



**GOUVERNEMENT**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

LES MINISTRES

Paris, le 15/11/2023

**Circulaire du 15 novembre 2023  
relative aux modalités de calcul de la surface de vente en matière  
d'aménagement commercial**

NOR : ECOI2316200C

Le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et  
numérique

La ministre déléguée chargée des petites et moyennes entreprises, du  
commerce, de l'artisanat et du tourisme

à

Mesdames et messieurs les préfets

|                      |   |
|----------------------|---|
| Référence            | ECOI2316200C/ direction générale des entreprises  |
| Date de signature    | 15 novembre 2023  |
| Emetteur             | Ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle<br>et numérique<br>Ministre déléguée chargée des petites et moyennes entreprises, du<br>commerce, de l'artisanat et du tourisme   |
| Objet                | Modalités de calcul de la surface de vente en matière d'aménagement<br>commercial   |
| Commande             | Détermination des modalités de calcul de la surface de vente suite à un<br>arrêt du Conseil d'Etat du 16 novembre 2022 ayant précisé les espaces<br>à prendre en compte en matière d'aménagement commercial et fiscal   |
| Action(s) à réaliser | Intégration des nouvelles modalités de calcul dans l'instruction des<br>demandes d'autorisation d'exploitation commerciale à compter du 16<br>novembre 2022   |
| Echéance             | Novembre 2023   |
| Contact utile        | Marie de Boissieu – DGE – Sous-Directrice (SDCAR)<br>( <a href="mailto:marie.de-boissieu@finances.gouv.fr">marie.de-boissieu@finances.gouv.fr</a> )<br>Catherine Devaux – DGE – Cheffe de Pôle (SDCAR)<br>( <a href="mailto:catherine.devaux@finances.gouv.fr">catherine.devaux@finances.gouv.fr</a> )<br>Paola Fontanilles – DGE – Chargée de mission (SDCAR)<br>( <a href="mailto:paola.fontanilles@finances.gouv.fr">paola.fontanilles@finances.gouv.fr</a> )<br>Jérémy Kumielan – DGE – Chargé de mission (SDCAR)<br>( <a href="mailto:jeremy.kumelian@finances.gouv.fr">jeremy.kumelian@finances.gouv.fr</a> ) |

1/6

139 rue de Bercy  
75572 Paris Cedex 12

Le Code de commerce ne définit pas formellement la notion de surface de vente. Depuis la loi n°73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat (dite « Loi Royer »), la surface de vente permet de déterminer le seuil de soumission aux demandes d'autorisations d'exploitation commerciale des projets commerciaux. La définition actuellement applicable repose sur les dispositions du II-A du chapitre 1 de la circulaire du 16 janvier 1997, conformément à celle de la Taxe sur les surfaces commerciales (Tascom)<sup>1</sup> ainsi que sur la circulaire de janvier 1981<sup>2</sup>. Elle prévoit que soit comprise dans la surface de vente « *la superficie des espaces couverts et non couverts, affectés à la circulation de la clientèle pour effectuer ses achats ; à l'exposition des marchandises proposées à la vente ; au paiement des marchandises ; à la circulation du personnel pour présenter les marchandises à la vente.* »

Le Conseil d'État a récemment précisé la nature juridique des sas d'entrée d'un équipement commercial<sup>3</sup>. Ces derniers doivent être inclus dans le calcul de la surface de vente alors que jusque-là ils n'y étaient pas intégrés. Cette position est applicable uniquement lorsque la configuration des lieux dessert un seul et unique commerce au sein d'un même bâtiment. Dans une précédente décision<sup>4</sup>, le Conseil d'État avait clairement exclu du calcul de la surface de vente des centres commerciaux les mails et les allées desservant plusieurs boutiques au sein d'un même bâtiment.

La présente circulaire vise, par conséquent, à apporter une sécurité juridique accrue des décisions et avis rendues par les Commissions départementales ainsi que la Commission nationale d'aménagement commercial, en levant les ambiguïtés juridiques du régime normatif actuel. Elle permettra de clarifier le nouveau régime applicable en matière d'aménagement commercial (1) ; et de présenter les évolutions dans les procédures de demandes d'autorisation d'exploitation commerciale (2).

## **1. Les définitions de la surface de vente applicables en matière d'aménagement commercial et de taxe sur les surfaces commerciales**

### **1.1. Le lien indéfectible entre la Tascom et l'urbanisme commercial issu de la loi « Royer » de 1972**

La définition légale de la surface de vente en matière d'aménagement commercial est indissociable de celle en vigueur en matière fiscale. En l'état du droit applicable et s'agissant de la taxe sur les surfaces commerciales ou de l'aménagement commercial, toute modification d'éléments de définition de la surface de vente viendrait impacter *de facto* l'un ou l'autre versant visé par la Loi dans la mesure où les deux domaines bénéficient depuis 1972 d'un vecteur législatif commun.

