



LE CADRE LÉGAL DE L'URBANISME COMMERCIAL

Présentation
des dispositions juridiques.
Mise à jour après promulgation
de la loi ELAN - 2019.

En partenariat avec

Avec le soutien de



SOMMAIRE

- p. 07** La compétence « politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire »
-
- p. 09** L'inscription du commerce dans les documents de planification urbaine
-
- p. 10** L'inscription du commerce dans le SCOT
-
- p. 13** La prise en compte du commerce dans le PLU
-
- p. 16** Les collectivités et l'autorisation d'implantation commerciale
-
- p. 21** Opérations de revitalisation du territoire
-
- p. 24** Démantèlement de l'exploitation commerciale
-
- p. 26** Le droit de préemption commercial
-
- p. 29** Manager de centre-ville/ de commerce
-
- p. 31** Les exceptions au repos dominical
-
- p. 38** La réglementation nationale et locale de l'affichage extérieure
-



AVANT-PROPOS



Après la promulgation de la loi dite ELAN du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, et comportant diverses dispositions relatives au commerce, l'Assemblée des communautés de France (AdCF) actualise la présentation synthétique du droit applicable en matière d'urbanisme commercial qu'elle avait rédigé en 2016 à destination des communautés et métropoles.

Pour cette actualisation, l'AdCF s'est à nouveau associée au cabinet AdDen, société d'avocats dédiée au droit public et au droit de l'environnement et particulièrement investie dans le domaine de l'aménagement commercial et de son implantation territoriale. Ce travail est réalisé avec le soutien de la Banque des territoires (Caisse des dépôts).

La problématique commerciale est sortie ces dernières années de l'angle mort des politiques publiques dans lequel elle est restée longtemps confinée. Le programme « Action Cœur de ville » initié et porté par le ministère de la Cohésion des territoires illustre cette mobilisation dans le cadre national. À l'échelle locale, se multiplient dans les territoires les marques d'une prise de conscience politique et d'une volonté d'agir pour mieux organiser l'activité commerciale. Le présent rappel du cadre légal vise à permettre aux communautés de bien identifier les outils et leviers juridiques en leur possession en l'état actuel du droit (sur les sujets de « la politique locale du commerce » et de la gouvernance du commerce, de la planification, du droit de préemption, de la publicité, de l'affichage, du repos dominical...). Cette connaissance ne peut que faciliter l'affirmation d'une nécessaire responsabilité intercommunale en matière de commerce tant le sujet franchit les limites municipales et ce dans une articulation efficace entre les initiatives communales et intercommunales.

La compétence « politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire »

Les communautés de communes et d'agglomération avaient jusqu'au 31 décembre 2018 pour délibérer, à la majorité des deux tiers¹, sur la politique locale du commerce et les actions de soutien aux activités commerciales qui relèvent de l'intérêt communautaire. À défaut de définition à l'issue de cette période, l'EPCI à fiscalité propre doit exercer l'intégralité de la compétence transférée. Cependant même à l'expiration de ce délai, la communauté peut délibérer à tous moments pour définir l'intérêt communautaire.

S'agissant de la portée de l'intérêt communautaire à définir, on notera qu'un doute avait pu émerger sur le point de savoir si celui-ci devait porter uniquement sur le volet « soutien aux activités commerciales », « politique locale du commerce », ou bien sur les deux volets.

En ce sens, une réponse ministérielle a précisé sans ambiguïté que l'intérêt communautaire devait être défini sur les deux volets de la compétence².

La loi NOTRe³ attribue cette compétence nouvelle « politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire » aux communautés de communes et d'agglomération. Elle ne mentionne pas les métropoles ni les communautés urbaines. Une réponse ministérielle⁴ répare cet oubli et précise qu'« *il convient ainsi de déduire de ces différentes dispositions que pour les métropoles et les communautés urbaines, à défaut d'être mentionnés expressément et d'être soumis à la définition d'un intérêt métropolitain ou communautaire, la politique locale du commerce et le soutien aux activités commerciales doivent être considérés comme faisant partie des actions dépendant du développement économique, et dont l'attribution relève légalement de la métropole et de la communauté urbaine et non de leurs communes membres* ».

Bien que soumise à la définition de l'intérêt communautaire, la « politique locale du commerce » est une compétence obligatoire. Elle fait son apparition au sein du bloc développement économique et vise à renforcer l'approche intercommunale des problématiques commerciales.

Par cette disposition adoptée dans un large consensus, le législateur responsabilise les collectivités face aux effets déstructurants d'une implantation commerciale mal maîtrisée dans les territoires; il souligne le besoin d'une approche à l'échelle du bassin de vie et invite les collectivités à appréhender le commerce dans sa globalité.

¹ Voir art. [L. 5214-16](#), [L. 5216-5](#), [L. 5215-20](#) et [L. 5217-2](#) du CGCT.

² Question écrite n° [03725](#) de M. François Bonhomme (Tarn-et-Garonne - Les Républicains - A) publiée dans le JO Sénat du 15/03/2018 - page 1144.

³ Loi n° [2015-991](#) du 7 août 2015.

⁴ Question écrite n° [03726](#) de M. François Bonhomme. Notons toutefois qu'il ne s'agit que de doctrine administrative sans force normative et qu'il conviendra d'attendre la confirmation du juge administratif ou la correction du texte par le législateur pour conforter cette interprétation.

La loi n'apporte pas de précision particulière quant aux contours de cette nouvelle responsabilité en matière de politique locale du commerce⁵. C'est donc en dehors de fondements juridiques précis qu'elle peut être appréciée comme ayant trait à l'observation des dynamiques commerciales (évolution des surfaces autorisées ou construites, mesure de la vacance ou des friches, suivi des évolutions de la logistique urbaine, mesure de l'emploi créé et de l'emploi détruit, observation des loyers...), à l'élaboration de chartes ou schémas de développement commercial⁶, à la tenue de débats au sein des instances communautaires sur les projets d'implantation commerciale, à l'élaboration d'une stratégie d'intervention communautaire en matière de restructuration ou modernisation des zones commerciales, à l'organisation régulière de conférences sur la problématique commerciale du territoire, à l'appui aux réseaux locaux de commerçants et distributeurs...

La loi n'apporte pas non plus de précision quant aux actions de soutien aux activités commerciales. À la lecture des délibérations prises par les communautés, on observe un large panel d'initiatives possibles : appui aux réseaux locaux de commerçants; animation (ou soutien à) des centres-villes (manager, festivités...); aide aux commerçants dans leur modernisation (digitalisation...); aide à l'immobilier d'entreprise commerciale (L.1511-3 CGCT); conduite des opérations d'interventions pour la revitalisation (gestion du FISAC⁷, mise en œuvre des Opérations de Revitalisation des Territoires, délégation ou non à la communauté du droit de préemption commerce, relation à l'établissement public foncier, portage foncier, création de SPL pour l'acquisition de cellules et leur mise en location...); organisation des marchés; actions de marketing territorial et de prospection à des fins de développement de l'offre commerciale...

⁵ Question écrite n° 19597 du sénateur Vincent Capo-Canellas (Seine-Saint-Denis - UDI-UC) publiée dans le JO Sénat du 14/01/2016 - page 114.

⁶ Qui ne peuvent avoir de valeur contraignante, n'étant pas instituées par le législateur.

⁷ À souligner que le FISAC est placé en « gestion extinctive ». Voir réponse à la question de M. Bruno Duvergé. Réponse publiée au JO le 12/03/2019 - page 2385.

L'inscription du commerce dans les documents de planification urbaine

Le SCOT et le PLU doivent respecter⁸ les objectifs de développement durable énoncés à l'article [L. 101-2](#) du code de l'urbanisme⁹. Les enjeux du commerce et de l'urbanisme commercial sont particulièrement marqués par les objectifs :

- d'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales, le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux, la lutte contre l'étalement urbain, une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels, la sauvegarde des ensembles urbains et la protection, la conservation et la restauration du patrimoine culturel et les besoins en matière de mobilité;
- de **qualité urbaine, architecturale et paysagère des entrées de ville**;
- de diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements motorisés et de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile.

Deux documents de planification, le SCOT **(1)** et le PLU **(2)**, permettent aux collectivités d'exercer une influence déterminante sur les implantations commerciales ayant lieu sur leur territoire. Toutefois, les règles contenues dans ces documents doivent impérativement être édictées en fonction de considérations urbanistiques et environnementales, toute règle adoptée pour des motifs d'ordre purement économique conduisant à restreindre la liberté d'établissement et à fausser la concurrence en méconnaissance du droit de l'Union européenne.

⁸ Articles [L. 141-1](#) (SCOT) et [L. 151-1](#) (PLU) du code de l'urbanisme.

⁹ Ancien article [L. 121-1](#) du code de l'urbanisme.

L'inscription du commerce dans le SCOT

Le schéma de cohérence territoriale (SCOT) est le document d'urbanisme de référence en matière de planification d'aménagement commercial et artisanal. Le document d'orientations et d'objectifs (DOO) du SCOT est opposable aux autorisations d'exploitation commerciale (AEC) et aux permis de construire valant AEC. Le DOO comprend un document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) déterminant les conditions d'implantation des équipements commerciaux qui, en raison de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire, le commerce de centre-ville et le développement durable¹⁰. Le DOO doit en tout état de cause définir à l'échelle du territoire intercommunal les localisations préférentielles des commerces.

LE SCOT, GÉNÉRALITÉS ET PRINCIPAUX OBJECTIFS

- Le rapport de présentation comporte un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques, notamment au regard du vieillissement de la population, et des besoins en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement (biodiversité), d'agriculture, de préservation du potentiel agronomique, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services¹¹;
- Ce rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) et le document d'orientations et d'objectifs (DOO);
- Le PADD fixe les objectifs de diverses politiques publiques notamment en matière d'urbanisme, d'implantations commerciales, d'équipements structurants, de développement économique, de lutte contre l'étalement urbain¹²;
- Le DOO détermine les conditions d'un développement urbain maîtrisé et les principes de restructuration des espaces urbanisés, de revitalisation des centres urbains et ruraux, de mise en valeur des entrées de ville, de valorisation des paysages et de prévention des risques¹³;
- Doivent notamment être compatibles avec le DOO du SCOT, les permis de construire tenant lieu d'AEC prévus à l'article L. 425-4 du code de l'urbanisme et les autorisations d'exploitation commerciale (AEC) prévues à l'article L. 752-1 du code de commerce, ainsi que les autorisations d'exploitation cinématographique prévues à l'article L. 212-7 du code du cinéma et de l'image animée¹⁴;
- Il est procédé tous les 6 ans à l'analyse des résultats de l'application du SCOT, notamment en matière d'environnement, de transports et de déplacements, de maîtrise de la consommation de l'espace, d'implantations commerciales¹⁵;
- Le SCOT a vocation à être généralisé depuis 2017 compte tenu du durcissement de la règle de l'urbanisation limitée¹⁶. En effet, à compter du 1^{er} janvier 2017, la délivrance d'autorisation d'exploitation commerciale ou cinématographique à l'intérieur d'une zone ou d'un secteur rendu constructible après le 4 juillet 2003 est interdite dans les communes non couvertes par un SCOT¹⁷.

¹⁰ Article [169](#) de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi ELAN, modifiant l'article [L. 141-17](#) du code de l'urbanisme.

¹¹ Article [L. 141-3](#) du code de l'urbanisme. La référence explicite à la notion de « commerces » présente dans les versions antérieures du texte est supprimée.

¹² Article [L. 141-4](#) du code de l'urbanisme.

¹³ Article [L. 141-5](#) du code de l'urbanisme.

¹⁴ Article [L. 142-1](#) du code de l'urbanisme. Sur le rapport de compatibilité : CE 12 décembre 2012 Société Davalex, req. n° 353496 : mentionné aux Tables du Rec. CE.

¹⁵ Article [L. 143-28](#) du code de l'urbanisme.

¹⁶ Article [L. 142-4](#) du code de l'urbanisme.

¹⁷ Jusqu'au 31 décembre 2016, la règle d'urbanisation limitée ne s'appliquait que dans les communes situées à moins de quinze kilomètres du rivage de la mer ou à moins de quinze kilomètres de la limite extérieure d'une unité urbaine de plus de 15 000 habitants (au sens du recensement général de la population) en application de l'article [14](#) de l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre I^{er} du code de l'urbanisme. Les schémas d'aménagement régionaux des régions d'outre-mer, le schéma directeur de la région d'Île-de-France, le plan d'aménagement et de développement durable de Corse et, jusqu'à l'approbation de celui-ci, le schéma d'aménagement de la Corse maintenu ont valeur de SCOT.

LE DOCUMENT D'ORIENTATIONS ET D'OBJECTIFS, VOLET RÈGLEMENTAIRE DU SCOT

- Le DOO détermine¹⁸ les **orientations générales de l'organisation de l'espace**¹⁹, les conditions d'un **développement urbain maîtrisé**²⁰ et d'un **développement équilibré dans l'espace rural**²¹;
- Il arrête des **objectifs chiffrés en matière de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain** par secteurs géographiques²²;
- Le DOO peut, dans des secteurs qu'il délimite, déterminer la valeur au-dessous de laquelle ne peut être fixée la densité maximale de construction résultant de l'application de l'ensemble des règles définies par le PLU. Ces secteurs sont délimités en prenant en compte leur desserte par les transports collectifs, l'existence d'équipements collectifs et des protections environnementales ou agricoles²³;
- Le DOO précise les orientations relatives à l'**équipement commercial et artisanal. Il définit les localisations préférentielles des commerces** en prenant en compte les objectifs de revitalisation des centres-villes, de maintien d'une offre commerciale diversifiée de proximité²⁴, 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'architecture²⁵;
- Le DOO comprend un **document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC)**²⁶;
- Le DOO définit les grandes **orientations de la politique des transports et de déplacements**²⁷. Il peut déterminer des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à leur desserte par les transports collectifs²⁸;
- Il peut préciser, en fonction de la desserte en transports publics réguliers et, le cas échéant, en tenant compte de la destination des bâtiments, **les obligations minimales ou maximales de réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés** que les PLU doivent imposer²⁹;
- Le DOO peut définir des secteurs situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés dans lesquels les PLU doivent imposer une densité minimale de construction à condition d'y apporter une justification particulière³⁰;
- En l'absence de SCOT, les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) des PLU intercommunaux comportent les orientations relatives à l'équipement commercial et artisanal et déterminent 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 durable³¹.

¹⁸ Article L 141-5 du code de l'urbanisme.

