

Loi relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises

Synthèse explicative relative au

Titre III, Chapitre Ier,

« Simplification et modernisation de l'aménagement commercial »

- **Fusion du permis de construire et de l'autorisation d'exploitation commerciale : création du permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale**

1) *Procédure*

Un article L425-4 est créé dans le Code de l'urbanisme.

« Lorsque le projet est soumis à autorisation d'exploitation commerciale au sens de l'article L. 752-1 du code de commerce, le permis de construire tient lieu d'autorisation dès lors que la demande de permis a fait l'objet d'un avis favorable de la commission départementale d'aménagement commercial ou, le cas échéant, de la Commission nationale d'aménagement commercial. »

Le permis de construire et l'autorisation d'exploitation commerciale ne seront désormais plus deux procédures totalement indépendantes. Le texte de loi parle de « **permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale** ». Ainsi, les projets qui étaient jusqu'alors soumis à demande d'autorisation d'exploitation commerciale devront **toujours recueillir l'avis favorable de la CDAC ou CNAC**. Cependant, cet avis **ne vaudra plus par lui-même autorisation**, puisque celle-ci sera subordonnée à l'obtention du permis de construire. La formulation de cet article suggère qu'il s'agit bien d'un avis conforme de la CDAC/CNAC, et que des conclusions négatives de la Commission empêcheraient que le permis de construire puisse valoir autorisation d'exploitation commerciale.

Une **nouvelle demande de permis de construire** valant autorisation d'exploitation commerciale sera nécessaire **dès lors que le projet fait l'objet d'une modification substantielle** au sens de l'article L712-15 du Code de commerce. **On peut noter à cet égard que la loi Pinel supprime l'hypothèse de la modification des enseignes désignées par le pétitionnaire comme cas de modification substantielle.**

En revanche, le fait qu'un permis valant autorisation fasse l'objet d'un **permis modificatif ne saurait entraîner une nouvelle saisine de la CDAC s'il n'y a pas de modification substantielle du projet** au sens de l'article L712-15 du Code de commerce.

Ce nouveau permis **devra être compatible avec le DOO du SCOT** ainsi qu'avec les schémas de secteur. Il devra également être compatible avec les orientations d'aménagement et de programmation d'un éventuel PLU intercommunal.

Si le projet ne nécessite pas de permis de construire, l'autorisation d'exploitation commerciale doit être délivrée préalablement à la réalisation du projet.

Il faut par ailleurs souligner que les **seuils de soumission à demande d'autorisation d'exploitation commerciale demeurent inchangés**. En effet, si le **projet de loi prévoyait** que la surface déclenchant l'application de ce régime se calculerait désormais **en mètres carrés de surface de plancher et non plus en mètres carrés de surface de vente**, cette **disposition a été abandonnée en Commission mixte paritaire**. Elle aurait eu pour effet de soumettre davantage de projets à l'examen de la CDAC, la surface de plancher étant une notion beaucoup plus large que celle de surface de vente. L'abandon de cette disposition n'est, de plus, compensé par aucune réduction de ce seuil en termes de nombre de mètres carrés.

2) Critères de délivrance de l'autorisation d'exploitation commerciale

La loi prévoit la réécriture de l'article L752-6 du Code de commerce, qui précise les critères en fonction desquels la décision d'autorisation d'exploitation commerciale doit ou non être prise. Ces **critères sont désormais beaucoup plus nombreux et détaillés.**

On note ainsi qu'**en matière d'aménagement du territoire**, les sous-critères de localisation du projet et de son intégration urbaine, ainsi que celui de la consommation économe de l'espace, notamment en termes de stationnement, font leur apparition dans la loi.

En matière de développement durable, le sous-critère de qualité environnementale du projet est précisé, puisqu'il est prévu que celle-ci doit s'apprécier « notamment du point de vue de la performance énergétique, 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 ».

Toujours en ce qui concerne le développement durable, le sous-critère de l'insertion dans les réseaux de transports collectifs disparaît au profit du critère, plus large, de « l'insertion paysagère et architecturale du projet, notamment par l'utilisation de matériaux caractéristiques des filières de productions locales ».

