

## >> **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 5

## **LES LÉGISLATIONS INDÉPENDANTES SUSCEPTIBLES D'INFÉRER EN MATIÈRE DE PLU À L'ÉGARD DES ÉQUIPEMENTS COMMERCIAUX**

Elles relèvent essentiellement du droit de l'environnement, dans des domaines qui ont une influence directe sur la liberté du planificateur urbain local.

### **1. Les installations classées pour la protection de l'environnement (c. env., art. L. 511-1 et s.)**

L'article L. 123-5 du code de l'urbanisme prévoit expressément l'opposabilité du PLU aux demandes d'ouverture d'installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) « *appartenant aux catégories déterminées dans le plan* ». On sait que, dans ces hypothèses, la police administrative locale de l'urbanisme prévaut sur la police administrative centralisée des ICPE.

Bien que les activités de commerce de détail ne figurent, en tant que telles, nulle part au sein de la nomenclature des installations classées, elles peuvent rencontrer leur régime dans deux hypothèses. En conséquence, les règlements de zone gagnent à être rédigés avec soin quant aux « catégories » d'ICPE déterminées par le PLU, ne serait-ce qu'afin de ne pas rendre impossible au stade de l'autorisation individuelle la réalisation de la fonction (ou d'une des fonctions) assignée à la zone.

#### ■ **L'ICPE accessoire de l'équipement commercial**

Peuvent ainsi poser problème à cet égard les équipements commerciaux de grande surface, qu'il s'agisse d'hypermarchés ou de centres commerciaux, dès lors que le projet commercial comporte des activités spécifiques figurant à la nomenclature ICPE, au titre de l'autorisation, **de la procédure d'enregistrement** ou de la déclaration, en fonction du contenu du règlement de zone. On peut citer d'un point de vue matériel les buanderies et laveries, les installations de production de froid alimentaire, les dépôts de gaz combustibles liquéfiés...

Une occurrence s'est rencontrée où la création d'un équipement commercial a été entravée à raison des dispositions du règlement de zone en matière d'ICPE<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> CE 4 déc. 1985, L'Henaff et a., Rec. p. 350 ; également CE 20 mars 1985, Société Carrefour-France, req. n°191418 (un règlement de zone n'admettant l'implantation d'ICPE que si elles ne présentent pas de graves atteintes à l'environnement ou à la santé publique permet la création d'un équipement commercial de grande surface).

#### ■ **Le parc de stationnement couvert**

Est ici en cause le cas d'un équipement commercial de grande surface situé en milieu urbain dense et qui, pour satisfaire au contenu de l'article 12 du règlement de zone, est assorti d'un parc de stationnement souterrain ou en silo

Le décret n°2004-645 du 30 juin 2004 a supprimé le régime déclaratif des parcs de stationnement de la rubrique 2935. Une déclaration n'avait plus à être déposée, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005, pour la création de parking de plus de 250 et de moins de 1 000 véhicules. Seuls les parcs d'une capacité supérieure à 1 000 véhicules restaient soumis à autorisation.

Le décret n°2006-646 du 31 mai 2006 a définitivement retiré, à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2006, de la nomenclature des installations classées, la rubrique 2935, sans en créer de nouvelle. Depuis cette date, les parcs de stationnement, quelle que soit leur capacité d'accueil, ne constituent plus des ICPE et ne sont donc plus soumis à autorisation ou à déclaration.

## 2. **Imperméabilisation et ressource en eau**

Ni les articles R. 123-11 et R. 123-12 du code de l'urbanisme relatifs aux documents graphiques, ni l'article R. 123-13 du code de l'urbanisme relatif aux annexes n'imposent l'obligation de faire figurer en leurs seins le « zonage d'assainissement » (dénomination issue de la pratique) prévu par l'article L. 2224-10 du code général des collectivités territoriales, alors que l'article L. 123-1-5 11° permet au planificateur urbain de délimiter les zones de l'article L. 2224-10 du CGCT au PLU. Or, le 3<sup>e</sup> et le 4<sup>e</sup> de l'article L. 2224-10 du CGCT (limitation de l'imperméabilisation et dispositifs de lutte contre la pollution de l'eau dans les zones sensibles) peuvent trouver à s'appliquer dans les hypothèses où une zone périphérique est affectée à de très grands équipements commerciaux assortis de parcs de stationnement en surface de plusieurs hectares **qui doivent traiter leurs eaux usées**. Des dispositions figurant dans un PLU à cet égard pourraient se fonder sur l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme qui prévoit que les documents d'urbanisme doivent déterminer les conditions permettant d'assurer « *la préservation de la qualité [...] de l'eau* ».