¹⁹ Ainsi que les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser, espaces ruraux, naturels, agricoles et forestiers.

²⁰ Ainsi que les principes de restructuration des espaces urbanisés, de revitalisation des centres urbains et ruraux, de mise en valeur des entrées de ville, de valorisation des paysages et de prévention des risques.

²¹ Entre l'habitat, l'activité économique et artisanale, et la préservation des sites naturels, agricoles et forestiers.

²² Article L 141-6 du code de l'urbanisme.

²³ Article L 141-7 du code de l'urbanisme.

²⁴ 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.

²⁵ Article L 141-16 du code de l'urbanisme.

²⁶ Article L 141-17 du code de l'urbanisme.

²⁷ Article L 141-13 du code de l'urbanisme.

²⁸ Article L 141-14 du code de l'urbanisme.

²⁹ Article L 141-15 du code de l'urbanisme. En ce qui concerne la réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules non motorisés, il ne peut fixer que les obligations minimales que les PLU doivent imposer.

³⁰ Article L 141-8 du code de l'urbanisme.

³¹ Article L 151-6 alinéa 2 du code de l'urbanisme.

LE DAAC, VOLET COMMERCE DÉSORMAIS OBLIGATOIRE DU DOO DU SCOT

- L'élaboration d'un DAAC a été rendue obligatoire par l'article 169 de la loi ELAN³². Dans un souci de simplification, il aurait été plus pertinent que le volet commerce soit traité dans un seul document prescriptif du SCOT et non réparti entre le DOO lui-même et le DAAC;
- Le DAAC détermine 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, le commerce de centre-ville et le développement durable³³;
- Ces conditions sont liées à la **consommation économe de l'espace** (notamment en entrée de ville, par la compacité des formes bâties), **l'utilisation prioritaire des surfaces commerciales vacantes et l'optimisation des surfaces dédiées au stationnement**. Les conditions portent également sur la **desserte par les transports collectifs** et leur **accessibilité aux piétons et aux cyclistes** ainsi que sur la **qualité environnementale, architecturale et paysagère** (notamment au regard de la performance énergétique et de la gestion des eaux) des équipements commerciaux³⁴;
- Le DAAC localise les secteurs d'implantation périphérique ainsi que les centralités urbaines³⁵ dans lesquels se posent des enjeux spécifiques (revitalisation des centres-villes, maintien d'une offre commerciale diversifiée de proximité, cohérence de localisation des équipements et maîtrise des flux, consommation économe de l'espace et préservation des paysages...). Il prévoit les conditions d'implantation, le type d'activité et la surface de vente maximale des équipements commerciaux spécifiques à ces secteurs;
- Il peut également³⁶ :

1° Définir les conditions permettant le développement ou le maintien du commerce de proximité dans les centralités urbaines et au plus près de l'habitat et de l'emploi, en limitant son développement dans les zones périphériques;

2° Prévoir les conditions permettant le développement ou le maintien de la logistique commerciale de proximité dans les centralités urbaines afin de limiter les flux de marchandises des zones périphériques vers les centralités urbaines;

3° Déterminer les conditions d'implantation des constructions commerciales et de constructions logistiques commerciales en fonction de leur surface, de leur impact sur les équilibres territoriaux, de la fréquence d'achat ou des flux générés par les personnes ou les marchandises;

4° Conditionner l'implantation d'une construction à vocation artisanale ou commerciale en fonction de l'existence d'une desserte par les transports collectifs, de son accessibilité aux piétons et aux cyclistes;

5° Conditionner l'implantation d'une construction logistique commerciale à la capacité des voiries existantes ou en projet à gérer les flux de marchandises.

Nota sur le droit de l'Union européenne : les conditions d'implantation de ces équipements commerciaux ne devront pas être définies en considération de motifs purement économiques sous peine de porter atteinte à la liberté d'établissement garantie par le droit de l'Union européenne³⁷. La récente jurisprudence *Visser* a donné l'occasion à la CJUE de juger que la préservation de la vitalité des centres-villes et la lutte contre la vacance des locaux commerciaux peuvent constituer un objectif d'intérêt général susceptible de justifier une restriction à la liberté d'établissement pour des motifs d'aménagement du territoire. Mais il faut pouvoir justifier de l'intérêt de l'aménagement du territoire d'une part et de l'absence de caractère général et inconditionnel de la mesure qui doit être nécessaire, non discriminatoire et proportionnelle d'autre part³⁸.

- D'un point de vue contentieux, l'annulation du DAAC est sans incidence sur les autres documents du SCOT³⁹.

³² Article L 141-17 du code de l'urbanisme.

³³ Article L 141-17 du code de l'urbanisme.

³⁴ Article L 141-17 du code de l'urbanisme.

³⁵ Ils peuvent inclure tout secteur, notamment centre-ville ou centre de quartier, caractérisé par un bâti dense présentant une diversité des fonctions urbaines.

³⁶ Article L 141-17 du code de l'urbanisme. Ces dispositions s'appliquent aux SCOT qui font l'objet, postérieurement à la publication de la loi ELAN, d'une délibération prescrivant leur révision.

³⁷ Article 14 de la directive du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur - CJUE 24 mars 2011 *Commission c. Espagne*, aff. C-400/08.

³⁸ CJUE 30 janvier 2018 *Visser Vastgoed Beleggingen BV c/ Raad van de gemeente Appingedam*, aff. C 311/16.

³⁹ Article L 141-17 dernier alinéa du code de l'urbanisme.

La prise en compte du commerce dans le PLU

Depuis 2015⁴⁰, des outils sont mis à disposition des collectivités pour mieux maîtriser les implantations commerciales. En effet, les OAP peuvent prévoir un pourcentage de commerces dans les opérations d'aménagement, de construction ou de réhabilitation. En outre, le règlement peut imposer une mixité des destinations ou sous-destinations au sein d'une même construction, ou encore définir des règles différenciées entre le rez-de-chaussée et les étages supérieurs des constructions.

LE PLU, GÉNÉRALITÉS ET PRINCIPAUX OBJECTIFS

- Le rapport de présentation s'appuie sur un diagnostic au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins notamment en matière de développement économique, de commerce, d'équipements et de services⁴¹ ;
- Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) définit les orientations générales notamment en matière d'équipement commercial, de développement économique et de loisirs⁴² ;
- Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) comprennent, en cohérence avec le PADD, des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements⁴³.
- Le règlement fixe, en cohérence avec le PADD, les règles générales, les servitudes d'utilisation des sols et le zonage graphique permettant d'atteindre les objectifs de développement durable définis par la loi⁴⁴ ;

LES OAP ET LE COMMERCE

- Les travaux ou opérations exécutés par toute personne publique ou privée doivent être compatibles avec les OAP⁴⁵ ;
- Depuis le 1^{er} janvier 2016, les OAP peuvent également favoriser la mixité fonctionnelle en prévoyant qu'un pourcentage des opérations d'aménagement, de construction ou de réhabilitation est destiné à la réalisation de commerces⁴⁶ ;
- En l'absence de SCOT, les OAP d'un PLUi comportent les orientations relatives à l'équipement commercial et artisanal du DOO du SCOT et déterminent 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 prévues dans un DAAC (voir *supra*).

⁴⁰ Décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre I^{er} du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme.

⁴¹ Article L. 151-4 du code de l'urbanisme.

⁴² Article L. 151-5 du code de l'urbanisme.

⁴³ Article L. 151-6 du code de l'urbanisme.

⁴⁴ Article L. 151-8 du code de l'urbanisme.

⁴⁵ Article L. 152-1 du code de l'urbanisme.

⁴⁶ Article L. 151-7 du code de l'urbanisme.

LE RÈGLEMENT ET LE COMMERCE

→ Les travaux ou opérations exécutés par toute personne publique ou privée doivent être conformes au règlement du PLU et à ses documents graphiques.

→ Dans les zones urbaines, le règlement peut :

- préciser l'affectation des sols selon les usages principaux qui peuvent en être faits ou la nature des activités qui peuvent y être exercées, cela peut être l'activité commerciale dans son ensemble ou une activité commerciale plus spécifique si cela est justifié par des considérations d'aménagement du territoire⁴⁷ ; il peut ainsi dans une zone interdire ou soumettre à des conditions particulières les commerces ou ses sous-destinations que sont l'artisanat, le commerce de détail, la restauration, le commerce de gros, les activités de services où s'effectue l'accueil d'une clientèle, l'hébergement hôtelier, le cinéma, ou encore certains types d'activités qu'il définit⁴⁸ ;
- définir, en fonction des situations locales, les règles concernant la destination et la nature des constructions autorisées. Ainsi, il peut y avoir des règles spécifiques pour les commerces, voire pour l'artisanat, le commerce de détail, la restauration, le commerce de gros, les activités de services où s'effectue l'accueil d'une clientèle, l'hébergement hôtelier, le cinéma⁴⁹ ;
- identifier et délimiter les quartiers, îlots et voies dans lesquels est préservée ou développée la diversité commerciale, notamment à travers les commerces de détail et de proximité, et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer cet objectif⁵⁰. C'est la base légale des linéaires de commerces dans lequel le changement de destination en une autre destination peut être proscrit ;
- définir des règles permettant d'imposer une mixité des destinations ou sous-destinations au sein d'une construction ou d'une unité foncière⁵¹ ;
- définir des règles différenciées entre le rez-de-chaussée et les étages supérieurs des constructions⁵² ;
- définir, pour les commerces ou ses sous-destinations, des majorations de volume constructible qu'il détermine en référence à l'emprise au sol et la hauteur si c'est justifié par un objectif de mixité fonctionnelle⁵³ ;

→ Concernant les normes de stationnement des commerces, le règlement peut :

- minorer les obligations pour les véhicules motorisés quand les projets comportent plusieurs destinations ou sous-destinations permettant la mutualisation de tout ou partie des aires de stationnement⁵⁴ ;
- fixer un nombre maximal d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés à réaliser lors de la construction de bâtiments destinés à un usage de commerces, dans les zones où les conditions de desserte par les transports publics réguliers le permettent⁵⁵.
- à l'inverse, décider d'alléger le plafond défini à l'article L. 111-19 (qui prévoit que l'emprise au sol des surfaces affectées aux aires de stationnement annexes d'un commerce ne peut excéder les 3/4 de la SDP des bâtiments affectés au commerce) pour le fixer à un niveau compris entre les 3/4 et la totalité de la surface de plancher affectée au commerce⁵⁶.

→ Dans les ZAC (zones d'aménagement concerté), le règlement peut déterminer la surface de plancher dont la construction est autorisée dans chaque îlot, en fonction, le cas échéant, de la nature et de la destination des bâtiments. Ainsi, il peut être défini la SDP à destination de commerce dans chaque îlot⁵⁷.

⁴⁷ Article L.151-9 du code de l'urbanisme.

⁴⁸ Articles R.151-30 et R.151-33 du code de l'urbanisme.

⁴⁹ Article L.151-9 du code de l'urbanisme.

⁵⁰ Article L.151-16 du code de l'urbanisme.

⁵¹ Article R.151-37 du code de l'urbanisme.

⁵² Article R.151-37 du code de l'urbanisme.

⁵³ Article R.151-37 du code de l'urbanisme.

⁵⁴ Article R.151-45 du code de l'urbanisme.

⁵⁵ Articles L.151-32 et R.151-45 du code de l'urbanisme.

⁵⁶ Article L.151-37 du code de l'urbanisme.

⁵⁷ Article L.151-27 du code de l'urbanisme.

⁵⁸ Article R.123-9 du code de l'urbanisme dans sa rédaction issue de l'art. 1^{er} du Décret n° 2001-260 du 27 mars 2001 modifiant le code de l'urbanisme et le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et relatif aux documents d'urbanisme.

⁵⁹ Articles R.151-27 et R.151-28 du code de l'urbanisme.

⁶⁰ Article R.151-29 du code de l'urbanisme.

⁶¹ CE 30 décembre 2014 groupe Patrice Pichet, req. n° 360850 : mentionné aux Tables du Rec. CE.

⁶² CAA Marseille 29 mars 2012 SCI Regain, req. n° 10MA02148.

⁶³ Article R.151-29 du code de l'urbanisme. [Pourrait être considéré comme mettant un terme au débat relatif à l'échelle du changement de destination en ne faisant pas mention de la notion de bâtiment. Toutefois, les articles R.421-14 et R.421-17 du code de l'urbanisme font toujours référence à la notion de bâtiment].

⁶⁴ Article R.421-14 du code de l'urbanisme.

⁶⁵ Article R.421-14 du code de l'urbanisme.

⁶⁶ Article R.421-17 du code de l'urbanisme.

⁶⁷ Article R.421-17 du code de l'urbanisme.

⁶⁸ Articles R.421-14 et R.421-17 du code de l'urbanisme.

⁶⁹ Articles R.421-14 et R.421-17 du code de l'urbanisme.

⁷⁰ Article 12 du décret n° 2015-1783.

⁷¹ Article 11 du décret n° 2015-1783.

