'objet d'une demande d'AEC est l'aire géographique au sein de laquelle cet équipement exerce une attraction sur la clientèle. Elle est délimitée en tenant compte notamment de la nature et de la taille de l'équipement envisagé, des temps de déplacement nécessaires pour y accéder, de la présence d'éventuelle barrières géographiques ou psychologiques et de la localisation et du pouvoir d'attraction des équipements commerciaux.

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

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

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

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

Dans le cadre de la loi Climat et Résilience, le décret du 13 octobre 2022 ajoute une présentation des effets du projet en matière d'artificialisation des sols au sein de l'analyse d'impact. Lorsque le projet engendre une artificialisation des sols, l'analyse d'impact doit démontrer :

- que le projet s'insère dans l'urbanisation environnante (notamment par l'amélioration de la mixité fonctionnelle du secteur et sa conformité avec les règles d'urbanisme en vigueur) ;
- l'absence d'alternative à la consommation d'espace naturel, agricole ou forestier ;
- que le projet contribue aux besoins du territoire au regard de l'évolution démographique, du taux de vacance commerciale et de l'offre de m<sup>2</sup> commerciaux déjà existants dans la zone de chalandise ;
- Et de façon alternative :
  - soit la justification de l'insertion du projet dans un secteur d'intervention d'une **ORT** ou dans un **quartier prioritaire** de la politique de la ville
  - soit la justification de l'insertion du projet dans une **opération d'aménagement** au sein d'un espace **déjà urbanisé** (la loi précisant « afin de favoriser notamment la mixité fonctionnelle du secteur concerné »)
  - soit la justification de l'insertion du projet au sein d'un **secteur d'implantation périphérique** ou d'une **centralité urbaine**, identifiés dans le document d'orientation et d'objectifs (DOO) du schéma de cohérence territoriale (**SCOT**), ou au sein d'une zone d'activité commerciale délimitée dans le règlement du plan local d'urbanisme intercommunal (**PLUi**), entrés en vigueur avant le 23 août 2021
  - soit la justification de la **compensation hors site**

Comment justifier de la compensation hors site ?

- En justifiant que les mesures présentées permettent de compenser les atteintes prévues ou prévisibles, directes ou indirectes, occasionnées par la réalisation du projet, en transformant un sol artificialisé en sol non artificialisé
- Afin de restaurer de manière équivalente ou d'améliorer les fonctions écologiques et agronomiques altérées par le projet
- L'équivalence est appréciée en termes qualitatifs et quantitatifs
- Les gains obtenus par la compensation doivent être au moins égaux aux pertes occasionnées par le projet
- Les mesures de compensation doivent être mises en œuvre, « *en plus de ce qui peut être fait à proximité immédiate du projet, en priorité au sein des zones de renaturation préférentielles lorsque de telles zones sont identifiées dans les OAP des PLU ou dans le DOO des SCOT* ».

### Instruction de la demande d'AEC

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

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

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

- La CDAC est consultée pendant l'instruction de la demande de permis de construire et seul un avis favorable permet la délivrance du permis de construire (Un avis défavorable ne peut donner lieu qu'à un refus de permis de construire. En revanche, ce n'est pas parce que la CDAC ou, le cas échéant, la CNAC a émis un avis favorable, que le permis de construire doit obligatoirement être délivré. Le maire n'est pas dans une situation de compétence liée et peut refuser le permis de construire sur un autre motif, notamment lié à la non-conformité du projet aux règles d'urbanisme).
- Le pétitionnaire dépose une demande de permis de construire complétée par un dossier commercial (pièce n° PC43) dont le contenu est défini par le code de commerce. Le dossier doit être établi en deux exemplaires supplémentaires dont un sur support dématérialisé. La demande de permis de construire valant demande d'AEC est déposée au guichet unique de la commune d'implantation du projet. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022, dans les communes de plus de 3 500 habitants, une télé-procédure spécifique est mise en place

permettant de recevoir et d'instruire, sous la forme dématérialisée, les demandes de permis de construire.

