

## >> **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 2

## **LES NORMES SUPÉRIEURES S'IMPOSANT AU PLU**

Tant au plan strictement juridique qu'à celui de la pratique, le PLU, par-delà son importance, ne constitue pas un document isolé. Règlement créateur de droit, il est simultanément « contraint » par diverses dispositions d'urbanisme qui concernent ou visent, directement ou indirectement, les équipements commerciaux de détail dans leur diversité. Dès lors, le PLU, au stade de son écriture, doit prendre en considération le contenu et la portée de deux articles d'encadrement du code de l'urbanisme (L. 110 et L. 121-1) (point 1), d'un article dédié à des espaces spécifiques (« entrées de ville », art. L. 111-1-4) (point 2), et des dispositions du code de l'urbanisme qui concernent les SCOT (art. L. 122-1 et s., R. 122-1 et s.) (point 3).

### **1. Les articles L. 110 et L. 121-1 du code de l'urbanisme**

L'article L. 110, article d'harmonisation des prévisions et des décisions, de conciliation entre intérêts concurrents, revêt une certaine importance en matière de PLU. Il vise de manière cursive les équipements commerciaux à travers la notion englobante de « services ». On notera qu'il peut fonder le contrôle de légalité préfectoral exercé sur les PLU (cf. art. L. 123-12 b), mais ses objectifs doivent être « gravement » compromis par le projet de PLU, et le juge administratif se borne à exercer un contrôle minimum. On relèvera cependant que le Conseil d'État a censuré (sur le double fondement des articles L. 110 et L. 121-10 – aujourd'hui L. 121-1, cf. *infra*) pour erreur manifeste d'appréciation un zonage de POS qui projetait la création d'une zone industrielle en limite d'un site classé. L'analogie « zone industrielle – d'activités – commerciale » est tout à fait envisageable, le fait que le projet urbain en cause ait fait l'objet d'un traitement paysager et ne devait pas comprendre d'installations polluantes ayant été sans influence en l'espèce<sup>1</sup>.

On peut se demander si l'article L. 110 pourrait servir de fondement à des observations ou à un déferé préfectoral dans le cadre de « l'urbanisation limitée », qui concerne directement et indirectement les équipements commerciaux, dès lors qu'une commune ouvrirait à l'urbanisation aux fins de création d'équipements commerciaux une zone dans laquelle aucune autorisation d'exploitation commerciale ne peut être délivrée. À l'évidence, il n'y aurait pas « harmonisation » des prévisions et décisions des autorités publiques, par-delà le principe d'indépendance des législations et la non-opposabilité non-évoquabilité de l'article L. 110 à l'égard des décisions individuelles.

L'article L. 121-1 fixe les objectifs que doivent poursuivre l'ensemble des documents d'urbanisme, et donc les PLU. Les alinéas qui le constituent énumèrent des

<sup>1</sup> CE 21 oct. 1994, Commune de Bennwihr, req. n°115248.

principes qui peuvent être regroupés en « principes d'équilibre » (al. 1), « principes d'aménagement » (al. 2), et « principes de protection » (al. 3). C'est au sein du deuxième alinéa que les équipements commerciaux sont expressément visés, en ce sens que le document d'urbanisme doit prévoir des « *capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière [...] d'activités économiques, et [...] d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements et de développement des transports collectifs [...]* ». On relèvera l'insistance sur les activités commerciales et le souci d'équilibre.

Un alinéa 1 *bis* a été ajouté par une loi de simplification du droit n°2011-525 du 17 mai 2011 pour viser en tant que principe la qualité urbaine, architecturale et paysagère des entrées de villes<sup>2</sup>. L'impact sur le commerce est ici majeur car même s'il n'est pas le seul à devoir être incriminé, il a eu sa part de « responsabilité » dans cette problématique.

Le juge administratif exerce un contrôle normal dans l'hypothèse où la légalité d'un PLU est discutée par rapport à l'article L. 121-1. Aucun contentieux ne semble être intervenu dans lequel des implantations commerciales auraient été mises en cause à l'égard de l'article L. 121-1.

Mais, compte tenu de la règle de l'indépendance des législations, une décision des commissions d'aménagement commercial, régies par les articles L. 751-1 et L. 752-1 et suivants du code de commerce, ne peut se fonder sur ces principes<sup>3</sup>.

