

>> **PLU ET COMMERCE**

Dominique Moreno, Chambre de commerce et d'industrie de Paris Île-de-France

Fiche 3

L'INTEGRATION DU COMMERCE DANS LES DIFFERENTS DOCUMENTS CONSTITUTIFS DU PLU

Les ordonnances 2020-744 et 2020-745 du 17 juin 2020¹ relatives à la modernisation des SCOT et à la rationalisation de la hiérarchie des normes d'urbanisme n'ont pas modifié le contenu des documents constitutifs du PLU.

1. Le rapport de présentation

Il explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement.

Il s'appuie sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés notamment en matière de **développement économique**, d'aménagement de l'espace, d'environnement, de transports, de **commerce**, d'équipements et de services (C. urb. art. L 151-4). Ce diagnostic consiste en l'état des lieux de l'équipement commercial dans le territoire couvert par le PLU. **Il met en relief les « besoins » de la population, notamment eu égard aux prévisions démographiques ou économiques.**

La rédaction du rapport de présentation n'est pas un simple exercice de style. Le juge a annulé un PLU qui préparait l'implantation de grandes surfaces commerciales en raison des insuffisances du rapport de présentation relatives aux exigences environnementales et urbanistiques : *« Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le rapport de présentation faisant partie du plan local d'urbanisme approuvé par la délibération du 28 juin 2004 et présenté à l'enquête publique du 29 mars au 30 avril 2004, se bornait à mentionner de façon succincte l'ouverture à l'urbanisation de 30 ha situés dans la zone des anciennes carrières, alors que cette opération, par son ampleur et son caractère très particulier, constituait l'un des éléments déterminants du plan ; que, plus précisément, il ne mentionnait pas le projet d'installation d'une grande surface commerciale dans la carrière du centre, n'indiquait pas les raisons conduisant à la création de plusieurs zones AU sur le site des anciennes carrières et négligeait d'analyser les incidences de l'ouverture à l'urbanisation de ce site ; qu'il ne*

¹ Ces ordonnances s'appliquent aux SCOT et aux PLU dont l'élaboration ou la révision est engagée à compter du 1er avril 2021. Toutefois, si une telle procédure a été prescrite avant cette date et tant que le projet de SCOT n'est pas arrêté, l'établissement public chargé du SCOT peut décider par délibération l'application des dispositions de cette ordonnance à condition que le SCOT entre en vigueur à compter du 1er avril 2021.

satisfaisait pas, ainsi, aux prescriptions de l'article R. 123-2 du Code de l'urbanisme ; que, par ailleurs, contrairement aux dispositions rappelées ci-dessus, le même rapport ne justifiait pas la modification de la règle de hauteur des constructions apportée dans le règlement de la zone UG ; que, dans ces conditions, la délibération du 28 juin 2004 est entachée d'illégalité »².

2. Le projet d'aménagement et de développement durable

Il arrête les orientations générales concernant notamment l'habitat, les transports et les déplacements, **l'équipement commercial, le développement économique** (C. urb. art.L 151-5).

3. Les orientations d'aménagement et de programmation

Elles peuvent définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune, favoriser la densification (C. urb. art. L 151-6).

Les OAP peuvent favoriser la mixité fonctionnelle en prévoyant en cas de réalisation d'aménagement, de construction, de réhabilitation, un pourcentage de ces opérations destiné à la réalisation de commerces (C. urb. art. L 151-7, 2°).

En l'absence de SCOT, ce sont les OAP des PLUI qui intègrent le volet commerce normalement dédié à ce schéma (V. fiche n° 2).

Toutefois, elles ne sont opposables qu'en termes de compatibilité lors de la délivrance des autorisations d'occupation des sols et ne peuvent pas être utilisées pour créer des servitudes d'inconstructibilité³.

4. Le règlement

a) Les règles spécifiques au commerce

Il peut identifier et délimiter les quartiers, îlots, voies dans lesquels doit être préservée ou développée la diversité commerciale, notamment à travers les commerces de détail

² CAA Versailles 2^e ch. 7 juin 2007, req. n° 06VEO2007, cité par G. Monédiaire, PLU et commerce, fiche 3, in *Écriture du PLU*, www.gridauh.fr

³ CE 26 mai 2010, *M. Manuel Dos Santos c. Commune de Saint-Avé*, req. n° 320780 : BJD 3/2010, p. 193, concl. É. Geffray ; *Environnement et développement durable* août-sept. 2010, n° 115, note D. Gillig ; *RD imm.* juill.-août 2010, n° 7/8, note P. Soler-Couteaux ; *Constr.-Urb.* sept. 2010, n° 113, note G. Godfrin.
V. également les fiches sur les OAP.

et de proximité et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer cet objectif (C. urb. art.L 151-16 et R 151-37, 4°).

