



GIRONDE
ACTU

CHRONIQUE DU BARREAU DE BORDEAUX

L'URBANISME COMMERCIAL À L'HEURE DE LA LOI ELAN

Chloé FISCHER, Juriste et Xavier
HEYMANS, Avocat associé ADAMAS



Chloé
FISCHER

© Atelier Gallien



Xavier
HEYMANS

© Atelier Gallien

APRÈS DES DÉCENNIES DE DÉVELOPPEMENT SOUTENU
DU COMMERCE DE PÉRIPHÉRIE, L'HEURE SEMBLE DÉSORMAIS
À LA « RATIONALISATION ».



Après les évolutions (ou peut-être devrions nous plutôt dire les « restrictions ») déjà introduites en ce sens par la loi « accès au logement et à un urbanisme rénové » (dite loi **ALUR**) du 24 mars 2014 (introduisant notamment la réduction de l'emprise au sol des aires de stationnement annexes d'un commerce) et par la loi **PINEL** du 18 juin 2014 (modifiant la procédure de délivrance des autorisations d'exploitation commerciales), la loi du 23 novembre 2018 « évolution du logement, de l'aménagement et du numérique » (dite loi **ÉLAN**) vient réformer en profondeur le droit de l'urbanisme commercial. Cette réforme est entrée en vigueur le 25 novembre 2018 mais plusieurs dispositions nécessitaient des décrets d'application. Les récents décrets des 17 avril et 7 juin 2019 sont venus préciser les modifications apportées par la loi et le calendrier d'application de ces nouvelles dispositions. Les nouvelles « règles du jeu » introduites par la loi **ÉLAN** en matière d'implantation commerciale concernent à la fois les outils de planification mis à la disposition des personnes publiques en matière d'aménagement (I) mais aussi le régime intrinsèque des autorisations d'exploitation commerciale (II).

1. DE NOUVEAUX OUTILS DE PLANIFICATION DU COMMERCE

Soucieux de voir les intercommunalités s'emparer de la question de la cohérence commerciale au niveau des aires urbaines, le législateur leur a conféré de nouvelles prérogatives en créant les Opérations de Revitalisation du Territoire (A) et imposant le recours au Document d'Aménagement Artisanal et Commercial (B).

A/ Les opérations de revitalisation du territoire

Nouvel outil créé par la loi **ÉLAN**, les Opérations de Revitalisation du Territoire (ORT) visent à lutter contre la dévitalisation des centres-villes (1). Ce dispositif se substitue à celui des opérations de requalification des quartiers anciens dégradés. Les 222 territoires du programme Action Cœur de Ville pourront rapidement transformer leur convention en convention ORT.

L'ORT se matérialise par une convention qui sera signée entre l'État et ses établissements publics, l'EPCI et tout ou partie des communes membres, et toute personne publique ou privée susceptible d'apporter son soutien ou de prendre part à des opérations prévues par le contrat.

L'autorisation d'Exploitation Commerciale (AEC) en centre-ville de l'ORT est supprimée (sauf demande contraire des élus en cas de très grands projets : plus de 5 000m² ou 2 500m² dans le cas d'un magasin à prédominance alimentaire) (2). Les opérations immobilières « mixtes » logements-commerces seront, elles aussi, exemptées d'AEC dès lors qu'elles répondent à certaines conditions de répartition entre ces fonctions.

La loi **Élan** permet par ailleurs au Préfet de suspendre l'examen des demandes d'AEC aux périphéries des ORT pour une durée de 3 ans maximum, prorogeable 1 an. Cette faculté ne concerne que les créations et extensions mais pas la réouverture de surfaces de vente fermées depuis plus de 3 ans (afin d'encourager la reprise de friches commerciales) (3).

À noter enfin que l'ORT offre la possibilité d'instaurer un droit de préemption urbain renforcé ainsi qu'un droit de préemption sur les fonds artisanaux ou de commerce, les baux commerciaux et les terrains faisant l'objet de projet d'aménagement commercial.

