

## >> **PLU ET COMMERCE**

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

### **Fiche 5**

#### **DE QUELQUES LEGISLATIONS SUSCEPTIBLES D'INFERER SUR LE PLU EN MATIERE DE COMMERCE**

Elles sont tellement diverses que seules quelque unes seront mises en évidence. Ne sont pas traités ici la législation de l'aménagement commerciale relevant du Code de commerce (art. L 751-1 et s.) et le contentieux des permis de construire/autorisations d'exploitation commerciale qui y est attaché, il s'agit d'une thématique pleine et entière (voir fiche 1 sur les liens, très forts, entre le droit de l'urbanisme et cette législation spéciale).

### **1. Les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)**

Selon les articles L 511-1 et s. du code de l'environnement, il s'agit d'installations qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publique, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, soit pour l'utilisation rationnelle de l'énergie, soit pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique.

Elles sont soumises à autorisation, à enregistrement ou à déclaration suivant la gravité des dangers ou des inconvénients que peut présenter leur exploitation.

Des commerces ou des activités connexes peuvent être concernées : chambres froides, fours de cuisson, équipements de blanchisserie...

L'article L. 152-1 du Code de l'urbanisme dispose que le règlement du PLU et ses documents graphiques sont opposables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, plantations, affouillements et exhaussements des sols, pour la création de lotissement et l'ouverture des installations classées appartenant aux catégories qu'il détermine.

L'article L. 514-6 I du Code de l'environnement, prévoit que l'autorisation ICPE et également la déclaration et l'enregistrement doivent être compatibles avec les documents d'urbanisme et que cette compatibilité est appréciée à la date de l'autorisation, de l'enregistrement ou de la déclaration.

Un arrêt du Conseil d'État du 16 décembre 2016, Société Ligérienne Granulats SA et ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie<sup>1</sup> a apporté deux précisions sur la date d'appréciation de la légalité de l'autorisation ICPE :

– Le projet d'ICPE est confronté au PLU en vigueur à la date de l'autorisation ICPE et non pas à celle de la décision du juge de plein contentieux ; « toutefois, eu égard à son office, la méconnaissance par l'autorisation des règles d'urbanisme en vigueur à cette date ne fait pas obstacle à ce qu'il constate que, à la date à laquelle il statue, la décision a été régularisée par une modification ultérieure de ces règles » ; en revanche, une révision ou modification du PLU défavorable, intervenue entre-temps, n'a pas à être prise en compte ;

– Une exception d'illégalité peut être introduite contre le PLU lors d'un recours contre l'autorisation ICPE ; en cas de déclaration d'illégalité du PLU, l'autorisation ICPE est alors confrontée à la règle d'urbanisme remise en vigueur (PLU immédiatement antérieur ou RNU et règle de constructibilité limitée de l'article L. 111-3 du Code de l'urbanisme) et peut être légale ou illégale.

Selon un arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes du 19 juillet 2019, EARL de la Roulette<sup>2</sup>, le contrôle de la compatibilité s'exerce au regard de deux conditions :

– l'ICPE projetée ne doit pas être de nature à compromettre le parti d'aménagement retenu dans le PLU ;

– elle ne doit pas méconnaître les dispositions du règlement de la zone du PLU dans laquelle elle s'inscrit.

Cela étant, lorsque le maire délivre un permis de construire, il ne peut imposer des prescriptions au titre de la réglementation des ICPE qui relève de la compétence du préfet. En revanche, il peut, en vertu de la police de l'urbanisme, imposer des prescriptions relatives à l'implantation des constructions, à leurs caractéristiques et à leurs abords si le projet est de nature à avoir des conséquences dommageables sur l'environnement<sup>3</sup>.

## 2. La protection contre les risques

Selon les articles L 151-43, L 153-60 et R 151-53 du code de l'urbanisme, les servitudes d'utilité publique incluant les plans de prévention des risques naturels (C. env. art. L 562-1) et les plans de prévention des risques technologiques (C. env. art. L 515-15 et L 515-23) sont annexées au PLU. Ces plans peuvent comporter des interdictions et restrictions de construire directement applicables aux autorisations d'urbanisme.

