

>> **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 4

LA QUESTION DU MAINTIEN ET DE LA DIVERSITE DU COMMERCE DE PROXIMITE : LA PROTECTION DES LINEAIRES COMMERCIAUX

1. **Position du problème**

Le désir des populations urbaines de disposer d'un équipement commercial de proximité et diversifié s'exprime actuellement avec une vigueur croissante, relayé par les élus locaux. Indépendamment des diverses contraintes (coût croissant des déplacements automobiles, vieillissement de certaines populations citadines...), une inquiétude s'est fait jour à propos de l'appauvrissement du « climat urbain » provoqué par la disparition accélérée des formes traditionnelles d'exercice du commerce et de l'artisanat (la « boutique »), tant en centre-ville que dans les quartiers. Fondamentalement, les causes du processus de « désertification commerciale » sont économiques. Soit le commerce traditionnel en cause n'est plus viable et ne trouve pas de repreneur commerçant (notamment en cas de proximité d'un équipement commercial de surface moyenne, type supermarché), soit le commerce demeure viable, mais les capacités financières respectives des candidats à la reprise sont sans commune mesure, les institutions bancaires, de promotion immobilière, etc., s'assurant alors facilement la disposition des lieux.

Le droit de l'urbanisme éprouve des difficultés à concilier, de manière équilibrée, des objectifs d'urbanisme de proximité et de diversité qui semblent consensuels d'une part, et le respect des libertés d'autre part. La ville étant un système dynamique, le centre de gravité juridique du problème est celui des règles régissant le « changement de destination » **utilisées en tant qu'outil de protection des linéaires commerciaux.**

Deux orientations normatives se sont dégagées récemment. Désormais, il existe un droit de préemption spécifique (« commercial ») à la disposition des communes. Mais la perspective de sa mise en œuvre énergique ne va pas sans susciter des réticences de la part des communes, **compte tenu de sa complexité juridique et des risques contentieux. Cette réticence se retrouve en termes statistiques : d'après celles, certes partielles, réalisées par le réseau des CCI en 2010, on compterait environ 520 périmètres de préemption commerciale et une centaine de préemptions sur l'ensemble du territoire national.**

Avec le même objectif, mais en privilégiant l'instrument du PLU, tant le législateur dans un premier temps que certaines communes ensuite ont tenté d'inventer un droit local qui assure la proximité et la diversité commerciales. **Ces initiatives ont vite trouvé tant leur consécration que leurs limites aux yeux des juges.**

2. **Le droit de préemption commerciale (c. urb., art. L. 214-1 et R. 214-1 et s. du code de l'urbanisme)**

Dans un souci de préserver la diversité commerciale, la loi n°2005-882 du 2 août 2005 en faveur des PME et son décret d'application n°2007-1827 du 26 décembre 2007 ont ouvert la possibilité aux communes, dans certaines conditions, d'exercer un nouveau droit de préemption spécifique lors de la cession de fonds artisanaux, de fonds de commerce ou de baux commerciaux.

Par la suite, la loi de modernisation de l'économie (LME) n°2008-776 du 4 août 2008 et le décret n°2009-753 du 22 juin 2009 l'ont étendu à des cessions de terrains supportant ou susceptibles de supporter des commerces ou ensembles commerciaux entre 300 et 1 000 mètres carrés de surface de vente.

Enfin, la loi Warsmann de simplification du droit n°2012-387 du 22 mars 2012 a apporté des améliorations réclamées par la pratique¹.

■ **La délimitation préalable d'un périmètre de sauvegarde**

Selon l'article L. 214-1 du code de l'urbanisme, « *le conseil municipal peut, par délibération motivée, délimiter un périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité* », à l'intérieur duquel les aliénations à titre onéreux de fonds artisanaux, de commerce, de baux commerciaux ou de certains terrains à usage commercial sont soumises au droit de préemption.

Il s'agit donc d'une faculté pour les communes², qu'elles soient ou non dotées d'un PLU, mais sa mise en œuvre devra être dûment motivée, au regard des motifs légaux, sous contrôle du juge administratif.

Pour ce faire, l'article R. 214-1 met en place un mode de justification rigoureux.

