

>> **PLU ET COMMERCE**

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

Fiche 4

LA DIVERSITE DU COMMERCE DE PROXIMITE ET LA PROTECTION DES LINEAIRES COMMERCIAUX

La loi ACTPE du 18 juin 2014 et le décret n°2015-1783 du 28 décembre 2015 (applicable au 1^{er} janvier 2016) ont apporté les réformes requises pour sécuriser les dispositifs de protection des linéaires commerciaux.

1. Les précédents jurisprudentiels

Avant la réforme du 1^{er} janvier 2016, certains règlements de PLU avaient opté pour l'interdiction du changement de destination du commerce et de l'artisanat vers une autre activité ou l'interdiction des services en rez-de-chaussée.

Le Tribunal administratif de Paris, dans un jugement du 2 août 2007¹, 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 km d'artères. Toutefois, ce jugement avait été censuré par la CAA de Paris le 2 avril 2009². La Cour avait 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. 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.

S'agissant de l'interdiction des services en rez-de-chaussée, le Conseil d'Etat avait admis en 2010 qu'un **PLU pouvait 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'était ni générale ni absolue et qu'elle était destinée à assurer l'objectif de protection des commerces traditionnels dans le centre-ville, elle ne portait pas une atteinte illégale à la liberté du commerce et de l'industrie ou au

¹ req. n° 700962

² AJDA 2009, p. 1672, concl ; B. Bachini

droit de propriété³. **Mais cet arrêt avait été rendu dans une affaire où l'énumération des destinations à l'article R 123-9 du code de l'urbanisme alors en vigueur (où les services ne figuraient pas) n'existait pas encore.**

Cette jurisprudence avait aussitôt trouvé son application dans un jugement du TA de Lyon du 29 mars 2012, Société Valority Gestion⁴ dont la motivation était 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 TA avait validé cette interdiction en soulevant les arguments suivants :

- le code de l'urbanisme permettait au PLU, pour des **motifs d'urbanisme**, des zones dans lesquelles l'implantation de certaines activités est interdite, c'était ici la reprise d'une jurisprudence constante ;
- l'interdiction des agences immobilières sur une partie d'une rue commerçante identifiée graphiquement n'était ni générale ni absolue et visait à assurer la préservation des activités commerciales au sein de plusieurs artères du centre-bourg et ne pouvait donc être regardée comme portant une atteinte illégale à la liberté du commerce et de l'industrie, on retrouvait ici le souci de proportionnalité ;
- les dispositions de l'article R 123-9 du code de l'urbanisme qui permettaient au PLU de fixer des règles différenciées selon les destinations ne pouvaient avoir pour effet de fixer de manière limitative les types d'occupation du sol autorisées 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 était plus novateur car la question s'était 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 TA donnait une interprétation très souple laissant aux auteurs des PLU une large marge de manœuvre ;
- enfin, la circonstance que l'article L 110-1 du code de commerce classait les agences immobilières dans les « activités commerciales », ne faisait pas obstacle à ce que le lexique du règlement du PLU les rattachât aux activités de bureaux et services, le TA se fondant ici implicitement sur le principe général de l'indépendance des législations.

Toutefois, cette interprétation allait à l'encontre de la doctrine administrative qui considérait qu'il était interdit de créer dans le PLU de nouvelles catégories de destination ou des sous-catégories à celles existantes⁵. **Le Conseil d'Etat avait rejoint cette position de l'Administration.** Dans un arrêt du 30 décembre 2014⁶, Société groupe Patrice Pichet/Cne de Biarritz, il avait jugé à propos des règles de stationnement touchant des activités commerciales « *que s'il est loisible aux auteurs des plans locaux d'urbanisme de préciser, pour des motifs d'urbanisme et sous le contrôle du juge, le contenu des catégories énumérées à l'article R 123-9, les dispositions de cet article ne leur permettent toutefois, ni de créer de nouvelles catégories de destinations pour lesquelles seraient prévues des règles spécifiques,*

³ CE 8 juin 2010, SARL IMMO CONCEPT c/ Commune de Maisons-Laffitte, req n°317469, BJD 1/2011, p. 23, concl. Collin, obs. J. Tremeau

⁴ Req. n°1006974

⁵ Rep. min. Zimmermann, n°32575 : JOAN, 2 mars 2010, p. 2392, en l'espèce pour l'habitat

