

Aménagement, nature

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,  
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER,  
EN CHARGE DES TECHNOLOGIES VERTES  
ET DES NÉGOCIATIONS SUR LE CLIMAT

*Direction générale de l'aménagement,  
du logement et de la nature*

**Circulaire du 31 décembre 2009 relative au rôle des services de l'Etat chargés de l'urbanisme et de l'environnement dans la mise en œuvre des dispositions sur l'aménagement commercial**

NOR : DEVU1000389C

(Texte non paru au *Journal officiel*)

**Références :**

Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie notamment ses articles 102 et 105 codifiée aux articles L. 750-1 à L. 752-26 du code de commerce et aux articles 30-1 à 30-3 du code de l'industrie cinématographique ;

Décret n° 2008-1212 du 24 novembre 2008 relatif à l'aménagement commercial codifié sous les articles R. 751-1 à R. 752-54 du code de commerce, R. 423-36, R. 423-36-1, R. 423-44-1, R. 423-44-2, R. 424-2, R. 425-22-1, R. 431-27-1 et R. 431-28 du code de l'urbanisme.

**Autres textes :**

Circulaire interministérielle du 18 février 2009 relative à la commission départementale d'aménagement commercial (CDAC) ;

Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie et son décret d'application du 24 novembre 2008 ont profondément modifié les dispositions relatives au régime de l'autorisation d'exploitation commerciale.

*Le ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat à Mesdames et Messieurs les préfets de département (direction départementale des territoires ; direction départementale des territoires et de la mer ; direction départementale de l'équipement [pour attribution]) ; Madame et Messieurs les préfets de région (direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement ; direction régionale de l'équipement [pour information]).*

Le nouveau dispositif supprime toute référence à des critères économiques et il convient donc de ne plus faire intervenir les mécanismes concurrentiels comme éléments d'appréciation des autorisations d'implantations commerciales.

Dans le même temps, à travers le Grenelle de l'environnement, l'Etat français a ouvert un très vaste chantier tendant à concevoir et à réaliser sur des bases renouvelées l'aménagement durable de notre territoire. L'activité commerciale est une composante très importante de cet aménagement, en ce qu'elle contribue grandement à structurer les bassins de vie, à conditionner les flux de déplacements, à marquer souvent fortement les paysages... Pour cette raison, il a été décidé de soumettre à autorisation commerciale les projets les plus importants en demandant aux nouvelles commissions d'aménagement commercial de prendre leurs décisions sur la base de critères d'aménagement du territoire et de développement durable ainsi que de protection des consommateurs.

Le nouvel article L. 752-1 du code de commerce fixe les seuils de surface de vente à partir desquels les projets sont soumis à une autorisation d'exploitation commerciale : de façon générale, le seuil de 300 m<sup>2</sup> du régime précédent a été porté à 1 000 m<sup>2</sup>.

Sont concernés les commerces de détail et les ensembles commerciaux ainsi que les projets d'aménagement cinématographique pour des équipements comportant plusieurs salles et plus de 300 places.

Ne sont pas concernés les pharmacies, les hôtels, les commerces de véhicules automobiles ou de motocycles, les stations de distribution de carburants, les halles et marchés d'approvisionnement au détail, couverts ou non, établis sur les dépendances du domaine public et dont la création est décidée par le conseil municipal, les magasins accessibles aux seuls voyageurs munis de billets et situés dans l'enceinte des aéroports ainsi que dans la limite de 2 500 m<sup>2</sup> maximum, les parties du domaine public affecté aux gares ferroviaires situées en centre-ville. Ne sont pas non plus concernés les regroupements de surface de vente de magasins voisins, sans création de surfaces supplémentaires, n'excédant pas 2 500 m<sup>2</sup>, ce plafond étant ramené à 1 000 m<sup>2</sup> lorsque l'activité nouvelle est à prédominance alimentaire.

Dans ce contexte, l'objet de la présente circulaire est de vous apporter des précisions sur les modifications relatives à l'instruction des dossiers et sur le rôle attendu des services chargés de l'urbanisme et de l'environnement dans leur mission nouvelle de rapporteur. Elle vous guidera par ailleurs sur l'articulation des autorisations commerciales et des permis de construire ainsi que sur la remontée des informations nécessaires à l'instruction des dossiers devant la commission nationale d'aménagement commercial (CNAC).