› **La redéfinition des destinations et la création de sous-destinations et leur incidence sur le champ d'application des autorisations d'urbanisme**

		AVANT LE DÉCRET N° 2015-1783 DU 28 DÉCEMBRE 2015	DEPUIS LE DÉCRET N° 2015-1783 DU 28 DÉCEMBRE 2015
Règles du PLU en fonction des destinations		<p>9 destinations⁵⁸ :</p> <p>Habitation Hébergement hôtelier Bureaux Commerce Artisanat Industrie Exploitation agricole ou forestière Entrepôt Constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif</p>	<p>5 catégories de destinations et des <i>sous-destinations</i>⁵⁹ dont la définition et le contenu doivent être précisés par arrêté du ministre chargé de l'urbanisme (non adopté à ce jour)⁶⁰ :</p> <p>Exploitation agricole et forestière : <i>exploitation agricole, exploitation forestière</i> Habitation : <i>logement, hébergement</i> Commerce et activités de service : <i>artisanat et commerce de détail, restauration, commerce de gros, activités de services où s'effectue l'accueil d'une clientèle, hébergement hôtelier et touristique, cinéma</i> Équipements d'intérêt collectif et services publics : <i>locaux et bureaux accueillant du public des administrations publiques et assimilés, locaux techniques et industriels des administrations publiques et assimilés, établissements d'enseignement, de santé et d'action sociale, salles d'art et de spectacles, équipements sportifs, autres équipements recevant du public</i> Autres activités des secteurs secondaire ou tertiaire : <i>industrie, entrepôt, bureau, centre de congrès et d'exposition</i></p>
<p>Rappel de la décision <i>Société Groupe Patrice Pichet</i>⁶¹ « s'il est loisible aux auteurs des plans locaux d'urbanisme de préciser, pour des motifs d'urbanisme et sous le contrôle du juge, le contenu des catégories énumérées à l'article R. 123-9, les dispositions de cet article ne leur permettent, toutefois, ni de créer de nouvelles catégories de destination pour lesquelles seraient prévues des règles spécifiques, ni de soumettre certains des locaux relevant de l'une des catégories qu'il énumère aux règles applicables à une autre catégorie »</p>			
Règle de l'accessoire et du principal pour l'application des règles du PLU		Le code de l'urbanisme ne prévoit pas cette règle pour l'application des dispositions du PLU mais le PLU peut le prévoir. Si le PLU ne prévoit rien, le juge semble appliquer la règle de l'accessoire qui suit le principal ⁶² .	Les locaux accessoires sont réputés avoir la même destination et sous-destination que le local principal ⁶³ .
Champ d'application	Permis de construire (PC)	Les travaux ayant pour effet de modifier les structures porteuses ou la façade du bâtiment, lorsque ces travaux s'accompagnent d'un changement de destination entre les différentes destinations ⁶⁴ .	Les travaux ayant pour effet de modifier les structures porteuses ou la façade du bâtiment, lorsque ces travaux s'accompagnent d'un changement de destination entre les différentes destinations et sous-destinations ⁶⁵ .
	Déclaration préalable (DP)	Les changements de destination d'un bâtiment existant entre les différentes destinations ⁶⁶ .	Les changements de destination d'un bâtiment existant entre les différentes destinations ⁶⁷ .
Règle de l'accessoire et du principal pour le champ d'application des autorisations d'urbanisme en cas de changement de destination		Les locaux accessoires d'un bâtiment sont réputés avoir la même destination que le local principal ⁶⁸ .	Les locaux accessoires d'un bâtiment sont réputés avoir la même destination que le local principal ⁶⁹ .
ENTRÉE EN VIGUEUR DES DISPOSITIONS DU DÉCRET N° 2015-1783			
Règles relatives au contenu du PLU		<p>Les dispositions des articles R. 123-1 à R. 123-14, en vigueur au 31 décembre 2015, et relatives au contenu des PLU, demeurent applicables dans les cas suivants⁷⁰ :</p> <ul style="list-style-type: none"> • les PLU dont l'élaboration, la révision, la modification ou la mise en compatibilité a été engagée avant le 1^{er} janvier 2016, étant toutefois précisé que dans les cas d'une élaboration ou d'une révision prescrite sur le fondement du I de l'article L. 123-13 en vigueur avant le 31 décembre 2015, l'organe délibérant peut décider que l'ensemble des articles R. 151-1 à R. 151-55 du code de l'urbanisme dans leur rédaction en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2016 sera applicable au document, par une délibération expresse, laquelle doit intervenir au plus tard lorsque le projet est arrêté ; • les PLU qui font l'objet, après le 1^{er} janvier 2016, d'une procédure de révision sur le fondement de l'article L. 153-34 de ce code, de modification ou de mise en compatibilité (à l'inverse, les dispositions des articles R. 151-1 à R. 151-55 du code de l'urbanisme dans leur rédaction en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2016 sont applicables aux PLU qui font l'objet d'une procédure d'élaboration ou de révision sur le fondement de l'article L. 153-31, lorsque cette procédure a été prescrite après le 1^{er} janvier 2016). 	
Règles relatives au champ d'application des changements de destination		Entrée en vigueur le 1 ^{er} janvier 2016 ⁷¹ .	

Les collectivités et l'autorisation d'implantation commerciale

Depuis 2015, le permis de construire tient lieu d'autorisation d'exploitation commerciale. Les CDAC (et la CNAC) ne sont pas supprimées et conservent leur pouvoir décisionnel : le permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale ne peut être accordé en cas d'avis défavorable de la CDAC, ou de la CNAC, sur le projet. Bien que la représentation des collectivités et de leurs groupements au sein de ces commissions soit améliorée, l'aménagement commercial n'est donc toujours pas réellement décentralisé.

Depuis l'entrée en vigueur de la réforme relative à l'aménagement commercial⁷², l'aménagement commercial est partiellement intégré dans le code de l'urbanisme. Tel n'est en revanche pas le cas de l'autorisation d'aménagement cinématographique qui reste indépendante et soumise aux dispositions du code du cinéma et de l'image animée. Les développements qui suivent ne s'appliquent donc pas à cette dernière.

En matière d'aménagement commercial, la loi « ELAN »⁷³ est venue modifier certaines dispositions mises en place par les précédentes réformes, et y ajouter une série de nouvelles mesures principalement destinées à inciter les porteurs de projets à s'implanter dans les centres-villes en difficulté, à renforcer le rôle des élus locaux et les outils de contrôle à disposition.

Plusieurs de ces mesures sont d'application immédiate, certaines sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2019, d'autres, enfin, nécessitent d'être précisées par un texte réglementaire.

L'article L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation (CCH)⁷⁴ instaure notamment un nouvel outil à disposition des élus engagés dans la revitalisation de leur centre-ville pour conduire un projet urbain, économique et social contractualisé via une convention signée avec l'État et ses agences : l'opération de revitalisation de territoire (ORT). Ce nouvel outil aide à redynamiser en priorité les centres-villes en mettant en œuvre un projet global de territoire à travers des interventions concertées et transversales sur l'habitat, l'urbanisme, le commerce, l'économie et les politiques sociales. En pratique, la mise en place de ce dispositif emportera plusieurs conséquences.

Pour mémoire, deux régimes coexistent selon que le projet commercial est soumis, ou non, à permis de construire :

- lorsque le projet est soumis à permis de construire, le permis tient lieu d'autorisation d'exploitation commerciale dès lors que la demande a fait l'objet d'un avis favorable de la Commission départementale d'aménagement commercial (CDAC) ou, le cas échéant, de la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC)⁷⁵. En cas d'avis défavorable de la CDAC ou le cas échéant de la CNAC, le permis doit être refusé⁷⁶.
- lorsque le projet ne nécessite pas la réalisation de travaux soumis à permis de construire, une autorisation d'exploitation commerciale doit être délivrée par la CDAC, ou le cas échéant par la CNAC, préalablement à la réalisation du projet⁷⁷.

⁷² Instituée par la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises et son décret d'application n° 2015-165 du 12 février 2015 relatif à l'aménagement commercial.

⁷³ Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

⁷⁴ Créé par l'article 157 de la loi ELAN.

⁷⁵ Article L. 425-4 du code de l'urbanisme.

⁷⁶ Article R. 424-2 du code de l'urbanisme.

⁷⁷ Article L. 752-15 du code de commerce.

LE CHAMP D'APPLICATION DE L'AUTORISATION D'EXPLOITATION COMMERCIALE⁷⁰

1.1 Le régime général de droit commun

Sont soumis à autorisation d'exploitation commerciale⁷⁸ :

- toute création ou extension d'un magasin de commerce de détail ou d'un ensemble commercial d'une surface de vente supérieure à 1 000 m² ;
- tout changement de secteur d'activité au-delà d'un seuil de 2 000 m² ou de 1 000 m² lorsque l'activité est à prédominance alimentaire ;
- toute réouverture au public sur un même emplacement d'un commerce d'une surface de vente supérieure à 2 500 m² dont les locaux ont cessé d'être exploités pendant trois ans⁷⁹ ;
- toute création ou extension d'un « *drive* » sauf à ce qu'il soit intégré à un magasin de détail qui était ouvert au public le 26 mars 2014 et qu'il n'emporte pas création de plus de 20 m² de plancher⁸⁰.

1.2 L'exonération en centres-villes des ORT

En revanche, les projets situés dans un secteur d'intervention comprenant un centre-ville identifié par une convention ORT, sont dispensés de l'autorisation d'exploitation commerciale, à l'exception des « *drive* » et des projets que la convention aura elle-même décidé de soumettre à autorisation s'ils dépassent un certain seuil fixé par elle, mais qui ne saurait être inférieur à 2 500 m² pour les commerces à prédominance alimentaire, et 5 000 m² pour les autres⁸¹.

En outre, la loi ELAN prévoit une dérogation spéciale pour les projets mixtes, réunissant à la fois des commerces et des logements, situés dans un secteur d'intervention comprenant un centre-ville identifié par une convention ORT, dès lors que la surface de vente du commerce est inférieure au quart de la surface de plancher à destination d'habitation⁸².

L'articulation de ces deux exceptions en ORT ne peut se comprendre que si la convention prévoit des seuils au-delà desquels une autorisation d'exploitation commerciale doit être demandée et qui resteront exonérés si le projet mixte prévoit une surface de vente inférieure au quart de la surface de plancher logement.

1.3 Le régime des communes de moins de 20 000 habitants

Une **procédure d'avis** peut être mise en œuvre par les communes de moins de 20 000 habitants pour statuer sur la conformité des implantations commerciales d'une surface comprise entre 300 et 1 000 m²⁸³.

En effet, le maire ou le président de l'EPCI compétent en matière d'urbanisme peut, lorsqu'il est saisi d'une demande de permis de construire un équipement commercial dont la surface est comprise entre 300 et 1 000 m², proposer au conseil municipal ou à l'organe délibérant de l'EPCI de saisir la CDAC afin qu'elle statue sur la conformité du projet. Il notifie cette demande dans les huit jours au président de l'établissement public chargé du SCOT sur le territoire duquel est projetée l'implantation. La CDAC, ou le cas échéant la CNAC, se prononce dans un délai d'un mois. En cas d'avis défavorable de la CDAC, le cas échéant de la CNAC, le permis de construire ne peut être délivré.

Toutefois, depuis l'entrée en vigueur de la loi ELAN, cette possibilité offerte aux communes et EPCI compétents ne sera plus possible dans les secteurs d'intervention comprenant un centre-ville identifié par les conventions prévoyant des ORT⁸⁴.

⁷⁸ Article L. 752-1 du code de commerce.

⁷⁹ Article L. 752-1 6° du code de commerce. Le seuil était fixé à 1 000 m² jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi ELAN du 23 novembre 2018.

⁸⁰ L'article L. 752-1 7° du code de commerce vise : « 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. Par dérogation au 7°, n'est pas soumise à autorisation d'exploitation commerciale la création d'un point permanent de retrait par la clientèle d'achats au détail commandés par voie télématique, organisé pour l'accès en automobile, intégré à un magasin de détail ouvert au public à la date de publication de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, et n'emportant pas la création d'une surface de plancher de plus de 20 mètres carrés ».

⁸¹ Article L. 752-1-1 nouveau du code de commerce. Les conditions de publicité des projets seront précisées par décret en Conseil d'État.

⁸² Article L. 752-2 IV du code de commerce.

⁸³ Article L. 752-4 du code de commerce.

⁸⁴ Article L. 752-4 II du code de commerce.

LE DÉPÔT DE LA DEMANDE D'AUTORISATION D'EXPLOITATION COMMERCIALE

- Lorsque le projet ne nécessite pas de permis de construire, le dossier de demande d'AEC est déposé directement auprès du secrétariat de la CDAC.
- Lorsque le projet nécessite un permis de construire, le dossier de demande d'AEC est une pièce obligatoire du dossier de permis de construire (PC 43 prévue par l'article R. 431-33-1 du code de l'urbanisme). Une seule demande est donc déposée en mairie (« guichet unique »). Le maire transmet au secrétariat de la CDAC deux exemplaires du dossier d'AEC dans le délai de sept jours francs suivant le dépôt de la demande de permis (article R. 423-13-2 du code de l'urbanisme).

LE POUVOIR DÉCISIONNEL DES CDAC

⁸⁵ Article L. 751-2 modifié du code de commerce. Un décret en Conseil d'État attendu au second trimestre 2019 précisera certaines conditions de mise en œuvre de ces nouvelles dispositions.

⁸⁶ Depuis l'entrée en vigueur de la loi ACTPE (2014) conformément aux articles L. 751-2 et R. 751-1 et suivants du code de commerce.

⁸⁷ Conformément à l'article R. 751-1 du code de commerce, ces membres sont désignés dans chaque département par arrêté préfectoral sur proposition de l'association des maires du département, parmi les membres des organes délibérants des communes et EPCI du département, dans la limite de trois personnes par catégorie. En cas de pluralité d'associations, ces personnes sont désignées par accord entre les présidents d'associations des maires du département ou, à défaut d'accord, par le préfet.

⁸⁸ Le texte de L. 751-2 modifié par la loi ELAN est confus et ne dit pas expressément que la chambre de l'agriculture ne prend pas part au vote mais cela semble sous-entendu.

⁸⁹ Article L. 751-2 V du code de commerce.

⁹⁰ Article L. 752-14, R. 752-10 et R. 752-12 du code de commerce.

⁹¹ Article L. 752-14 du code de commerce.

⁹² Tels que les effets sur l'animation de la vie urbaine, rurale et de montagne, les effets du projet sur les flux de transport et son accessibilité par les transports collectifs, la consommation économe de l'espace, notamment en termes de stationnement.

⁹³ Tels que la qualité environnementale du projet du point de vue notamment de la performance énergétique et du recours aux énergies renouvelables et l'imperméabilisation des sols.

⁹⁴ Tels que l'accessibilité, en termes, notamment, de proximité de l'offre par rapport aux lieux de vie et la contribution du projet à la revitalisation du tissu commercial, notamment par la modernisation des équipements commerciaux existants et la préservation des centres urbains.

⁹⁵ Article L. 752-6 du code de commerce. La loi ELAN ajoute de nouveaux critères d'appréciation à prendre en compte.

⁹⁶ Article L. 752-1-2 nouveau du code de commerce. Un décret en Conseil d'État fixera les conditions et modalités d'application de ces dispositions.

- La CDAC est composée de 14 membres⁸⁵ :
 - 7 élus locaux parmi lesquels figurent les présidents d'EPCI à fiscalité propre dont est membre la commune d'implantation et le président du syndicat mixte ou de l'EPCI chargé du SCOT⁸⁶, ainsi que 2 membres représentant les maires et les intercommunalités au niveau départemental⁸⁷ ;
 - 4 personnalités qualifiées : 2 en matière de consommation et protection des consommateurs et 2 en matière de développement durable et aménagement du territoire ;
 - 2 personnalités qualifiées représentant du tissu économique ne prenant pas part au vote : une personne désignée par la chambre de commerce et d'industrie (CCI), une autre par la chambre de métiers et de l'artisanat (CMA) et une autre par la chambre d'agriculture⁸⁸.
- Lorsque la zone de chalandise du projet dépasse les limites du département, le représentant de l'État dans le département complète la composition de la commission en désignant au moins un élu et une personnalité qualifiée de chaque autre département concerné.