En effet, les règles d'urbanisme peuvent être différenciées selon les destinations et sous-destinations, ainsi, les normes de gabarit, de volume ou de hauteur, permettent de définir la densité de construction admise. D'où l'importance de ces règles selon que la collectivité choisit de privilégier telle ou telle activité dans une zone donnée : des gabarits incitatifs ou restrictifs peuvent être déterminants pour l'accueil de petites, moyennes ou grandes surfaces commerciales ; leur augmentation dans les centres-villes encourage la réalisation d'opérations nouvelles intégrées au tissu urbain existant et un chiffre préférentiel pour les commerces pousse à leur maintien et à leur développement. Des règles distinctes peuvent aussi être fixées entre les rez-de-chaussée et les étages.

Mais ces possibilités concernant le commerce doivent être utilisées avec précaution dans le **respect de la liberté d'entreprendre et du droit de propriété**. C'est ce principe que la jurisprudence a dégagé pour les plans d'occupation des sols, principe transposable aux plans locaux d'urbanisme.

Certains plans d'occupation des sols et plans locaux d'urbanisme ont imposé des restrictions en termes de zonage favorisant les petites boutiques en centre-ville. Dans un fameux arrêt du 7 mai 1986⁴, *Société Guyenne et Gascogne*, le Conseil d'Etat a jugé qu'un tel zonage assorti d'une interdiction des commerces d'une SHON supérieure à 500 m² était légal dès lors qu'il était fondé sur des motifs d'urbanisme (flux de circulation dans un centre très étroit...) et qu'il ne portait que sur un sixième du territoire communal, son ampleur limitée écartant tout risque d'atteinte à la liberté du commerce.

Dans un autre arrêt célèbre du 26 novembre 1986, *FoP*, le Conseil d'Etat avait à statuer sur un plan d'occupation des sols qui avait réservé une zone à des activités économiques énumérées (établissements industriels, scientifiques ou techniques, activités commerciales et artisanales) mais à l'exclusion expresse de l'habitat et des commerces de détail. Le juge relève que ces dispositions soumettent à la même interdiction les commerces de détail qu'ils soient des petits commerces ou des grandes surfaces et, surtout, qu'un tel document compte tenu de son objet (l'urbanisme) peut interdire l'exercice de certaines activités dans une zone sans porter atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie.

Ces jurisprudences de principe, certes déjà anciennes mais précurseurs par leur anticipation de la position européenne, posent donc deux conditions en termes de restrictions ou d'interdictions prévues par le PLU : absence de disproportion, y compris géographique, de la mesure aboutissant à une interdiction générale et absolue et motif d'urbanisme : justifiée sur quelques rues commerçantes, elle ne le sera pas sur l'ensemble de la commune.

⁴ AJDA 1986, p. 523, note F. Bouyssou

⁵ Rec. p. 266, Dalloz 1987, p. 163, note H. Charles

b) Le stationnement et la logistique

Les conditions de stationnement annexes aux équipements soumis à autorisation d'exploitation commerciale (création, extension, ensembles commerciaux, changement de secteurs d'activité) sont précisées par les articles L 111-19 et L 151-37 du code de l'urbanisme : l'emprise au sol des aires bâties ou non ne peut excéder un plafond correspondant aux $\frac{3}{4}$ de la surface de plancher des bâtiments affectés aux commerces.

Mais le PLU peut augmenter ce plafond pour le fixer à un niveau compris entre les $\frac{3}{4}$ et la totalité de la surface de plancher affectée au commerce⁶. Sont déduits les espaces paysagers en pleine terre, les surfaces réservées à l'auto-partage et les places de stationnement dédiées à l'alimentation des véhicules électriques ou hybrides rechargeables. La surface des places de stationnement non imperméabilisées compte pour la $\frac{1}{2}$ de leur surface⁷. Le juge vérifie ces conditions en procédant aux calculs requis au regard du plafond légal et des déductions : par exemple, pour un bâtiment commercial de 1941 m² de surface de plancher, l'application du plafond des $\frac{3}{4}$ donne une surface de 1455 m² affectée au stationnement, sont déduites des aires de stationnement enrobées de 34 m² auxquelles s'ajoute la moitié de 826,78 de surfaces non imperméabilisées, soit 447,39 m²⁸.