En tout état de cause, le PLU, en l'absence de SCOT, doit être compatible avec les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux et les objectifs de protection des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (c. urb., art. L. 123-1-9 et L. 123-1-10).

## 3. **Les risques naturels et technologiques et l'équipement commercial en tant qu'établissement recevant du public**

#### ■ **La protection contre les risques**

Elle s'exprime juridiquement simultanément en droit de l'urbanisme (art. L. 121-1 ; R. 123-11 b ; RNU) et en droit de l'environnement à travers les plans de prévention des risques naturels prévisibles (c. env., art. L. 562-1 et s.), les plans de prévention des risques technologiques (c. env., art. L. 315-15 et s.) et des

servitudes d'éloignement autour des installations dangereuses (c. urb., art. L. 111-1-5 hors PLU ; c. env., art. L. 515-8).

Les plans de prévention des risques naturels, des risques technologiques, et les servitudes d'éloignement de l'article L. 515-8 du code de l'environnement sont des servitudes d'utilité publique au sens de l'article L. 126-1 du code de l'urbanisme, et doivent figurer au PLU (cf. art. R. 123-11 *b* pour les documents graphiques, R. 123-14, 7° pour le projet de PPRNP rendus opposables). Il est à relever que l'article L. 515-8 II-3<sup>e</sup> du code de l'environnement dispose que la servitude instituée peut imposer « *la limitation des effectifs employés dans les installations industrielles et commerciales qui seraient créées ultérieurement* ».

#### ■ **L'équipement commercial en tant qu'ERP**

Bien entendu, les dispositions évoquées *supra* s'appliquent aux équipements commerciaux sans considération de leur fonction, à l'identique de toute construction. Toutefois, c'est au titre de leur insertion (pour la plupart d'entre eux, et en tout cas pour ceux de grande surface, cf. *BJDU* 5/1999, p. 353 ; *RFD adm.* 2000, 194) au sein de la catégorie des établissements recevant du public (code de la construction et de l'habitation) que les projets d'équipements commerciaux peuvent rencontrer, au stade du permis de construire qui sanctionne la police des établissements recevant du public (c. urb., art. L. 425-3), des difficultés s'ils sont localisés à proximité d'installations classées pour la protection de l'environnement. Un tribunal administratif a ainsi, sur la base de l'article R. 111-2 du RNU (ancien), disposition d'ordre public, reconnu une erreur manifeste d'appréciation dans l'arrêt qui délivre un permis de construire un équipement commercial de grande taille à proximité d'une ICPE classée Seveso<sup>2</sup>. **De même, au titre de l'autorisation d'exploitation du code de commerce, un projet d'ensemble commercial est valablement refusé s'il se situe à proximité d'un périmètre de risque technologique d'une usine classée « Seveso 2 seuil haut » et utilisant des produits particulièrement dangereux, d'autant qu'il favoriserait l'étalement urbain sans participer à l'animation urbaine de la commune et sans recourir aux modes alternatifs de déplacements : ses effets positifs sont donc insuffisants au regard des objectifs du législateur en matière d'environnement, de qualité paysagère et de développement durable<sup>3</sup>.**

La meilleure prévention, s'agissant de l'écriture du PLU, consiste à délimiter, à l'intérieur des zones U destinées à accueillir des activités industrielles, une sous-zone tampon en limite de zones U dédiées à l'habitation et/ou aux équipements commerciaux.

**Par ailleurs, on signalera le dispositif introduit par le second alinéa de l'article L. 425-3 issu de l'ordonnance n°2011-1916 du 22 décembre 2011 relative aux autorisations d'urbanisme. Il permet, lorsque l'affectation de tout ou partie d'un ERP n'est pas connue au moment du dépôt du permis de construire, de délivrer celui-ci en y mentionnant qu'une autorisation complémentaire au titre de l'article L. 111-8 du CCH devra être sollicitée pour les travaux d'aménagement intérieur. Cet allègement du régime des ERP dits « coquille vide » évite de bloquer un permis pour des raisons liées à l'organisation interne du bâtiment. Ce dispositif pourrait bénéficier à des promoteurs qui construisent un ERP destiné *in fine* à une**

<sup>2</sup> TA Grenoble, 19 mai 1992, Préfet de l'Isère. De manière générale, sur la question de la sécurité : Philippe Dugot, Quel urbanisme commercial ? À propos de l'explosion de l'usine AZF à Toulouse, *Etudes foncières* juill.-août 2002, n°98.