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

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

Il n'est pas rare que des projets entrant dans le champ d'application de l'AEC n'impliquent pas pour autant la réalisation de travaux soumis à permis de construire. Il peut en aller ainsi, par exemple, en cas

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

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

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

## ■ Dans les deux cas

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

Dans les 10 jours francs suivant la réception des demandes d'AEC, le secrétariat de la CDAC doit adresser à la CNAC un exemplaire dématérialisé du dossier lorsque le projet se rapporte à un équipement dont la surface de vente est supérieure à 20 000 m<sup>2</sup>.

## La réunion et la prise de décision

### ■ Avant la prise de décision

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

### ■ Au moment de la prise de décision

Pour prendre sa décision ou son avis :

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



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

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

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

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

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

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

#### ■ **Après la prise de décision**

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

- notifié par le préfet au demandeur et, si le projet nécessite un permis de construire, à l'autorité compétente pour délivrer ledit permis,
- publié au recueil des actes administratifs de la préfecture,
- notifié par le préfet à la CNAC s'il s'agit d'un projet dont la surface de vente atteint au moins 20 000 m<sup>2</sup> ;
- en cas d'avis ou de décision favorable, un extrait est publié par le préfet, aux frais du demandeur, dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le département.

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

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

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

### Composition et fonctionnement de la CNAC

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

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

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

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

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

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

### Saisine de la CNAC

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

### ■ Les requérants

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

### ■ Le délai de recours

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

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

### ■ Les modalités

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

### ■ Le retrait du recours

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

## L'instruction et la décision de la CNAC

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

### ■ Avant la prise de décision

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

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

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

### À noter

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

### ■ Au moment de la prise de décision

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

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

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

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

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

#### ■ **Après la prise de décision**

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

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

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

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

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

#### À noter

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

#### ■ **Et après ? Quel recours ?**

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

### À noter

Dans le cadre d'un PC valant AEC : l'avis de la CNAC a le caractère d'un acte préparatoire à la décision prise par l'autorité administrative sur la demande de permis de construire, ce dernier étant la seule décision susceptible de recours contentieux. Il en va ainsi que l'avis de la CNAC soit favorable ou qu'il soit défavorable. Dès lors, en pratique c'est donc bien le PC en tant qu'il porte l'AEC qui doit être contesté devant le juge administratif. Et lorsque le maire de la commune d'implantation entend contester l'avis émis par la CNAC, il doit le faire en sollicitant l'annulation du permis de construire qu'il a lui-même délivré en tant qu'il comporte l'AEC délivrée au nom de l'État (CE 24 janvier 2022 Société *Année distribution et autres*, req. n° 440164 : mentionné dans les tables du recueil Lebon).

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

Un pétitionnaire dont le projet a été **rejeté pour un motif de fond** par la CNAC ne peut pas déposer une nouvelle demande d'autorisation sur un même terrain, **à moins d'avoir pris en compte les motivations de la décision ou de l'avis de la CNAC**. Ainsi, lorsque la nouvelle demande ne constitue pas une modification substantielle à l'égard des critères pris en considération par la Commission, elle peut être **déposée directement auprès de la CNAC** en cas de projet non soumis à permis de construire. Elle sera déposée **devant le maire, guichet unique**, en cas de demande soumise à permis de construire. Dans ce cas, **le maire adressera le dossier commercial à la CNAC** dans un délai de 7 jours francs. Cette clause de revoyure a été instaurée par la loi ELAN du 23 novembre 2018 et son décret d'application du 7 juin 2019. Elle permet de gagner du temps en ne passant pas à nouveau devant la CDAC.