L'article R 111-2<sup>4</sup> du même code permet de refuser un permis de construire ou de l'accorder sous prescriptions si le projet est de nature à porter atteinte à la sécurité ou à la salubrité publique. Si le permis est délivré, sa légalité est examinée au regard de la réalité et de l'importance du risque éventuellement circonscrit par les prescriptions imposées. En cas de refus, s'opère une confrontation entre l'existence et l'intensité du danger : le juge prend alors

<sup>1</sup> Req. n°391452 et 391688 : BJD 2/2017, p. 88, concl. X. de Lesquen, obs. M. Vialettes ; JCP A 2017, n° 16, 2112, chron. R. Vandermeeren ; Constr.-Urb. 2017, n° 4, comm. 48, T. Geib et M. Vervynck

<sup>2</sup> CAA Nantes, 19 juill. 2019, n° 18NT01002 : AJDA 2019, p. 2386, note P. Picquet

<sup>3</sup> CE, 6 déc. 2017, n° 398537, Épx Mathon : AJDA 2017, p. 2440 ; JCP A 2017, n° 50, act. 848, C. Friedrich ; BJD 2/2018, p. 113, concl. L. Dutheil de Lamoignon, obs. X. de Lesquen ; JCP A 2018, 2168, n° 22, chron. R. Vandermeeren

<sup>4</sup> V. GRIDAUH, Le règlement national d'urbanisme, Fiche 4 : Les articles R. 111-2 et R. 111-27 du code de l'urbanisme rédigée par V. Legrand.

en compte la pertinence des prescriptions dont auraient pu être assorties une autorisation, l'autorité compétente ayant l'obligation de les envisager avant d'opposer un refus. Ainsi, un refus de permis fondé sur une atteinte à la sécurité ou à la salubrité publique, n'est légal que si l'autorité compétente estime, sous le contrôle du juge, qu'aucune prescription spéciale ne permettrait d'assurer la conformité aux lois et règlements. Les prescriptions spéciales ainsi visées sont celles qui n'apportent pas au projet des modifications substantielles justifiant le dépôt d'une nouvelle demande<sup>5</sup>.

Pour les projets situés dans une zone couverte par un plan de prévention des risques naturels (PPRN), le Conseil d'Etat<sup>6</sup> a également défini une méthodologie combinant le PPRN et l'article R 111-2 du code de l'urbanisme :

- les prescriptions du PPRN doivent être prises en compte dans l'instruction du permis de construire même si elles n'ont pas à être reproduites dans le permis délivré car elles s'imposent directement aux autorisations de construire, le permis précisant le cas échéant les conditions de leur application ;
- des prescriptions complémentaires peuvent être imposées par rapport au PPRN si elles sont nécessaires pour assurer la sécurité du projet au regard de l'article R 111-2 ;
- le permis ne peut être refusé que s'il est impossible de l'assortir de prescriptions spécifiques pour assurer le respect de la sécurité et de la salubrité publique, selon une appréciation concrète de l'ensemble des caractéristiques de la situation d'espèce et du projet, y compris d'éléments déjà connus lors de l'élaboration du PPRN. Il en est ainsi, dès lors que l'autorité compétente ne peut pas faire autrement que de refuser le permis pour garantir la sécurité des personnes. En l'espèce, le permis accordé par le maire a été annulé pour erreur manifeste d'appréciation en raison des risques de fortes crues et inondations qui rendaient inéluctable la submersion de l'îlot central supportant le projet.

De surcroît, selon l'article L 515-8, 3° du code de l'environnement, des servitudes d'utilité publique peuvent être instituées concernant l'utilisation du sol ainsi que l'exécution de travaux soumis au permis de construire. Elles peuvent comporter, en tant que de besoin « *la limitation des effectifs employés dans les installations industrielles et commerciales* ».

### 3. La législation des établissements recevant du public (ERP)

Les commerces sont des ERP de la 1ère à la 5<sup>ème</sup> catégorie selon les effectifs accueillis.

Selon l'article L 425-3 du code de l'urbanisme, le permis de construire tient lieu de l'autorisation prévue par l'article L 111-du Code de la construction et de l'habitation 8 (*qui deviendra l'article L. 122-3 au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet 2021*) dès lors que la décision a fait l'objet d'un accord de l'autorité administrative compétente qui peut imposer des prescriptions relatives à l'exploitation de ces bâtiments. Le permis mentionne alors ces prescriptions.