La CCI, la CMA et la chambre d'agriculture peuvent réaliser, à la demande du préfet, 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. Dans ce cas, le préfet adresse sa demande au plus tard un mois avant l'examen du dossier par la CDAC⁸⁹.

- La CDAC dispose d'un délai de deux mois à compter de la réception d'un dossier complet pour se prononcer⁹⁰ ;
- Passé ce délai, l'avis est réputé favorable (lorsque le projet est soumis à permis) ou l'autorisation est réputée accordée (lorsque le projet n'est pas soumis à permis) ;
- La CDAC vote à la majorité absolue des membres présents⁹¹ ;
- La CDAC instruit les dossiers au regard de critères portant sur l'aménagement du territoire⁹², de développement durable⁹³ et de protection des consommateurs⁹⁴ et à titre accessoire, la contribution du projet en matière sociale, à l'exclusion de tout critère économique tel que la densité⁹⁵.
- L'enregistrement et l'examen d'une demande d'autorisation d'exploitation commerciale déposée devant une CDAC pourront être suspendus par arrêté préfectoral, pour une durée de trois ans, renouvelable un an, lorsque la demande porte sur un projet situé sur une commune signataire d'une convention ORT, mais en dehors des périmètres d'intervention définis par la convention, ou bien sur une commune non signataire d'une convention ORT mais membre d'un EPCI signataire d'une telle convention ou d'un EPCI limitrophe de celui-ci, lorsque ce projet, compte tenu de ses caractéristiques et de l'analyse des données existantes sur ses zones de chalandise, est de nature à compromettre gravement les objectifs de l'opération⁹⁶.

- La CDAC se prononce au vu du dossier de demande⁹⁷, complété depuis la loi ELAN d'une analyse d'impact « centres-villes » et « anti-riche », réalisée par un organisme indépendant habilité par le préfet⁹⁸.
- La CDAC émet un avis favorable ou défavorable (lorsque le projet est soumis à permis) ou accorde ou refuse l'autorisation (lorsque le projet n'est pas soumis à permis) ;
- Un recours peut être introduit auprès de la CNAC dans le délai d'un mois contre l'avis de la CDAC par le demandeur, le préfet, tout membre de la CDAC, 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 représentant ces professionnels⁹⁹.
- Le maire de la commune d'implantation membre de la CDAC est entendu à sa demande par la CNAC. De même, à sa demande, la CDAC dont la décision ou l'avis fait l'objet du recours désigne, en son sein, un membre qui expose la position de la commission préalablement à la décision de la CNAC¹⁰⁰.

LE RÔLE IMPORTANT DE LA CNAC

- La CNAC est composée de 12 membres dont 4 représentants d'élus locaux à savoir 1 représentant des communes (sur proposition du président de l'Association des maires de France), 1 représentant des départements (sur proposition du président de l'assemblée des départements de France), 1 représentant des EPCI (sur proposition du président de l'Assemblée des Communautés de France) et 1 représentant des régions (sur proposition du président de l'assemblée des régions de France)¹⁰¹ ;
- Lorsque la surface de vente du projet atteint au moins 20 000 m², la CNAC dispose d'un mois à compter de la notification de l'avis de la CDAC qui lui est faite pour s'« autosaisir »¹⁰². La CNAC utilise quasiment systématiquement ce pouvoir d'auto-saisine.
- La CNAC émet un avis (ou rend une décision) sur la conformité du projet avec les critères énoncés à l'article L. 752-6, qui se substitue à celui (ou celle) de la CDAC¹⁰³ ;
- La CNAC se prononce dans un délai de 4 mois à compter de la notification de la saisine au demandeur¹⁰⁴ ;
- La CNAC rend public chaque année un rapport sur l'activité des CDAC et de la CNAC et sur la connaissance des territoires en matière commerciale.

⁹⁷ Dont le contenu est défini à l'article R. 752-6 du code de commerce.

⁹⁸ Article L. 752-6 III du code de commerce. Ces dispositions sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2019 mais un décret d'application est en attente définissant les critères et modalités d'habilitation des organismes.

⁹⁹ Articles L. 752-17 et R. 752-30 du code de commerce.

¹⁰⁰ Article L. 752-19 du code de commerce.

¹⁰¹ Article L. 751-5 et suivants du code de commerce. Sont en outre membre de la CNAC un membre du Conseil d'État, de la Cour des Comptes, de l'Inspection générale des finances, du corps des inspecteurs généraux de l'administration du développement durable et 4 personnalités qualifiées en matière de distribution, de consommation, d'urbanisme, de développement durable, d'aménagement du territoire ou d'emploi désignées par le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat, le ministre du commerce et le ministre de l'urbanisme.

¹⁰² Article L. 752-17 V du code de commerce. Sur proposition du Président ou d'au moins 4 de ses membres, à la majorité absolue des présents.

¹⁰³ Article L. 752-17 du code de commerce.

¹⁰⁴ Article L. 752-17 du code de commerce.

LE RECOURS CONTRE LA DÉCISION (AVIS FAVORABLE OU DÉFAVORABLE, AUTORISATION OU REFUS) DE LA CNAC

Lorsque le projet est soumis à permis de construire :

- L'**avis favorable** rendu par la CNAC est contesté par un recours en annulation contre l'**arrêté accordant le permis de construire valant AEC** par un membre de la CDAC ou un concurrent¹⁰⁵ sous réserve d'avoir formé au préalable un recours contre l'avis favorable de la CDAC devant la CNAC ou si l'avis initial de la CDAC était défavorable ;
- L'**avis défavorable** rendu par la CNAC est contesté par un recours en annulation contre le **refus de permis de construire valant AEC** par le demandeur s'il a formé un recours préalable en CNAC contre l'avis défavorable de la CDAC ou si l'avis initial de la CDAC était favorable¹⁰⁶ ;
- L'**avis favorable ou défavorable** rendu par la CNAC peut être contesté par le maire de la commune d'implantation du projet ou par le préfet, pour la première fois, à l'occasion d'un recours formé devant la cour administrative d'appel (CAA) contre le permis de construire valant AEC (délivrance ou refus) ;
- Les conclusions présentées à l'appui d'un recours contre un permis de construire valant AEC ne peuvent tendre qu'à l'annulation du PC en tant qu'il tient lieu d'AEC, de sorte que les moyens tirés de la non-conformité du projet aux règles d'urbanisme seront irrecevables¹⁰⁷ ;
- Les recours à l'encontre d'un permis de construire valant AEC (délivrance ou refus)¹⁰⁸ sont introduits en premier et dernier ressort devant la CAA territorialement compétente dans le ressort de laquelle la CDAC a pris la décision initiale. L'arrêt rendu par la CAA fera donc directement l'objet, le cas échéant, d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État ;

Lorsque le projet n'est pas soumis à permis de construire :

- L'autorisation ou le refus de la CNAC est contesté en premier et dernier ressort devant la CAA territorialement compétente dans le ressort de laquelle la CDAC a pris la décision initiale¹⁰⁹.

¹⁰⁵ Plus précisément 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.

¹⁰⁶ Mais qu'un avis défavorable de la CNAC s'y est substitué suite à la saisine de la CNAC par un concurrent ou un membre de la CDAC ou suite à l'auto-saisine de la CNAC.

¹⁰⁷ Article L. 600-1-4 du code de l'urbanisme.

¹⁰⁸ Article L. 600-10 du code de l'urbanisme.

¹⁰⁹ Article R. 311-3 du code de justice administrative.

Opérations de revitalisation du territoire

Les nouvelles Opérations de revitalisation du territoire (ORT) instaurées par la loi ELAN vont avoir un impact majeur sur l'aménagement commercial, dans la mesure où elles impliquent un régime d'exonération d'autorisation d'exploitation commerciale pour les projets situés dans les secteurs adéquats et un pouvoir de suspension du préfet pour les demandes d'autorisation d'exploitation commerciale portant sur les projets situés en dehors de ces secteurs.

Les conventions ORT sont issues de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite ELAN)¹¹⁰.

OBJET DE LA CONVENTION

Elles 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 afin notamment d'améliorer son attractivité, lutter contre la vacance et réhabiliter les friches urbaines, dans une perspective de mixité sociale, d'innovation et de développement durable.

Elles vont être conclues sur les territoires du plan « Action Cœur de Ville » mais ce dispositif n'est pas réduit à ces 222 communes. D'autres territoires peuvent décider de conclure une telle convention.

SIGNATAIRES

Cette convention peut être signée par :

- L'État ;
- ses établissements publics intéressés ;
- un EPCI à fiscalité propre ;
- tout ou partie des communes membres ;
- toute personne publique ou tout acteur privé susceptible d'apporter un soutien ou de prendre part à la réalisation des opérations définies par la convention.

PÉRIMÈTRE ET MODALITÉS D'ADOPTION

La convention délimite le périmètre des secteurs d'intervention comprenant :

- nécessairement le **centre-ville de la ville principale** de l'EPCI signataire ;
- éventuellement **un ou plusieurs centres-villes d'autres communes** membres.

¹¹⁰ Créées par l'article 157 de la loi ELAN.

LE CONTENU DE LA CONVENTION

La convention précise :

- sa durée ;
- le calendrier ;
- le plan de financement ;
- si certaines des actions sont déléguées à des opérateurs.

Elle peut prévoir les actions suivantes :

- actions ou opérations d'aménagement contribuant à **l'aménagement des espaces et des équipements publics de proximité** et prenant en compte les **problèmes d'accessibilité, de desserte** des commerces et des locaux artisanaux de centre-ville et **de mobilité** ainsi que l'objectif de localisation des commerces en centre-ville ;
- des dispositifs d'intervention immobilière et foncière visant la **reconversion ou la réhabilitation des sites commerciaux vacants** ;
- actions destinées à **moderniser ou créer des activités économiques, commerciales, artisanales ou culturelles**, sous la responsabilité d'un opérateur ;
- actions ou opérations tendant, en particulier en centre-ville, à la **création, l'extension, la transformation ou la reconversion de surfaces commerciales et artisanales** ;
- un engagement de la ou des autorités compétentes en matière de PLU de procéder aux **modifications des documents d'urbanisme, approuvés ou en cours d'approbation, nécessaires à la mise en œuvre des plans, projets ou actions** prévus par la convention.

Lorsque l'un des signataires de l'ORT est engagé dans un contrat de revitalisation artisanale et commerciale¹¹¹, les droits et la délégation de ces droits prévus dans le cadre de ce contrat peuvent perdurer pendant toute la durée de la convention ORT.

L'ORT peut donner lieu à l'instauration du droit de préemption urbain (DPU) renforcé et à l'instauration du droit de préemption sur les fonds artisanaux, les fonds de commerce, les baux commerciaux et les terrains faisant l'objet de projets d'aménagement commercial.

Le DPU peut être délégué à l'opérateur chargé de la mise en œuvre des actions prévues par la convention.

Un bilan annuel et une évaluation tous les 5 ans des actions entreprises dans le cadre de l'ORT et de leurs incidences financières sont présentés aux conseils municipaux des communes et à l'organe délibérant de l'EPCI signataires de la convention.

LES CONSÉQUENCES DE LA CONVENTION

1.1 Suspension de l'instruction des demandes d'AEC

Le préfet, à la demande ou après avis des signataires de la convention, peut suspendre l'instruction en CDAC des demandes d'autorisation d'exploitation commerce (AEC) pour les projets de commerces et de *drives* (hors réouverture d'un commerce après 3 ans d'inexploitation) :

- Déposées **en dehors des secteurs d'intervention** visés par la convention,
- Pour des projets situés **dans des communes non signataires mais membres de l'EPCI signataire ou d'un EPCI limitrophe, de nature à compromettre gravement les objectifs de l'opération.**

La décision du préfet est prise en fonction des données existantes sur la zone de chalandise (taux de logements et commerces vacants, taux de chômage dans les centres-villes et les territoires concernés). La question se pose de savoir si en raison de ce fondement, il ne pourrait pas être considéré qu'il s'agit d'un contrôle économique proscrit par le droit de l'Union européenne.

La suspension est d'une durée maximale de **3 ans, prorogable 1 an**, après avis de l'EPCI et des communes signataires.

¹¹¹ Créé par la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises dite ACTPE.

1.2 Exonération d'AEC

Deux types d'exonérations sont prévues par la loi :

1.2.1 Les projets commerciaux (hors *drive*) dont l'implantation est prévue en secteur d'intervention d'une ORT comprenant un centre-ville identifié par la convention sont exonérés d'AEC sauf en cas de disposition contraire dans la convention.

En effet, la convention peut soumettre à AEC certains projets dépassant des seuils qu'elle fixe (minimum 5 000 m² de surface de vente [SV] ou 2 500 m² SV pour les commerces à prédominance alimentaire).

1.2.1 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 ne sont pas soumises à AEC si la surface de vente est inférieure au 1/4 de la surface de plancher (SDP) Habitation.

L'articulation de ces deux types d'exonération aboutit à une résultat contraire à l'esprit de loi ELAN : dans l'hypothèse d'une convention ne prévoyant pas de seuils au-delà desquels une AEC doit être demandée, la réalisation d'un programme de, par exemple, 6 000 m² de surface de vente de commerce en centre-ville d'un secteur ORT est exonérée d'AEC si elle est réalisée sans logement mais elle est soumise à AEC s'il est prévu 6 000 m² de surface de plancher habitation.

Cette problématique pourrait être réglée par le décret d'application de la loi ELAN à intervenir.

LA TRADUCTION DES ORT DANS LES DOCUMENTS D'URBANISME

La mise en compatibilité du SDRIF, du PADD de Corse, d'un schéma d'aménagement régional, d'un SCOT, d'un PLU ou d'un document en tenant lieu, rendue nécessaire par la réalisation d'une ORT peut être réalisée dans le cadre de la procédure intégrée définie à l'article [L. 300-6-1](#) du code de l'urbanisme¹¹².

¹¹² Même procédure que pour les procédures intégrées pour le logement (PIL), les projets d'intérêt économique majeur (PIEM) et les grandes opérations d'urbanisme (GOU).

Démantèlement de l'exploitation commerciale

La loi ALUR a instauré une obligation de démantèlement des friches commerciales et la loi ELAN est venue renforcer les pouvoirs du préfet pour faire appliquer cette obligation.