Un troisième sous-critère fait apparaître aussi dans cette catégorie. Il s'agit des « nuisances de toute nature que le projet est susceptible de générer au détriment de son environnement proche ».

Un nouveau critère fait également son apparition : celui de la protection des consommateurs. Il se subdivise en **quatre sous-critères** :

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

Il est précisé qu'outre ces trois critères principaux, la **CDAC peut prendre en compte la contribution du projet en matière sociale, mais seulement à titre accessoire.** Ce critère ne peut donc pas supplanter les trois critères principaux que sont l'impact en termes d'aménagement du territoire, de développement durable et de protection des consommateurs.

3) Cession du permis

Contrairement au principe selon lequel les autorisations d'urbanisme sont, sous réserve de l'accord de l'administration, librement cessibles et transmissibles par leur titulaire, le texte de loi dispose que **le permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale est incessible et intransmissible.**

Il prévoit néanmoins une **exception** : lorsque **le demandeur est un promoteur** qui sollicite une autorisation pour un projet qu'il **souhaite vendre en l'état futur d'achèvement**. Il doit alors préciser dans sa demande que le projet sera cédé avant ouverture des surfaces de vente au public.

4) Contentieux

En cas de contestation, les personnes mentionnées à l'article L752-17 du Code de commerce (préfet, maire de la commune d'implantation, président de l'EPCI compétent en matière d'aménagement de l'espace et de développement dont est membre la commune d'implantation, président du syndicat mixte ou de l'établissement public de coopération intercommunale chargé du schéma de cohérence territoriale auquel adhère la commune d'implantation, ou toute personne ayant intérêt à agir) **devront, à peine d'irrecevabilité, saisir la CNAC préalablement à tout recours contentieux contre la décision de délivrance du permis de construire.**

Un article L600-1-4 est créé dans le Code de l'urbanisme. Il précise que **lorsque les personnes ci-dessus évoquées intentent un recours en excès de pouvoir contre le permis de construire** valant autorisation d'exploitation commerciale, **seules les conclusions relatives à l'autorisation d'exploitation commerciale sont recevables.** Les moyens relatifs à la partie autorisation de construire sont eux irrecevables.

A l'inverse, les personnes mentionnées à L600-1-2 du Code de l'urbanisme, à savoir les particuliers ayant un intérêt à agir contre le permis de construire, **ne peuvent, dans le cadre d'un recours en excès de pouvoir contre le permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale, invoquer que les moyens relatifs à la partie autorisation de construire.** Les moyens tirés de l'irrégularité de l'autorisation d'exploitation commerciale sont irrecevables.

La loi prévoit de créer un article L600-10 dans le Code de l'urbanisme, qui prévoit que les litiges relatifs aux permis de construire tenant lieu d'autorisation d'exploitation commerciale sont **tranchés en premier et dernier ressort par les Cours administratives d'appel**. Cela signifie donc que les Tribunaux administratifs n'auront pas à en connaître. Cependant, il **restera possible de se pourvoir en cassation devant le Conseil d'Etat.**

EN RESUME :

- Création d'une autorisation unique appelée permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale
- Abandon du projet de disposition qui visait à prendre en compte la surface de plancher au lieu de la surface de vente
- Critères de délivrance de l'autorisation d'exploitation commerciale plus nombreux et détaillés
- Principe d'interdiction de cession du permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale. Une exception : lorsque le demandeur est un promoteur souhaitant vendre le projet en l'état futur d'achèvement
- Moyens invocables au contentieux variables selon la qualité du requérant
- Litiges tranchés en premier et dernier ressort par les CAA. Pourvoi en cassation demeurant néanmoins possible.

- **Modifications relatives aux CDAC et à la CNAC**

1) *Modification de la composition de la CDAC*

La composition de la CDAC est un peu modifiée. Elle **passse de 5 élus membres à 7**. On peut à cet égard plus particulièrement souligner que désormais le **Président du Conseil régional**, ou son représentant, siégeront au sein de la CDAC. On note également que, désormais, un **représentant des maires au niveau départemental** et un **représentant des intercommunalités au niveau départemental** également seront membres de la CDAC. Le maire de la commune la plus peuplée de l'arrondissement n'est plus que membre par défaut, si le président du syndicat mixte ou de l'EPCI chargé du SCOT ne peuvent l'être.