Ce nouveau dispositif va générer, dans les villes concernées, de réelles opportunités d'ouvertures rapides de commerces en centre-ville et de reprise de sites périphériques vacants. En parallèle, la création de nouveaux mètres carrés commerciaux en périphérie sera quant à elle gelée.

B/ La planification du commerce

L'élaboration d'un Document d'Aménagement Artisanal et Commercial (DAAC) devient obligatoire dans le cadre des procédures d'élaboration ou de révision des SCOT initiées après la date d'entrée en vigueur de la loi **ÉLAN** à savoir après le 24 novembre 2018 (4).

La force prescriptive du DAAC est aussi renforcée, ce document devant désormais impérativement



prévoir les conditions d'implantation des équipements commerciaux (en périphériques et dans les centralités urbaines) **en définissant le type d'activités et la surface de vente maximale autorisées par secteur d'activité**. Les DAAC pourront aussi (de façon facultative) définir les conditions du développement ou du maintien du commerce de proximité et de la logistique commerciale à proximité des centralités urbaines afin de limiter les flux de marchandise, conditionner l'implantation des constructions artisanales et commerciales à une desserte en transports collectifs et à une accessibilité aux piétons et cyclistes, et enfin conditionner les implantations à la capacité des voies existantes ou en projet.

Les SCOT s'imposent ainsi comme documents de référence en matière d'aménagement commercial, les PLU intercommunaux déterminant désormais uniquement les conditions d'implantation des équipements commerciaux importants (5).

Les commerçants devront donc désormais se livrer à une réelle analyse des documents d'urbanisme et notamment du DAAC afin de déterminer la faisabilité de leur projet d'implantation préalablement au dépôt des demandes d'autorisations d'exploitation commercial.

2. UN RÉGIME D'AUTORISATION DES ÉQUIPEMENTS COMMERCIAUX MODIFIÉ

Désireux de renforcer les obligations et la responsabilité des exploitants de surfaces commerciales, le législateur a par ailleurs apporté de nombreuses modifications aux modalités d'autorisation des projets commerciaux.

A/ Une incitation à la reprise de surfaces commerciales vacantes

Afin de faciliter la réhabilitation des friches commerciales, le seuil au-delà duquel une autorisation d'exploitation commerciale est désormais nécessaire pour la réouverture au public d'un magasin de commerce de détail fermé depuis plus de 3 ans est porté à 2 500 m² (au lieu de 1000 m² auparavant) (6).

B/ Un dossier de demande d'autorisation complété

Les demandes déposées à compter du 1^{er} janvier 2020 devront dorénavant comporter :

> une étude d'impact sur les effets du projet sur l'animation et le développement des centres-villes

les plus proches qui sera réalisée par un organisme indépendant habilité par le Préfet (7) ;

> l'identification des aménagements pris en charge au moins pour partie par les collectivités territoriales, les principales caractéristiques de ces aménagements, une estimation des coûts indirects liés aux transports supportés par les collectivités (comprenant la desserte en transport en commun) et une présentation des avantages économiques et autres, que ces aménagements procureront aux collectivités (7) ;

> enfin le demandeur devra ajouter au dossier de demande une description des émissions directes et indirectes de gaz à effet de serre que le projet est susceptible de générer et les mesures envisagées pour les limiter (8).

C/ La modification de la composition et du fonctionnement des commissions chargées d'examiner les demandes d'AEC

La loi ÉLAN a introduit, en amont de l'examen de la demande d'autorisation, une procédure de consultation facultative des chambres consulaires (chambre d'agriculture, chambre de commerce et d'industrie, chambre des métiers et de l'artisanat) qui peuvent être amenées à réaliser, à la demande





du préfet de département, des études spécifiques relatives à l'organisation du tissu économique, commercial ou artisanal et à la consommation de terres agricoles (9).