## 1. Le nouveau dispositif d'instruction des demandes d'autorisation commerciale

Dans chaque département est constituée une commission départementale d'aménagement commercial (CDAC) dont le secrétariat est assuré par les services de la préfecture (art. R. 752-16 du code de commerce).

Le rôle de rapporteur devant la CDAC est assuré par le directeur des services territorialement compétents chargés de l'urbanisme et de l'environnement (directions départementales) ou par son représentant ; l'instruction est assurée conjointement par les services chargés de l'urbanisme et de l'environnement et par ceux chargés du commerce.

Les décisions rendues par la CDAC peuvent faire l'objet d'un recours devant la CNAC.

Les dispositions issues des textes cités précédemment ont une incidence sur l'instruction des demandes de permis de construire pour les projets examinés par les commissions d'aménagement commercial. ....

## 2. La mission de rapporteur

La mission de rapporteur devant la CDAC est expressément confiée au directeur des services chargés de l'urbanisme et de l'environnement ou à son représentant (art. R. 752-16 du code de commerce). Il peut se faire accompagner de collaborateurs.

Lorsque le directeur des services chargés de l'urbanisme et de l'environnement choisit de se faire représenter, vous veillerez à ce que cette mission soit assurée par un agent de rang suffisamment élevé. Elle portera strictement sur les différents champs énumérés par les textes législatifs et réglementaires, sur la base desquels le dossier doit être instruit.

## 3. La mission d'instructeur

La CDAC est appelée à se prononcer sur la base des critères fixés par l'article L. 752-6 du code de commerce : effets du projet en matière d'aménagement du territoire, de développement durable et de protection des consommateurs.

### 3.1. En matière d'aménagement du territoire

Vous aurez à examiner en particulier la compatibilité du projet avec le SCOT ou le schéma directeur, lorsqu'il existe, ce qui constitue un élément déterminant de l'examen du dossier (dernier alinéa de l'article L. 122-1 du code de l'urbanisme) ; vous aurez aussi à apprécier, en l'absence de SCOT ou de schéma directeur, la situation du projet au regard des dispositions de l'article L. 122-2 du code de l'urbanisme.

Il convient à ce titre que la mission d'instructeur, qui se différencie de l'instruction des autorisations d'urbanisme, soit confiée de préférence à des agents dépendant d'un service chargé de la planification et/ou de la prospective territoriale.

Vous serez amenés par ailleurs à vous interroger sur l'impact du projet au regard des différentes échelles territoriales (grand territoire, agglomération, tissu de proximité) pour pouvoir ensuite décliner les effets du projet à chacune de ces échelles.

Les critères d'analyse sont en partie précisés par la loi :

a) L'effet sur l'animation de la vie urbaine, rurale et de montagne :

- à l'échelle du grand territoire, ce critère consistera à mesurer les effets éventuels du projet sur les grands équilibres territoriaux, à s'assurer en particulier qu'il ne fait pas peser une menace sur l'existence de commerces considérés comme éléments essentiels de l'animation des bourgs ruraux ou de montagne ;
- à l'échelle de l'agglomération, il conviendra de s'interroger sur l'équilibre général entre le commerce de centre-ville ou de quartier, qu'il convient de privilégier, et le commerce situé à la périphérie ;
- à l'échelle du tissu de proximité, l'analyse se portera plus particulièrement sur l'insertion du projet dans le tissu urbain, en examinant notamment le respect des continuités (cohérence avec les trames viaires, verte, bleue... existantes) et sur la façon dont il contribue à l'animation urbaine du secteur par un apport éventuel de mixité des fonctions, des pratiques et des usages du quartier.

b) L'effet du projet sur les flux de transport :

- pour le grand territoire, seront analysés les éventuels déplacements de masse générés par le projet ; devront également être examinés les déplacements des véhicules de livraison des marchandises ;
- à l'échelle de l'agglomération la compatibilité du projet avec le plan de déplacements urbains constitue un impératif ; il conviendra aussi d'examiner l'impact du projet sur les déplacements des clients et du personnel ;
- l'échelle du quartier, sera analysée la question générale des commodités d'accès. La question spécifique de la sécurité de ces accès sera examinée lors de l'instruction du permis de construire.

D'une façon générale, vous pourrez vous appuyer sur les « correspondants déplacements » présents au sein des directions départementales et/ou des DREAL pour apprécier le plus précisément possible les effets du projet sur les flux de transport.

c) L'instruction consistera aussi à veiller à ce que le projet respecte les démarches urbaines qui peuvent résulter des actions s'inscrivant dans le « plan ville durable », des opérations ANRU ainsi que des orientations de certaines zones d'aménagement concerté et de certaines opérations programmées d'amélioration de l'habitat.