Un élu ne peut siéger qu'au titre d'un seul mandat. S'il en détient plusieurs, ce n'est plus le préfet qui désigne son remplaçant parmi les maires des communes de la zone de chalandise. **Le remplaçant sera désormais désigné par l'organe délibérant dont le titulaire initial tient son mandat** pour chaque mandat qu'il ne peut ainsi exercer.

De plus, le **nombre de personnalités qualifiées** siégeant en CDAC **passse de 3 à 4 personnes**, et leur rôle respectif est précisé :

- **Deux personnalités** qualifiées en matière de **consommation** et de **protection des consommateurs**
- **Deux personnalités** qualifiées en matière de **développement durable** et d'**aménagement du territoire**.

2) *Modification de la composition de la CNAC*

Le nombre de membres passse de 8 à 12. Le renouvellement de la CNAC se fait toujours tous les trois ans, mais si jusqu'alors il était indiqué qu'il s'effectuait par moitié, il est désormais seulement indiqué que ce renouvellement se fait « partiellement », dans des conditions qui seront fixées par décret en Conseil d'Etat.

Quatre représentants des élus locaux deviennent ainsi membres de la CNAC :

- **Un représentant des communes**
- **Un représentant des EPCI à fiscalité propre**
- **Un représentant des départements**
- **Un représentant des régions.**

Dans le mois suivant l'entrée en vigueur de la loi, la CNAC actuelle doit être intégralement renouvelée. Les membres n'ayant pas effectué un mandat de 6 ans peuvent être reconduits dans leurs fonctions pour une nouvelle durée de 6 ans.

Les membres de la CNAC doivent désormais déposer une déclaration de leur situation patrimoniale, ainsi qu'une déclaration d'intérêts auprès du président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

Les incapacités à siéger des membres du fait d'un potentiel conflit d'intérêt sont précisées. Ainsi, siéger lors d'une délibération de CNAC ne sera pas possible dès lors qu'un membre a eu un intérêt ou a représenté une partie intéressée au cours des trois années précédant la délibération, ou s'il a exercé des fonctions ou détenu un mandat au sein d'une personne morale ayant eu un tel intérêt durant la même période.

Il est également précisé que 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 commerce.

La CNAC pourra de plus suspendre ou mettre fin au mandat d'un de ses membres à la majorité des trois quarts dès lors que celui-ci se trouve dans une situation d'incompatibilité, qu'il est empêché d'exercer ses fonctions, ou qu'il a manqué à ses obligations.

3) Rôle de la CNAC

a) Instance de recours contre les décisions des CDAC

La CNAC **conserve son rôle d'instance de recours contre les décisions des CDAC**, notamment prévu à l'article L752-17 du Code de commerce. Ce recours sera ouvert au demandeur, au préfet de département, à tout membre de la CDAC, ainsi qu'à tout professionnel dont l'activité se situe dans la zone de chalandise du projet, ou toute association les représentant. On note l'abandon de la formule actuellement présente dans la loi, qui prévoit que ce recours est ouvert à toute personne ayant intérêt à agir. Cette nouvelle formulation enterre donc la possibilité pour un particulier, même proche du périmètre du projet, d'effectuer un tel recours. C'est une solution logique puisqu'ils ne pourront de toute manière invoquer que des moyens relatifs à la partie « autorisation de construire » de l'autorisation.

Le délai d'un mois pour saisir la CNAC est, quant à lui, inchangé. La loi prévoit désormais clairement que si aucune décision n'est rendue par la commission dans un délai de quatre mois, cette dernière est réputée valider la décision de CDAC contestée. Ces délais s'appliquent aussi pour les décisions des CDAC rendues pour les projets dans lesquels aucun permis de construire n'est nécessaire.