<sup>3</sup> CE 23 déc. 2010, Société Élysées Vernet, req. n°33726 8 ; *JurisData* n°2010-025817.

affectation totale ou partielle au commerce : en pratique, lors de la construction, il n'est pas toujours possible de connaître les contours de cette affectation commerciale, le temps de recherche des enseignes et de négociation pour les convaincre de s'implanter dans le bâtiment est parfois long et les résultats ne sont jamais acquis d'avance.

#### 4. Le plan de déplacements urbains (PDU)

Le PDU issu de la loi d'orientation sur les transports intérieurs (LOTI, n°82-1153 du 30 décembre 1982) doit retenir l'attention à raison d'un élément de fait : les grandes surfaces commerciales, notamment périphériques, sont des équipements fortement inducteurs de trafic automobile, tant de clientèle qu'à raison des opérations de livraison des marchandises.

Aujourd'hui, le PDU occupe une place en quelque sorte « intermédiaire » entre le SCOT et le PLU. Si le SCOT émet à son égard une obligation de comptabilité, le PDU à son tour émet la même obligation quant à son contenu à l'égard du PLU (cf. c. urb., art. L. 123-1-9). Bien entendu, cette exigence ne vaut que pour les communes comprises dans une agglomération dont la taille démographique impose l'élaboration d'un PDU (agglomération de plus de 100 000 habitants).

La « densification » juridique du document a conduit un tribunal administratif à regarder l'acte d'approbation du PDU en tant qu'acte faisant grief, susceptible de recours pour excès de pouvoir<sup>4</sup>.

N'exprimant plus simplement des « orientations », les PDU doivent définir des « objectifs » nombreux, qui expriment tous la cause et la finalité fondamentales du document, à savoir la diminution du trafic automobile, pour des motifs d'urbanisme et aussi d'environnement (cf. c. env., art. L. 222-8, article de renvoi vers la loi d'orientation des transports intérieurs, inséré dans les dispositions visant la qualité de l'air et de l'atmosphère).

En conséquence, un PLU concerné par un PDU doit justifier ses dispositions à l'égard du contenu de ce dernier, vraisemblablement dès le stade du rapport de présentation. Il est possible de se demander quel serait le sort contentieux d'un recours qui mettrait en évidence une distorsion entre les objectifs du PDU (désormais acte opposable) et un PLU autorisant l'installation de grandes surfaces commerciales périphériques à zone de chalandise étendue. Dans le cadre du contrôle du juge relatif à l'autorisation d'exploitation commerciale et plus spécifiquement quant à la sincérité des « zones de chalandise » figurant obligatoirement au dossier de demande, il est possible de relever plusieurs occurrences où les juridictions ont, le plus souvent, pour confirmer l'autorisation, relevé parmi d'autres moyens celui qui mettait en évidence la réduction des trafics automobiles induite par l'équipement par rapport à la situation antérieure, ou plus généralement les difficultés de la circulation automobile<sup>5</sup>, exprimées souvent en termes de « temps

<sup>4</sup> TA Grenoble 26 juin 2002, Comparat, req. n°0002658.

<sup>5</sup> Sur différentes occurrences de prise en compte du trafic automobile (parmi d'autres moyens), parfois à travers la notion économique d'« évocation commerciale », qui se traduit nécessairement par des déplacements routiers plus longs : CE 27 juin 1979, SA Adour distribution, req. n°9537. – CE 17 avr. 1989, Association des commerçants de Limoges, req. n°80925 ; – CE 21 févr. 1997, SNC Le Triangle, req. n°151994. – CE 17 mai 1997, Association du commerce et de l'artisanat aubussonnais, req. n°153733 ; – CE 12 mars 1999, SCI Bessouille Cas caillou et Escoubetou, req. n°152563 et n°152886. – CE 28 sept. 1998, CCI Périgueux et fédération association des commerçants, req. n°179843. – CE 12 nov. 1997, Groupement des commerçants, industriels et artisans de Lusignan. –

