

>> **PLU ET COMMERCE**

*Gérard Monédiaire, maître de conférences de droit public,
Directeur du CRIDEAU (OMIJ-FDSE), Université de Limoges*

Refonte par Dominique Moreno, docteur en droit, Chambre de commerce et d'industrie de Paris

Fiche 1

PROBLÉMATIQUE GÉNÉRALE : la régulation de l'implantation des commerces : législation spéciale et/ou intégration dans le droit de l'urbanisme ?

Le « commerce » en cause comprend les équipements commerciaux sédentaires de détail, dans leur diversité, notamment de taille. Les relations étroites qui existent entre la ville et les activités commerciales sont évidentes, et ont longtemps été globalement harmonieuses. Puis trois phénomènes ont introduit le trouble au cours de la seconde moitié du XX^e siècle. Il s'agit de l'urbanisation croissante, de la généralisation de l'automobile et de l'apparition de formes de commerces adaptées aux deux facteurs précédents, celles des grandes surfaces périphériques. Une période de tension entre les différentes formes d'exercice du commerce de détail s'en est suivie, que le droit a tenté de réguler. **Aujourd'hui, le retour du consommateur vers l'offre de proximité bouleverse à nouveau le paysage commercial. À cela s'ajoute la progression constante du commerce électronique sous toutes ses formes (environ + 30 % par an), bousculant toutes les certitudes et les « droits acquis ». Aussi le débat sur la régulation de l'implantation commerciale qui fait pourtant encore couler beaucoup d'encre n'est-il pas déjà dépassé ?**

1. La dimension classique du problème : la recherche d'un équilibre entre grandes surfaces commerciales et commerce traditionnel à travers une législation spéciale glissant progressivement vers le droit de l'urbanisme¹

L'origine de la législation de l'urbanisme commercial remonte à la fameuse loi Royer du 27 décembre 1973. Le but était clairement affirmé : il ne fallait pas que l'expansion inéluctable – entamée dans les années 1950-1960 – de la grande distribution ne se poursuive au détriment du commerce traditionnel. Pour reprendre l'expression consacrée, il s'agissait d'assurer l'équilibre entre les différentes formes de commerce.

Ainsi, l'urbanisme commercial a été conçu à l'origine comme une police économique. Cette approche concurrentielle eut un double effet :

¹ Voir sur l'ensemble de ces questions, notamment, CCI de Paris/D. Moreno, *L'urbanisme, nouvel atout pour le commerce*, La Documentation française, nov. 2011 (avec nombreuses références bibliographiques et jurisprudentielles) et du même auteur, *Fascicules du Jurisclasseur Collectivités territoriales* : n° 1320, *Législation spéciale de l'aménagement commercial* et n° 1322, *Aménagement commercial et urbanisme. État actuel et perspective de réforme*.

- la laborieuse recherche de l'équilibre n'a pas eu les résultats escomptés : entre 1974 et 1996, la surface de vente autorisée par an passa de 500 000 mètres carrés à 1 million, pour atteindre de 1996 à 2008, le chiffre record de 4 millions ;
- cette « envolée » des mètres carrés autorisés ne pouvait pas ne pas avoir de conséquences en matière d'urbanisme : les entrées de ville et leurs « boîtes à chaussures » en sont la traduction extrême. Il fallait répondre à une consommation de masse et l'esthétique urbaine n'était pas la préoccupation majeure !

Les choses ont changé avec la montée en puissance de nouvelles valeurs comme la protection de l'environnement et le développement durable. Les comportements de la société civile ont alors évolué : après le temps de la consommation de masse est venu celui du « consommateur expert » économe de ses déplacements, demandeur d'une offre variée de proximité. Plus concrètement, le grand hypermarché « en plein champ » avec un immense parking n'est plus vraiment le modèle. Les opérateurs commerciaux ont dû créer de nouveaux concepts respectueux de leur environnement et adaptés aux attentes de clients mobiles et exigeants.

À l'épreuve des faits, l'urbanisme s'est donc progressivement infiltré dans l'urbanisme commercial. Sont apparues dans le code de commerce, siège de la législation spéciale, des références à « la qualité de l'urbanisme ».

Parallèlement, la vision purement économique de l'urbanisme commercial n'était plus compatible avec l'appartenance de la France à l'Union européenne, incompatibilité qui s'est manifestée par deux événements :

- la plainte du groupe de maxidiscount allemand ALDI devant la Commission européenne et le réquisitoire sévère qui s'en suivit contre la législation française² de Rome à travers une législation fondée sur des critères concurrentiels ;
- la Directive Services³ et l'interdiction des tests économiques préalables à l'implantation d'une entreprise dans l'Union.

Sur le point d'être déférée devant la CJUE, la France devait impérativement revoir ses règles de contrôle de l'implantation commerciale. Des réflexions⁴ ont alors été engagées en vue d'une réforme radicale rapprochant notre pays d'autres grands États européens : Allemagne, Grande-Bretagne, Pays-Bas. Il s'agissait de supprimer toute législation spéciale de l'urbanisme commercial et d'intégrer la régulation de l'implantation des commerces dans les documents d'urbanisme locaux : schémas de cohérence territoriale intercommunaux (SCOT) et plans locaux d'urbanisme (PLU) intercommunaux ou communaux. Une proposition de loi, dite Ollier/Piron, a même vu le jour en ce sens, mais son parcours parlementaire a été rapidement stoppé dans son élan après une première lecture devant l'Assemblée nationale et le Sénat début 2011.

Une telle réforme ayant semblé prématurée, il a été décidé de procéder de façon plus « douce » en gardant une législation spéciale tout en l'adaptant aux exigences européennes et en intégrant de plus en plus fortement le commerce dans les politiques locales de l'urbanisme.