La saisine de la CNAC reste, à peine d'irrecevabilité, un préalable obligatoire à tout recours contentieux.

b) Auto-saisine de la CNAC

La CNAC devra à l'avenir être informée, dès le dépôt du dossier, de tout projet rentrant dans le champ d'application de l'article L752-1 du Code de commerce, **et dont la surface de vente atteint au moins 20 000m².**

Pour de tels projets, la CNAC peut décider de se saisir dans le **délai d'un mois à compter de l'avis de la CDAC**. Cette possibilité d'auto-saisine de la CNAC **ne lui permet donc pas d'être la première instance d'examen du projet**, mais seulement de s'en saisir alors même qu'aucun recours contre la décision de la CDAC n'aurait été formulé. Là encore, elle a quatre mois pour se prononcer, à défaut de quoi l'avis de la CDAC est réputé validé.

On note que ce **seuil a été abaissé par l'Assemblée Nationale par rapport au projet de loi initial**, qui prévoyait que cette auto-saisine de la CNAC ne serait possible que pour les projets atteignant 30 000m² minimum.

4) Rapport d'activité annuel et création d'une base de données

Tous les ans, la CNAC aura à réaliser un rapport rendu public. Il intégrera les données relatives à l'activité des commissions départementales et de la commission nationale, ainsi que les « informations relatives à la connaissance des territoires en matière commerciale ».

Le **service de l'Etat** chargé de la réalisation des études économiques en matière de commerce élaborera, en outre, une **base de données** recensant l'ensemble des établissements dont l'activité principale exercée relève du commerce de détail. Cette base devra notamment **indiquer la surface de vente dont dispose chaque établissement**. Ce service pourra à cet effet se faire communiquer toute information utile. Pour ce faire, tous les **organismes détenant ces informations sont déliés du secret professionnel à l'égard du service de l'Etat** en charge de la constitution de cette base. Ces informations pourront ensuite être **mises à disposition des collectivités territoriales** et de leurs groupements, **ainsi que des Chambres de commerce et d'industrie**, dans la limite toutefois du respect du secret statistique et du secret fiscal.

EN RESUME :

- Accroissement du nombre d'élus membres au sein des CDAC : meilleure représentation des communes et intercommunalités, et siège accordé au Président du Conseil régional
- Accroissement du nombre de membres au sein de la CNAC : apparition d'un représentant des communes, d'un représentant des EPCI à fiscalité propre, d'un représentant des départements, et d'un représentant des régions
- En plus de son rôle d'instance de recours contre les décisions des CDAC, possibilité nouvelle pour la CNAC de s'autosaisir des projets dont la surface de vente est supérieure à 20 000m²
- Réalisation d'une base de données sur le commerce mise à la disposition des collectivités territoriales par l'Etat, et obligation pour la CNAC de réaliser un rapport public annuel sur l'activité des CDAC, la sienne, et sur la connaissance des territoires en matière commerciale.

- **Respect du régime de demande d'autorisation d'exploitation commerciale et des décisions de CNAC**

L'article L752-21 du Code de commerce prévoit pour le moment qu'en cas de rejet du projet du demandeur pour des raisons de fond par la CNAC, celui-ci ne peut déposer de nouvelle demande pour le même projet et sur le même terrain pendant une période d'un an à compter de la décision de la CNAC. La loi prévoit toutefois de modifier ces dispositions. Ainsi, **le délai d'un an est supprimé**, et le nouvel article L752-21 devrait prévoir que **le demandeur ne peut plus déposer de demande d'autorisation sur le même terrain « à moins d'avoir pris en compte les motivations de la décision ou de l'avis de la commission nationale »**. La suppression de ce délai apparaît plutôt pragmatique et pourra ainsi permettre d'éviter que des projets ne soient excessivement retardés, alors même qu'une mise en conformité par rapport aux observations de la CNAC aurait été possible dans un délai inférieur à un an.

En outre, **dans l'hypothèse où des surfaces commerciales seraient exploitées sans avoir respecté le régime prévu aux articles L752-1 à L752-3, une nouvelle possibilité sera offerte au préfet** au titre de l'article L752-23 du Code de commerce. Il pourra désormais **mettre en demeure l'exploitant de fermer au public les surfaces de ventes exploitées illégalement**. Cette possibilité constitue ainsi une alternative à la mise en demeure de ramener sa surface commerciale à l'autorisation d'exploitation commerciale accordée par la CDAC dans un délai d'un mois. Cette solution permet aussi à l'exploitant de se conformer de lui-même à la mise en demeure du préfet, avant que ce dernier ne recoure à l'arrêté de fermeture au public des surfaces illégalement exploitées, éventuellement sous astreinte, ainsi que le prévoit déjà cet article.