d'accès au site », dit critère isochrone<sup>6</sup>. Cette orientation jurisprudentielle est parfaitement cohérente et a été confortée par le contenu de l'article L. 752-6 du code de commerce issu de la loi LME et la nouvelle jurisprudence abondante qui en a résulté au titre de l'application des critères d'aménagement du territoire et de développement durable lors de la délivrance des autorisations d'exploitation commerciale. Les éléments relatifs aux transports sont des sources majeures d'évaluation auxquelles il faut lier les conditions de circulation, de stationnement et de livraison. Sont ainsi relevées par le juge les conditions d'accessibilité, la diminution des flux de transport vers les pôles commerciaux voisins<sup>7</sup>. Un refus d'autorisation est dûment fondé sur l'absence d'insertion du projet dans le réseau de transports collectifs<sup>8</sup>. Mais la seule considération que le projet n'aurait pas d'effet positif sur les flux de transport, élément au demeurant non établi, ne saurait à lui seul justifier d'un refus, dès lors que le renforcement des capacités de stationnement permettrait d'absorber le surcroît de trafic et que l'extension du supermarché contribuera à l'animation de la vie rurale et du centre de la commune, avec un bon traitement des pollutions (recyclage des déchets) et une maîtrise de la consommation énergétique<sup>9</sup>. De même si un projet n'est desservi par aucun transport en commun mais permet une animation de la vie urbaine et rurale et comporte des mesures favorisant la limitation des consommations et pollutions liées à l'activité commerciale<sup>10</sup>. Également s'il est prévu de nombreux réseaux de transport en commun et des voies routières pour relier les centres-villes des communes voisines, nonobstant le fait que les calendriers de réalisation soient décalés eu égard aux prévisions initiales ; il est relevé positivement que le projet comporte des commerces liés aux nouvelles technologies et s'inscrit dans une zone d'aménagement axée autour du numérique<sup>11</sup>. Un projet de centre commercial de près de 30 000 mètres carrés permet de résorber une friche commerciale qui ne peut être convertie en terres agricoles et sa desserte par transports en communs et accès piétonniers sont suffisants pour absorber le flux de circulation généré<sup>12</sup>. Un projet situé à proximité d'habitations avec des cheminements particuliers permettant d'assurer l'accès sécurisé aux piétons et aux cyclistes est validé de par son impact limité sur les flux de circulation, nonobstant le fait qu'il n'est pas desservi par les transports en commun et par des pistes cyclables<sup>13</sup>. Une autorisation de la CNAC est annulée pour un projet de 38 000 mètres carrés desservi par des routes très chargées et des accès non sécurisés : ce projet n'était pas inséré dans les réseaux de transports collectifs

---

CE 23 janv. 1998, Union commerciale et industrielle de l'arrondissement de Bar-Le-Duc, req. n°170258. – CE 22 févr. 1999, SCI du Temple, req. n° 171338. – CE 19 juin 2002, Syndicat intercommunal de défense de l'artisanat et du commerce, req. n°222213 ; *Dr. adm.* déc. 2002, p. 33. – CE 3 mars 2003, SARL Duboeuf et fils - Les jardins Lamartine, req. n°227542. – CE 15 oct. 2004, Ville de Dôle, req. n°258724.

<sup>6</sup> David Debaussart, Urbanisme commercial, une réforme vraiment nécessaire, *Mon. TP* 28 déc. 2007, p. 50.

<sup>7</sup> CE 19 nov. 2010, Loyez, req. n°331891 ; *JurisData* n°2010-022252.

<sup>8</sup> CE 17 nov. 2010, Société Crozondis, req. n°334628 ; *JurisData* n°2010-022123.

<sup>9</sup> CE 23 déc. 2010, SA Saunay, req. n°335303 ; *JurisData* n°2010-025918.

<sup>10</sup> CE 23 déc. 2010, Société Atac, req. n°334259 ; *JurisData* n°2010-025919.

<sup>11</sup> CE 16 févr. 2011, Commune de Mandelieu-La Napoule, req. n°332828 ; *JurisData* n°2011-002003.

<sup>12</sup> CE 4 juill. 2012, Association de défense des consommateurs du centre-ville de Reims, req. n°352933 ; *AJDA* 2012, p. 1374 ; *JCP A* 2012, n°28, act 491, J.-M. Talau.

<sup>13</sup> CE 27 juill. 2012, Société Valdis, req. n°354154.

alors que le SCOT prévoyait que les zones desservies par les transports en commun devaient être favorisées pour la création de nouvelles surfaces commerciales ; un projet de cette importance exigeait donc la réalisation d'aménagements de voirie et une desserte en transports en commun ; or, la CNAC ne pouvait se contenter d'un aménagement de voirie envisagé pour assurer un accès sécurisé au magasin et le simple prolongement d'une ligne de bus dont la réalisation en temps utile demeurait incertaine<sup>14</sup>.