Le projet de délibération du conseil municipal est accompagné :

- d'un plan du périmètre,
- d'un rapport analysant la situation du commerce et de l'artisanat de proximité à l'intérieur de ce périmètre et les menaces pesant sur la diversité commerciale et artisanale.

En pratique, il est préférable que les périmètres soient ciblés. Un périmètre qui recouvrirait l'ensemble du territoire communal devrait en effet être fortement argumenté pour démontrer que l'ensemble du territoire de la commune (y compris des zones résidentielles ou industrielles dépourvues de vocation commerciale !) est fragilisé en termes de commerce, la motivation pourrait alors être considérée comme stéréotypée et ne correspondant pas aux objectifs des textes quant aux

¹ Voir notamment : Dominique Moreno, Le droit de préemption commerciale, cinq ans après : à paraître dans *BJDU* 4/2012 (avec références bibliographiques et jurisprudentielles). Sur les difficultés de mise en œuvre, voir *Études foncières* juill.-août 2008 (Guillaume Gaye, avocat à la cour), p. 39.

² Il est à noter que la loi n°2010-559 du 28 mai 2010 (article L. 327-1 du code de l'urbanisme) permet aux sociétés publiques locales d'aménagement d'exercer par délégation ou directement la préemption commerciale sur les cessions de fonds de commerce, de fonds artisanaux et les baux commerciaux, mais dans le cas d'une compétence directe n'ont pas été visés dans cette loi les terrains dédiés à l'accueil d'équipements commerciaux entre 300 et 1 000 mètres carrés de surface de vente. Ces sociétés peuvent être créées par les collectivités locales et leurs groupements qui en détiennent la totalité du capital, elles sont compétentes en matière d'opérations d'aménagement au sens du code de l'urbanisme sans mise en concurrence préalable.

menaces sur la diversité commerciale ; une telle démarche globalisatrice ne saurait donc être systématisée. D'ailleurs, les communes ne s'y sont pas trompées : sur les 520 périmètres recensés en 2010, seuls 4 % étaient globaux.

■ **La complexité de la procédure de préemption**

Avant toute aliénation, le cédant doit déposer une déclaration préalable auprès du maire de la commune de situation. Un modèle de déclaration est prévu par l'arrêté du 29 février 2008. La déclaration peut également être transmise par voie électronique depuis le décret n°2012-489 du 13 avril 2012.

Or, seule la mention de l'existence d'un acquéreur pressenti est prévue dans l'arrêté de modèle de déclaration, sans que soit précisée son activité. La prise de décision de préemption par la commune est ainsi rendue plus difficile, car elle aura du mal, à la réception de la déclaration, à appréhender la situation à l'égard de la diversité commerciale. En outre, le bail n'a pas à être joint. Si le montant du loyer est mentionné, l'indication du chiffre d'affaires sur les trois dernières années reste facultative, comment alors apprécier la situation du commerce ? Toutes ces imprécisions peuvent inciter les communes à saisir le juge de l'expropriation qui dispose de moyens d'investigations plus poussés que la commune.

Puis, dans un délai de deux mois que la commune notifie au cédant :

- soit sa décision d'acquérir aux prix et conditions de la déclaration, l'accord entre les parties est alors parfait et l'acte de vente peut être alors passé ;
- soit son offre d'acquérir aux prix et conditions fixés par le juge de l'expropriation ;
- soit sa décision de renoncer à préempter, sachant que le silence de la commune pendant ce délai vaut renonciation.

En cas de désaccord sur le prix ou les conditions de vente, la commune, si elle souhaite acquérir, saisit, toujours dans les deux mois suivant la réception de la déclaration, le juge de l'expropriation. Cette prérogative appartient à la seule commune et nullement au cédant.

Après décision juridictionnelle définitive, les parties ont deux mois pour accepter le prix judiciaire ou renoncer à la mutation ; le silence valant acceptation du prix judiciaire et transfert de propriété à la commune. Conformément au droit commun, en cas de renonciation par la commune à la préemption après fixation judiciaire du prix, le cédant retrouve la liberté d'aliénation mais au prix judiciaire actualisé.

Est prescrit un délai de trois mois pour la passation de l'acte de cession et le prix est payé au moment de l'établissement de l'acte la constatant.

