

Les modifications substantielles

Table des matières

I. La notion de modification substantielle	2
1) Le projet est en cours d'instruction ou en cours de réalisation	2
2) La modification doit être le fait du pétitionnaire	2
3) La modification s'apprécie au regard de l'un des critères de l'article L. 752-6 du code de commerce ou de la nature des surfaces de vente	2
Modification au regard de l'un des critères de l'article L. 752-6	2
Modification substantielle dans la nature des surfaces de vente	3
II. Interaction entre les règles relatives à l'AEC et les règles relatives au permis de construire (PC)	4
1) Effets de la modification substantielle du projet au titre du code de commerce sur le permis de construire	4
2) Effets de la modification substantielle du projet au titre du code de l'urbanisme sur l'autorisation d'aménagement commercial	4

*Fiche d'information rédigée par le bureau de l'aménagement commercial
de la direction générale des entreprises*

Mise à jour le 10 décembre 2015

I. La notion de modification substantielle

La notion de modification substantielle vise à soumettre à autorisation tout changement d'un projet en cours d'instruction ou dans sa réalisation, affectant l'économie générale du projet initialement autorisé et susceptible d'avoir une influence sur le sens de l'avis ou de la décision prise par la CDAC ou la CNAC.

La loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises a modifié l'article L. 752-15 du code de commerce qui prévoit désormais qu' « *une nouvelle demande est nécessaire lorsque le projet, en cours d'instruction ou dans sa réalisation, subit des modifications substantielles du fait du pétitionnaire, au regard de l'un des critères énoncés à l'article L. 752-6, ou dans la nature des surfaces de vente.* »

Le texte ne fait plus référence aux modifications touchant à la nature du commerce ou aux enseignes. Ainsi, le changement, lors de la commercialisation d'une cellule, d'une enseigne ou de la nature du commerce relevant du même secteur d'activité (secteur 1 à dominante alimentaire / secteur 2 autre) n'entraînera a priori aucune obligation de saisir la CDAC d'une demande pour « modification substantielle », à moins que ce changement ait des effets importants au regard de l'un des critères énoncés à l'article L. 752-6. Ce qui peut être le cas, par exemple, si un magasin d'équipement de la maison/décoration est transformé en magasin de bricolage (avec notamment des effets sur les flux de livraisons et la part des flux automobiles rendus indispensables par le poids et le volume des marchandises achetées).

Le caractère substantiel ou non d'une modification du projet s'apprécie au cas par cas. Trois conditions cumulatives caractérisent la modification substantielle :

1) Le projet est en cours d'instruction ou en cours de réalisation

Sont visés les projets modifiés :

- « *En cours d'instruction* », c'est-à-dire alors que la demande initiale déposée devant la CDAC n'a pas encore fait l'objet d'un avis ou d'une décision de celle-ci ;
- « *Dans sa réalisation* », c'est-à-dire alors que l'avis ou la décision de la CDAC a été notifiée mais que le projet n'a pas encore ouvert au public.

2) La modification doit être le fait du pétitionnaire

Cette notion vise à exclure les modifications induites par des interventions extérieures au pétitionnaire (ex. : changement de la réglementation de l'urbanisme ; exigences imposées par l'autorité chargée du PC ou par un service local de l'État).

3) La modification s'apprécie au regard de l'un des critères de l'article L. 752-6 du code de commerce ou de la nature des surfaces de vente

Modification au regard de l'un des critères de l'article L. 752-6

La nouvelle rédaction de l'article L. 752-15 du code de commerce vise à concentrer l'analyse des effets de la modification du projet, en termes de remise en cause de l'équilibre de son économie générale, au regard des critères de l'article L. 752-6 qui ont permis de délivrer l'autorisation initiale.

Ainsi, la modification devra être analysée au regard :

- de l'aménagement du territoire (intégration urbaine ; consommation économe de l'espace ; effet sur l'animation de la vie urbaine ; effet sur les flux de transports et accessibilité par les transports collectifs et les modes de déplacement doux) ;
- du développement durable (qualité environnementale du projet, notamment performance énergétique, gestion des eaux pluviales, imperméabilisation des sols et préservation de l'environnement ; insertion paysagère et architecturale ; nuisances au détriment de l'environnement proche) ;
- de la protection des consommateurs (accessibilité ; revitalisation du tissu commercial, notamment modernisation des équipements commerciaux existants et préservation des centres urbains ; variété de l'offre, notamment développement de concepts novateurs et valorisation de filières de production locales ; mesures propres à assurer la sécurité des consommateurs).