Pour conclure, on remarquera que dans l'hypothèse de plus en plus fréquemment évoquée d'abrogation du système issu de la loi de 1973 modifiée, on peut se demander si l'articulation SCOT-PDU-PLU ne pourrait constituer une base légale, composée de motifs d'urbanisme et d'environnement, pour permettre la régulation par les autorités publiques compétentes des implantations commerciales de grande surface, notamment celles justifiées économiquement par une vaste zone de chalandise. *A priori*, ce motif d'environnement urbain apparaît en forte cohérence avec les politiques communautaires actuelles (énergie, climat, etc.). À titre incident, il importe de remarquer que, dans le cadre d'une telle analyse « prospective », il conviendrait d'organiser soigneusement, au niveau du SCOT, la cohérence avec le PDU.

## 5. De quelques éléments de la réforme de la fiscalité de l'aménagement intéressant le commerce

L'objectif de la réforme de la fiscalité de l'aménagement<sup>15</sup> issue de la loi de finances rectificative pour 2010 n°2010-1658 du 29 décembre 2010 et de ses deux décrets d'application n°2012-87 et n°2012-88 du 25 janvier 2012 (c. urb., art. L. 331-1 et R. 331-1 et s.) est double. Il s'agit, d'une part, de simplifier un dispositif qui s'est considérablement complexifié au fil du temps et, d'autre part, de mettre en œuvre les objectifs de lutte contre l'étalement urbain et de gestion économe de l'espace définis par la loi Grenelle 2. Elle consiste à instaurer en particulier une taxe fédératrice, la taxe d'aménagement, destinée à se substituer à plusieurs taxes et participations existantes.

La TA est instituée :

- de plein droit dans les communes dotées d'un plan local d'urbanisme (PLU/POS), sauf délibération expresse de renonciation, et par délibération du conseil municipal dans les autres communes ;
- de plein droit dans les communautés urbaines, sauf délibération expresse de renonciation, et par délibération de l'organe délibérant dans les autres EPCI compétents en matière de PLU.

L'organe délibérant fixe un taux compris entre 1 et 5 % qui s'applique au 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivante et vaut pour une période d'un an tacitement renouvelable ; un taux majoré supérieur à 5 % est également possible. La collectivité peut définir des taux différents pour chaque secteur de son territoire. La valeur par mètre carré de

<sup>14</sup> CE 27 juill. 2012, SAS Sodichar, *JCP A* 2012, n°34, act. 545, veille J.-M. Talau.

<sup>15</sup> La doctrine est particulièrement abondante sur cette réforme, voir notamment : Y. Jégouzo et J.-P. Lebreton, La réforme de la fiscalité de l'aménagement, *AJDA* 2011, p. 209 et P. Lallement, La mise en œuvre de la réforme de la fiscalité de l'aménagement, *DAUH* 2012, p. 35. À consulter aussi, le site du ministère du développement durable, rubrique urbanisme, fiscalité de l'aménagement, qui fournit des méthodes de simulation des taux et des modèles de délibérations.

la surface de construction était fixée, au 1<sup>er</sup> janvier 2012, à 693 € (et 785 € en Île-de-France).

La réalisation des équipements commerciaux, dès lors qu'elle est soumise à autorisation d'urbanisme, peut être concernée par la TA. En effet, celle-ci s'applique à la construction, la reconstruction ou l'agrandissement des bâtiments, installations ou aménagements de toute nature. Les commerces sont donc dans son emprise. Les changements de destination soumis à permis ou à déclaration y sont également assujettis.

On insistera sur deux dispositions spécifiques touchant directement ou indirectement le commerce.

D'une part, les communes ou intercommunalités compétentes ont la faculté d'exonérer en tout ou partie les commerces de détail d'une surface de vente inférieure à 400 mètres carrés (c. urb., art. L. 331-9, 3°).

D'autre part, les parcs de stationnement couverts exploités commercialement bénéficient d'un abattement légal de 50 % (c. urb. art. L. 331-12, 3°). Pour les aires de stationnement en surface à ciel ouvert, encore fréquentes dans les hypermarchés et les grands centres commerciaux, jusque-là non taxés, est prévue une base d'imposition fixée à 2 000 € par emplacement, montant susceptible d'être porté à 5 000 € par délibération des collectivités territoriales compétentes en matière de PLU (c. urb. art. L. 331-13, 6°).