■ **La phase délicate de rétrocession**

La commune doit, dans le délai de deux ans (depuis la loi Warsmann, au lieu d'un an auparavant) à compter de la prise d'effet de la cession opérée suite à la préemption, rétrocéder le fonds artisanal, de commerce, le bail commercial ou le terrain à un commerçant ou à un artisan. Cette rétrocession doit – et c'est la finalité même de la procédure communale – être destinée à préserver la diversité de l'activité commerciale et artisanale et à promouvoir le développement dans le périmètre de sauvegarde.

Dans l'attente d'un repreneur, pour que le fonds garde sa valeur, il doit continuer à être exploité. Or, il ne peut l'être qu'à titre précaire comme le précise l'article

L. 145-2 du code de commerce, ce qui n'est pas attractif. Le risque existe donc de laisser le fonds sans activité, quitte à accroître la difficulté de trouver un repreneur. La commune doit être donc en mesure de faire face financièrement à une situation très dommageable de perte de valeur du fonds. De plus, elle devra s'acquitter à l'égard du bailleur de l'ensemble des obligations contenues dans le bail ainsi que de l'indemnité qui lui est due au titre des loyers et elle devra satisfaire aux obligations à l'égard des salariés (art. L. 1224-1 du code du travail : continuation des contrats en cours ou paiement des indemnités de licenciement)³.

C'est pourquoi la loi Warsmann du 22 mars 2012, pour donner un peu de « respiration » à la commune, lui permet de recourir à la location-gérance pendant ce délai de deux ans.

Mais le long processus administratif ne s'arrête pas dès que la commune trouve un repreneur. Le conseil municipal doit autoriser la rétrocession et sa délibération indique ses conditions et les raisons du choix du cessionnaire, éléments importants en cas de contentieux.

Autre point majeur, l'accord préalable du bailleur est imposé par la loi et doit figurer dans l'acte de rétrocession. Cet accord doit porter sur le projet d'acte accompagné du cahier des charges, que le maire doit lui transmettre par lettre recommandée avec accusé de réception. En cas de volonté d'opposition, le bailleur saisit en référé le président du tribunal de grande instance du lieu de situation, pour la faire valider judiciairement. La saisine motivée doit néanmoins être notifiée à la commune par le bailleur dans un délai de deux mois suivant la réception du projet d'acte, à défaut, l'accord de ce dernier est réputé donné tacitement.

Le bailleur a ainsi une capacité de blocage alors que la procédure arrive à son terme, d'où l'intérêt de le mettre « dans la boucle » dès le début du processus de préemption.

3. Le PLU à la recherche d'un motif d'urbanisme

L'enjeu est ici d'empêcher que des locaux de rez-de-chaussée affectés au commerce et constituant les linéaires commerciaux, éléments clefs du dynamisme économique des villes, ne voient leur destination modifiée. Le risque est alors d'aboutir à des centralités « mortes » où le commerce, activité conviviale et vecteur de lien social, soit remplacé par d'autres activités, notamment de services (banques, agences immobilières, téléphonie...) peu favorables à l'animation urbaine.

La rédaction des articles 1 et 2 du règlement du PLU, qui suggère une constructibilité de principe dès lors que les utilisations du sol ne sont pas interdites ou satisfont aux conditionnalités, doit retenir l'attention des rédacteurs au titre des questions tenant aux changements de destination. Cette hypothèse est directement liée au contenu du PLU, puisque la destination nouvelle projetée doit respecter la réglementation locale d'urbanisme (PLU) en termes de conformité⁴. Par ailleurs, la tendance exprimée par les lois d'urbanisme récentes, notamment celle du 2 juillet 2003 Urbanisme et habitat, est beaucoup plus favorable que par le passé aux changements de destination. Dès lors, il existe une possibilité de favori-

³ Rép. min. Reynès, n°20233, JOAN 23 déc. 2008, p. 11122.

⁴ CE 29 juin 1990, SCI Gestion d'investissement, req. n°89278.

ser ou de dissuader telle ou telle évolution des destinations des constructions existantes dans les zones du PLU, qui peut le cas échéant bénéficier aux activités commerciales de détail, par exemple en centre-ville ou dans les quartiers déficitaires. Tout est alors affaire de rédaction du règlement.