### 3.2. En matière de développement durable

Doivent être particulièrement examinées la qualité environnementale du projet et son insertion dans les réseaux de transports collectifs.

Le choix de la localisation est à cet égard déterminant : préservation de l'activité agricole, sensibilité du paysage, desserte par des modes doux, respect des coupures vertes, des sites protégés... en particulier lorsque les documents d'urbanisme ne sont pas stabilisés.

En matière d'insertion paysagère, c'est la question de la présence même du commerce envisagé à l'endroit demandé qui doit être posée ; les caractéristiques propres du projet relèvent pour l'essentiel de l'examen qui en est fait lors de l'instruction du permis de construire.

D'une façon plus générale, les éléments du dossier qui présentent un caractère irréversible devront faire l'objet de la plus grande attention (destruction d'un écosystème, d'un espace boisé, implantation dans une zone inconstructible d'un PPR, consommation excessive d'espace, atteinte aux enjeux paysagers...).

Le service instructeur s'assurera auprès du service chargé de la « police de l'eau » du respect des prescriptions prévues en la matière.

Les éléments fournis en matière de transports collectifs devront être examinés en tenant compte des possibilités effectives de la clientèle à les utiliser : la nature des marchandises proposées à la vente et l'offre éventuelle d'un service de livraison à domicile seront à cet égard des indications à prendre en compte.

### 3.3. En matière de protection des consommateurs

L'instruction est du ressort des services chargés du commerce dans le département qui devront vous faire parvenir un rapport.

Pour mettre en œuvre votre mission d'instructeurs, vous pourrez vous appuyer sur la fiche d'instruction et sur sa note d'accompagnement jointes en annexe I ; elles vous seront utiles pour les missions d'instructeur et de rapporteur devant la CDAC, mais aussi pour la transmission à la DGALN d'informations nécessaires à la préparation des avis sur les dossiers portés devant la CNAC. Cette fiche doit vous permettre non seulement d'instruire le dossier sur la base d'un ensemble de questions, mais surtout de déceler derrière ces questions les points qui, pour le projet considéré, vous apparaissent décisifs dans la construction de votre avis.

Vous pourrez également faire appel aux architectes et paysagistes conseils de votre département pour émettre un avis le plus complet et le plus étayé possible en matière d'aménagement du territoire et de développement durable. Dans le cas où une évolution du plan local d'urbanisme serait nécessaire pour rendre le projet réalisable, ces avis pourront utilement porter sur la localisation de ce projet et sur les éventuels enjeux paysagers du lieu proposé.

La contribution de la DREAL pourra aussi être recherchée pour analyser de façon prospective les évolutions possibles des territoires.

Après rapprochement avec les secrétariats, des CDAC devront être mises en œuvre les modalités de transmission des dossiers les plus rapides possibles, au regard des délais très brefs d'instruction. J'appelle votre attention sur le cas particulier des dossiers portés devant la CDAC au titre des dispositions de l'article L. 752-4 du code de commerce (surfaces de vente comprises entre 300 m<sup>2</sup> et 1 000 m<sup>2</sup> dans les communes de moins de 20 000 habitants) pour lesquels ces délais sont particulièrement réduits.

#### 4. La transmission des informations pour les dossiers examinés par la CNAC

Les rôles de secrétaire et de rapporteur devant la CNAC sont confiés aux services du ministre chargé du commerce (DGCIS) et la DGALN émet un avis au titre des critères d'aménagement du territoire et de développement durable.

Par le biais de la fiche d'instruction mentionnée précédemment, vous ferez donc remonter à la DGALN (DHUP/QV3), selon un processus inchangé par rapport à la situation antérieure, les éléments d'information indispensables à la préparation de cet avis. Vous veillerez à produire des documents cartographiques de qualité tels que demandés à l'appui de la fiche d'instruction.

Vous adresserez également ces éléments à la DGCIS lorsque celle-ci vous en fera la demande.