Toutefois, lorsque l'aménagement intérieur d'un établissement recevant du public ou d'une partie de celui-ci n'est pas connu lors du dépôt d'une demande de permis de construire, celui-ci indique qu'une autorisation complémentaire au titre du Code de la construction et de

<sup>5</sup> CE, 26 juin 2019, n° 412429 : JurisData n° 2019-011019 ; JCP A 2019, act. 477, n° 27, L. Erstein ; AJDA 2019, p. 1364 ; JCP A 2019, note F. Polizzi ; RDI 2019, p. 473, chron. P. Soler-Couteaux ; BJD 5/2019, p. 325, concl. S. Hoyneck, obs. M. Vialettes ; JCP A 2019, 2292, n° 43-44, chron. R. Vandermeeren

<sup>6</sup> CE 22 juillet 2020, n°426139, Société Altaréa Cogedim Ile-de-France

l'habitation devra être demandée et obtenue en ce qui concerne l'aménagement intérieur du bâtiment ou de la partie de bâtiment concernée, avant son ouverture au public. Cette disposition propre aux **ERP dits « coquille vide »** évite de bloquer la délivrance du permis pour des raisons liées à l'exploitation ultérieure et à l'organisation interne du bâtiment. Elle bénéficie à des promoteurs qui construisent un ERP destiné à une affectation totale ou partielle au commerce : 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'installer dans le bâtiment est parfois long et les résultats ne sont jamais acquis d'avance.

## 4. Les opérations de revitalisation de territoire (ORT)

Dans le cadre de l'objectif de revitalisation des centres-villes, la loi ELAN n°2018-1021 du 23 novembre 2018 a instauré, une forme originale d'intervention contractuelle, l'opération de revitalisation de territoire (ORT), constituant la déclinaison juridique du Plan gouvernemental « Action cœur de ville » sur 222 villes moyennes, tout en n'étant pas exclusive à ces villes, d'autres pouvant en bénéficier<sup>7</sup>. Le bilan est satisfaisant puisque près de 200 ORT dans plus de 250 communes auront été signées avant fin 2020, 7 000 projets ont été réalisés et 1 200 sont en cours pour 1,4 milliards d'euros de travaux.

Avec le Plan France Relance présenté le 3 septembre 2020 pour faire face à la crise sanitaire, le programme « Action Cœur de Ville » va prendre un nouvel essor. Les appels à manifestation d'intérêt seront désormais davantage axés vers la sobriété foncière et les « ORT vertes ».

L'objet de l'ORT (CCH, art. L 303-2) est pluriel dont :

- mettre en œuvre un projet global de territoire pour adapter et moderniser le parc de logements, de commerces et de locaux artisanaux ;
- améliorer l'attractivité au tissu urbain ;
- lutter contre la vacance des logements, des commerces et de locaux artisanaux ;
- réhabiliter les friches urbaines.

La convention associe l'Etat, ses établissements publics intéressés, une intercommunalité et tout ou partie de ses communes membres, ainsi que toute personne publique ou privée souhaitant apporter son soutien ou prendre part à la réalisation des opérations prévues par la

---

<sup>7</sup> Dont 53 villes lauréates de l'AMI centres-bourgs, celles bénéficiant du nouveau programme national de l'ANRU, et du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés : Circulaire du 4 février 2019 (D18017213) et Brochure du ministère de la cohésion du territoire, « L'opération de revitalisation de territoire (ORT). Un outil puissant à la disposition des élus locaux pour renouer et redynamiser un centre-ville et son agglomération », février 2019. Egalement les villes éligibles au plan « Petites villes de demain » qui sera lancé en 2020 pour des villes de moins de 20 000 habitants, hors grands pôles urbains, exerçant des fonctions de centralité pour le territoire environnant et montrant des signes de fragilité (économique, sociale, sociétale...), 800 à 1 000 communes pourraient ainsi être accompagnées par l'Agence nationale de la cohésion des territoires.

convention, sous réserve de l'absence de conflit d'intérêt. Selon la circulaire du 4 février 2019, l'ORT doit donc être portée a minima par la commune principale et son intercommunalité.