## 2. **L'influence de l'article L. 111-1-4 dit « entrées de ville »**

Toutefois, en raison de cette part de « responsabilité » des grandes surfaces commerciales dans le phénomène dit de « l'enlaidissement » des entrées de ville (au moins à l'initiative de certains promoteurs, par le passé, à travers la multiplication de ce que la pratique appelle les « boîtes », bâtiments dont la valeur architecturale est consternante, et qui n'en ont pas moins obtenu leurs autorisations de construire. Actuellement, la qualité des équipements commerciaux tend à s'améliorer nettement) qu'il convient d'examiner le régime de la disposition introduite par la loi n°1995-101 du 2 février 1995 (renforcement de la protection de l'environnement – Barnier) et modifiée à plusieurs reprises. À la finalité « esthétique » du texte s'ajoute celle de la sécurité publique (circulation automobile), qui présente un fort intérêt en matière de grandes surfaces commerciales périphériques.

La règle institue un principe de non-constructibilité à l'intérieur d'une bande de 100 (ou 75) mètres de part et d'autre des voies d'accès aux agglomérations, uniquement en dehors des parties actuellement urbanisées des communes concernées.

<sup>2</sup> Loi n°2011-525 du 17 mai 2011 (JORF 18 mai) de simplification du droit, chapitre III relatif aux dispositions de simplification en matière d'urbanisme, art. 123 et 124.

<sup>3</sup> CE 22 févr. 2012, Commune du Havre, req. n°335062 ; *Jurisdata* n°2012-003194 ; *JCP A* 2012, n°18, act. 291, J.-M. Talau.

S'agissant des équipements commerciaux, seuls sont matériellement en cause ceux de grande taille, dont la création est envisagée. Il est important de noter qu'ils sont concernés au titre de la construction du bâtiment commercial proprement dit, mais aussi du parc de stationnement en qualité d'« *installation* », au sens du code de l'urbanisme.

À supposer un PLU opposable, qui au stade des divers éléments de son dossier ne prend pas en compte la substance de l'article L. 111-1-4, il n'encourt pas l'illégalité, la disposition « entrées de ville » ne créant pas formellement une obligation de compatibilité à son égard. Cependant c'est au stade de la délivrance des autorisations individuelles que la disposition s'appliquera, commandant le refus. On a donc affaire, par analogie, à une disposition « d'ordre public » prévalant sur les dispositions contraires d'un PLU<sup>4</sup>. En outre la règle s'applique (dans certaines conditions) aux ZAC et lotissements, instruments fréquemment utilisés pour les opérations de création de grandes surfaces commerciales périphériques.

Toutefois, la loi du 2 juillet 2003 (Urbanisme et habitat) a introduit une exception à la règle de non-constructibilité qui peut intéresser la promotion des grandes surfaces commerciales. En effet, la disposition ne s'applique pas en cas de « *changement de destination* », ni à « *l'extension des constructions existantes* ». Par exemple, il est possible de transformer, sous réserve de l'obtention des autorisations de construire nécessaires (permis ou déclaration<sup>5</sup>), un entrepôt en commerce au détriment là encore de l'esthétique urbaine. Ainsi, en tendance, la rigueur initiale de la disposition a été atténuée au cours du temps.

L'inconstructibilité peut être levée par le PLU dès lors qu'il « *comporte une étude justifiant, en fonction des spécificités locales, que ces règles sont compatibles avec la prise en compte des nuisances, de la sécurité, de la qualité architecturale ainsi que de la qualité de l'urbanisme et des paysages* ». La question peut se poser de la place dans le dossier de PLU de « *l'étude justificative* » dont les conséquences juridiques sont fortes. Ni l'article R. 123-13, ni l'article R. 123-14 du code de l'urbanisme (listes des annexes informatives) ne mentionnent ce document non juridique, qui déclenche l'exception au principe de l'article L. 111-1-4. Il semblerait que ce soit le plus souvent au sein du rapport de présentation du PLU que les justifications et motivations spécifiques doivent trouver place. En outre les notions problématiques en droit de « *qualité* » (de l'urbanisme, des paysages, architecturale) semblent abandonner le plus large pouvoir discrétionnaire aux autorités administratives appelées à trancher sur l'excellence du contenu du PLU à cet égard. La circulaire n°96-32 du 13 mai 1996 (non publiée, MELTT 96-16, 20 juin 1996) propose des éléments d'évaluation de la « *qualité* » qui ne peuvent être rapportés à des catégories juridiques claires<sup>6</sup>.