LE PRINCIPE DU DÉMANTÈLEMENT ET DE LA REMISE EN ÉTAT

Cette obligation est prévue à [l'alinéa 11 de l'article L. 752-1](#) du code de commerce :

«Le propriétaire du site d'implantation bénéficiant de l'autorisation d'exploitation commerciale est responsable de l'organisation de son démantèlement et de la remise en état de ses terrains d'assiette s'il est mis fin à l'exploitation et qu'aucune réouverture au public n'intervient sur le même emplacement pendant un délai de 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.»

Elle est issue de la loi ALUR [n° 2014-366](#) du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

Les précisions réglementaires prévues par la loi ont été apportées par le décret [n° 2015-165](#) du 12 février 2015 relatif à l'aménagement commercial.

(a) Cette obligation s'impose pour tout magasin de commerce de détail, ensemble commercial ou point permanent de retrait ayant donné lieu à une autorisation d'exploitation commerciale qui cesse d'être exploité à des fins commerciales.

Dans ce cas, le ou les propriétaires des immeubles notifient la date de cessation d'exploitation au préfet, c'est-à-dire la date de fermeture au public qui constitue le point de départ du délai de 3 ans prévu par la loi.

(b) À l'expiration du délai de trois ans, le ou les propriétaires des immeubles notifient au préfet les mesures prévues pour procéder au démantèlement et à la remise en état du site.

Les opérations de démantèlement et de remise en état du site comprennent :

- 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 un état compatible avec les destinations prévues par le document d'urbanisme opposable dans cette zone des parcelles constituant le site ;
- La valorisation ou l'élimination des déchets de démolition ou de démantèlement dans les filières dûment autorisées à cet effet.

(c) Cette obligation ne s'impose toutefois pas :

- Aux magasins de commerce de détail et ensembles commerciaux situés dans des immeubles qui ne sont pas destinés exclusivement au commerce ;
- Aux magasins de commerce de détail et ensembles commerciaux situés dans des immeubles dont certains locaux font l'objet d'une exploitation commerciale ;
- Aux magasins de commerce de détail, ensembles commerciaux ou points permanents de retrait faisant l'objet d'un programme de réhabilitation ou d'un changement effectif de destination.

(d) De même, l'obligation de démantèlement et de remise en état cesse de s'appliquer si le magasin, l'ensemble commercial ou le point permanent de retrait est à nouveau exploité à des fins commerciales ou se trouve dans l'une des situations précédemment énumérées.

LE CONTRÔLE DU PRÉFET

Le contrôle a été renforcé par l'article 164 de la loi ELAN n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

L'alinéa 12 de l'article L. 752-1 du code de commerce prévoit ainsi qu'après 3 ans d'inexploitation, le préfet doit :

- S'assurer des dispositions prévues par le ou les propriétaires pour procéder au démantèlement, à la remise en état ou à la transformation pour une autre activité ;
- En cas de carence ou d'insuffisance, le mettre en demeure de présenter les mesures nécessaires dans un délai déterminé et en informer l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire ;

En cas d'inaction du propriétaire malgré les injonctions préfectorales, le préfet peut :

- obliger à consigner entre les mains d'un comptable public la somme correspondant au montant des travaux à réaliser ;
- après mise en demeure restée sans effet, réaliser les travaux aux frais du propriétaire.

Un décret d'application est attendu afin « d'adapter la réglementation à la nouvelle rédaction de l'article L.752-1 du code de commerce pour ce qui concerne l'organisation du démantèlement et la remise en état des terrains d'assiette en cas de cessation d'une activité bénéficiant d'une AEC, afin de permettre l'installation d'une nouvelle activité »¹¹³.

ENTRÉE EN VIGUEUR DE CES DISPOSITIONS

L'obligation de démantèlement s'impose depuis le 27 mars 2014, date d'entrée en vigueur de la loi ALUR du 24 mars 2014, publiée au JO du 26 mars 2014.

Ainsi, les sites aujourd'hui fermés au public depuis plus de 3 ans sont soumis à cette obligation. Pour les sites qui ont cessés leur exploitation avant le 27 mars 2014, le délai de 3 ans a commencé à courir le 27 mars 2014.

Une analogie est permise avec la législation des installations classées qui a servi de modèle à l'obligation de démantèlement prévue dans le code de commerce pour les exploitations commerciales : la Cour de cassation et le Conseil d'État jugent que l'obligation de remise en état est applicable aux installations qui ont cessé d'être exploitées avant l'entrée en vigueur de la loi, dès lors que ces installations demeuraient susceptibles de présenter les dangers et inconvénients¹¹⁴.

Ainsi, même si les pouvoirs de police du préfet sont renforcés avec la loi ELAN et son futur décret d'application, l'obligation de démantèlement des sites fermés depuis plus de 3 ans s'imposait déjà. Pour s'en convaincre, citons les conclusions de Mattias Guyomar¹¹⁵ :

« Découlant de l'activité elle-même, elle n'est en rien subordonnée à l'exercice du pouvoir de police du préfet. Elle repose sur l'idée qu'il incombe à l'exploitant de réhabiliter le site dans l'intérêt de la sécurité et de la santé publique et de la protection de l'environnement. Fondée sur le lien entre l'activité industrielle et les nuisances susceptibles d'être rattachées à son exercice, cette obligation constitue une déclinaison du principe pollueur-payeur.

La circonstance que, sous l'empire du décret du 21 septembre 1977, la consistance de cette obligation légale était subordonnée à l'intervention de l'administration a pu laisser penser que l'obligation naissait avec la mesure de police. Mais il n'en est rien : l'obligation préexiste à l'intervention du pouvoir de police ainsi que le confirme l'évolution des textes. »

¹¹³ Annexe II point VI de la circulaire ministérielle du 21 décembre 2018.

¹¹⁴ Civ. 3^e, 17 juin 2009, pourvoi n° 08-14.080 : publié au Bulletin ; CE 18 novembre 1998 ministre de l'Environnement, req n° 182816 : publié au Rec. CE ; CE 8 juillet 2005 Société Alusuisse-Lonza-France, req. n° 247976 : publié au Rec. CE.

¹¹⁵ Conclusions Mattias Guyomar sur CE 8 juillet 2005 Société Alusuisse-Lonza-France, req. N° 247976 : publié au Rec. CE.

Le droit de préemption commerciale

Les intercommunalités peuvent désormais se voir déléguer le droit de préemption commerciale. Cet outil leur permet d'acquérir, par voie de priorité, lorsqu'ils sont situés dans le périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité préalablement délimité, les fonds artisanaux, les fonds de commerce, les baux commerciaux, les terrains portant des commerces dont la surface de vente est comprise entre 300 et 1 000 m² ou destinés à l'être dans les cinq ans de leur aliénation. Dans les deux ans suivant la prise d'effet de l'aliénation, les collectivités doivent, suivant une procédure spécifique, rétrocéder le bien préempté à une entreprise en vue d'une exploitation destinée à préserver la diversité et à promouvoir le développement de l'activité commerciale et artisanale.

La loi du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises¹¹⁶ a ouvert la possibilité aux communes de recourir à un droit de préemption spécifique à l'artisanat et au commerce.

Les établissements de coopération intercommunale (EPCI), qui étaient exclus de ce dispositif jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 18 juin 2014 dite « loi ACTPE »¹¹⁷ et ses textes d'application¹¹⁸, peuvent désormais se voir déléguer, avec leur accord, tout ou partie de ce droit de préemption¹¹⁹.

La loi ELAN, par le biais de l'outil de l'opération de revitalisation de territoire (ORT), offre la possibilité d'instaurer un droit de préemption urbain renforcé, et également un droit de préemption ou sa délégation sur les fonds artisanaux ou de commerce, les baux commerciaux et les terrains faisant l'objet de projet d'aménagement commercial¹²⁰.

Lorsqu'un périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité a été délimité **(1)**, les EPCI peuvent donc acquérir certains biens **(2)** après déclaration préalable du cédant **(3)** sous réserve de procéder, ensuite, à leur rétrocession **(4)**.

Le conseil municipal, ou l'organe délibérant de l'EPCI auquel le droit de préemption commercial a été délégué peut, par délibération motivée, délimiter un périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité à l'intérieur duquel sont soumises au droit de préemption certaines aliénations à titre onéreux.

Le projet de délibération, accompagné d'un plan de périmètre, d'un rapport analysant la situation du commerce et de l'artisanat de proximité à l'intérieur de ce périmètre et les menaces pesant sur la diversité commerciale et artisanale, est transmis pour avis par le maire, ou le président de l'EPCI, à la chambre du commerce et de l'industrie et à la chambre des métiers et de l'artisanat de région. Ces avis sont réputés favorables en l'absence d'observations dans un délai de deux mois à compter de leur saisine¹²¹.

Cette délibération fait ensuite l'objet de mesures de publicité et d'information (affichage en mairie pendant un mois et insertion d'une mention dans deux journaux diffusés dans le département)¹²².

LA DÉLIMITATION PRÉALABLE D'UN PÉRIMÈTRE DE SAUVEGARDE

¹¹⁶ Loi n° 2005-882, article 58 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises.

¹¹⁷ Loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises (ACTPE).

¹¹⁸ Décret n° 2015-815 du 3 juillet 2015 relatif à la procédure d'attribution des contrats de revitalisation artisanale et commerciale et décret n° 2015-914 du 24 juillet 2015 modifiant certaines dispositions du code de l'urbanisme relatives au droit de préemption des communes sur les fonds artisanaux, les fonds de commerce, les baux commerciaux et les terrains faisant l'objet de projets d'aménagement commercial.

¹¹⁹ Article L. 214-1-1 du code de l'urbanisme ;
À noter que la commune ou l'EPCI peut en outre déléguer ce droit de préemption à un établissement public y ayant vocation, à une société d'économie mixte, au concessionnaire d'une opération d'aménagement ou au titulaire d'un contrat de revitalisation artisanale et commerciale.

¹²⁰ Article 157 de la loi ELAN, modifiant l'article L. 303-2 du CCH.

¹²¹ Article R. 214-1 du code de l'urbanisme.

¹²² Article R. 214-2 et R. 211-2 du code de l'urbanisme.

LES BIENS SOUMIS AU DROIT DE PRÉEMPTION COMMERCIALE

Ce droit de préemption est susceptible de s'exercer sur les aliénations à titre onéreux :

- des fonds artisanaux ;
- des fonds de commerce ;
- des baux commerciaux ;
- des terrains portant des commerces dont la surface de vente est comprise entre 300 et 1000 m² ;
- des terrains destinés à porter de tels commerces dans un délai de cinq ans à compter de leur aliénation¹²³.

N'entrent pas dans le champ d'application du droit de préemption les biens ou droits inclus dans la cession d'une activité prévue dans le cadre d'un plan de sauvegarde, d'un redressement ou d'une liquidation judiciaire¹²⁴.

LA DÉCLARATION PRÉALABLE DU CÉDANT ET LA DÉCISION DE PRÉEMPTER

Le cédant doit, à peine de nullité de l'aliénation, adresser au maire de la commune où est situé le fonds (ou le local donné à bail ou le terrain), une déclaration préalable précisant le prix, l'activité de l'acquéreur pressenti, le nombre de salariés du cédant, la nature de leur contrat de travail et les conditions de la cession. Le cas échéant, elle comporte le bail commercial et précise le chiffre d'affaires lorsque la cession porte sur un fonds ou un bail¹²⁵.

Ces exigences ont été renforcées par la loi ACTPE de manière à ce que les collectivités puissent prendre leur décision de manière éclairée.

Lorsque la commune a délégué son droit de préemption, le maire transmet la déclaration au délégataire. Le cas échéant, le président de l'EPCI transmet à son tour la déclaration à son délégataire¹²⁶.

Lorsque la préemption porte sur un terrain soumis à la fois au droit de préemption urbain et au droit de préemption commercial, le titulaire du droit de préemption précise le régime de préemption applicable¹²⁷.

L'action en nullité de la cession, qui peut être exercée en cas d'absence de déclaration préalable, s'exerce devant le tribunal de grande instance du lieu de situation du fonds, des locaux loués ou du terrain¹²⁸.

Le titulaire du droit de préemption dispose d'un délai de deux mois, à compter de la réception de la déclaration préalable, pour notifier au cédant¹²⁹ :

- **sa décision de renoncer à exercer son droit de préemption** ; dans ce cas, le cédant est libre de réaliser la vente mais aux prix et conditions fixés dans la déclaration préalable.
- **sa décision d'acquérir aux prix et conditions fixés dans la déclaration préalable** ; dans ce cas, la vente est parfaite (accord sur la chose et sur le prix) et l'acte de vente peut être passé.
- **sa décision d'acquérir aux prix et conditions fixés par la juridiction compétente en matière d'expropriation** ; dans cette hypothèse, le titulaire du droit de préemption saisit le juge compétent en matière d'expropriation en fixation judiciaire du prix, dans le délai de deux mois à compter de la réception de la déclaration préalable, dans les conditions prévues à l'article R. 214-6 du code de l'urbanisme. Le titulaire du droit de préemption ne peut faire une offre d'acquérir à un prix proposé par lui avant de saisir le juge compétent contrairement au régime du droit de préemption urbain¹³⁰.

À défaut, le silence gardé par le titulaire du droit de préemption pendant un délai de deux mois à compter de la réception de la déclaration vaut renonciation à l'exercice de la préemption.

¹²³ Article [L. 214-1](#) et [R. 214-3](#) du code de l'urbanisme.

¹²⁴ Article [R. 214-3](#) in fine du code de l'urbanisme.

¹²⁵ Article [L. 214-1 al. 3](#) et [R. 214-4](#) du code de l'urbanisme.

¹²⁶ Article [R. 214-4](#) in fine du code de l'urbanisme.

¹²⁷ Article [R. 214-4-2](#) du code de l'urbanisme.

¹²⁸ Article [R. 214-10](#) du code de l'urbanisme.

¹²⁹ Article [R. 214-5](#) du code de l'urbanisme.

¹³⁰ Prévu à l'article [R. 213-8](#) du code de l'urbanisme.

LA RÉTROCESSION DU BIEN PRÉEMPTÉ

Le titulaire du droit de préemption doit, dans le délai de deux ans à compter de la prise d'effet de l'aliénation à titre onéreux, rétrocéder le fonds, le bail ou le terrain à une entreprise immatriculée au registre du commerce et des sociétés ou au répertoire des métiers, en vue d'une exploitation destinée à préserver la diversité et à promouvoir le développement de l'activité commerciale et artisanale dans le périmètre concerné¹³¹.

Lorsque le titulaire du droit de préemption met le fonds en location-gérance¹³², le délai de rétrocession peut être porté à trois ans¹³³.