### **1.2. La jurisprudence applicable en matière d'urbanisme commercial**

---

<sup>1</sup> Loi n°96-1181 du 30 décembre 1996

<sup>2</sup> Circulaire n° 81-02 du 12 janvier 1981, du ministre de l'environnement et du cadre de vie, relative à l'instruction des demandes de permis de construire visées par la loi d'orientation du commerce et de l'artisanat

<sup>3</sup> CE n° 462720 « Société Poulbric », 16 novembre 2022

<sup>4</sup> CE, 9<sup>ème</sup> ch., 3 juillet 2019, n° 414009, « Société Kéréol »

Jusqu'à la récente décision du Conseil d'État de novembre 2022 précédemment citée, les jurisprudences applicables aux procédures de demande d'autorisation d'exploitation commerciale visaient à exclure de la surface de vente les espaces dont la fonction revenait uniquement à accéder et à sortir du magasin, lorsqu'ils desservaient un seul et unique commerce<sup>5</sup> ou plusieurs commerces indépendants au sein d'un même ensemble commercial<sup>6</sup>.

Au sujet des sas d'entrée des équipements commerciaux, et à l'occasion d'un contentieux en matière de fiscalité relative à la taxe sur les surfaces commerciales, le Conseil d'État a jugé que « *la vocation du sas d'entrée litigieux, affecté à la circulation de la clientèle, était, en dépit du fait qu'il n'accueillait aucune marchandise, de permettre aux clients de l'établissement de bénéficier de ses prestations commerciales [...] cet espace devait être regardé comme affecté à la circulation de la clientèle pour effectuer ses achats et devait ainsi être intégré à la surface de vente retenue pour le calcul de la Tascom* »<sup>7</sup>.

Il ressort des conclusions de Mme la Rapporteur publique auprès du Conseil d'État que cette position est également transposable en matière d'urbanisme commercial<sup>8</sup>. Cette interprétation a pour effet d'associer le critère « *exposition des marchandises* » à celui de la « *circulation de la clientèle* », critère déterminant afin de qualifier une surface de vente.

Cela a pour effet d'inclure les lignes d'arrière-caisses au même titre que les sas d'entrée, que des marchandises y soient exposées ou non même de façon temporaire.

Il est toutefois indiqué que lesdites conclusions visent clairement et sans ambiguïté l'exclusion acquise et validée par le Conseil d'État<sup>9</sup> des « *mails des centres commerciaux desservant plusieurs commerces* ». Dans un tel cas, les sas d'entrée, les mails de circulation (qui se caractérisent par une allée, ou un hall, desservant un ensemble de boutiques) et les arrière-caisses ne sont pas inclus dans le calcul de la surface de vente.

## **2. Les modalités de calcul de la surface de vente applicable aux demandes d'autorisation d'exploitation commerciale**

### **2.1. Les critères alternatifs de la surface de vente**

Dans sa dernière décision<sup>10</sup>, le Conseil d'État acte l'inclusion des sas d'entrée et des lignes arrière-caisses dans la surface de vente au motif que les espaces « *affectés à la circulation de la clientèle n'ont pas d'autre vocation que de permettre aux clients entrant dans le magasin considéré de bénéficier des prestations liées à l'activité commerciale de celui-ci*.<sup>11</sup> » Ainsi, en application de l'article 3 de la loi du 13 juillet 1972<sup>12</sup> ainsi que de la circulaire n° 81-02 du 12 janvier 1981<sup>13</sup>, toutes

---

<sup>5</sup> CE n° 405608 « Société Hurtevent LC », 6 juin 2018

<sup>6</sup> CE 3 juillet 2019, n° 414009, « Société Kéréol »

<sup>7</sup> CE n° 462720 « Société Poulbric », 16 novembre 2022

<sup>8</sup> Rapport CE n°46720 – Société Poulbric, en vue de la décision du CE du 16 novembre 2022

<sup>9</sup> Voir notamment CE, 9<sup>ème</sup> ch., 3 juillet 2019, n° 414009, « Société Kéréol »

<sup>10</sup> CE n° 462720 « Société Poulbric », 16 novembre 2022

<sup>11</sup> Rapport CE n°46720 – Société Poulbric, en vue de la décision du CE du 16 novembre 2022

<sup>12</sup> Loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés

<sup>13</sup> La circulaire du 12 janvier 1981, portant sur l'instruction des demandes de permis de construire visées par la loi d'orientation du commerce et de l'artisanat

surfaces closes et/ou en extérieurs d'un commerce de détail ont vocation à intégrer la surface de vente, à condition de respecter l'une des conditions alternatives suivantes :

- Les espaces affectés à la circulation de la clientèle pour effectuer ses achats : sas d'entrée et arrières-caisses d'un seul et unique magasin au sein d'un même bâtiment, allées de circulation entre les rayons, les escalators et ascenseurs reliant directement le parc de stationnement au magasin, etc.
- Les espaces affectés à l'exposition de marchandise : l'emprise occupée par les rayonnages, les gondoles, les stands, etc. que ces derniers soient temporaires ou permanents.
- Les espaces affectés au paiement des marchandises : les caisses physiques et/ou automatiques, les bornes de paiement, les appareils permettant de scanner directement les achats en rayon, etc.
- Les espaces affectés à la circulation du personnel pour présenter les marchandises : comptoirs de présentation, etc.

