



LOI ELAN : QUELS CHANGEMENTS DEPUIS LE 24 NOVEMBRE 2018 EN MATIERE D'URBANISME COMMERCIAL ?

Par Marie-Elisabeth Mathieu

Docteur en droit international

Maître de Conférences à l'Université d'Évry Val d'Essonne, Membre du Centre de recherche Léon Duguit, Professeur au Centre de Formation Professionnel des Notaires de Paris, ancien Avocat au Barreau de Paris, Consultante pour l'Etude Lasaygues.

- **Historique de cette législation**

- 20 septembre 2017 : élaboration du futur projet de loi ELAN
- Présentation en Conseil des ministres le 4 avril 2018
- Adoption par l'Assemblée nationale en première lecture de 12 juin 2018
- Adoption par le Sénat le 25 juillet 2018
- Adoption par en Commission Mixte paritaire le 19 septembre 2018
- Adoption définitive par l'Assemblée nationale le 3 octobre 2018
- Adoption définitive par le Sénat le 18 octobre 2018
- Censure du Conseil constitutionnel (décision du 15 novembre 2018, n°2018-7772-DC) de 19 articles issus d'amendements ayant des liens indirects avec le texte : l'essentiel du texte est donc constitutionnel
- **Publication de la loi n°2018-1021 en date du 23 novembre 2018 dans le JO du 24 novembre 2018 : entrée en vigueur de ses dispositions sauf dispositions contraires le lendemain de cette publication.**

Plusieurs aspects sont à relever : la modification de seuils d'autorisation (i), la création d'un nouveau document d'aménagement commercial (ii), des modifications dans l'instruction des demandes (iii) et la création d'une exonération de l'autorisation concernant certains centres villes et périphéries éventuelles (iv).

1. La modification de seuils d'autorisation

- Modifications sensibles entre le texte initial et le texte publié : 17 articles sont consacrés à l'aménagement commercial.
- Modification du seuil de l'autorisation lors de la réouverture au public quand les locaux ont cessé d'être exploités pendant trois ans.
- La surface de vente passe de 1000 m² à 2500 m² – art. L.752-1 (6).
- Silence de la loi sur la problématique de la réouverture des commerces à Paris de 400M² : sont-ils comme pour les créations soumis à autorisation?
- **Modifications du projet** : si cette modification est substantielle - au sens de l'article L.752-6 du Code de commerce – pendant l'instruction de la demande sa réalisation : l'autorisation de modifier le projet se substitue à l'autorisation initiale – art. L752-15 du Code de commerce dernier alinéa.

2. Un document d'aménagement commercial rendu obligatoire

- **Le DAAC est rendu obligatoire** – art. 169 de la loi Elan.
- Le SCOT comporte un DAAC définissant les conditions d'implantation des équipements commerciaux susceptibles d'avoir un impact économique, la nature de l'activité autorisée et la surface de vente maximum – art. L.141-17 (a) du Code de l'urbanisme.
- A cela s'ajoute la faculté de définir plus précisément l'implantation des surfaces de vente en imposant des critères : les dessertes, la primauté des centres villes, l'accessibilité etc.... - art. L.141-17 (b) du Code de l'urbanisme.
- Cette obligation s'applique aux SCOT révisés après le 25 novembre 2018.
- Le PLUI doit lui aussi, en l'absence de SCOT, définir les conditions d'implantation des équipements commerciaux significatifs – art. L 151-6 du Code de l'urbanisme.
- Cette obligation s'applique aux PLUI révisés après le 25 novembre 2018.

3. La modification de la procédure d'instruction des autorisations

La composition de la CDAC est modifiée (1) ainsi que certains aspects de l'instruction (2).

1. Une nouvelle représentation dans les CDAC – art. L.751-2 (II) du Code de commerce avec l'ajout de trois consulaires.

- Les consulaires de nouveaux présents comme représentants des chambres de commerce, de l'industrie, de l'artisanat et de la chambre d'agriculture.
- Ils ne participent pas au vote : ils se feront l'écho de l'impact du projet sur le tissu économique.
- Lorsque le projet commercial « consomme » des terres agricoles, la personnalité désignée par la Chambre d'agriculture présente son avis.
- Les chambres consulaires peuvent, à la demande du préfet, réaliser des études spécifiques sur l'organisation du tissu économique, commercial ou artisanal en amont de la demande d'AEC.