Mais la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010 a redonné du souffle à cette disposition en permettant au SCOT de prévoir une application de cette interdiction à d'autres routes que celles précitées dans une bande des 75 mètres, ce que le PLU, en

<sup>4</sup> H. Jacquot et F. Priet, *Droit de l'urbanisme*, 6<sup>e</sup> éd., Dalloz 2008.

<sup>5</sup> Art. R. 421-14 et s. du code de l'urbanisme.

<sup>6</sup> « *La qualité s'apprécie au cas par cas [...] en laissant place à la définition d'un parti d'aménagement original [...]. La qualité de l'urbanisation doit s'apprécier au regard de la logique urbaine générale* ». À relever, cependant, une précision qui aurait pu s'avérer redoutable pour les projets de création de grandes surfaces commerciales périphériques : « *La gestion des aires de stationnement doit faire l'objet d'études tant du point de vue quantitatif que qualitatif dans le but d'éviter la création de vastes espaces inutilisés en dehors des seules heures d'affluence* ».

raison de son rapport de compatibilité avec le SCOT, devra intégrer dans son étude justificative.

Il est à rappeler incidemment que l'article L. 750-1 du code de commerce impose aux projets d'équipements commerciaux de « répondre aux exigences d'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement et de la qualité de l'urbanisme ». Cependant, le principe de l'indépendance des législations a toujours fait obstacle à l'invocation de l'article L. 111-1-4 aux fins de contestation d'une autorisation commerciale<sup>7</sup>.

Enfin, il est à relever que l'article L. 123-1-4 du code de l'urbanisme indique que les éventuelles « orientations d'aménagement et de programmation » (cf. *infra*) peuvent définir des « actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur [...] les entrées de ville [...] ».

### 3. L'influence du SCOT s'agissant de la place des équipements commerciaux au niveau du PLU

#### ■ Rapport de compatibilité

En droit de l'urbanisme, si le PLU n'est pas articulé directement avec la législation spéciale de l'urbanisme commercial, il l'est indirectement à travers son rapport de compatibilité avec le SCOT et, rappelons que les autorisations d'exploitation commerciale doivent, selon l'article L. 122-1, dernier alinéa, être compatibles avec le SCOT. Avant tout, il faut préciser que le SCOT doit être en vigueur et non en cours d'élaboration<sup>8</sup>. De plus, il doit s'agir d'un vrai SCOT et non d'un schéma de développement commercial non opposable<sup>9</sup>. Sur le plan procédural, il a même été admis qu'à l'occasion d'un recours contre un refus de la CNAC – mais non contre une autorisation –, il puisse être soulevé l'exception d'illégalité du SCOT<sup>10</sup>.

Attardons-nous sur cette exigence de compatibilité des autorisations du code de commerce car elle est importante en matière d'aménagement : délivrer une autorisation pour un équipement de 1 000, 5 000, 10 000, 50 000 mètres carrés de surface de vente, voire plus, a un impact majeur sur l'urbanisme que le PLU devra intégrer, voire « subir » si la compatibilité est reconnue, comme c'est largement le cas.

L'incompatibilité a certes été constatée pour l'extension sur près de 3 000 mètres carrés d'un supermarché et de sa galerie marchande doublant ainsi la surface initiale, alors que le SCOT visait la maîtrise du développement commercial dans l'agglomération<sup>11</sup>. A également été jugé incompatible avec le SCOT concerné par un site Seveso 2, un projet de 18 000 mètres carrés situé à proximité de ce site et

<sup>7</sup> CE 22 nov. 1999, Union commerciale économie et commerce Trévoltien, req. n°194435. – CE 4 avr. 2012, Société Valdis, req. n°353456 ; *Jurisdata* n°2012-007020 ; *JCP A* 2012, n°18, act. 291, J.-M. Talau.

<sup>8</sup> CE 30 janv. 2012, Société Supermarché Match, req. n° 337887 ; *JCP A* 2012, n°18, act. 291, J.-M. Talau.

<sup>9</sup> CE 22 févr. 2012, Commune du Havre, req. n°335062 ; *Jurisdata* n°2012-003194. – CE 30 janv. 2012, Société supermarché Match (SDC du Bas-Rhin), req. n°337887 ; *JCP A* 2012, n°18, act. 291, J.-M. Talau.

<sup>10</sup> CE 11 juill. 2012, SAS Sodigor, req. n°353880.