Avant toute décision de rétrocession, que le droit de préemption ait été délégué ou non, c'est le maire qui doit afficher en mairie, pendant 15 jours, un avis de rétrocession comprenant notamment un appel à candidatures, la description du fonds, du bail ou du terrain, le prix proposé et le cahier des charges...¹³⁴.

En cas de préemption d'un bail commercial, le bailleur, dont l'accord préalable à la rétrocession est obligatoire à peine de nullité¹³⁵, peut s'opposer à celle-ci en saisissant en référé le président du tribunal de grande instance du lieu de situation de l'immeuble dont dépendent les lieux loués¹³⁶.

La rétrocession est autorisée par délibération du conseil municipal (ou de l'organe délibérant de l'EPCI ayant reçu délégation) qui en fixe les conditions et justifie le choix du cessionnaire¹³⁷. L'acte de rétrocession prévoit les conditions dans lesquelles il peut être résilié en cas d'inexécution par le cessionnaire du cahier des charges.

Dans le mois suivant la signature de l'acte de rétrocession, que le droit de préemption ait été délégué ou non, c'est le maire qui procède à l'affichage en mairie, pendant une durée de quinze jours, d'un avis comportant la désignation sommaire du fonds, du bail ou du terrain rétrocédé, le nom et la qualité du cessionnaire, ainsi que les conditions financières de l'opération¹³⁸.

¹³¹ Article [L. 214-2](#) du code de l'urbanisme.

¹³² Dans les conditions prévues aux articles [L. 144-1](#) à [L. 144-13](#) du code de commerce.

¹³³ Article [L. 214-2 al. 1^{er}](#) du code de l'urbanisme.

¹³⁴ Article [R. 214-12](#) du code de l'urbanisme.

¹³⁵ Article [L. 214-2](#) du code de l'urbanisme.

¹³⁶ Article [R. 214-13](#) du code de l'urbanisme.

¹³⁷ Article [R. 214-14](#) du code de l'urbanisme.

¹³⁸ Article [R. 214-15](#) du code de l'urbanisme.

Manager de centre-ville/de commerce

La loi ELAN donne une existence juridique aux personnes chargées d'animer le commerce de centre-ville.

L'ÉMERGENCE DE LA PROFESSION ET SON STATUT

Le Manager de commerce est issu d'une pratique arrivée en France en 1996 et reprise des pays anglo-saxons. Elle n'était toutefois pas encadrée par les textes même si elle a fait l'objet de nombreux rapports¹³⁹.

Il n'y avait ainsi aucune unité sur le territoire s'agissant, ni du statut, ni de l'employeur des managers de commerce.

LES MISSIONS DU MANAGER DE CENTRE-VILLE

Son premier rôle est de soutenir les associations de commerçants de son territoire pour promouvoir le commerce de centre-ville. Des Comités de Pilotage – qui peuvent être réunis autour du manager – ont également été créés et peuvent inclure « *la collectivité et des unions commerciales mais également les Chambres (CCI, CMA)* » (sur recommandation de la [DGCIS](#) - voir également le cas de Oullins qui a créé un Comité de Pilotage qui se compose du Grand Lyon, de la DIRECCTE [État] et des membres du Conseil d'Administration de l'association « Oullins Centre-ville »). La DGCIS recommande également d'associer « *les services de la ville : voiries, vie économique, organisme de gestion du stationnement, office du tourisme et toutes les structures qui participent à ce bon fonctionnement dans des domaines aussi variés que la mobilité, les livraisons, l'aménagement urbain, les professionnels de l'immobilier commercial, les Offices HLM etc.* » ([DGCIS](#)).

Une enquête réalisée en 2018 par le Club des managers de Ville et de Territoire¹⁴⁰ liste les missions les plus fréquentes des managers (le ratio indiqué représentant la « *part des managers qui prennent en charge cette mission [que ce soit de manière ponctuelle ou régulière]* ») :

STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT COMMERCIAL	%
Accueil des porteurs de projets commerciaux	92
Collaboration avec les agents immobiliers	83
Aide à la commercialisation de locaux vacants	79
Négociation avec les propriétaires	74
Suivi des opérations de maîtrise foncière	73
Démarchage d'enseignes	68
Participation aux salons de l'immobilier commercial	62
Collaboration avec centres commerciaux	60
Suivi des dossiers de préemption	58
Élaboration des documents de planification commerciale	53
Consultation de la CDAC	48

PROMOTION / ANIMATION / ÉVÉNEMENTIEL	%
Programme d'animation	84
Prestataires pour animation commerciale	71
Relations avec la presse	71
Communication réseaux sociaux	66
Actions de fidélisation	49

¹³⁹ [DGCIS, Assemblée des chambres françaises du commerce et de l'industrie, association Centre-ville en Mouvement...](#)

¹⁴⁰ <http://old.clubdesmanagers.com>

CONNAISSANCE ET ANALYSE DU COMMERCE	%
Lecture presse spécialisée	97
Veille législative	92
Collecte information commerce	91
Recensement activités commerciales	90
Recensement locaux vacants	89
Veille loyers commerciaux	79
Enquête commerçants	59
Enquête consommateurs	38
Comptage piétons	27

REQUALIFICATION ET FONCTIONNEMENT URBAIN	%
Suivi de projets urbains	86
Recensement des dysfonctionnements	77
Préconisations sur le linéaire commercial	67
Montage de dossiers de projets urbains	43

ANIMATION DE L'ACTION COLLECTIVE	%
Rencontres avec les élus	97
Participation à des réunions techniques	97
Accompagnement individuel des commerces	95
Accompagnement des unions de commerçants	91
Concertation commerçants	91
Synergie culture - tourisme	76
Rédaction de rapports d'activité	72
Évaluation des actions de management de centre-ville	68
Organisation de comités de pilotage	64
Organisation de comités techniques	59
Recherche de financements pour le management de centre-ville	57
Gestion et suivi des marchés non sédentaires	53
Recherche de partenaires pour le management de centre-ville	51
Concertation habitants	47

CONSÉCRATION LÉGISLATIVE PAR LOI ELAN

L'article [163](#) de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite ELAN) prévoit l'audition du manager de centre-ville en CDAC : l'article [L. 751-2 I](#) du code de commerce prévoit désormais que la CDAC « **auditionne pour tout projet nouveau la personne chargée d'animer le commerce de centre-ville au nom de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, l'agence du commerce et les associations de commerçants de la commune d'implantation et des communes limitrophes lorsqu'elles existent** ».

Le **Manager** de centre-ville n'a qu'un rôle d'interface entre les différents services communaux ou de l'EPCI ou un rôle de consultation mais ne saurait disposer de pouvoirs contraignants.

Les exceptions au repos dominical

La mise en place des dérogations au repos dominical suppose la consultation des intercommunalités aussi bien au titre des dérogations préfectorales, que des nouvelles dérogations reposant sur un fondement géographique (zone commerciale internationale, zone touristique [ancienne zone touristique d'affluence exceptionnelle], zone commerciale [ancien périmètre d'usage exceptionnel] et gare d'affluence exceptionnelle). Au titre des dérogations accordées par le maire — les cinq dimanches du maire passent à douze — l'avis conforme des EPCI est requis uniquement si le nombre de dimanches excède cinq. En toute hypothèse, les intercommunalités interviennent dans le cadre de la procédure de concertation locale menée par le préfet, chaque année, en matière de repos dominical.

Le repos hebdomadaire et dominical a été institué par la loi du 13 juillet 1906 établissant le repos hebdomadaire en faveur des employés et ouvriers. Si, aujourd'hui, le principe du repos dominical est toujours en vigueur¹⁴¹, cette règle connaît de nombreuses dérogations, dont le régime a été profondément remanié par la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « loi Macron »¹⁴².

Les dérogations sont regroupées, au sein du code du travail, en trois catégories : les dérogations permanentes de droit (1), les dérogations conventionnelles (2), les « autres dérogations », supposant l'édition d'une décision administrative à l'issue de procédures spécifiques (3). C'est dans le cadre de l'établissement de ces dernières dérogations que les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ont vocation à intervenir, essentiellement à travers les avis qu'ils émettent lorsqu'ils sont consultés par l'autorité compétente pour mener la procédure.

À défaut, leur intervention s'effectue dans le cadre de la procédure de concertation locale menée par le préfet, chaque année, en matière de repos dominical (4).

LES DÉROGATIONS PERMANENTES DE DROIT¹⁴³

Ces dérogations concernent les établissements dont le fonctionnement ou l'ouverture est rendu nécessaire par les contraintes de la production, de l'activité ou les besoins du public dont la liste — recouvrant plusieurs dizaines d'hypothèses d'activités telles que les débits de tabac, les magasins d'ameublement ou de bricolage ou encore les commerces et services situés dans l'enceinte des aéroports — est donnée, de manière limitative, par le tableau de l'article R. 3132-5.

Elles sont également applicables aux commerces de détail alimentaire, pour lesquels le repos hebdomadaire peut être donné le dimanche à partir de treize heures¹⁴⁴. Lorsqu'ils sont situés au sein d'une zone touristique internationale ou d'une gare d'affluence exceptionnelle, ces commerces peuvent, après 13 h, déroger au repos dominical dans les mêmes conditions que pour lesdites zones et gares¹⁴⁵.

¹⁴¹ Article [L. 3132-3](#) du code du travail.

¹⁴² [Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques](#) parue au Journal officiel du 7 août 2015.

¹⁴³ Articles [L. 3132-12](#) à [L. 3132-13](#) et [R. 3132-5](#) à [R. 3132-8](#) du code du travail.

¹⁴⁴ Article [L. 3132-13](#) du code du travail.

¹⁴⁵ Article [L. 3132-25-5](#) du code du travail.

LES DÉROGATIONS CONVENTIONNELLES¹⁴⁶

Ces dérogations concernent uniquement les industries et les entreprises industrielles.

L'établissement d'une telle dérogation suppose la conclusion d'une convention ou un accord d'entreprise ou d'établissement ou, à défaut, une convention ou un accord de branche étendu ou, à défaut, l'autorisation de l'inspecteur du travail¹⁴⁷, après consultation des délégués syndicaux et avis du comité d'entreprise ou des délégués du personnel, dans les conditions définies aux articles R. 3132-13 à R. 3132-15 du code du travail.

LES AUTRES DÉROGATIONS AU REPOS DOMINICAL

Cette catégorie de dérogations regroupe les dérogations accordées par le préfet (3,1), les dérogations reposant sur un fondement géographique (3,2), ainsi que les dérogations accordées par le maire (3,3).

3.1 Les dérogations accordées par le préfet¹⁴⁸

Lorsqu'il est établi que le repos simultané, le dimanche, de tous les salariés d'un établissement serait préjudiciable au public ou compromettrait le fonctionnement normal de cet établissement, il peut être dérogé à la règle du repos dominical, par le préfet, soit toute l'année, soit à certaines époques de l'année¹⁴⁹.

Les dérogations accordées par le préfet sont, en principe, individuelles mais peuvent être étendues à la totalité des établissements de la même localité exerçant la même activité s'adressant à la même clientèle¹⁵⁰. Elles sont accordées au vu d'un accord collectif fixant les contreparties accordées aux salariés ou, à défaut, d'une décision unilatérale de l'employeur prise après référendum¹⁵¹.

Celles-ci sont délivrées après avis du conseil municipal et, le cas échéant, de l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre (EPCI-FP) dont la commune est membre, de la chambre de commerce et d'industrie (CCI), de la chambre de métiers et de l'artisanat (CMA), ainsi que des organisations professionnelles d'employeurs et des organisations syndicales de salariés intéressées de la commune¹⁵².

Toutefois, ces avis ne sont pas requis en cas d'urgence dûment justifiée et lorsque le nombre de dimanches pour lesquels la dérogation est sollicitée n'excède pas trois¹⁵³.

L'autorisation donnée par le préfet à un établissement ou à une catégorie d'établissements d'une commune, est accordée pour une durée qui ne peut excéder trois ans¹⁵⁴.

3.2 Les dérogations reposant sur un fondement géographique

Il existe également des dérogations aux règles du repos dominical reposant sur un fondement géographique. C'est la loi dite Macron qui a transformé les communes d'intérêt touristique ou thermales et les zones touristiques d'affluence exceptionnelle ou d'animation culturelle permanente (ZTAE/ZACP)¹⁵⁵ en « zones touristiques » et les périmètres d'usage de consommation exceptionnel (PUCE) en « zones commerciales »¹⁵⁶.

À ces zones renommées et toilettées, se sont ajoutées les zones touristiques internationales et les gares d'affluence exceptionnelles.

La localisation d'un établissement de commerce de détail dans l'une de ces zones ou gares est une condition nécessaire mais non suffisante pour déroger au repos dominical : l'établissement doit en outre négocier sur ce point et chaque salarié concerné doit être volontaire. Les règles applicables aux accords et aux compensations ont été généralisées et harmonisées pour tous les établissements bénéficiant d'une dérogation reposant sur un fondement géographique¹⁵⁷.

¹⁴⁶ Articles L. 3132-14 à L. 3132-19 et R. 3132-9 à R. 3132-15 du code du travail.

¹⁴⁷ Article L. 3132-14 et R. 3132-9 du code du travail s'agissant du travail en continu et Article L. 3132-18 du code du travail pour l'équipe de suppléance.

¹⁴⁸ Article L. 3132-20 du code du travail.

¹⁴⁹ Article L. 3132-20 du code du travail. Le repos peut être donné un autre jour que le dimanche à tous les salariés de l'établissement, du dimanche midi au lundi midi, du dimanche après-midi avec un repos compensateur d'une journée par roulement et par quinzaine, par roulement à tout ou partie des salariés.

¹⁵⁰ Article L. 3132-23 du code du travail.

¹⁵¹ Article L. 3132-25-3-I.

¹⁵² Article L. 3132-21 du code du travail et Article L. 3132-25-3-I.

¹⁵³ Article L. 3132-21 al. 2 du code du travail.

¹⁵⁴ Article L. 3132-21 du code du travail.

¹⁵⁵ Dans ce cas, il s'agissait d'une dérogation permanente de droit ne requérant pas d'autorisation et n'ouvrant pas droit à compensation pour les salariés.

¹⁵⁶ Dans ce cas, l'établissement situé dans la zone devait en outre obtenir une autorisation préfectorale et des compensations étaient prévues.