EN RESUME :

- En cas de rejet du projet du demandeur pour des raisons de fond par la CNAC, suppression du délai d'un an pour déposer une nouvelle demande par la même personne sur le même terrain. Nouvelle demande possible si prise en compte des motivations de la décision de la CNAC
- Nouvelle possibilité offerte au préfet en cas d'exploitation irrégulière de surfaces commerciales : la mise en demeure de l'exploitant de fermer au public les surfaces de ventes exploitées illégalement.

- **Modification du contenu du document d'orientation et d'objectifs (DOO) du SCOT**

Un aliéna est ajouté à l'article L122-1-9, au terme duquel les **DOO des SCOT peuvent désormais contenir un document d'aménagement artisanal et commercial**. Ce document n'est pas rendu obligatoire.

S'il est présent dans le DOO, il permet de **fixer les conditions d'implantation des « équipements commerciaux qui, du fait de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire et le développement durable »**. L'absence d'un seuil précis, par exemple, de surface de plancher ou de vente au-delà duquel l'application de ces conditions serait possible laisse aux élus une assez large marge de manœuvre.

Ce document détermine des secteurs. Chaque secteur peut avoir ses propres conditions d'implantation.

D'un point de vue contentieux, l'annulation du document d'aménagement artisanal et commercial n'empêche pas l'annulation du SCOT ni de ses autres documents. Elle serait donc également sans effet sur le DOO.

EN RESUME :

- Création d'un document facultativement inséré dans le DOO du SCOT : le document d'aménagement artisanal et commercial
- Ce document fixe les conditions d'implantation des équipements commerciaux d'une envergure telle qu'ils pourraient avoir un impact sur l'aménagement du territoire et le développement durable.

- **Divers**

1) Destination des constructions

Un décret en Conseil d'Etat viendra fixer « la liste des destinations des constructions que les règles édictées par les plans locaux d'urbanisme peuvent prendre en compte. Cette liste permet notamment de distinguer les locaux destinés à des bureaux, ceux destinés à des commerces et ceux destinés à des activités de services où s'effectue l'accueil d'une clientèle. ».

2) Subventions publiques accordées à une activité commerciale

Un alinéa est ajouté à l'article 10 de la loi du n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. Cet article disposait jusqu'alors qu'une convention doit être conclue par une personne publique lorsqu'elle souhaite accorder à un organisme de droit privé une subvention d'un montant supérieur à 23 000 euros annuels. L'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée doivent y être indiqués.

Le nouvel alinéa issu de la loi Pinel prévoit que, **lorsqu'une telle subvention est versée à une société commerciale, les conditions d'utilisation peuvent valablement comporter une clause relative au versement de dividendes**, ou au versement de rémunérations ou avantages de toute nature

accordés aux mandataires sociaux pendant toute la durée de la convention et jusqu'à trois ans après la fin de la convention. La personne publique pourra obtenir le remboursement de tout ou partie de la subvention versée si la société dépasse le montant maximal de versement aux mandataires sociaux qui avait été fixé dans la convention.

Le montant du remboursement que peut alors demander la personne publique ne peut pas être supérieur au montant total des versements effectués par la société aux mandataires depuis le début de la convention.

EN RESUME :

- Fixation de la liste des destinations des constructions que les règles des PLU peuvent prendre en compte par un décret ultérieur pris en Conseil d'Etat
- En cas de subvention accordée à une société commerciale par une personne publique, possibilité d'intégrer dans les conditions d'utilisation de cette aide une clause relative au versement des dividendes, indiquant notamment leur montant maximum.

Toutes les dispositions précédemment évoquées entreront en vigueur à une date fixée par décret en Conseil d'Etat, et au plus tard dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi. (18 juin 2014).

Adeline DANNELY