Le contenu de la convention ORT comporte notamment :

- la définition du projet urbain, économique et social de revitalisation favorisant la mixité sociale, le développement durable, la valorisation du patrimoine et l'innovation ;
- la délimitation du périmètre des secteurs d'intervention dont l'un concerne nécessairement le centre-ville de la ville principale du territoire de l'intercommunalité signataire ou autres centres-villes de communes membres. Le ministère de la cohésion des territoires<sup>8</sup> rappelle que le centre-ville se définit localement autour d'un faisceau d'indices, notamment et de façon indicative : l'histoire des lieux, leurs fonctions symboliques et de représentation, la forme et l'âge du bâti, la densité (de population, de construction, de commerce, de bâtiments administratifs), le patrimoine historique, architectural et artistique, les fonctions de centralité permettant le rayonnement des lieux au sein du bassin de vie (siège des administrations et collectivités, services publics, sièges sociaux d'entreprise, emplois, équipements, commerces et services, rues commerçantes, halles/marchés), l'attractivité des lieux...

L'intercommunalité peut prendre l'initiative d'organiser une concertation publique préalablement à la signature de la convention.

La convention peut couvrir de vastes champs d'intervention dont :

- l'intervention immobilière et foncière de revalorisation des îlots d'habitat vacant ou dégradé (acquisitions, travaux, portage de lots de copropriété) ainsi que de la réhabilitation de sites industriels et commerciaux vacants et de sites administratifs et militaires déclassés ;
- des actions et opérations d'aménagement des espaces et équipements publics de proximité (accessibilité, localisation et desserte des commerces et des locaux artisanaux de centre-ville et mobilité) ;
- des actions de modernisation ou création d'activités économiques, commerciales et artisanales, culturelles, sous la responsabilité d'un opérateur ;
- la création, extension, transformation ou reconversion de surfaces commerciales et artisanales, en particulier en centre-ville.

**La convention comporte un engagement des autorités compétentes pour faire évoluer les documents d'urbanisme (PLU, documents en tenant lieu ou carte communale) pour atteindre les objectifs de la convention, y compris sur une procédure en cours.**

Mais l'ORT se distingue surtout par un dispositif spécifique et dérogatoire en matière d'urbanisme commercial (C. com. art. L 751-1-1) de dispense d'autorisation d'exploitation commerciale (AEC). La convention peut toutefois soumettre à AEC les projets dont la surface de vente dépasse un seuil fixé par ladite convention et qui ne peut être inférieur à 5 000 m<sup>2</sup> ou 2 500 m<sup>2</sup> pour les magasins à prédominance alimentaire.

En tout état de cause, ne sont pas assujetties à AEC les opérations immobilières combinant logements et commerces dans les centres-villes des secteurs d'interventions en ORT si la surface de vente est inférieure au ¼ de la surface de plancher des logements.

---

<sup>8</sup> Brochure précitée, février 2019

Autre particularité, la loi ELAN instaure un double système de « moratoire » préfectoral selon les projets<sup>9</sup> :

– 1er cas, le préfet du département d'implantation du projet peut suspendre par arrêté, après avis ou à la demande de l'intercommunalité et des communes signataires de l'ORT, l'enregistrement ou l'examen en CDAC des demandes portant sur des projets dont l'implantation est prévue dans une ou plusieurs communes signataires de l'ORT mais hors secteurs d'intervention. Le préfet se prononce compte tenu des caractéristiques des projets et de l'analyse des données existantes sur la zone de chalandise au regard notamment du niveau et de l'évolution des taux de logements vacants, de vacance commerciale et de chômage dans les centres-villes et territoires concernés ;

-2nd cas, après avis ou à la demande du ou des intercommunalités et des communes concernées, le préfet peut instaurer une telle suspension pour les projets dont l'implantation est prévue dans les communes non signataires de la convention ORT mais qui sont membres de l'intercommunalité signataire ou d'une intercommunalité limitrophe de celle-ci lorsque ces projets, compte tenu de leurs caractéristiques et de l'analyse des données existantes dans leurs zones de chalandise, sont de nature à compromettre gravement les objectifs de l'ORT au regard notamment du niveau et de l'évolution des taux de logements vacants, de vacance commerciale et de chômage dans les centres-villes et les territoires concernés par l'ORT. Lorsque les demandes portent sur des projets situés dans une intercommunalité limitrophe située dans un autre département, l'arrêté de suspension est pris conjointement par les deux préfets concernés.