¹⁵⁷ Articles L. 3132-25-3-II et L. 3132-25-4 du code du travail. Pour bénéficier de la faculté de donner le repos hebdomadaire par roulement pour tout ou partie du personnel, il est requis un accord collectif de branche, de groupe, d'entreprise ou d'établissement, ou un accord conclu à un niveau territorial, prévoyant une compensation déterminée afin de tenir compte du caractère dérogoire du travail accompli le dimanche, ou un accord conclu dans les conditions mentionnées aux II à IV de l'article L. 5125-4 du code du travail. Pour les établissements de moins de onze salariés, et à défaut d'accord collectif, consultation des salariés par l'employeur.

→ Les zones touristiques internationales¹⁵⁸

Les zones touristiques internationales sont caractérisées par leur rayonnement international, l'affluence exceptionnelle de touristes résidant hors de France et l'importance de leurs achats¹⁵⁹.

Les critères pris en compte pour la délimitation de ces zones sont les suivants¹⁶⁰ :

- avoir un rayonnement international en raison d'une offre de renommée internationale en matière commerciale ou culturelle ou patrimoniale ou de loisirs. Attention, il a été jugé qu'un projet non encore ouvert au public ne peut pas remplir les critères attendus d'une ZTI en ce qui concerne la fréquentation par des touristes internationaux et leurs dépenses¹⁶¹.
- être desservie par des infrastructures de transports d'importance nationale ou internationale ;
- connaître une affluence exceptionnelle de touristes résidant hors de France. Attention, il a été jugé qu'un taux de 10 % d'étrangers parmi les visiteurs était insuffisant à qualifier une zone de ZTI, alors que de surcroît leur contribution aux achats effectués dans la zone n'était pas évaluée¹⁶² ;
- bénéficier d'un flux important d'achats effectués par des touristes résidant hors de France, évalué par le montant des achats ou leur part dans le chiffre d'affaires total de la zone.

Ces zones sont délimitées par les ministres chargés du travail, du tourisme et du commerce, après avis du maire et, le cas échéant, du président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP) ainsi que des organisations professionnelles d'employeurs et des organisations syndicales de salariés intéressées.

Pour mémoire, 23 ZTI avaient été créées dont 12 à Paris intra-muros. La plupart ont fait l'objet d'un recours et plusieurs d'entre-elles ont été annulées : d'abord celle d'Olympiades¹⁶³, puis celles de Dijon¹⁶⁴, de Maillot-Ternes¹⁶⁵ et de Saint-Émilion-Bibliothèque¹⁶⁶.

→ Les zones touristiques¹⁶⁷

Elles sont caractérisées par une affluence particulièrement importante de touristes¹⁶⁸.

Pour figurer sur la liste des zones touristiques, les zones doivent accueillir pendant certaines périodes de l'année une population supplémentaire importante en raison de leurs caractéristiques naturelles, artistiques, culturelles ou historiques ou de l'existence d'installations de loisirs ou thermales à forte fréquentation¹⁶⁹.

L'initiative de la délimitation (ou de la modification) de la zone touristique appartient au maire ou, après consultation des maires concernés, au président de l'EPCI-FP lorsque le périmètre de la zone concernée excède le territoire d'une seule commune¹⁷⁰.

Cette demande, qui doit être motivée et comporter une étude d'impact (dont le contenu n'est toutefois pas défini par les textes) justifiant notamment l'opportunité de la création (ou de la modification) de la zone, est transmise au préfet de région¹⁷¹.

Le préfet de région délimite (ou modifie) ensuite les zones touristiques, dans un délai de six mois (ou trois mois), après avis¹⁷² :

- du conseil municipal des communes dont le territoire est concerné ;
- des organisations professionnelles d'employeurs et des organisations syndicales de salariés intéressées ;
- de l'organe délibérant des EPCI-FP dont sont membres les communes dont le territoire est concerné ;
- du comité départemental du tourisme.

Ces avis sont réputés donnés à l'issue d'un délai de 2 mois à compter de leur saisine en cas de demande de délimitation (un mois en cas de demande de modification)¹⁷³.

Les communes d'intérêt touristique ou thermales et les ZTAE/ZACP créées avant la publication de la loi constituent de plein droit des zones touristiques¹⁷⁴.

¹⁵⁸ Articles [L. 3132-24](#) et [R. 3132-21-1](#) du code du travail.

¹⁵⁹ Article [L. 3132-24](#) du code du travail.

¹⁶⁰ Article [R. 3132-21-1](#) du code du travail.

¹⁶¹ TA Paris 19 avril 2018 Union départementale des syndicats confédérés FO Côte d'Or et autres, req. n° 1621398/3-1 et conclusions François Doré sur ce jugement, à propos de la ZTI de Dijon. En l'espèce, le tribunal a considéré que la zone ne pouvait pas être qualifiée de ZTI et il a annulé le classement.

¹⁶² TA Paris 19 avril 2018 Fédération CGT des personnels du commerce, de la distribution et des services, req. n° 1620993/3-1 et conclusions François Doré sur ce jugement, à propos de la ZTI de Saint-Émilion-Bibliothèque François Mitterrand. En l'espèce, le tribunal a considéré que la zone ne pouvait pas être qualifiée de ZTI et il a annulé le classement.

¹⁶³ TA Paris du 13 février 2018, req. n° 1621002-1621385.

¹⁶⁴ TA Paris du 19 avril 2018, req. n° 1621395-1621398 précité.

¹⁶⁵ TA Paris du 19 avril 2018, req. n° 1621003-1621388.

¹⁶⁶ TA Paris du 19 avril 2018, req. n° 1620993-1621008 précité.

¹⁶⁷ Articles [L. 3132-25](#) et [L. 3132-25-2](#) et [R. 3132-19](#) et [R. 3132-20](#) du code du travail.

¹⁶⁸ Article [L. 3132-25](#) du code du travail.

¹⁶⁹ Article [R. 3132-20](#) du code du travail. Les critères pris en compte pour le classement de ces zones sont détaillés dans cet article.

¹⁷⁰ Article [L. 3132-25-2 I](#) du code du travail.

¹⁷¹ Article [L. 3132-25-2 I](#) du code du travail.

¹⁷² Article [L. 3132-25-2 II et III](#) du code du travail.

¹⁷³ Article [L. 3132-25-2 II](#) du code du travail.

¹⁷⁴ Article [257 I](#) de la loi Macron, cet article prévoyant toutefois des règles transitoires.

→ Les zones commerciales¹⁷⁵

Les zones commerciales sont caractérisées par une offre commerciale et une demande potentielle particulièrement importantes, le cas échéant en tenant compte de la proximité immédiate d'une zone frontalière¹⁷⁶.

Pour être qualifiée de zone commerciale, la zone doit répondre aux critères et seuils suivants¹⁷⁷ :

- constituer un ensemble commercial de plus de 20 000 m² de surface de vente (2 000 m² lorsque la zone est située à moins de 30 kilomètres d'une offre concurrente située sur le territoire d'un État limitrophe). Ce seuil est susceptible de poser un problème pour les ensembles commerciaux de centre-ville, généralement de plus petite taille que ceux situés en périphérie, à une époque où l'objectif est de dynamiser le commerce de centre-ville et de réduire l'impact environnemental notamment en termes de circulation automobile ;
- avoir un nombre annuel de clients supérieur à 2 millions (200 000 clients lorsque la zone est située à moins de 30 kilomètres d'une offre concurrente située sur le territoire d'un État limitrophe) ;
- être dotée des infrastructures adaptées et accessible par les moyens de transport individuels et collectifs.

Ces zones sont délimitées (ou modifiées) par le préfet de région selon la même procédure que les zones touristiques à l'exception du fait que l'avis du comité départemental du tourisme est remplacé par les avis de la CCI et de la CMA.

Les PUCE créés avant la publication de la loi Macron constituent de plein droit des zones commerciales¹⁷⁸.

→ Les commerces situés dans les gares d'affluence exceptionnelle¹⁷⁹

Un arrêté conjoint des ministres chargés des transports, du travail et du commerce peut autoriser les établissements de vente au détail qui sont situés dans l'emprise d'une gare à déroger au repos dominical en raison de l'affluence exceptionnelle de passagers dans cette gare¹⁸⁰. À l'heure de la généralisation des galeries commerciales dans les gares d'affluence exceptionnelle, cela pose sans aucun doute la question de l'impact de cette mesure sur les commerces situés à proximité qui, eux, ne bénéficient pas nécessairement d'une autorisation d'ouverture dominicale.

Cet arrêté est pris après avis du maire, le cas échéant du président de l'EPCI dont la commune est membre, et des représentants des employeurs et des salariés des établissements concernés, ces avis étant réputés donnés à l'issue d'un délai de 2 mois à compter de leur saisine¹⁸¹.

¹⁷⁵ Articles [L. 3132-25-1](#) et [L. 3132-25-2](#) et [R. 3132-20-1](#) du code du travail.

¹⁷⁶ Article [L. 3132-25-1](#) du code du travail.

¹⁷⁷ Article [R. 3132-20-1](#) du code du travail.

¹⁷⁸ Article [257 II](#) de la loi Macron, cet article prévoyant toutefois des règles transitoires.

¹⁷⁹ Article [L. 3132-25-6](#) du code du travail.

¹⁸⁰ Article [L. 3132-25-6](#) du code du travail.

¹⁸¹ Articles [L. 3132-25-6](#) du code du travail.

3.3 Les dérogations accordées par le maire

Depuis 2016, les « cinq dimanches du maire » sont devenus 12¹⁸².

Ainsi, dans les établissements de commerce de détail où le repos hebdomadaire a lieu normalement le dimanche, ce repos peut être supprimé les dimanches désignés, pour chaque commerce de détail, par décision du maire (ou du préfet à Paris) dans la limite de douze dimanches par an, dont la liste est arrêtée avant le 31 décembre, pour l'année suivante¹⁸³.

Cette décision est prise après avis du conseil municipal, des organisations d'employeurs et de salariés intéressés et, lorsque le nombre de ces dimanches excède cinq, après avis conforme de l'organe délibérant de l'EPCI-FP, celui-ci étant réputé favorable en cas de silence de l'EPCI dans un délai de deux mois à compter de sa saisine¹⁸⁴.

Pour les commerces de détail alimentaire dont la surface de vente est supérieure à 400 m², lorsque les fêtes légales (Noël, 14 juillet..., à l'exception du 1^{er} mai) sont travaillées, les jours correspondants sont déduits des douze dimanches, dans la limite de trois¹⁸⁵.

Contrairement à ce qu'il en est pour les dérogations reposant sur un fondement géographique, les compensations dont bénéficient les salariés sont ici directement et exclusivement déterminées par la loi¹⁸⁶.

Les salariés doivent en outre être volontaires¹⁸⁷.

4 La concertation locale en matière de repos dominical

Dans le périmètre de chaque schéma de cohérence territoriale (SCOT), le préfet de région réunit annuellement les maires, les présidents d'EPCI-FP, les associations de commerçants et les organisations représentatives des salariés et des employeurs du commerce de détail, et organise une concertation sur les pratiques d'ouverture dominicale des commerces de détail au regard des dérogations au repos dominical et de leur impact sur les équilibres en termes de flux commerciaux et de répartition des commerces de détail sur le territoire¹⁸⁸.

¹⁸² Article [L.3132-26](#) du code du travail.

¹⁸³ Initialement, l'article [L.3132-26 al.4](#) du code du travail prévoyait qu'à Paris, cette décision était prise par le préfet et non par le maire. Cette différence a été déclarée contraire à la Constitution (CC 24 juin 2016 Ville de Paris, [déc. 2016-547 QPC](#)).

¹⁸⁴ Article [L.3132-26 al.2](#) et [R.3132-21](#) du code du travail.

¹⁸⁵ Article [L.3132-26](#) du code du travail.

¹⁸⁶ Article [L.3132-27](#) du code du travail.

¹⁸⁷ Article [L.3132-27-1](#) du code du travail.

¹⁸⁸ Article [L.3132-27-2](#) nouveau inséré dans le code du travail par la loi Macron.

ÉTABLISSEMENTS OU ZONE CONCERNÉS		PERSONNE OU AUTORITÉ COMPÉTENTE	
Dérogations permanentes de droit	Établissements limitativement énumérés à l'article R. 3132-5 et commerces de détail alimentaire (fermeture à 13 h sauf au sein des zones internationales touristique)	X	
Dérogations conventionnelles	Industries, entreprises industrielles	Autorisation de l'inspecteur du travail sur demande de l'employeur (à défaut d'une convention / accord d'entreprise ou d'établissement / convention ou accord de branche étendu)	
Dérogations accordées par le préfet	Établissement dont il est établi que le repos simultané, le dimanche, de tous les salariés serait préjudiciable au public ou compromettrait le fonctionnement normal de cet établissement	Préfet sur demande de l'établissement demandeur de la dérogation	
Dérogations reposant sur un fondement géographique	Zone touristique internationale	Zones caractérisées par leur rayonnement international, l'affluence exceptionnelle de touristes résidant hors de France et l'importance de leurs achats	Ministres chargés du travail, du tourisme et du commerce
	Zone touristique	Zones caractérisées par une affluence particulièrement importante de touristes accueillant pendant certaines périodes de l'année une population supplémentaire importante en raison de leurs caractéristiques naturelles, artistiques, culturelles ou historiques ou d'installations de loisirs ou thermales	Préfet de région sur demande du <ul style="list-style-type: none"> • maire, ou, • président de l'EPCI-FP après consultation des maires concernés lorsque le périmètre de la zone excède le territoire d'une seule commune
	Zone commerciale	Zones caractérisées par une offre commerciale et une demande potentielle particulièrement importantes, le cas échéant en tenant compte de la proximité immédiate d'une zone frontalière	
	Gares d'affluence exceptionnelle	Gare caractérisée par une affluence exceptionnelle de passagers	Ministres chargés des transports, du travail et du commerce
Dérogations accordées par le maire	Chaque commerce de détail où le repos hebdomadaire a lieu normalement le dimanche dans la limite de 12 dimanches désignés par arrêté du maire	Le maire	

PROCÉDURE	DÉLAI	ACCORD COLLECTIF
X	X	X
Avis : <ul style="list-style-type: none"> délégués syndicaux comité d'entreprise ou des délégués du personnel, le cas échéant 	L'inspecteur fait connaître sa décision à l'employeur et aux représentants du personnel dans le délai de 30 jours à compter de la date de la réception de sa demande	X
Avis recueillis (1 mois) sauf urgence dûment justifiée et si le nombre de dimanches n'excède pas trois : <ul style="list-style-type: none"> conseil municipal organe délibérant de l'EPCI-FP Chambre de commerce et d'industrie (CCI) Chambre des métiers et de l'artisanat (CMA) organisations professionnelles d'employeurs intéressées organisations syndicales de salariés intéressées de la commune 	Le préfet statue dans un délai de 8 jours par arrêté motivé notifié aux demandeurs	Nécessité d'un accord collectif, ou, à défaut, d'une décision unilatérale de l'employeur prise après référendum
Avis recueillis (2 mois) : <ul style="list-style-type: none"> maire président de l'EPCI-FP organisations professionnelles d'employeurs intéressées organisations syndicales de salariés intéressées comité départemental du tourisme 	X	Nécessité d'un accord collectif de branche, de groupe, d'entreprise ou d'établissement, ou un accord conclu à un niveau territorial, prévoyant une compensation déterminée ou d'un accord conclu dans les conditions mentionnées aux II à IV de l'article L. 5125-4 du code du travail ou, à défaut, dans les établissements de moins de onze salariés, consultation des salariés par l'employeur
Avis recueillis (2 mois) : <ul style="list-style-type: none"> maire président de l'EPCI-FP organisations professionnelles d'employeurs intéressées organisations syndicales de salariés intéressées CCI CMA 	Le préfet statue dans un délai de 6 mois sur la demande de délimitation (3 mois si demande de modification)	
Avis recueillis : <ul style="list-style-type: none"> maire président de l'EPCI représentants des employeurs et des salariés des établissements concernés 	X	
Avis recueillis : <ul style="list-style-type: none"> conseil municipal organe délibérant de l'EPCI-FP lorsque le nombre de dimanches excède 5 (avis conforme réputé favorable à défaut de délibération dans un délai de 2 mois à compter de sa saisine) organisations d'employeurs et de salariés intéressés 	X	X

La réglementation nationale et locale de l'affichage extérieure

La réglementation de l'affichage extérieur a pour objet d'assurer la protection du cadre de vie par la limitation de la pollution visuelle en prenant en compte l'évolution de l'urbanisation (entrées de ville...) et les sites à protéger tout en respectant le principe de la liberté d'expression¹⁸⁹.