² Avis motivé n°2000/5224 (2006).

³ Directive du 12 décembre 2006 : *JOUE* L. 376/36, 27 déc. 2006.

⁴ Voir : rapport du député Charié, *Avec le commerce, mieux vivre ensemble*, mars 2009.

Tout d'abord, la loi de modernisation de l'économie n°2008-776 du 4 août 2008 maintient au-delà de 1 000 mètres carrés de surface de vente une autorisation spéciale d'exploitation commerciale mais qui est désormais délivrée eu égard à des critères d'aménagement et de développement durable pour des projets de bonne qualité architecturale et urbanistique et respectueux de l'environnement (traitement des flux de circulation et de livraisons, desserte en transports collectifs, gestion des déchets, performance énergétique...), toute considération économique et concurrentielle étant exclue.

Ensuite, et c'est l'avancée majeure vers la régulation par le droit de l'urbanisme, la loi Grenelle 2 n°2010-788 du 10 juillet 2010 favorise une meilleure prise en compte du commerce dans les documents d'urbanisme locaux. Si la loi SRU (solidarité et renouvellement urbains) du 13 décembre 2000 avait déjà fait un pas important en imposant la compatibilité des autorisations d'exploitation commerciale avec les SCOT, la loi Grenelle prescrit au SCOT de comporter obligatoirement un document d'aménagement commercial (DAC). Ce DAC délimite des zones d'aménagement commercial (ZACOM) dans lesquelles les équipements les plus importants en termes d'impact sur l'organisation du territoire peuvent être soumis à des conditions d'implantation ; en dehors de ces ZACOM, le SCOT précise les localisations préférentielles des commerces. Quant au PLU, les textes accompagnés d'avancées jurisprudentielles déterminantes⁵ lui permettent de préserver les linéaires commerciaux de nos centres-villes, à travers le maintien de la destination commerce en pied d'immeuble. Cela étant, de telles démarches doivent se faire dans le respect des libertés fondamentales : liberté d'entreprendre et droit de propriété (voir fiches 3 et 4).

En résumé, actuellement, l'urbanisme commercial consiste en une coexistence entre une législation spécifique du code de commerce qui génère toujours un nombre élevé de mètres carrés autorisés (plus de 3 millions en 2009, 2010 et 2011) et le droit commun de l'urbanisme intégrant la problématique commerciale.

N'y a-t-il pas un dispositif de trop ? Faut-il maintenir ce dualisme ?

Les enjeux urbanistiques, économiques et sociétaux liés au commerce, créateur de richesse, d'attractivité des territoires et d'emploi, dans toute sa diversité, suscitent parfois de vifs débats. Il est vrai que les intérêts à concilier sont fort hétéroclites : les uns veulent organiser au mieux le territoire dont ils ont la responsabilité devant leurs électeurs, d'autres veulent avoir le moins de contraintes possibles pour prospérer, d'autres encore veulent bénéficier d'un choix varié d'offres commerciales à proximité...

Il n'en demeure pas moins que le commerce doit être pensé comme une véritable composante de nos territoires insérée dans un projet urbain global et répondant aux besoins de leurs populations. Les documents d'urbanisme et, parmi eux, le PLU, document de proximité par excellence, n'en sont-ils pas les meilleurs vecteurs ?

⁵ CAA Paris 2 avr. 2009, *AJDA* 2009, p. 1672, concl. B. Bachini. – CE 8 juin 2010, SARL Immo Concept c/ Commune de Maisons-Laffitte, req. n°317 469, *BJDU* 1/2011, p. 23, concl. Collin, obs. J. Tremeau. – TA Lyon 29 mars 2012, req. n°1006974, Société Valority Gestion.

2. Un problème émergent : l'appauvrissement de la diversité et de la proximité commerciales

Depuis une dizaine d'années environ, un autre point de tension est apparu dans les relations entre le commerce et la ville, quelquefois qualifié de « désertification » commerciale des centres-villes et des quartiers. Est en cause le mouvement de mutation des fonds de commerce qui a abouti à une substitution fréquente des commerces traditionnels par des établissements en nature « d'agences de services » (bancaires par exemple) qui, quel que soit par ailleurs le caractère commercial de leur activité, ne proposent que des services immatériels. Mais il faut aussi évoquer le processus de disparition des commerces traditionnels diversifiés (en particulier alimentaires), remplacés par des activités commerciales non destinées aux achats quotidiens (optique, vêtements...), ou encore, en matière de restauration, la montée en puissance de la « vente à emporter », certains quartiers pouvant (exceptionnellement) se caractériser par une « tradition » culinaire quasi exclusive. Cette évolution a des causes économiques et financières, elle a aussi des conséquences néfastes au plan de la vie urbaine (animation, possibilité pour les citoyens – notamment les plus âgés – d'effectuer leurs achats à pied...). Les objectifs de proximité et de diversité commerciales auxquels tiennent les habitants et leurs élus locaux apparaissent de plus en plus malaisés à assurer, et il n'est pas sûr que les réponses juridiques imaginées à ce jour donnent entière satisfaction, soit au titre de leur efficacité, soit à celui de leur légalité, le régime actuel des « changements de destination » du code de l'urbanisme ne permettant pas, à lui seul, de réguler le phénomène.

La matière traverse donc constamment des périodes de turbulences. La loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 et la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2012 ont d'ores et déjà apporté des modifications substantielles. Des textes ultérieurs pourraient poursuivre le processus de « ré-intégration » du commerce dans la seule législation de l'urbanisme retrouvant sans le dire l'inspiration qui avait été celle de « l'urbanisme commercial », la formule exprimant bien le caractère insécable des problématiques de la ville et du commerce.