⁶ req. n°360850 : jurisdata n°2014-032952 ; JCP A 2015, n°4, act. 73, O. Bonneau ; Constr-urb. 2015, n°2, comm. 19, P. Cornille ; BJD 2/2015, p. 83, concl. F. Aladjari, obs. M. Vialettes

ni de soumettre certains des locaux relevant d'une des catégories qu'il énumère aux règles applicables à une autre catégorie »...« le plan local d'urbanisme n'a pas, en soumettant les " services (y compris les agences bancaires, bureaux d'assurance) " et les " restaurants " aux règles relatives au nombre d'aires de stationnement applicables à la catégorie des bureaux, précisé le contenu de cette catégorie, mais a créé une catégorie nouvelle, pour partie constituée de locaux relevant de la destination " commerce " au sens de l'article R. 123-9 du code de l'urbanisme précité ; qu'il suit de là que l'article UA 12 du règlement de ce plan méconnaît ce même article R. 123-9 qui, comme il a été dit, fixe de manière limitative les catégories de destinations pouvant être soumises à des règles différentes au sein d'une même zone ; que, par suite, en écartant l'exception d'illégalité soulevée par la société Groupe Patrice Pichet tirée de ce que l'article UA 12 du règlement du plan local d'urbanisme de Biarritz ne pouvait, sans méconnaître l'article R. 123-9 du code de l'urbanisme, prévoir des règles différentes pour des constructions étant toutes le siège d'activités commerciales, la cour administrative d'appel de Bordeaux a commis une erreur de droit ...».

2. Des textes de clarification mais une pratique vigilante

Il était donc temps que la loi ALUR et la loi ACTPE énoncent qu'un futur décret établit une liste de destinations que les règles des PLU peuvent prendre en compte et permettant de distinguer les locaux destinés aux bureaux, aux commerces, aux activités de services où s'effectue l'accueil d'une clientèle. **C'est chose faite avec le décret du 28 décembre 2015 (C. urb. art. R 151-27 et R 151-28) qui refond le dispositif du PLU relatif aux destinations. Le Guide ministériel d'avril 2017 apporte des compléments importants.**

Parmi les 5 destinations (et non plus 9⁷) est distinguée celle relative aux « **commerce et activités de service** » qui regroupe les sous-destinations suivantes : artisanat et commerce de détail, restauration, commerce de gros, activités de services où s'effectue l'accueil d'une clientèle, cinéma, hébergement hôtels, autres hébergements touristiques.

La sous-destination « **artisanat et commerce de détail** » recouvre les constructions commerciales destinées à la présentation et vente de bien directe à une clientèle ainsi que les constructions artisanales destinées principalement à la vente de biens ou services. Sont visés les tous les commerces de détail dont les épiceries, super et hypermarchés, drives, artisanat avec activités commerciales (boulangeries, charcuteries, poissonneries, cordonnerie, salons de coiffure).

La sous-destination « **restauration** » recouvre les constructions destinées à la restauration ouverte à la vente directe pour une clientèle commerciale. La restauration collective est exclue.

La sous-destination « **commerce de gros** » recouvre les constructions destinées à la présentation et la vente de biens pour une clientèle professionnelle (METRO, grossistes en rez-de-chaussée de ville).

La sous-destination « **activité de service où s'effectue l'accueil d'une clientèle** » recouvre les constructions destinées à l'accueil d'une clientèle pour la conclusion directe de contrat de vente de services ou de prestation de services et accessoirement la présentation de biens. Sont visées les professions libérales, assurances, banques, agences immobilières, agences

⁷ Ancien article R 123-9 : habitation, hébergement hôtelier, bureaux, commerce, artisanat, industrie, exploitation agricole ou forestière, entrepôt

de location de matériel, de véhicules, showrooms, téléphonie mobiles, salles de sport privées, spa.

La sous-destination “**hôtels**” recouvre les constructions destinées à l'accueil de touristes dans des hôtels, c'est-à-dire des établissements commerciaux qui offrent à une clientèle de passage qui, sauf exception, n'y élit pas domicile, des chambres ou des appartements meublés en location, ainsi qu'un certain nombre de services.

La sous-destination “**autres hébergements touristiques**” recouvre les constructions autres que les hôtels destinées à accueillir des touristes, notamment les résidences de tourisme et les villages de vacances, ainsi que les constructions dans les terrains de camping et dans les parcs résidentiels de loisirs.

Ces deux dernières sous-destinations ont été affinées par le décret n°2020-78 du 31 janvier 2020 et l'arrêté du même jour afin de permettre aux auteurs du PLU de mieux distinguer les modes d'hébergement en particulier dans les stations balnéaires et de montagne. Ces dispositions sont entrées en vigueur le 2 février 2020, y compris pour les PLU dont l'élaboration ou la révision a été prescrite avant cette date si les communes ou intercommunalités compétentes en décident ainsi.