## Procédures spécifiques devant la CNAC

### ■ Auto-saisine de la CNAC

La CNAC peut s'auto-saisir des projets d'importance ayant une incidence interdépartementale ou inter-régionale. Il s'agit des projets d'une **surface de vente de plus de 20 000 m<sup>2</sup>**, alors même qu'aucun recours n'aurait été engagé à leur encontre. Sont également visés, les projets ayant déjà atteint ce seuil ou devant le dépasser après extension (ce que le Conseil d'Etat a confirmé : CE 22 juin 2022 *Ministre de l'économie, des finances et de la relance et autres*, req. n° 441707 : Rec. CE Tables).

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



# La mise en œuvre du projet

## La caducité des droits d'exploitation

### ■ Avant ouverture au public

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

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

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

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

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

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

### ■ Après ouverture au public

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

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

## Le transfert

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

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

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

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

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

#### ■ Les cas d'exonération d'AEC

Hors drive, les projets dont **l'implantation est prévue en secteur d'intervention d'une ORT comprenant un centre-ville identifié par la convention sont exonérés d'AEC**. Toutefois, la convention peut soumettre à AEC les projets dont la surface de vente dépasse un seuil qu'elle fixe et qui ne peut être inférieur à 5 000 m<sup>2</sup> ou, pour les magasins à prédominance alimentaire, à 2 500 m<sup>2</sup>. Depuis la loi Climat et Résilience, le projet ne doit **pas engendrer une artificialisation des sols**.

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

#### ■ Les cas de suspension possible des demandes d'AEC

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

- **sur le territoire d'une ou plusieurs communes signataires de la convention mais hors des secteurs d'intervention** de l'opération comprenant un centre-ville ;
- ou dans des **communes qui n'ont pas signé la convention mais qui sont membres de l'EPCI à fiscalité propre signataire de la convention ou d'un EPCI limitrophe de celui-ci**, lorsque ces projets, compte tenu de leurs caractéristiques et de l'analyse des données existantes sur leurs zone de chalandise, sont de **nature à compromettre gravement les objectifs de l'opération**,

au regard notamment du niveau et de l'évolution des taux de logements vacants, de vacance commerciale et de chômage dans les centres-villes et les territoires concernés par l'opération.

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

## Le contrôle de conformité

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

### À noter

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

## L'obligation de démantèlement

Afin de lutter contre l'apparition de friches commerciales (le taux moyen de la vacance commerciale en centre-ville étant de 7,2 % en 2012, 9,5 % en 2015 et 11,9 % en 2018 selon le PROCOS – Fédération pour la promotion du commerce spécialisé – 3<sup>ème</sup> édition du Palmarès des centres-villes commerçants février 2019), la loi ALUR a institué une obligation de démantèlement et de remise en état des sites d'implantation des équipements commerciaux à l'issue de leur exploitation. Ainsi, si aucune réouverture au public n'intervient sur

le même emplacement pendant un délai de 3 ans, le propriétaire du site d'implantation bénéficiant de l'AEC doit organiser son démantèlement et procéder à la remise en état de ses terrains d'assiette. Les mesures devant être mises en œuvre par le propriétaire doivent comprendre :

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

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

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

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

## Statistiques

Le taux d'autorisation par les CDAC est en légère hausse, même si la crise sanitaire liée à l'épidémie de covid-19 a eu un impact marqué sur l'aménagement commercial en 2020 et le nombre de projets examinés par les CDAC avec une baisse de 38 % des projets examinés par rapport à 2019 et de 57 % concernant la surface de vente examinée. Le dernier rapport d'activité de la CNAC mis en ligne relève qu'en 2022, les CDAC ont autorisé 87 % des projets examinés et 87 % de la surface de vente examinée. Ce taux est proche de ceux des années précédentes. Et en augmentation de 9% par rapport à 2021 Les CDAC semblent avoir tendance à refuser davantage les plus gros projets. Quant à la

CNAC, son taux d'autorisations et d'avis favorables est de 54% en 2022, ce taux rejoignant les niveaux des années antérieures à la crise sanitaire. Il est de 41 % en 2022 en surface de vente et représente 412931m<sup>2</sup> en 2022. La surface moyenne des projets autorisés est d'environ 2 129 m<sup>2</sup> contre 3 056 m<sup>2</sup> en