Comme on le sait, toujours dans la perspective de l'objectif de mixité urbaine, l'article R. 123-9 du code de l'urbanisme prévoit explicitement la possibilité de rédiger un règlement de zone qui impose des règles distinctes en fonction de la destination des constructions. Parmi les neuf destinations possibles figure le « *commerce* », mais sans qu'aucune distinction n'apparaisse quant aux multiples formes – en termes d'équipements, de constructions – d'exercice des activités commerciales. En outre, la simple référence au « *commerce* » laisse supposer que sont concernés commerce de détail et de gros, magasins d'usine, commerce alimentaire et non alimentaire...

Au demeurant, c'est bien cette difficulté que le législateur avait tenté de résoudre à travers l'article 4 de la loi SRU du 13 décembre 2000. Celui-ci instituait (pour les trois villes de Paris, Lyon et Marseille) une autorisation spécifique commandant le changement de destination des équipements commerciaux et artisanaux. La disposition a été censurée par le Conseil constitutionnel⁵, pour atteinte excessive à la liberté d'entreprendre et au droit de propriété. Pour autant, le Conseil constitutionnel reconnaissait explicitement que l'objectif visant à garantir la diversité commerciale participait de l'intérêt général, sanctionnant seulement la disproportion de la mesure législative envisagée⁶. L'objectif sera repris à travers l'institution d'un droit de préemption spécifique, examiné *supra*.

Reste que la question des changements de destination revêt une grande importance pour la gestion du PLU dans la durée, notamment à l'égard des formes de commerce de détail souhaitées en centre-ville, mais aussi en ce qui concerne les opérations de transfert d'activités existantes. Elle doit être anticipée au stade de la rédaction des règlements de zone du PLU.

Consécutivement à l'ordonnance n°2005-1527 du 8 décembre 2005⁷, le décret n°2007-18 du 5 janvier 2007⁸ a profondément réorganisé la matière⁹. Le contrôle administratif est accru, soit au titre du permis de construire, soit à celui de la déclaration, même en l'absence de travaux, et les locaux accessoires suivent le sort des locaux principaux. La confrontation de la destination envisagée au règlement de zone du PLU est donc cruciale, étant entendu que les catégories de destinations demeurent celles de l'article R. 123-9 du code de l'urbanisme. En conséquence, même si le PLU s'est aventuré à prévoir des sous-catégories (ex. : commerce de détail alimentaire v. commerce de détail non alimentaire), aucune possibilité n'existera à ce titre pour s'opposer à la mutation de l'activité commerciale¹⁰ sans encourir l'illégalité.

⁵ Cons. const. n°2000-436 DC 7 déc. 2000, *JO* 14 déc.

⁶ J.-É. Schoettl, Le Conseil constitutionnel et la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, *AJDA* 2001, p. 18.

⁷ *JO* 6 janv.

⁸ *Mon. TP* 16 déc. 2005, supp. TO p. 418.

⁹ Cf. c. urb., art. L. 421-1, al. 2 ; R. 425-13, al. 4 ; R. 421-14 *b* et dernier al. ; R. 421-17 *b* et R. 123-9. Aussi CCH, art. L. 631-7 et s.

¹⁰ Cf. c. commerce, art. L. 145-48 relatif à la mutation des activités prévues initialement au bail commercial. Lire J.-F. Joye, Intégrer l'urbanisme commercial dans l'urbanisme général, *AJDA* 2007, p. 1063.

Plusieurs communes (Paris, Nantes, Limoges, etc.) n'ont cependant pas hésité à réglementer au sein de leur PLU respectif, dans le sens du maintien de la diversité du commerce de proximité. En substance, la destination des équipements commerciaux et/ou artisanaux le long de certaines voies repérées graphiquement se trouvait « gelée », tout changement de destination étant proscrit par le document d'urbanisme.