La sous-destination « **cinéma** » recouvre toute construction répondant à la définition d'établissements de spectacles cinématographiques mentionnée à l'article L. 212-1 du code du cinéma et de l'image animée⁸ accueillant une clientèle commerciale.

Les **locaux accessoires** sont réputés avoir la même destination et sous-destination que le local principal. Mais un bâtiment de logements comportant des commerces en rez-de-chaussée est traité selon deux destinations différentes car aucun lien de nécessité ou d'indissociabilité n'existe entre eux.

Le contrôle administratif préalable (C. urb. art. R 421-14 et R 421-17) :

- sont soumis à permis de construire, les changements de destination ou de sous-destination (même à l'intérieur d'une même destination) qui s'accompagnent de travaux de modification de la façade ou des structures porteuses du bâtiment.
- Relèvent de la déclaration préalable les changements de destination sans travaux (y compris, simples travaux d'aménagement intérieur).
- Aucune formalité n'est requise, en l'absence de travaux, pour des changements entre sous-destinations d'une même destination (commerce transformé en restaurant par exemple).

Les règles que le règlement peut poser (C. urb. art. R 151-30 à 33) :

- Des interdictions de destinations ou de sous-destinations, usages, affectation des sols ou types d'activités qu'il définit, sous certaines conditions : raison de sécurité ou de salubrité ou cohérence avec le PADD, et respect de la vocation générale des zones concernées. Ainsi, il sera possible d'interdire le commerce de détail dans une zone industrielle ou résidentielle si cette interdiction n'est pas générale et absolue et est dûment motivée.

⁸ Constitue un établissement de spectacles cinématographiques toute salle ou tout ensemble de salles de spectacles publics spécialement aménagées, de façon permanente, pour y donner des représentations cinématographiques, quels que soient le procédé de fixation ou de transmission et la nature du support des œuvres ou documents cinématographiques ou audiovisuels qui y sont représentés. Ces salles sont situées dans un même bâtiment ou, lorsqu'elles sont situées dans des bâtiments distincts, sont réunies sur un même site, et font l'objet d'une exploitation commune.

- Dans le même esprit, le règlement peut soumettre à des conditions particulières des destinations ou sous-destinations ou types d'activités qu'il définit, et ce en fonction des situations locales (par exemple, implantation du commerce de gros dans des secteurs distincts de ceux du commerce de détail ou encore limitation des équipements hôteliers en périphérie, modalités spécifiques de stationnement pour la restauration ou les cinémas...).

Le Guide ministériel précité d'avril 2017⁹ rappelle toutefois que, hors les sous-destinations, des règles particulières ne peuvent être imposées à certains commerces comme l'habillement ou l'électroménager. Les restrictions visant à assurer la diversité commerciale doivent toujours être justifiées par des motifs d'aménagement : désaffectation des centres-villes, pression commerciale forte pour la réalisation de projets en périphérie, préservation du commerce de détail et de proximité....

Mais cette interprétation suscite des interrogations au regard des articles R 151-30 et R 151-33. En effet, le premier dispose que pour des raisons de sécurité ou de salubrité ou en cohérence avec le PADD, le règlement peut, dans le respect de la vocation générale des zones, interdire :

- Certains usages et affectations des sols ainsi que certains types d'activités qu'il définit ;
- Les constructions ayant certaines destinations ou sous-destinations.

Cela signifierait que si le PADD vise dans ses objectifs la protection du commerce de proximité et la diversité commerciale, des types d'activités comme le commerce non alimentaire pourraient être prohibés sur certains axes.

Même interrogation à la lecture de l'article R 151-33 qui prévoit que le règlement du PLU peut, en fonctions des situations locales, soumettre à conditions particulières :

- Certains usages et affectations des sols ainsi que certains types d'activités qu'il définit ;
- Les constructions ayant certaines destinations ou sous-destinations.

On remarquera qu'ici plus aucune référence n'est faite au PADD, seules les « situations locales » sont mentionnées. Ainsi, pourrait être interdit le commerce alimentaire de plus de 300 m2 sur certains axes.

En pratique, les auteurs des PLU doivent être prudents : des définitions trop détaillées d'activités peuvent s'avérer contreproductives car le commerce ne se décrète pas et si l'activité souhaitée par les auteurs du PLU n'est pas rentable à l'endroit désigné, le local restera vide et un changement d'activité pour en autoriser une autre impliquerait alors de modifier le PLU, modifications qui dépendraient donc de circonstances économiques très incertaines...

⁹ http://outil2amenagement.cerema.fr/IMG/pdf/guide_de_la_modernisation_du_contenu_du_plan_local_d_urbanisme_-_avril_2017_cle2a4cd4.pdf