La loi sur la biodiversité n°2016-1087 du 8 août 2016 instaurait des **obligations strictes** en faveur de la protection de l'environnement, l'article L 111-19 du code de l'urbanisme prévoit que pour les projets soumis à autorisation d'exploitation commerciale en vertu de l'article L 752-1 du code de commerce, **la construction de nouveaux bâtiments est autorisée uniquement s'ils intègrent :**

- Sur tout ou partie de leurs toitures, et de façon non exclusive (les toitures peuvent recevoir aussi d'autres affectations), soit des procédés de production d'énergies renouvelables, soit un système de végétalisation basé sur un mode cultural garantissant un haut degré d'efficacité thermique et d'isolation, favorisant la préservation et la reconquête de la biodiversité, soit d'autres dispositifs aboutissant au même résultat ;
- Sur les aires de stationnement, des revêtements de surface, des aménagements hydrauliques ou des dispositifs végétalisés favorisant la perméabilité et l'infiltration des eaux pluviales ou leur évaporation et préservant les fonctions écologiques des sols.

Ces dispositions étaient applicables aux demandes de permis de construire déposées à compter du 1^{er} mars 2017.

La loi n°2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat abroge ces dispositions pour les remplacer par d'autres touchant davantage d'équipements. Est créé dans le code de l'urbanisme un article L 111-18-1 qui s'applique aux demandes d'autorisation d'urbanisme déposées à compter de la publication de la loi (JO du 9 novembre 2019).

⁶ Auparavant, une seule limite existait : celle d'une fois et demi la surface de plancher des bâtiments affectés au commerce.

⁷ Ces dispositions s'appliquent au bâtiment dont le permis de construire est déposé à compter du 1^{er} janvier 2016, ce qui signifie qu'entre l'abrogation par la loi ALUR du plafond de 1,5 et cette date d'entrée en vigueur, il n'existait plus de plafond.

⁸ CE 7 mars 2018, *Mme B. c/Cne de Wissembourg*, n°404079 : AJDA 2018, p. 535

Ce dispositif concerne les nouvelles constructions soumises à une autorisation d'exploitation commerciale (sauf le changement de secteur d'activité et la réouverture au public d'un commerce non exploité depuis plus de trois ans), les nouvelles constructions de locaux à usage industriel ou artisanal, d'entrepôts, de hangars non ouverts au public faisant l'objet d'une exploitation commerciale ainsi qu'aux nouveaux parcs de stationnement couverts accessibles au public, dès lors qu'elles créent plus de 1 000 mètres carrés d'emprise au sol.

Ces constructions et installations ne peuvent être autorisées que si elles intègrent :

- soit un procédé de production d'énergies renouvelables,
- soit un système de végétalisation reposant sur un mode cultural garantissant un haut degré d'efficacité thermique et d'isolation et favorisant la préservation et la reconquête de la biodiversité,
- soit tout autre dispositif aboutissant au même résultat,
- et, sur les aires de stationnement associées lorsqu'elles sont prévues par le projet, des revêtements de surface, des aménagements hydrauliques ou des dispositifs végétalisés favorisant la perméabilité et l'infiltration des eaux pluviales ou leur évaporation et préservant les fonctions écologiques des sols.

Ces obligations sont réalisées en toiture du bâtiment ou sur les ombrières surplombant les aires de stationnement sur une surface au moins égale à 30 % de la toiture du bâtiment et des ombrières créées.

L'autorité compétente en matière d'autorisation d'urbanisme peut, par décision motivée, écarter tout ou partie de l'obligation lorsque l'ensemble des procédés, systèmes et dispositifs mentionnés sont de nature à aggraver un risque, ou lorsque leur installation présente une difficulté technique insurmontable ou qui ne peut être levée dans des conditions économiquement acceptables, ou que leur installation est prévue dans un secteur protégé au titre du patrimoine ou des sites.

Un arrêté ministériel définit les cas dans lesquels tout ou partie de ces obligations sont écartées ou soumises à des conditions de mise en œuvre spécifiques pour les installations classées soumises à autorisation, enregistrement ou déclaration dès lors que les obligations sont incompatibles avec les caractéristiques de l'installation.

Enfin, **la loi d'orientation des mobilités (LOM) n°2019-1428 du 24 décembre 2019** introduit dans les documents d'urbanisme la question de la **logistique urbaine** indispensable à l'activité économique, comme le demandait les acteurs professionnels :

- L'article L. 151-16 du code de l'urbanisme est complété par un alinéa qui permet au règlement de délimiter, dans les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels la préservation ou le développement d'infrastructures et d'équipements logistiques est nécessaire et définir, le cas échéant, la nature de ces équipements ainsi que les prescriptions permettant d'assurer cet objectif ;
- Un article L. 151-33-1 est introduit afin que le règlement puisse imposer la réalisation d'aires de livraison permettant de tenir compte des besoins logistiques liés à l'utilisation de la construction.