Par ailleurs et afin d'améliorer le niveau d'information des CDAC sur la situation économique locale, la loi ÉLAN impose aux commissions d'entendre, lorsque la demande d'autorisation porte sur un projet nouveau, un « référent du commerce » (personne chargée d'animer le commerce de centre-ville, l'agence du commerce, les associations de commerçants) (9). Ce dispositif s'appliquera à compter du 1^{er} octobre 2019.

Par ailleurs, à compter du 1^{er} janvier 2020, la CDAC dont l'avis sera attaqué pourra désigner un de ses membres pour exposer sa position devant la Commission Nationale.

Enfin en cas de refus d'un projet par la CNAC, la loi ÉLAN instaure une nouvelle procédure, dite « de revoyure », qui dispense le pétitionnaire de redémarrer entièrement le processus lorsque sa demande d'AEC a été rejetée une première fois s'il n'apporte pas de modification substantielle au projet (le pétitionnaire pouvant alors saisir directement la CNAC si sa demande vise simplement à mettre le projet en conformité avec les motifs de rejet précédemment opposés) (10).

D/ Un contrôle renforcé du respect des engagements pris par les demandeurs

La loi ÉLAN institue enfin de nouveaux mécanismes visant à responsabiliser l'exploitant d'une activité commerciale.



Tout d'abord, est instituée l'obligation pour le bénéficiaire de l'autorisation de faire établir, à ses frais et par un organisme habilité par le préfet de département, **un certificat attestant du respect de l'autorisation qui lui a été délivrée ou de la conformité du projet** avec les conditions de dispense d'autorisation ou enfin, lorsque le projet se situe dans le périmètre d'une opération de revitalisation de territoire (ORT), de sa conformité avec les règles définies par la convention ORT en matière d'autorisation (11). Pour les projets autorisés à compter du 1^{er} janvier 2020, ce certificat devra être transmis au préfet, au maire de la commune d'implantation et au président de l'EPCI au moins un mois avant l'ouverture au public du projet. À défaut, l'exploitation des surfaces concernées sera considérée comme illicite. Les demandeurs devront donc être vigilants à ne pas faire, dans le cadre des dossiers de demande d'AEC, des promesses qu'ils ne pourront pas tenir...

Enfin et afin de lutter contre les friches industrielles, l'obligation, pour le propriétaire du site d'implantation du projet, d'organiser le démantèlement et la remise en état des 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 3 ans à compter de la date de cessation d'exploitation est durcie dans le cadre de la loi ÉLAN.

Ces nouvelles dispositions provoqueront peut-être dans un premier temps un effet d'emballlement « inverse » dans la réalisation de projets périphériques (les porteurs de projets pouvant tenter de « faire passer » leurs dossiers avant la mise en place des ORT, DAAC et l'entrée en application au 1^{er} janvier 2020 des contraintes nouvelles en matière d'étude d'impact et de certificat de conformité).

Toutefois, à moyen et à long terme, les acteurs économiques devront s'interroger sur leurs stratégies de développement car à n'en pas douter, le commerce « physique » de demain devra être « proche, économe et responsable ». La réforme ainsi introduite devrait générer de réelles opportunités d'implantation rapides en centre-ville et dans locaux commerciaux vacants, reste à savoir si elles seront assez « attrayantes » (ces sites étant en effet désertés par les clients depuis des décennies et présentant souvent des carences en termes d'accessibilité et de stationnement), pour que les commerçants les saisissent...

Chloé FISCHER, Juriste
Xavier HEYMANS, Avocat associé
ADAMAS

(1) art. L. 303-2 du CCH

(2) art L 752-1-1 du Code de commerce

(3) art 157 L. n° 2018-1021, 23 nov. 2018,

(4) art L 141-17 al 1^{er} du Code de l'urbanisme

(5) art L. 151-6 du Code de l'urbanisme

(6) art L 752-1 du Code de l'urbanisme

(7) art R 752-7 du Code de commerce

(8) art L 752-6 du Code de commerce

(9) art L 751-2 du Code de commerce

(10) art R 752-43-1 du Code de commerce

(11) art L 752-23 du Code de Commerce