2019. Les projets de plus de 5 000 m<sup>2</sup> représentent 8 % des avis et décisions de la CNAC . Les tiers sont à l'origine de 89 % des recours en CNAC, catégorie qui a tendance à augmenter au fil des années puisqu'elle ne représentait que 80% en 2017

## Textes de référence

- Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (Art. 49 – ex-art. 43 du Traité CE)
- Directive Service 2006/123/CE du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur : Art. 14 et 15
- Code de Commerce : art. L. 750-1 et suivants, L. 751-1 et suivants, L. 752-1 et suivants, R. 751-1 et suivants, R. 752-1 et suivants
- Code de l'Urbanisme : notamment art. L. 101-1-2, L. 142-1, L. 425-4, L. 600-1-4, L. 600-10 et R. 423-2, R. 423-25, R. 423-13-2151, R. 151-27, R. 151-28
- Code de la Construction et de l'Habitation : art. L. 303-2
- Loi N° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat (loi Royer)
- Loi N° 96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat (loi Raffarin)
- Loi N° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (LME)
- Loi N° 2014-366 du 26 mars 2014 pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové (ALUR)
- Loi N° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises (ACTPE)
- Décret N° 2015-165 du 12 février 2015 d'application de la loi ACTPE
- Loi N°2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économique (loi Macron)
- Loi N° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain
- Instruction du gouvernement du 3 mai 2017 sur la législation en matière d'aménagement commercial
- Loi N° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN)
- Loi N° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat
- Loi N° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (art. 215 et 216)
- Décret n°2022-1312 du 13 octobre 2022 relatif aux modalités d'octroi de l'autorisation d'exploitation commerciale pour les projets qui engendrent une artificialisation des sols
- Loi N° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite « Loi 3DS » (art. 97)
- Décret n°2023-195 du 22 mars 2023 portant diverses mesures relatives aux destinations et sous-destinations des constructions pouvant être réglementées par les plans locaux d'urbanisme ou les documents en tenant lieu
- CE 23 mars 2023, req. n°468360
- Décret du 19 février 2020 portant nomination à la Commission nationale d'aménagement commercial
- Décret N° 2019-331 du 17 avril 2019 relatif à la composition et au fonctionnement des commissions départementales d'aménagement commercial et aux demandes d'autorisation d'exploitation commerciale

- CE 22 novembre 2021 *Conseil National des Centres Commerciaux*, req. n° 431724 et CJUE 15 juillet 2021, BEMH, *Conseil national des centres commerciaux c/ Premier ministre, ministère de l'Economie, des Finances et de la Relance, Ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales*, affaire C-325/20
- Instruction du Gouvernement du 28 janvier 2022 sur le recours à l'expertise des représentants des chambres consulaires en matière d'aménagement commercial (NOR : ECOI2131911C)
- Décret N° 2019-563 du 7 juin 2019 relatif à la procédure devant la Commission nationale d'aménagement commercial et au contrôle du respect des autorisations d'exploitation commerciale
- Décret N° 2019-795 du 26 juillet 2019 relatif à la faculté de suspension de la procédure d'autorisation d'exploitation commerciale
- Arrêté du 19 juin 2019 fixant le contenu du formulaire de demande d'habilitation pour réaliser l'analyse d'impact mentionnée au III de l'article L. 752-6 du code de commerce
- Arrêté du 28 juin 2019 fixant le contenu du formulaire de demande d'habilitation pour établir le certificat de conformité mentionné au premier alinéa de l'article L. 752-23 du code de commerce
- Rapport d'activité 2022 de la CNAC