À leur manière, les tentatives réalisées au niveau de la rédaction de ces PLU traduisent très fortement une exigence (généralement présentée sous la forme du déclin du commerce de détail de proximité au bénéfice d'établissements de services immatériels et, aussi, de la disparition des commerces alimentaires remplacés par des commerces de détail non alimentaires dédiés aux achats anomaux), et signalent une inadaptation du droit. Est particulièrement en cause la question du changement de destination, et donc celle du contenu de l'article R. 123-9 du code de l'urbanisme. Les difficultés et incertitudes sont nombreuses. On peut ainsi mettre en relief le caractère trop « grossier » de la catégorisation de l'article R. 123-9, qui n'exclut pas du reste des incertitudes sur les frontières (artisanat et/ou commerce notamment avec le problème fréquent de la double immatriculation). Il est vrai que des risques d'abus et de détournement de pouvoir peuvent surgir si la possibilité est effectivement donnée au PLU de « ciseler » très précisément l'appareil commercial infralocal. Indépendamment des risques d'arbitraire, il convient en effet de ne pas perdre de vue qu'un PLU extrêmement volontariste et dirigiste (celui par exemple qui fixerait des seuils rigides) s'exposerait vraisemblablement à des modifications à répétition, qui, même adoptées pour le bon motif, engendreraient un climat de suspicion. Quitte à insister, il ne faut pas perdre de vue que le problème de la viabilité économique des commerces de détail souhaités par le planificateur urbain peut se poser alors qu'il relève d'un autre registre que celui du droit de l'urbanisme. Il est par exemple connu que, dans certains quartiers, les repreneurs de commerces alimentaires de proximité sont extrêmement rares. En outre, le considérable différentiel financier d'offre de rachat du fonds et/ou des murs en fin d'exploitation prévalant entre commerçant « traditionnel » candidat à la reprise et telle firme souhaitant se donner une « vitrine » supplémentaire pose de redoutables problèmes, susceptibles de toucher au principe d'égalité. Par ailleurs, il paraît extrêmement difficile, et peu souhaitable tant au plan du droit qu'à celui de la vie urbaine, de rigidifier à l'extrême les mutations à travers ce qui apparaîtrait comme une planification impérative¹¹.

Pour autant, demeurent des réalités urbaines connues des élus locaux (vieillesse des populations de certains quartiers entraînant une mobilité réduite des personnes les handicapant très fortement si les achats quotidiens nécessitent des déplacements à pied importants), des impératifs (Grenelle de l'environnement) de réduction du trafic automobile, qui devraient se traduire par la disposition de commerces de proximité praticables à pied pour les achats quotidiens, tous éléments qui plaident fortement pour le maintien d'un tissu commercial de proximité diversifié.

Au total, et à la lumière tant de la réalité du problème que de complexités économiques et juridiques, la conduite d'une réflexion approfondie apparaît comme un préalable à la mise au point d'un droit efficace, conciliant au mieux objectifs d'urbanisme participant de l'intérêt général et protection des libertés fondamentales. **Et la jurisprudence trace progressivement les premières lignes directrices susceptibles ensuite d'être entérinées par les textes.**

¹¹ Lire Fernand Bouyssou, La réforme de l'urbanisme commercial : une loi (presque) pour rien, *AJDA* 2008, p. 1941.

La toute première affaire qui a fait grand bruit est celle du PLU de Paris et de son dispositif original de protection des linéaires commerciaux. Preuve que la question posée n'était pas simple est que le tribunal administratif et la cour administrative d'appel de Paris ont rendu des décisions parfaitement contradictoires. Le tribunal administratif, dans un jugement du 2 août 2007¹², avait invalidé une disposition du PLU de la capitale interdisant le changement de destination des locaux commerciaux et artisanaux en bordure de certaines voies délimitées dans les documents graphiques et couvrant près de 250 kilomètres d'artères. Toutefois, ce jugement a été censuré par la cour administrative d'appel le 2 avril 2009¹³. La cour a considéré que l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme permettait au PLU de fixer des règles selon la destination et la nature des constructions : le règlement d'un PLU pouvait, en fonction des situations locales, interdire ou limiter la réalisation des constructions ayant une certaine destination ou celle de travaux ayant pour objet de modifier la destination d'une construction existante. Les dispositions en cause du PLU de Paris ne s'appliquaient qu'aux changements de destination résultant d'une construction ou de travaux soumis à autorisation et pouvaient prévoir les conditions dans lesquelles une telle autorisation serait accordée ou refusée en fonction de la destination commerciale ou artisanale. De telles dispositions visant à sauvegarder la diversité commerciale de certains quartiers répondaient à l'objectif de diversité des fonctions urbaines prévu par l'article L. 121-1. L'absence d'atteinte disproportionnée au droit de propriété résultait du fait que les quartiers avaient été délimités géographiquement avec précision par catégories de voies ou par parcelles ou ensembles de parcelles, en se référant aux destinations actuelles des locaux.