<sup>11</sup> CE 18 sept. 2005, Société Sumidis, *BJDU* 5/2005, p. 325.

favorisant l'étalement urbain sans contribuer à l'animation urbaine de la commune d'implantation<sup>12</sup>. De même, pour un projet de 40 000 mètres carrés de commerces situé dans une zone accueillant déjà un pôle commercial important, alors que le SCOT de l'agglomération visait à renforcer l'attractivité du centre-ville et à privilégier le développement du commerce de proximité dans les quartiers et centres-bourgs périphériques, pour une répartition plus équilibrée des équipements commerciaux<sup>13</sup>. Est également incompatible un projet d'ensemble commercial de plus de 7 000 mètres carrés avec un SCOT qui prévoit dans le secteur concerné un plafond de surface de 1 000 mètres carrés toutes surfaces commerciales confondues<sup>14</sup>.

Pour autant, les annulations sont rares et la plupart des décisions reconnaissent cette compatibilité, notamment, dans le cas de la création d'un supermarché de 1 800 mètres carrés dans un secteur où le SCOT prévoyait que les équipements commerciaux soumis à autorisation devant être implantés en priorité dans des zones agglomérées et bien desservies par les transports en commun<sup>15</sup>, ou encore, dans le cas de l'extension de 619 mètres carrés d'un hypermarché de 2 880 mètres carrés portant sur des produits non alimentaires dans un pôle dont le SCOT reconnaissait le rôle structurant à conforter face à la dynamique démographique tout en limitant la création de surfaces alimentaires<sup>16</sup>. La compatibilité a également été admise pour un projet de magasin de bricolage permettant de limiter les déplacements vers des pôles périphériques, le schéma n'interdisant pas d'implanter un équipement commercial dans la commune mais prévoyant la possibilité de canaliser et d'orienter l'implantation de nouveaux pôles périphériques<sup>17</sup>. De même pour la création d'hypermarché avec une galerie commerciale dépassant les 3 000 mètres carrés situé dans un des centres urbains à renforcer selon le SCOT qui prévoit plus généralement le rééquilibrage du développement de l'offre commerciale du centre-ville<sup>18</sup>, ou encore, pour un projet de création de nouveaux commerces dans un secteur de rénovation des structures commerciales et artisanales, le schéma prévoyant la requalification de l'entrée nord et de la traversée de la ville<sup>19</sup>, ou bien un SCOT préconisant le développement des activités industrielles, logistiques, portuaires ou tertiaires n'implique pas l'interdiction d'installations commerciales, en l'espèce un centre de magasins de marques de plus de 15 000 mètres carrés avec une centaine de boutiques<sup>20</sup>. Une autorisation d'un projet situé à proximité d'habitations et assorti de cheminements particuliers permettant d'assurer un accès au site sécurisé aux piétons et aux cyclistes, n'est pas incompatible avec un SCOT prévoyant que l'accès aux surfaces commerciales est facilité pour les cyclistes et les piétons par la réalisation de liaisons fonctionnelles adaptées<sup>21</sup>.

<sup>12</sup> CE 23 déc. 2010, Elysées Vernet, req. n°337268.

<sup>13</sup> CE 9 mai 2011, SCI Le Parc Alfred Daney, req. n°332642.

<sup>14</sup> CE 11 juill. 2012, SAS Sodigor, req. n°353880.

<sup>15</sup> CE 12 oct. 2009, Société Sodilang, req. n°315583.

<sup>16</sup> CE 20 nov. 2009, Communauté d'agglomération Rennes Métropole, req. n°321637.

<sup>17</sup> CE 17 nov. 2010, Association Collectif j'aime mon village, req. n°319575 ; *Jurisdata* n°2010-021661.

<sup>18</sup> CE 23 déc. 2010, Société Distribution Casino France, req. n°335990.

<sup>19</sup> CE 19 juill. 2011, Commune de Saint-Éloi, req. n°3337926.

<sup>20</sup> CE 22 févr. 2012, Commune du Havre, req. n°335062 ; *Jurisdata* n°2012-003194 ; *JCP A* 2012, n°18, act. 291, J.-M. Talau (SCOT du pays d'Auge et centre de marques de Honfleur).

<sup>21</sup> CE 27 juill. 2012, Société Valdis, req. n°354154.

## ■ **Éléments déterminants du « volet commerce » du SCOT**

Dès son rapport de présentation, le SCOT aborde « l'économie du territoire ». Ce document explique les choix du parti d'aménagement en s'appuyant sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés notamment en matière de développement économique.

Son projet d'aménagement et de développement durable<sup>22</sup> continue sur la même ligne en fixant les objectifs des politiques publiques d'urbanisme, du logement, des transports et des déplacements, d'implantation commerciale, d'équipements structurants, de développement économique, touristique et culturel.