#### 5. L'articulation des autorisations commerciales et des permis de construire

Le passage d'un projet devant la CDAC, voire devant la CNAC occasionne des modifications sur les délais d'instruction du permis de construire et sur la possibilité pour le demandeur d'obtenir un permis de construire tacite. Deux cas sont à distinguer :

##### 5.1. Projets aboutissant à une surface de vente supérieure à 1 000 m<sup>2</sup> soumis à autorisation d'exploitation commerciale en application des articles L. 752-1 à L. 752-3 du code de commerce

La procédure d'instruction du permis de construire pour un projet soumis à autorisation d'exploitation commerciale est sensiblement la même qu'auparavant. Dans un premier temps, le pétitionnaire dépose sa demande d'autorisation d'exploitation commerciale au secrétariat de la CDAC. Le projet d'aménagement étant soumis à accord au titre du code de la construction et de l'habitation, un délai de six mois s'applique désormais. La majoration du délai d'instruction du permis de construire à sept mois, anciennement prévue par l'article R. 423-30 du code de l'urbanisme, a donc été abrogée.

En cas d'autorisation accordée par la CDAC, et conformément aux dispositions nouvelles issues de la loi LME et destinées à ne pas retarder la délivrance de l'autorisation d'urbanisme, le permis de construire peut être délivré et l'arrêté doit préciser au demandeur qu'en cas de recours formé devant la CNAC dans les conditions fixées par l'article L. 752-17 du code de commerce, l'exécution des travaux ne pourra pas commencer avant que la CNAC se soit prononcée (art. L. 425-7 du code de l'urbanisme). Ainsi, si la CNAC infirme la décision de la CDAC, le demandeur ne pourra pas mettre en œuvre le permis de construire qui lui aura été délivré.

En cas de refus de la CDAC, l'autorité compétente est tenue de refuser le permis de construire (art. L. 425-7 du code de l'urbanisme). La lettre par laquelle le secrétariat de la CDAC notifie ce refus au demandeur l'informe qu'il ne pourra pas se prévaloir d'un permis tacite à l'issue du délai d'instruction et que dans le cas où un recours serait formé devant la CNAC, le délai d'instruction du permis de construire serait majoré de cinq mois (art. R. 423-44-1 du code de l'urbanisme).

##### 5.2. Projets aboutissant à une surface de vente comprise entre 300 m<sup>2</sup> et 1 000 m<sup>2</sup>, situés dans les communes de moins de 20 000 habitants et susceptibles d'être soumis pour avis à la CDAC en application de l'article L. 752-4 du code de commerce

La demande de permis de construire est déposée en mairie accompagnée d'une notice précisant la nature du commerce projeté et la surface de vente (art. R. 431-27-1 du code de l'urbanisme).

A compter du dépôt de la demande de permis, la CDAC peut être saisie dans un délai d'un mois dans les conditions fixées par l'article L. 752-4 et précisées par les articles R. 752-29 à R. 752-44 du code de commerce. Lorsque la CDAC est saisie, elle dispose d'un délai d'un mois pour se prononcer. Son silence vaut avis favorable.

En cas d'avis favorable de la CDAC, le permis de construire peut être délivré. Il n'y a alors pas de possibilité de former un recours devant la CNAC.

En cas d'avis défavorable de la CDAC, l'autorité compétente est tenue de refuser le permis de construire (art. L. 752-4 du code de commerce). La lettre par laquelle le secrétariat de la CDAC notifie cet avis au demandeur l'informe qu'il ne pourra pas se prévaloir d'un permis tacite à l'issue du délai d'instruction et que, dans le cas où il formerait un recours devant la CNAC, le délai d'instruction du permis de construire serait majoré de deux mois (art. R. 423-44-2 du code de l'urbanisme).

La CNAC dispose d'un mois pour émettre son avis. Son silence vaut confirmation de l'avis de la CDAC. L'avis défavorable de la CNAC lie l'autorité compétente qui sera tenue de refuser le permis sollicité.

#### 6. Suivi du nouveau dispositif

Cette nouvelle mission de rapporteur ainsi que l'évolution des critères d'autorisation constituent des changements importants. Afin d'évaluer et d'accompagner au mieux la mise en œuvre de cette réforme, je vous remercie de me transmettre, sous le timbre DGALN/DHUP/OV3, des éléments de bilan semestriels (30 juin et 30 décembre) selon le modèle que vous trouverez défini en annexe II.

Vous me ferez connaître, sous le même timbre, les éventuelles difficultés que vous pourriez rencontrer pour l'application de la présente circulaire.

Pour le ministre d'Etat et par délégation :

*Le préfet, secrétaire général,*  
D. LALLEMENT

*Le directeur de l'habitat, de l'urbanisme  
et des paysages,*  
E. CRÉPON