Puis, et c'est une avancée essentielle, le Conseil d'État admet dorénavant qu'un PLU peut interdire les services et bureaux au titre des constructions nouvelles et des changements d'affectation, dans un secteur géographique limité et bien circonscrit, en l'espèce une seule rue commerçante, pour y favoriser l'implantation de commerces de proximité. Dès lors que cette interdiction n'est ni générale ni absolue et qu'elle est destinée à assurer l'objectif de protection des commerces traditionnels dans le centre-ville, elle ne porte pas une atteinte illégale à la liberté du commerce et de l'industrie ou au droit de propriété¹⁴.

Cette jurisprudence de principe a trouvé son application dans un jugement du tribunal administratif de Lyon du 29 mars 2012, « Société Valority Gestion »¹⁵ dont la motivation est particulièrement significative. Le règlement du PLU de la commune de Tassin-la-Demi-Lune prévoyait que « le rez-de-chaussée des constructions implantées le long des voies repérées aux documents graphiques comme "linéaires artisanaux et commerciaux" doit être obligatoirement affecté à des activités artisanales ou commerciales, ou cafés, ou restaurants, ou à des équipements publics ou d'intérêt collectif ; sont interdits les bureaux et services ». Le lexique du règlement classait les agences immobilières dans cette dernière catégorie. Une telle agence avait donc formé un recours contre cette disposition du PLU. Le tribunal administratif valide cette interdiction en soulevant les arguments suivants :

¹² Req. n°700962.

¹³ *AJDA* 2009, p. 1672, concl. B. Bachini.

¹⁴ CE 8 juin 2010, SARL Immo Concept c/ Commune de Maisons-Laffitte, req n°317469 ; *BJDU* 1/2011, p. 23, concl. Collin, obs. J. Tremeau.

¹⁵ Req. n°1006974.

- le code de l'urbanisme permet au PLU de prévoir, pour des motifs d'urbanisme, des zones dans lesquelles l'implantation de certaines activités est interdite, c'est ici la reprise d'une jurisprudence constante ;
- l'interdiction des agences immobilières sur une partie d'une rue commerçante identifiée graphiquement n'est ni générale ni absolue et vise à assurer la préservation des activités commerciales au sein de plusieurs artères du centre-bourg et ne peut donc être regardée comme portant une atteinte illégale à la liberté du commerce et de l'industrie, on retrouve ici le souci de proportionnalité ;
- les dispositions de l'article R. 123-9 du code de l'urbanisme, qui permettent au PLU de fixer des règles différenciées selon les destinations, ne sauraient avoir pour effet de fixer de manière limitative les types d'occupation du sol autorisés dans un secteur déterminé ; la commune pouvait donc définir une destination « bureaux et services » même si celle-ci ne figurait pas expressément dans cet article. Ce motif est plus novateur car la question s'est toujours posée du caractère limitatif de la liste des destinations énoncées par le R. 123-9 (habitation, hébergement hôtelier, bureaux, commerce, artisanat, industrie, exploitation agricole ou forestière, entrepôt). Le tribunal administratif donne une interprétation très souple laissant aux auteurs des PLU une large marge de manœuvre, mais encore faudra-t-il qu'elle soit confirmée par le Conseil d'État ;
- enfin, la circonstance que l'article L. 110-1 du code de commerce classe les agences immobilières dans les « activités commerciales » ne fait pas obstacle à ce que le lexique du règlement du PLU les rattache aux activités de bureaux et services, le tribunal administratif se fondant ici implicitement sur le principe général de l'indépendance des législations.

Il ressort à nouveau de ces jurisprudences que les restrictions d'implantation doivent être fondées sur des motifs d'urbanisme (et non de concurrence), être strictement circonscrites géographiquement et ne pas être générales et absolues : justifiées sur une rue commerçante, elles ne le sont plus sur les trois quarts de la commune.