Mais l'instrument le plus révélateur en termes de commerce est le document d'orientation et d'objectifs<sup>23</sup> (DOO). Tel qu'il ressort de la loi Grenelle 2, il précise les objectifs relatifs à l'équipement commercial et artisanal et aux localisations préférentielles des commerces afin de répondre aux exigences d'aménagement du territoire, notamment en matière de revitalisation des centres-villes, de cohérence entre équipements commerciaux, dessertes en transports, notamment collectifs, et maîtrise des flux de marchandises, de consommation économe de l'espace et de protection de l'environnement, des paysages, de l'architecture et du patrimoine bâti.

S'agissant des localisations, la loi est ainsi explicite puisque l'article L. 122-1-9 du code de l'urbanisme vise pour le DOO les « localisations préférentielles », ce qui exclut les localisations exclusives hors ZACOM (voir *infra*). D'ailleurs, le tribunal administratif d'Orléans a, dans un jugement du 16 juin 2009<sup>24</sup>, annulé la partie « commerce » d'un SCOT imposant que l'extension ou le transfert des enseignes de plus de 2 500 mètres carrés ne puissent se réaliser que sur trois pôles désignés. Le tribunal a considéré, qu'en l'état actuel du droit, « il n'appartenait pas à un SCOT d'interdire par des dispositions impératives des opérations relevant de la législation de l'équipement commercial du code de commerce, le code de l'urbanisme ne visant que la définition des zones préférentielles de localisation ».

Toutefois, le Conseil d'État, dans un arrêt du 11 juillet 2011 (voir *infra*), a admis que la localisation préférentielle des commerces hors ZACOM n'empêchait pas la fixation dans le document d'orientation du SCOT d'un plafond de 1 000 mètres carrés toutes surfaces commerciales confondues.

Surtout, la loi Grenelle 2 impose au SCOT d'intégrer un document d'aménagement commercial (DAC) : aux termes du même article L. 122-1-9, le DOO « comprend » un DAC. Celui-ci délimite des zones d'aménagement commercial, les ZACOM. L'article R. 122-3 issu du décret d'application de la loi Grenelle<sup>25</sup> précise que le document graphique du DAC doit permettre d'identifier les terrains situés dans les ZACOM délimitées, ce qui induit un tracé à la parcelle. On peut s'interroger sur la pertinence d'une telle délimitation parcellaire par le SCOT, document d'orientation : n'aurait-il pas été plus logique de confier au SCOT le soin de définir les grandes localisations des ZACOM et au PLU d'en tracer le trait à la parcelle ?

Cela étant, cette délimitation est réalisée en prenant en considération les exigences d'aménagement du territoire précitées au titre du DOO. Ce même

---

<sup>22</sup> Art. L. 122-1-3 du code de l'urbanisme.

<sup>23</sup> Art. L. 122-1-9 du code de l'urbanisme.

<sup>24</sup> Affaire « Société Sodichar et Commune de Barjouville », *JCP A* nov. 2009, n°45, comm. n°2260, F. Eddazi ; *AJDA* 2009, p. 1958, concl. F. Francfort.

<sup>25</sup> Décret n°2012-290 du 29 février 2012.

article dispose que dans ces zones, le DOO peut prévoir que l'implantation d'équipements commerciaux est subordonnée au respect de conditions qu'il fixe et qui portent, notamment, sur la desserte par les transports collectifs, les conditions de stationnement, les conditions de livraison des marchandises et le respect de normes environnementales, dès lors que ces équipements, du fait de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'organisation du territoire (c. urb., art. L. 122-1-9).

Comment faut-il comprendre ces dispositions ? Et là surgit immanquablement la question des seuils, plafonds et typologie de commerce que certaines pratiques locales semblent affectionner. L'enjeu est de taille car ces règles chiffrées s'imposeront au PLU – il ne s'agira plus alors d'un rapport de compatibilité mais de conformité – dans son zonage et ses servitudes d'urbanisme applicables aux autorisations de construire. Or, ici, la loi est muette ou quasi muette, il faut donc se tourner vers la jurisprudence.

Tout d'abord, la Cour de justice de l'Union européenne, dans un arrêt du 24 mars 2011<sup>26</sup>, acte le principe que des considérations d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement et de protection des consommateurs peuvent constituer des raisons impérieuses d'intérêt général susceptibles de fonder des restrictions à la liberté d'établissement par les législations des États membres (point 74). Elle ajoute que « *des restrictions portant sur la taille des grands établissements commerciaux apparaissent comme des moyens propres à atteindre les objectifs d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement* » (point 80).