Modification substantielle dans la nature des surfaces de vente

Un agrandissement de la surface de vente a le caractère d'une modification substantielle. En effet, le deuxième alinéa de l'article L. 752-15 précise que « *l'autorisation est délivrée par mètre carré de surface de vente.* »

Une réduction de la surface de vente globale du projet n'est en principe pas considérée comme une modification substantielle, sauf si son importance engendre un véritable bouleversement de l'économie du projet initial.

De même le regroupement ou la division de surfaces de vente peut aboutir à un bouleversement de l'économie du projet. Ainsi, le regroupement de dizaines de cellules de moins de 400 m² pour créer une moyenne surface de 6 000 m² de surface de vente, diminuant ainsi le nombre de petits commerces au sein du projet, revêt, aux yeux du juge, le caractère d'une modification substantielle¹.

La division d'un magasin engendrant la création d'un ensemble commercial nécessite le dépôt d'une nouvelle demande d'AEC au titre du 4^o de l'article L. 752-1, à condition que cet ensemble commercial ne se situe pas déjà dans un ensemble commercial existant.

Dans d'autres cas, une nouvelle répartition des surfaces de vente de faible importance et n'ayant pas d'effet sur le projet, n'a pas été qualifiée de modification substantielle. Il en est ainsi de la création, au sein d'un hypermarché de 11 000 m², d'une parapharmacie de 92 m² ne représentant que 0,8% de la surface totale du magasin².

De même, la suppression de 43 places de stationnement (429 au lieu de 472) ne constitue pas une modification substantielle.³

Les modifications consistant, d'une part, dans le changement d'affectation d'une cellule commerciale de 50 m² de la galerie marchande et, d'autre part, dans l'agencement du parking, n'exigeaient pas qu'une nouvelle demande soit formée par la société pétitionnaire devant la CDAC⁴.

¹ CE, 20 mai 2005, SCI BERCY VILLAGE, n°258061

² CE, 3 septembre 2009, n°318980

³ CE, 16 juillet 2014, n°370761

⁴ CE, 3 décembre 2014, n°372885

II. Interaction entre les règles relatives à l'AEC et les règles relatives au permis de construire (PC)

1) Effets de la modification substantielle du projet au titre du code de commerce sur le permis de construire

La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a complété l'article L. 425-4 du code de l'urbanisme par la phrase : « *Une modification du projet qui revêt un caractère substantiel, au sens de l'article L. 752-15 du même code, mais n'a pas d'effet sur la conformité des travaux projetés par rapport aux dispositions législatives et réglementaires mentionnées à l'article L. 421-6 du présent code nécessite une nouvelle demande d'autorisation d'exploitation commerciale auprès de la commission départementale.* » Dans ce cadre, un PC modificatif ou un nouveau PC ne sera pas nécessaire.

En revanche, si la modification substantielle du projet au titre du code de commerce engendre une modification au titre de l'urbanisme, une demande de PC modificatif ou une nouvelle demande de PC valant AEC devra être déposée.

Un permis modificatif doit être demandé pour des modifications mineures au permis de construire. Elles peuvent concerner l'aspect extérieur du bâtiment (par exemple, la façade), l'augmentation ou la réduction de l'emprise au sol de la construction ou de la surface de plancher lorsqu'elle est mineure ou le changement de destination d'une partie des locaux. En revanche, elles ne doivent affecter ni l'implantation, ni le volume, ni la hauteur des bâtiments (*Conseil d'État, 3 avril 1987, « Mme Monmarson »*).

Une nouvelle demande de PC/AEC est obligatoire lorsque les modifications entraînent la création de surface plancher ou d'emprise au sol supérieure à 20 m² ou que les travaux ont pour effet de modifier les structures porteuses ou la façade du bâtiment lorsque les travaux s'accompagnent d'un changement de destination (article R*421-14 du code de l'urbanisme).

Ainsi, par exemple, le passage, pour une cellule commerciale en cours de réalisation, d'une activité relevant du secteur à dominante alimentaire à une activité relevant du secteur non alimentaire, engendrant, du fait du pétitionnaire, des modifications substantielles en termes de flux de circulation tant de la clientèle que des véhicules de livraisons, ainsi qu'en termes d'animation de la vie locale, qui se concrétisera en matière d'urbanisme par une modification des murs porteurs, entraînera l'obligation de demander un nouveau PC valant AEC (pour modification substantielle).