Ainsi, même audacieux en faveur de la protection des linéaires commerciaux et de la diversité commerciale, reconnus d'intérêt général, le juge veille au respect de la liberté d'entreprendre et du droit de propriété. Il s'assure également que le « volet commerce » du PLU n'empiète pas sur d'autres compétences ou ne fait pas échec à la mise en œuvre de la loi spéciale de l'urbanisme commercial contenue dans le code de commerce. Cela a été très fermement réaffirmé par le tribunal administratif de Nantes dans un jugement du 28 février 2012, « Société Bricolage des Chalonges »¹⁶, lequel peut se résumer par l'expression : « à chacun sa place » : DAC du SCOT, PLU, autorisation d'exploitation commerciale. Or, en l'espèce, rien n'était à sa place et l'un voulait priver l'autre d'effet.

En 2009, la Communauté urbaine de Nantes approuve par délibération une modification du PLU d'une commune membre prévoyant de limiter sur son territoire les possibilités d'extension des commerces. Saisi d'un recours de commerçants, le tribunal administratif annule cette délibération en suivant le raisonnement suivant :

- ce dispositif du PLU ne vise pas à assurer une diversité commerciale au profit des commerces de détail et de proximité qui, au sens de l'article L. 123-1-5,

¹⁶ Req. n°0907483 ; *AJDA* 2012, p. 1128.

7 bis du code de l'urbanisme, ne peut recevoir application qu'à l'échelle d'un quartier, d'un îlot ou d'une voie ; le tribunal administratif reprend ici la jurisprudence de principe du Conseil d'État ;

- il vise en réalité à faire échec à la loi de modernisation de l'économie de 2008 régissant l'implantation et l'extension des équipements commerciaux ; le tribunal administratif relève que cette intention résulte très explicitement d'une délibération de décembre 2008 de la Communauté urbaine approuvant un « plan d'actions en vue de réguler le développement de l'appareil commercial » sur différents sites de l'agglomération et plus particulièrement sur celui de la commune en cause : en effet cette délibération de 2008 mentionne que la LME a créé un « effet d'aubaine » se traduisant sur le territoire de l'agglomération par la déclaration de près de 17 000 mètres carrés de surfaces commerciales nouvelles en deux mois, mettant à mal les efforts des collectivités réalisés depuis plusieurs années pour réguler l'offre de surface de vente sur le territoire métropolitain et que cette législation va avoir « pour conséquences prévisibles », outre l'affaiblissement du rôle des collectivités dans le processus décisionnel lié aux CDAC, la croissance désordonnée des surfaces de vente dans les grands pôles périphériques, l'affaiblissement des pôles commerciaux de proximité et enfin le risque de développement de friches commerciales de détail dans l'agglomération en raison d'une augmentation de la concurrence ; on soulignera qu'il était assez peu opportun de se livrer à la critique d'une loi d'application générale dans une délibération locale, ce qui a ensuite bien évidemment permis au juge de conforter son raisonnement ;
- le but ainsi poursuivi est de contenir l'offre commerciale et d'assurer un équilibre entre différents pôles périphériques d'influence régionale ou d'agglomération à travers une modification ponctuelle des PLU des communes concernées, alors que selon le tribunal administratif un tel objectif guidé par des exigences de l'aménagement du territoire relève désormais des DAC du SCOT et que le SCOT de Nantes Saint-Nazaire ne comporte que des orientations très générales tendant à assurer la complémentarité, la diversité et l'équilibre des pôles existants, à encourager les opérations de restructuration des surfaces de vente et à limiter les possibilités d'extension des zones périphériques aux seuls projets s'inscrivant dans une logique de diversification de l'offre commerciale et intéressant des secteurs d'activité en développement complémentaire du centre-ville ;
- dans ces conditions, la délibération de l'agglomération modifiant le PLU est entachée d'erreur de droit et d'un détournement de procédure ;
- en édictant des dispositions impératives réglementant les opérations de création et d'extension des constructions à usage de commerce de détail restreignant celles de la LME, la délibération attaquée a porté atteinte au principe de l'indépendance des législations.

L'audace des auteurs du PLU est certes indispensable mais elle a aussi ses limites, fortement rappelées par le juge. Bon sens et raison doivent donc les gouverner, surtout dans la recherche de l'équilibre entre régulation du commerce sur leur territoire et liberté d'entreprendre¹⁷.

¹⁷ Voir sur ce point, CCI de Paris/D. Moreno, *Commerce et urbanisme : entre liberté et régulation*, La Documentation française, nov. 2008.