A contrario, ne sont pas considérés comme des espaces relevant de la surface de vente :

- les réserves, locaux sociaux, les chambres froides, les laboratoires, les locaux techniques, les espaces de circulation affectés aux issues de secours ayant vocation à ne pas être accessibles au public durant les heures d'ouverture de l'équipement commercial ;

- L'intégralité des espaces relevant du parc de stationnement (que ce dernier soit aérien, en silo ou en infrastructure) ainsi que les espaces affectés aux abris vélos, motocycles et les aires de livraisons non accessibles au public.

## **2.2. Le cas particulier des Groupements d'intérêt économique (GIE)**

La présente circulaire a vocation à s'appliquer aux commerces indépendants d'un même bâtiment : l'indépendance se caractérisant par une séparation physique entre les différentes entités commerciales considérées, sans communication entre eux. Par exemple, une structure solide infranchissable et non amovible faite de parpaing, de pierres et d'autres matériaux qui séparent ou délimitent les espaces commerciaux.

Pour les GIE, le Conseil d'Etat, dans sa décision « Société Printemps » n° 411500 du 12 avril 2019 portant sur le contentieux fiscal de la Tascom, a précisé les modalités de calcul de la surface de vente pour les enseignes proposant à des tiers, des emplacements de vente. Ainsi, le Conseil d'Etat a jugé que ces emplacements doivent être inclus dans l'assiette de la surface de vente de la société qui exploite le magasin lorsque cette société peut être regardée comme « *exploitant une surface de vente [...] pour y réaliser une activité de vente au détail et non comme exerçant une activité de prestation de service de mise à disposition d'espaces de ventes au détail* ».

Différentes hypothèses sont ainsi retenues par le Conseil d'Etat pour caractériser l'indépendance dans ce cas d'activité de vente au détail :

- la conclusion de contrat entre la société exploitant le magasin et les fournisseurs révélant davantage la volonté de développer la commercialisation de produits que de régir l'utilisation d'un espace de vente ;
- les ventes sont réalisées au nom de la société exploitant le magasin (les paiements par chèque ou les cartes accreditives sont libellés à son nom), auprès de sa propre clientèle, pendant la totalité des jours et heures d'ouverture du magasin ;
- la société exploitant le magasin supporte les charges générales d'exploitation, détermine conjointement avec les fournisseurs les installations et décorations des emplacements,

dispose d'un droit de regard sur l'amortissement des marchandises exposées à la vente ainsi que sur les projets de campagne publicitaire des fournisseurs ;

- la société exploitant le magasin est rémunérée sous la forme d'une commission perçue sur le montant des ventes reversé aux fournisseurs ;
- la société exploitant le magasin se réserve, modulo un délai de préavis, la faculté de modifier ou de déplacer à tout moment l'emplacement de vente pour tenir compte des impératifs de sa propre politique commerciale.

Ainsi, dès lors qu'un pétitionnaire envisage de vendre en son nom propre et pour son compte la marchandise d'autres enseignes à travers des corners, les voies de circulations entre les différentes enseignes doivent être prises en compte dans le calcul de la surface de vente.

*A contrario* si la société qui exploite ne relève pas du champ des cinq hypothèses précitées, elle exerce alors uniquement une activité de mise à disposition d'espaces de vente, les voies de circulation entre les enseignes ne relèvent pas de sa surface de vente mais des surfaces de chacune des enseignes qui la compose. Les services instructeurs en cas de doute sur la caractérisation de l'activité pourront utilement se rapprocher des services fiscaux en charge de la TASCOM pour harmonisation des surfaces retenues.

Lors de l'instruction d'une demande de permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale ou bien d'un simple dossier de demande d'autorisation d'exploitation commerciale le service instructeur doit s'assurer que le pétitionnaire précise, notamment au regard des éléments retenus par le Conseil d'Etat dans sa décision « Société Printemps », s'il prévoit de conserver la maîtrise de l'exploitation de la surface de vente pour y réaliser une activité de vente au détail ou d'exercer une simple activité de prestation de service de mise à disposition d'espaces de ventes au profit de tiers.

### **3. L'application dans le temps de la décision « Poulbric » s'agissant des demandes d'AEC**

La nouvelle modalité de calcul des surfaces de vente définies par la décision « Poulbric » est d'application immédiate, au jour de la publication de la décision. Dès lors, les demandes d'autorisations administratives sollicitées à compter du 16 novembre 2022 doivent en tenir compte.

La décision « Poulbric » s'applique également au cas d'une demande de régularisation engagée par un pétitionnaire suite à la mise en demeure du représentant de l'Etat dans le département résultant de l'application des dispositions de l'article L. 752-23 du code de commerce.

Fait le 15 novembre 2023

Le ministre de l'économie, des finances et  
de la souveraineté industrielle et  
numérique,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'B. U.' followed by a horizontal line and a period.

Bruno LE MAIRE

La ministre déléguée auprès du ministre de  
l'économie, des finances et de la souveraineté  
industrielle et numérique, chargée des petites  
et moyennes entreprises, du commerce, de  
l'artisanat et du tourisme,

Olivia GRÉGOIRE

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'O' and 'G' with a horizontal line extending to the right.