2) Effets de la modification substantielle du projet au titre du code de l'urbanisme sur l'autorisation d'aménagement commercial

Lorsqu'un projet ayant obtenu un permis de construire valant autorisation d'aménagement commercial fait l'objet d'une demande de permis modificatif au titre de l'article R*. 421-14 du code de l'urbanisme en cas de modifications importantes de son bâti, l'autorité compétente en matière de permis de construire doit saisir le secrétariat de la CDAC pour envisager sa saisine en cas de modification substantielle du projet au titre de la législation AEC (L. 752-1 ou L. 752-15 du code de commerce).

Si la modification du permis de construire n'entraîne aucune modification substantielle au titre de l'AEC, celle-ci reste valable. En effet, le permis modificatif n'a pas pour effet de se substituer au permis initial. Il le complète ou l'amende mais ne le retire pas. Il n'a pas pour objet d'accorder un droit de construire juridiquement distinct du précédent, mais de modifier l'étendue d'un droit déjà acquis.

Si la modification du permis de construire entraîne des effets au titre de la législation du code de commerce, deux situations particulières se rencontrent :

- PC modificatif pris après un PC-AEC initial entraînant une modification substantielle de la commercialité du projet au titre de l'art. L. 752-15 du code de commerce ;
- PC modificatif pris après un PC initial sans AEC entraînant l'application de la législation sur les AEC au titre de l'article L. 752-1 du code de commerce.

La demande d'avis de la CDAC dans le cadre d'un permis de construire modificatif est une obligation.

La pratique des « coquilles vides » (incorporation dans le PC initial de « surfaces non affectées ») permet au pétitionnaire de construire sans obligation d'AEC, puis d'étendre la surface de vente soumise à AEC sans PC modificatif. Cette pratique est légale. La transformation de ces surfaces non affectées en surface de vente ne nécessite pas de PC modificatif mais une simple autorisation. Dans ce cadre, l'AEC pourra être demandée directement à la CDAC en tant qu'AEC sans PC.

Quelques exemples :

Modifications substantielles de l'autorisation d'exploitation commerciale	Modifications non substantielles de l'autorisation d'exploitation commerciale
<p>Changement de la nature de l'activité, sans modification de sa surface de vente, d'un magasin d'équipement de la maison en magasin de bricolage/jardinerie de 5 400 m².</p> <p>Impact prévu sur les critères de l'article L. 752-6 du code de commerce : augmentation des flux de circulation tant de la clientèle que des véhicules de livraisons ; nuisances sonores ; augmentation de la consommation d'eau pour la jardinerie.</p>	<p>Changement de la nature de l'activité, sans modification de leur surface de vente, de 2 cellules de 320 m² et 440 m² dans un ensemble commercial de 11 240 m² comprenant 12 cellules : passage d'équipement de la personne à respectivement sport/loisirs et bazar.</p> <p>Aucun impact prévu sur les critères de l'article L. 752-6 du code de commerce.</p>
<p>Augmentation de la surface de vente globale de l'ensemble commercial de 20 m².</p>	<p>Augmentation du nombre de cellules de 5 à 7 dans un ensemble commercial sans modification de la surface de vente de 3 750 m². Les commerces restent dédiés à l'équipement de la personne ou de la maison.</p> <p>Aucun impact prévu sur les critères de l'article L. 752-6 du code de commerce.</p>
<p>Fusion de 2 cellules commerciale et passage d'une activité relevant du secteur non alimentaire à une activité relevant du secteur à dominante alimentaire (sans modification de la surface de vente totale) : fusion d'un magasin de sport/loisirs de 1000 m² et d'un magasin d'équipement de la personne de 750 m² et transformation en supermarché de 1750 m².</p> <p>Impact prévu sur les critères de l'article L. 752-6 du code de commerce : augmentation des flux de circulation tant de la clientèle que des véhicules de livraisons, impact en termes de consommations énergétiques, impact en termes d'animation de la vie locale.</p>	<p>Fusion de 2 cellules dédiées à l'équipement de la personne de 230 m² chacune dans un ensemble commercial de 9 400 m². La nouvelle cellule de 460 m² sera toujours consacrée à l'équipement de la personne.</p> <p>Aucun impact prévu sur les critères de l'article L. 752-6 du code de commerce.</p>
	<p>Changement de la nature de l'activité d'un magasin de 780 m² consacré à l'équipement de la personne pour le dédier à la culture/loisir/informatique/multimédia.</p> <p>Aucun impact prévu sur les critères de l'article L. 752-6 du code de commerce.</p>