Cette réglementation, qui est assez ancienne¹⁹⁰, a fait l'objet d'une importante réforme issue de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement¹⁹¹.

Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents en matière de plans locaux d'urbanisme (PLU) sont compétents en matière de règlements locaux de publicité (RLP) et notamment pour élaborer sur leur territoire des RLP intercommunaux (RLPi).

En revanche, la compétence en matière de police de la publicité (délivrance des autorisations et sanctions) est assurée par le maire sur son territoire communal lorsqu'il est couvert par un RLP ou un RLPi, sinon par le préfet.

Nous présenterons successivement le champ d'application de cette réglementation (1), son contenu (2), les modalités de son adaptation au niveau local (3) le régime d'implantation des dispositifs d'affichage extérieur (4) et le contrôle de son respect (5).

LE CHAMP D'APPLICATION DE LA RÉGLEMENTATION DE L'AFFICHAGE EXTÉRIEUR

La réglementation de l'affichage extérieur s'applique à la publicité, aux enseignes et aux préenseignes « visibles de toute voie ouverte à la circulation publique »¹⁹² à l'exception de celles qui sont « situées à l'intérieur d'un local, sauf si l'utilisation de celui-ci est principalement celle d'un support de publicité »¹⁹³.

Constitue une **enseigne** toute inscription, forme ou image apposée sur un immeuble et relative à une activité qui s'y exerce.

Constitue une **préenseigne** toute inscription, forme ou image indiquant la proximité d'un immeuble où s'exerce une activité déterminée.

Constitue une **publicité**, à l'exclusion des enseignes et des préenseignes, toute inscription, forme ou image, destinée à informer le public ou à attirer son attention, les dispositifs dont le principal objet est de recevoir lesdites inscriptions, formes ou images étant assimilées à des publicités¹⁹⁴.

¹⁸⁹ Article [L. 581-1](#) et [L. 581-2](#) du code de l'environnement.

¹⁹⁰ Voir la loi n° 79-1150 du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et préenseignes et ses décrets d'application notamment le décret n° 80-923 du 21 novembre 1980 portant règlement national de la publicité en agglomération et déterminant les conditions d'application à certains dispositifs publicitaires d'un régime d'autorisation, le décret n° 80-924 du 21 novembre 1980 fixant la procédure d'institution des zones de réglementation spéciale, le décret n° 82-211 du 24 février 1982 portant règlement national des enseignes et fixant certaines dispositions relatives aux préenseignes, le décret n° 82-220 du 25 février 1982 portant application de la loi n° 79-1150 du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et préenseignes en ce qui concerne la surface minimale et les emplacements de l'affichage d'opinion et des associations sans but lucratif, le décret n° 82-764 du 6 septembre 1982 réglementant l'usage de véhicules à des fins essentiellement publicitaires, le décret n° 82-1044 du 7 décembre 1982 portant application de diverses dispositions de la loi n° 79-1150 du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et préenseignes

et modifiant l'article R. 83 du code des tribunaux administratifs et le décret n° 89-422 du 27 juin 1989 réglementant la publicité sur les eaux intérieures.

¹⁹¹ Elle a fait l'objet de plusieurs décrets d'applications : décret n° 2012-118 du 30 janvier 2012 relatif à la publicité extérieure, aux enseignes et aux préenseignes, décret n° 2012-948 du 1^{er} août 2012 et décret n° 2013-606 du 9 juillet 2013. Un guide pratique de la réglementation de l'affichage extérieur a été élaboré par le ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie.

¹⁹² Article [R. 581-1](#) du code de l'environnement : « Par voies ouvertes à la circulation publique au sens de l'article L. 581-2, il faut entendre les voies publiques ou privées qui peuvent être librement empruntées, à titre gratuit ou non, par toute personne circulant à pied ou par un moyen de transport individuel ou collectif ».

¹⁹³ Article [L. 581-2](#) du code de l'environnement.

¹⁹⁴ Article [L. 581-3](#) du code de l'environnement.

LE CONTENU DE LA RÉGLEMENTATION NATIONALE DE L’AFFICHAGE EXTÉRIEUR

La réglementation nationale de l’affichage extérieur (RNP¹⁹⁵) définit :

- des lieux d’interdiction absolue et relative de la publicité (hors agglomération, sur les immeubles classés, dans les sites inscrits, sur les arbres, etc.)¹⁹⁶ ;
- des règles d’implantation spécifique (hauteur, surface, dimensions, localisation, etc.) en fonction du type de dispositif (scellé ou apposé au sol, sur un mur, en toiture, mobilier urbain, bâches, dispositifs de petits formats intégrés à des devantures commerciales, dispositifs de dimensions exceptionnelles, dispositifs temporaires, dispositifs lumineux, sur véhicules, etc.)¹⁹⁷ ;

Nota : les préenseignes sont soumises aux dispositions qui régissent la publicité¹⁹⁸.

L’ADAPTATION LOCALE DE LA RÉGLEMENTATION DE L’AFFICHAGE EXTÉRIEUR

La personne publique compétente pour élaborer le PLU est compétente pour élaborer un RLP qui adapte les règles du RNP en matière de publicités, de préenseignes et d’enseignes¹⁹⁹. Il définit une ou plusieurs zones où s’appliquent des règles plus restrictives que celles prévues dans le RNP²⁰⁰.

À une exception près liée à la consultation pour avis de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites (CDNPS), la procédure d’élaboration, de révision et de modification des RLP est calquée sur celle applicable en matière de PLU. Toutefois, le recours à la procédure de modification simplifiée est exclu²⁰¹. L’élaboration, la révision ou la modification du RLP et d’un PLU peuvent faire l’objet d’une procédure unique et d’une même enquête publique.

Le RLP est annexé au PLU ou au document d’urbanisme en tenant lieu. En l’absence de document d’urbanisme, il doit être tenu à disposition du public.

Nota : Les RLP qui étaient en vigueur au 13 juillet 2010²⁰² restent valables jusqu’à leur révision ou modification et pour une durée maximale de dix ans à compter de cette date, soit jusqu’au 13 juillet 2020²⁰³. À défaut de révision ou de modification, ils deviendront caducs.

¹⁹⁵ RNP = règlement national de publicité.

¹⁹⁶ Articles [L 581-4](#), [L 581-7](#) et [L 581-8](#) du code de l’environnement.

¹⁹⁷ Articles [R 581-22](#) à [R 581-71](#) du code de l’environnement.

¹⁹⁸ Article [L 581-19](#) du code de l’environnement.
Cela ne concerne pas les préenseignes dérogatoires qui peuvent sous certaines conditions être implantées en dehors des agglomérations pour signaler des activités en relation avec la fabrication ou la vente de produits du terroir par des entreprises locales, les activités culturelles et les monuments historiques, classés ou inscrits, ouverts à la visite (Articles [L 581-19](#) et [R 581-66](#) à [R 581-68](#) du code de l’environnement).

¹⁹⁹ Articles [L 581-14](#) et [L 581-18](#) du code de l’environnement.

²⁰⁰ Il peut aussi définir des zones dans lesquelles tout occupant ou propriétaire d’un local commercial visible depuis la rue doit veiller à ce que son aspect extérieur ne porte pas atteinte au caractère ou à l’intérêt des lieux avoisinants. Le cas échéant, le RLP doit être compatible avec les orientations de protection, de mise en valeur et de développement durable de la charte applicables à l’aire d’adhésion d’un parc national mentionnées au 2° du I de l’article [L 331-3](#) et avec les orientations et mesures de la charte d’un parc naturel régional mentionnées au II de l’article [L 333-1](#).

²⁰¹ Article [L 581-14-1](#) du code de l’environnement.

²⁰² Date de publication de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l’environnement.

²⁰³ Article [L 581-14-3](#) du code de l’environnement.

LE RÉGIME D'IMPLANTATION DES DISPOSITIFS D'AFFICHAGE EXTÉRIEUR

L'implantation des enseignes, préenseignes et publicités doit, dans certains cas être précédée d'une autorisation ou faire l'objet d'une déclaration préalable²⁰⁴.

Deux formulaires *cerfa* de demande d'autorisation et de déclaration sont à la disposition du public. Ces formulaires doivent être accompagnés de pièces complémentaires²⁰⁵.

Les demandes et déclarations doivent être adressées à l'autorité compétente en matière de police de la publicité, à savoir le préfet en l'absence de RLP et sinon le maire²⁰⁶. L'avis ou l'accord de l'architecte des bâtiments de France, de la CDNPS, du préfet de région ou du service de l'État en charge de l'aviation civile peut être requis.

Le délai d'instruction des demandes d'autorisation est de deux mois²⁰⁷.

S'agissant des déclarations, le déclarant peut procéder, sous sa responsabilité, à la réalisation du projet déclaré à compter de la date de réception de la déclaration par l'autorité compétente²⁰⁸.

LE CONTRÔLE DE L'IMPLANTATION DES DISPOSITIFS D'AFFICHAGE EXTÉRIEUR EXISTANTS

Des poursuites administratives (mise en demeure, astreinte, exécution d'office, amende, etc.) et pénales (amendes contraventionnelles et délictuelles) peuvent être engagées lorsque l'autorité de police compétente constate l'existence d'un dispositif d'enseigne, de préenseigne ou de publicité irrégulier sur son territoire²⁰⁹.

Toutefois, les enseignes régulièrement implantées avant l'entrée en vigueur d'un nouveau RLP et qui ne sont plus conformes aux nouvelles règles peuvent être maintenus pendant 6 ans et au plus tard le 13 juillet 2026²¹⁰. Pour les publicités et préenseignes ce délai est ramené à 2 ans et au plus tard le 13 juillet 2022.

²⁰⁴ Articles [L. 581-6](#), [L. 581-9](#), [L. 581-18](#), [R. 581-6](#) et [R. 581-17](#) du code de l'environnement.

²⁰⁵ Cerfa n° 14798*01 de demande d'autorisation préalable pour l'installation d'une publicité, une enseigne ou une pré-enseigne et Cerfa n° 14799*01 de déclaration préalable pour une installation d'un dispositif ou d'un matériel supportant de la publicité ou une pré-enseigne. Voir également les articles [R. 581-6](#) à [R. 581-21](#) du code de l'environnement.

²⁰⁶ Article [L. 581-14-2](#) du code de l'environnement. Cas particulier : en application de l'article [L. 581-9 al. 2](#) du code de l'environnement, les emplacements de bâches et l'installation de dispositifs publicitaires de dimensions exceptionnelles liés à des manifestations temporaires sont nécessairement autorisés par arrêté municipal. Voir également le Guide ministériel relatif à la réglementation de la publicité extérieur préc., p. 21 à 27.

²⁰⁷ Article [R. 581-13](#) du code de l'environnement.

²⁰⁸ Article [R. 581-8](#) du code de l'environnement.

²⁰⁹ Articles [L. 581-26](#) à [L. 581-45](#) et [R. 581-82](#) à [R. 581-88](#) du code de l'environnement.

²¹⁰ Articles [L. 581-43](#) et [R. 581-88](#) du code de l'environnement.

GLOSSAIRE

AEC : autorisations d'exploitation commerciale
CCH : code de la construction et de l'habitation
CDAC : commission départementale d'aménagement commercial
CDNPS : commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites
CU : code de l'urbanisme
DAAC : document d'aménagement artisanal et commercial
DOO : document d'orientations et d'objectifs
DP : déclaration préalable
FISAC : fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce
GOU : grande opération d'urbanisme
OAP : orientations d'aménagement et de programmation
ORT : opération de revitalisation du territoire
PADD : projet d'aménagement et de développement durable
PC : permis de construire
PIEM : projet d'intérêt économique majeur
PIL : procédure intégrée pour le logement
PLU : plan local d'urbanisme
PUCE : périmètres d'usage de consommation exceptionnel
RLP : règlements locaux de publicité
RNP : règlement national de publicité
SCOT : schéma de cohérence territoriale
ZTAE/ZACP : zones touristiques d'affluence exceptionnelle ou d'animation culturelle permanente

PILOTAGE TECHNIQUE ET RÉDACTION DE L'ÉTUDE

Elsa Sacksick, Nicolas Nahmias,
AdDen avocats - avocats associés

Philippe Schmit,
secrétaire général, AdCF

SUIVI ÉDITORIAL

Maxime Goudezeune,
AdCF

DATE DE PUBLICATION

Avril 2019

CONCEPTION GRAPHIQUE

Unité Mobile

IMPRESSION

Imprimerie Wauquier



22, rue Joubert
75009 Paris
T. 01 55 04 89 00
www.adcf.org
adcf@adcf.asso.fr