2. Les exigences de l'instruction sont modifiées

- Une étude d'impact est sollicitée – art. L.752-6 (I) à compter des demandes déposées au 1^{er} janvier 2019.
- L'étude réalisée par un organisme indépendant habilité par le préfet doit démontrer les effets du projet sur l'animation économique et le demandeur doit démontrer qu'aucune friche existante en centre-ville ne peut accueillir le projet.
- **Obligation de fournir un mois avant la date d'ouverture au public, un certificat attestant** du respect de l'autorisation d'exploitation commerciale qui lui a été délivré ou de son exemption – art. L.752-23 du Code de commerce.
- A défaut, l'exploitation des surfaces concernées est illicite.
- En cas d'exploitation illicite et si l'exploitant doit réduire la surface commerciale - et non la supprimer - pour la mettre en cohérence avec son AEC, il dispose de trois mois – avant la loi Elan, il avait un mois; art. L.752-23 (II) du Code de commerce.
- La base de données tenue par la CNA – art. L.751-9 du code de commerce-recensera les certificats attestant du respect des autorisations, les rapports et mises en demeure des exploitations illicites, les arrêtés de fermeture etc..

4. L'exonération de l'autorisation pour certains centres villes et périphérie

L'idée de la loi ELAN est de revitaliser les centres villes et plus précisément les locaux artisanaux ou commerciaux vacants. Les outils utilisés sont : la convention d'ORT, des exonérations d'AEC et l'obligation de rédiger un document d'aménagement artisanal et commercial – le DAAC.

- **La convention d'ORT** : Une convention est conclue entre l'Etat (ou certains de ses établissements) et les communes ou toute personne publique ou privé pouvant réaliser une opération de revitalisation : c'est la convention d'ORT – article L.303-2 du CCH.
- Cette convention définit le projet urbain, économique et social et le plan de financement.
- Elle porte obligatoirement sur les centres villes mais intègre aussi les périphéries
- Possible instauration par les communes dans cette zone d'un droit de préemption urbain renforcé de l'article L.211-4 du Code de l'urbanisme et du droit de préemption du périmètre de sauvegarde de l'article L.214-1 du Code de l'urbanisme pour conserver les commerces.
- **Les projets inscrits dans le périmètre de la convention d'ORT sont exonérés d'AEC** - art. L.752-1-1 du Code de commerce.
- Exceptions : projet supérieur à 5000 m² de surfaces commerciales ou 2500 m² si magasins à prédominance alimentaire = l'AEC est conservée pour les surfaces commerciales importantes.
- **Ceux qui ne sont pas dans le périmètre de l'opération mais qui sont limitrophes peuvent échapper temporairement à l'AEC** lorsqu'elle est nécessaire sauf lorsqu'il s'agit d'une réouverture d'un magasin de commerce de détail –art. L.752-1-2 du code de commerce.
- Le préfet peut alors suspendre l'examen et l'enregistrement de la demande d'autorisation pendant trois ans avec une prolongation possible de un an : les critères fixés pour cette suspension sont le risque de vacance commerciale des locaux et le niveau de chômage de la zone de chalandise.
- **Les opérations immobilières** qui combinent projet d'implantation commerciale et logements dans un centre-ville compris dans une convention d'ORT ne sont pas soumises à AEC si la surface de vente du commerce est inférieur au quart de la surface plancher d'habitation.

- Les communes de moins de 20.000 habitants ne peuvent imposer une autorisation aux commerces entre 300 et 1000 m2 dans le périmètre de la convention d'ORT – art. L.752-4 (II) du Code de commerce.
- Possible transformation des conventions conclues dans un but de requalification des quartiers anciens dégradés, par un simple avenant en opération de revitalisation du territoire permettant ainsi l'exonération de l'AEC.
- **Création d'un permis d'aménager « multi-sites »** : Dans les zones de revitalisation du territoire, il est autorisé par dérogation à l'article L.442-1 du Code de l'urbanisme d'obtenir un permis d'aménager sur des unités foncières non contiguës – L.303-2 (IV) du CCH.
- Conditions : l'opération d'aménagement garantir l'unité architectural, paysagère des sites et s'inscrit dans les orientations fixées par le SCOT ou le PLUI pour l'aménagement commercial.
- Possibilité de transférer conventionnellement à la commune ou à l'établissement public la totalité des voies et espaces communs du permis d'aménager