Toutefois, elle censure une disposition des lois espagnole et catalane prévoyant des plafonds d'implantation commerciale exprimés en surface et en parts de dépenses. Ce dernier critère, purement économique, ne pouvait justifier des restrictions à la liberté d'établissement garantie par le Traité de Rome et, plus généralement, l'Espagne n'avait pas d'éléments suffisants par une analyse de l'opportunité et de la proportionnalité des mesures instaurées, tendant à expliquer les raisons pour lesquelles les restrictions en cause seraient nécessaires pour atteindre les objectifs poursuivis consistant à privilégier l'implantation commerciale dans des zones où la demande est forte et de la limiter dans des zones moins peuplées pour des motifs liés au trafic et la pollution (points 73 à 85).

Nonobstant le plafond économique lié aux dépenses qui ne saurait être admis, peut-on déduire *a contrario* de cet arrêt que des seuils et des plafonds de surface auraient pu être admis si l'État en cause avait fourni une motivation pertinente, précise et détaillée (et non pas de simples généralités et incantations), en termes d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement et de protection des consommateurs ? Il faut rester prudent car, dans son point 117, la Cour relève que « *s'il est admis que l'intégration dans l'environnement urbain, l'effet sur l'utilisation des routes et des transports en commun, et la variété de choix disponible pour les consommateurs constituent des critères légitimes lorsqu'il y a lieu de se prononcer sur la question de savoir s'il convient d'autoriser l'ouverture d'un établissement commercial, il faut constater qu'à l'instar de Mme l'Avocat général au point 116 de ses conclusions, qu'il est difficile de spécifier à l'avance des seuils et des plafonds*

---

<sup>26</sup> Affaire C-400/08, Commission c/ Espagne, et le commentaire de J.-C. Bonichot et F. Donnat *in* Urbanisme et droit de l'Union européenne : les apports de la jurisprudence récente de la Cour de Justice, *DAUH* 2011, p. 13 et s. ; M. Piron, Pour une lecture politique de la jurisprudence européenne (à propos de la décision de la CJUE du 24 mars 2011), *LPA* 22 juill. 2011, n°145, p. 16 ; J.-M. Talau, Mise en perspective de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et des mutations de l'urbanisme commercial en France, *JCP A* 2011, n°30, com. n°2277.

*précis sans introduire un degré de rigidité susceptible de restreindre davantage la liberté d'établissement.»*

Ensuite, le Conseil d'État a rendu, le 11 juillet 2012<sup>27</sup>, un arrêt qui valide au sein d'un SCOT pris selon la législation antérieure à la loi Grenelle 2, un plafond de 1 000 mètres carrés toutes surfaces commerciales confondues, dans un pôle de l'agglomération, sans que celui-ci soit classé en ZACOM. L'arrêt considère « *qu'un objectif ainsi exprimé, qui tend à préciser l'implantation préférentielle des équipements commerciaux eu égard à leur taille en considération des exigences d'aménagement du territoire (implantation privilégiée dans les noyaux centraux, continuité avec les villes et bourgs, proximité de centres d'échanges multimodaux ou de gares) pouvait être légalement inclus dans le SCOT... dès lors qu'il constituait une orientation générale d'organisation de l'espace préservant une appréciation de compatibilité par rapport à l'objectif...* ». Un projet d'ensemble commercial de 7 000 mètres carrés n'est donc pas compatible avec le SCOT.

Il est à noter que cet arrêt a été rendu sur les conclusions contraires du rapporteur public qui estimait qu'un plafond de surface aussi précis et impératif ne relevait pas d'un schéma d'orientation. Cette jurisprudence sera-t-elle transposée aux DAC « Grenelle » et aux ZACOM en faisant du plafond une condition d'implantation selon l'importance des équipements ? On serait tenté de répondre par l'affirmative, mais attendons une décision de confirmation... ou d'infirmer.

Face à ces jurisprudences européenne et nationale, ni vraiment convergentes, ni vraiment divergentes, et dans l'attente d'une intervention du législateur, que faire en pratique ? On en appellera ici à la prudence et au maintien de l'équilibre entre régulation de l'implantation commerciale et liberté d'entreprendre, mais ces quelques réflexions n'engagent ici que leur auteur.