## Tableaux de synthèse des procédures

### Permis de construire valant AEC

#### ■ Dépôt d'une demande de PCvAEC

#### Délais de complétude

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



## Instruction et délivrance PCvAEC

Point de départ du délai d'instruction du PCvAEC		
Instruction du PC 5 mois	Instruction de l'AEC	
	2 mois	Passé ce délai, l'avis est réputé favorable (L. 752-14 c. com.)
	10 jours à compter de la réunion ou de l'avis tacite	Délai pour : <ul style="list-style-type: none"> <li>notifier la décision au demandeur, à la CNAC (projet dont la surface de vente atteint au moins 20 000 m<sup>2</sup>) et au service instructeur du permis de construire</li> <li>publier la décision au recueil des actes administratifs de la préfecture et dans deux journaux régionaux ou locaux si la décision est favorable</li> </ul> (R. 752-19 c. com.)
	Recours devant la CNAC / Auto-saisine de la CNAC	
	1 mois	Délai pour saisir la CNAC : <ul style="list-style-type: none"> <li>pour le <b>demandeur et la CNAC</b> (en cas de projet soumis à autosaisine) : à compter de la notification de l'avis</li> <li>pour le <b>préfet ou un des membres de la CDAC</b> à compter de la réunion ou de l'avis tacite</li> <li>pour <b>les autres requérants</b> à compter de la mesure de publicité la plus tardive</li> </ul> Le respect du délai de recours est apprécié à la date d'envoi du recours. (L. 752-17 et R. 752-30 c. com.)
	5 jours à compter de la saisine	Délai laissé au requérant pour communiquer son recours au demandeur de l'autorisation s'il est distinct de ce dernier (R. 752-32 c. com.)
7 jours francs à compter de la saisine	Délai laissé à la CNAC pour informer le service instructeur du permis de sa saisine (R. 752-32 c. com.)	
Instruction du PC + 5 mois	Instruction devant la CNAC	
	4 mois	Délai d'instruction En l'absence de décision à l'issue de ce délai, l'avis de la CDAC est réputé confirmé (L. 752-17 c. com.)
	1 mois à compter de la réunion ou de l'avis tacite	Délai pour notifier l'avis au requérant, au demandeur, au préfet, au service instructeur du permis de construire (R. 752-39 c. com.)
10 jours à compter de la notification	Délai pour publier la décision : <ul style="list-style-type: none"> <li>au recueil des actes administratifs de la préfecture</li> <li>dans deux journaux régionaux ou locaux si l'avis est favorable</li> </ul> (R. 752-39 c. com.)	
Délivrance du PCvAEC par le maire		

## AEC autonome

### ■ Dépôt d'une demande d'AEC

#### Délais de complétude

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

## + Pour aller plus loin ●●●

Site outils de l'aménagement rubrique «Revitalisation des centres - Commerce et activités»  
<https://outil2amenagement.cerema.fr/revitalisation-des-centres-commerces-et-activites-r733.html>

- La rubrique dédiée aux opérations de revitalisations de territoire (ORT) :  
<http://outil2amenagement.cerema.fr/l-operation-de-revitalisation-territoriale-ort-r782.html>
- La rubrique dédiée à la zone d'aménagement concerté (ZAC) :  
<http://outil2amenagement.cerema.fr/la-zone-d-amenagement-concerte-zac-r311.html>
- La rubrique dédiée au schéma de cohérence territoriale (SCoT) :  
<http://outil2amenagement.cerema.fr/le-schema-de-coherence-territoriale-scot-r402.html>

Réseau Commerce, Ville et Territoires :  
<https://cohesion-territoires.gouv.fr/reseau-commerce-ville-et-territoire>

## Glossaire ●●●

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

## Contributeurs ●●●

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

**Maquettage**  
www.laurentmathieu.fr

**Photo de couverture**  
David Desaleux

**Date de publication**  
Juillet 2023

© 2023 - Cerema  
La reproduction totale ou partielle du document doit être soumise à l'accord préalable du Cerema.

Commander ou télécharger nos ouvrages sur  
[www.cerema.fr](http://www.cerema.fr)

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