En ce qui concerne les seuils entendus comme des planchers de surface (à partir de...), le code de l'urbanisme ne les vise pas expressément, alors que le code de commerce édicte un seuil de 1 000 mètres carrés de surface de vente pour les autorisations spéciales d'exploitation commerciale. Le code de l'urbanisme, toujours dans son article L. 122-1-9, prévoit néanmoins que dans les zones d'aménagement commercial délimitées par le DAC, des conditions d'implantation peuvent être arrêtées pour les établissements qui, de par leur « importance », sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'organisation du territoire. Comment en pratique définir ces établissements d'importance si ce n'est à l'aide de seuils, en prévoyant que ceux supérieurs à tel ou tel obéissent à ces conditions. On peut certes apprécier également l'importance par des critères d'attraction des équipements et de flux de fréquentation en hiérarchisant les ZACOM les accueillant (par exemple, celles de proximité, intermédiaires, métropolitaines, régionales). Mais dès qu'il s'agit d'appliquer des conditions précises d'implantation, le critère « surface » réapparaît... En tout état de cause, ces seuils devraient être dûment circonscrits dans leur périmètre géographique et être fondés sur des motifs d'intérêt général liés à l'aménagement du territoire et au développement durable.

Quant aux plafonds, le Conseil d'État a rendu un arrêt plutôt en leur faveur et la CJUE ne semble pas les exclure radicalement tout en précisant qu'ils introduisent un degré de rigidité susceptible de restreindre la liberté d'établissement ; elle a plutôt, dans l'affaire espagnole, sanctionné leur caractère essentiellement économique et leur ampleur, y compris géographique, bloquant l'implantation

<sup>27</sup> CE 11 juill. 2012, SAS Sodigar, req. n° 353880, concl. R. Keller ; comm. de J.-M. Talau à paraître dans le *JCP A* 2012.



d'établissements grands et moyens sur la quasi-totalité d'une région, et ce, sans justification pertinente. La pratique devra donc être circonspecte, voire s'abstenir, car contrairement aux seuils qui sont de simples planchers, les plafonds ont un caractère très marqué d'interdiction des équipements les dépassant, le risque d'atteinte aux libertés fondamentales est donc plus élevé.

Enfin, sur la typologie des commerces gouvernant les conditions d'implantation, seuils ou autres plafonds, la prudence est encore plus à l'abstention. En effet, on entre ici dans des considérations économiques et l'article L. 122-1-9 précité du code de l'urbanisme vise l'importance des équipements et non pas leur nature.

#### ■ **L'hypothèse de l'absence de SCOT sur le PLU en matière d'équipements commerciaux**

Est ici en cause l'article L. 122-2 du code de l'urbanisme qui institue la règle dite « d'urbanisation limitée ».

Tel qu'il est issu de la loi Grenelle 2, il fixe des échéances précises aux communes pour se doter d'un SCOT, sauf à rester frappées par la règle de l'urbanisation limitée, créée en 2000 par la loi SRU.

Dans les communes non couvertes par un SCOT, le PLU ne peut être modifié ou révisé en vue d'ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser délimitée après le 1<sup>er</sup> juillet 2002 ou une zone naturelle. En une formule plus lapidaire : pas de SCOT, pas de nouvelle urbanisation. Cette règle n'a pourtant pas eu les effets escomptés et les SCOT restent encore trop peu nombreux<sup>28</sup>. Leur vocation à traduire un projet d'aménagement intercommunal est « victime » des soubresauts de l'intercommunalité, parfois difficile à concrétiser en urbanisme de projet.

Aussi, la loi Grenelle 2 resserre-t-elle l'étau, au moyen d'échéances calendaires, afin que les SCOT couvrent en 2017 une grande partie du territoire.

Ces échéances sont les suivantes :

- jusqu'au 31 décembre 2012, la règle de l'urbanisation limitée s'applique dans les communes situées à moins de 15 kilomètres du rivage de la mer ou de la périphérie d'une agglomération de plus de 50 000 habitants ;
- du 1<sup>er</sup> janvier 2013 au 31 décembre 2016, le chiffre de 50 000 habitants est réduit à 15 000 habitants ;
- à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017, toutes les communes sont concernées.

De plus, est maintenue l'interdiction de délivrance d'autorisation d'exploitation commerciale ou cinématographique dans les communes non couvertes par un SCOT visées par la règle de l'urbanisation limitée, ainsi qu'à l'intérieur des zones ouvertes à l'urbanisation après l'entrée en vigueur de la loi Urbanisme et habitat du 2 juillet 2003.

L'ensemble du dispositif de l'article L. 122-2 ne s'applique pas en Île-de-France, dans les régions d'outre-mer et en Corse, en raison de l'existence de schémas régionaux qui, au titre dudit article exclusivement, valent SCOT.

La loi Grenelle 2 renforce le système de dérogations qui doivent demeurer exceptionnelles. Une dérogation à la règle de l'urbanisation limitée peut être accordée :

<sup>28</sup> Selon l'*Annuaire des SCOT*, au 1<sup>er</sup> janvier 2011, on compte 393 SCOT, dont 110 déjà approuvés.

- soit avec l'accord du préfet, après avis de la commission départementale des sites et de la chambre d'agriculture ;
- soit jusqu'au 31 décembre 2016 lorsqu'un périmètre de SCOT incluant la commune concernée a été arrêté avec l'accord de l'EPCI chargé de ce SCOT ?

La dérogation continue à ne pouvoir être refusée que si les inconvénients éventuels pour les communes voisines, l'environnement ou les activités agricoles sont excessifs au regard de l'intérêt présenté par l'urbanisation envisagée<sup>29</sup>. La loi Grenelle 2 ajoute que si la dérogation vise un projet d'équipement commercial, le préfet vérifie qu'il ne porte pas atteinte aux équilibres d'un SCOT limitrophe de la commune d'implantation, du fait de ses flux de déplacements de personnes et de marchandises.

Enfin, le préfet peut, par arrêté motivé après avis de la commission départementale de conciliation<sup>30</sup>, constater une rupture géographique due à des circonstances naturelles, notamment de relief, et exclure alors du champ de la règle de l'urbanisation limitée une ou plusieurs communes situées à moins de 15 kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 50 000 habitants jusqu'au 31 décembre 2012 ou de plus de 15 000 du 1<sup>er</sup> janvier 2013 au 31 décembre 2016.

Ainsi, cet article intéresse les équipements commerciaux de manière indirecte et directe.

*Indirectement* à l'égard des équipements commerciaux sont concernées les communes :

- situées à moins de 15 kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 50 000 habitants ;
- situées à moins de 15 kilomètres du rivage de la mer ;
- non couvertes par un SCOT en vigueur.

Dès lors qu'une commune dotée d'un PLU se trouve dans la situation décrite *supra*, elle est dans l'impossibilité de modifier ou de réviser le PLU afin d'ouvrir à l'urbanisation une zone N ou AU. Or, il n'est pas exceptionnel (en particulier pour les zones AU) que le projet urbain soit en nature de « zones d'activités » comprenant des équipements commerciaux, ou de programmes de construction à usage d'habitation assortis d'équipements commerciaux (lotissements ou ZAC).

*Directement* à l'égard des équipements commerciaux, sont concernées les communes :

- qui répondent aux critères géographiques et juridiques énumérés *supra* ;
- qui ont ouvert à l'urbanisation une zone après le 2 juillet 2003 (entrée en vigueur de la loi Urbanisme et habitat).

Dans ces circonstances, en supposant que le projet urbain comporte des équipements commerciaux soumis à autorisation commerciale, aucune autorisation

---

<sup>29</sup> Le juge administratif exerce un contrôle normal de la qualification juridique des faits sur les dérogations de l'article L. 122-2 (CAA Nancy 11 mars 2010, Commune de Bruley, *AJDA* 2010, p. 1671).

<sup>30</sup> Art. L. 121-6 : composée à parité d'élus locaux et de personnalités qualifiées désignées par le préfet, elle intervient comme une instance de médiation entre personnes publiques impliquées dans l'élaboration des documents d'urbanisme. Une CCI peut donc la saisir. Elle n'a pas de pouvoir de décision.

d'exploitation ne pourra être délivrée par les autorités compétentes (CDAC et CNAC, code de commerce). Au plan de l'écriture du règlement de zone du PLU, la mention d'équipements commerciaux entrant manifestement dans le champ d'application de l'autorisation commerciale pourrait conduire à l'annulation contentieuse de la modification ou de la révision si elle est contestée à ce titre ; soit éventuellement à l'engagement de la responsabilité de la commune du fait de l'impossibilité pour l'investisseur commercial d'obtenir une quelconque ouverture effective de l'établissement projeté. Au plan des exceptions, la configuration peut toutefois se rencontrer (dans l'absolu) où se combinent la notion de « *rupture géographique* » et celle de « *zone de chalandise* », rendant possible l'octroi de l'autorisation commerciale. Une robuste justification semble alors nécessaire.