La durée maximale de ces « moratoires » est de 3 ans, prorogeable d'un an par le préfet après avis ou à la demande de l'intercommunalité et des communes signataires de l'ORT.

## 5. La fiscalité

### A. La taxe d'aménagement

La réforme de la fiscalité de l'aménagement 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.), a permis d'instaurer une taxe fédératrice, la taxe d'aménagement (TA), se substituant à plus d'une dizaine de taxes et participations hétéroclites.

La TA est instituée :

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

---

<sup>9</sup> Les conditions d'exercice de ces moratoires sont fixées par le décret n°2019-795 du 26 juillet 2019 (JO 28 juillet 2019), codifié aux articles R 752-29-1 à R 752-29-9 du Code de commerce et d'application immédiate. Une circulaire du 31 octobre 2019 (ECO19290035C) les explicite.

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 la surface de construction est fixée, pour l'année 2020, à 759 € et 800 € 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.

Deux autres dispositions spécifiques touchent 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 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°).

## **B. La Tascom**

La taxe est due par les établissements commerciaux permanents, de stockage et de logistique, quels que soient les produits vendus au détail, situés en France (départements d'outre-mer compris), qui cumulent les caractéristiques suivantes :

- Ont été ouverts après le 1<sup>er</sup> janvier 1960,
- Un chiffre d'affaires annuel supérieur ou égal à 460 000 € hors taxes,
- Une surface de vente dépassant 400 m<sup>2</sup>.

Ne sont pas assujettis les « drive<sup>10</sup> », comportant des zones de stockage des marchandises à retirer, qui ne sont pas ouvertes à la clientèle pour y réaliser ses achats.

La surface assujettie à la taxe est uniquement celle qui est consacrée à la vente au détail, c'est-à-dire directement accessible au public.

Le montant de la taxe brute est déterminé par application, à la surface totale de vente au détail de l'établissement, d'un tarif qui varie en fonction du chiffre d'affaires annuel au m<sup>2</sup>, de la superficie et de l'activité. Le chiffre d'affaires pris en compte également les ventes réalisées sur internet et dont le client prend livraison dans un espace dédié du magasin même si cet espace n'est pas intégré dans l'assiette de la taxe<sup>11</sup>.

Le montant du chiffre d'affaires global réalisé au cours de l'année par les ventes au détail doit être divisé par le nombre de m<sup>2</sup> de l'établissement.

<sup>10</sup> Tels que définis par l'article L 752-1 du Code de commerce : des points permanents de retrait par la clientèle d'achats de détail commandés par voie télématique, organisés pour l'accès en automobile.

<sup>11</sup> CE 10 mars 2020, n°436879

Le montant de la taxe est majoré de :

- 30 % pour les établissements de plus de 5 000 m<sup>2</sup>, réalisant un chiffre d'affaires de plus de 3 000 € par m<sup>2</sup>,
- 50 % pour les établissements de plus de 2 500 m<sup>2</sup>.

Le montant de la taxe fait l'objet de réductions modulées selon certaines activités (ameublement, automobile, jardinerie, commerces dont la surface est comprise entre 400 m<sup>2</sup> et 600 m<sup>2</sup> qui réalisent un chiffre d'affaires inférieur à 3 800 € par m<sup>2</sup>...).

### **C. La contribution foncière des entreprises et la taxe foncière**

L'article 111 de la loi de finances pour 2020 n°2019-1479 du 28 décembre 2019 rétablit dans le code général des impôts un article 1464 F qui permet aux communes et aux EPCI à fiscalité propre, par délibération, d'exonérer totalement ou partiellement de la contribution foncière des entreprises (CFE) les PME et TPE exerçant une activité commerciale ou artisanale dans les secteurs d'intervention des opérations de revitalisation de territoire<sup>12</sup> dès lors qu'ils ont conclu la convention correspondante avant le 1er octobre de l'année précédant la première année d'exonération et que cette convention n'a pas été résiliée.

Sauf pour les communes de Guadeloupe, de Martinique, de Guyane, de La Réunion et de Mayotte, le revenu fiscal médian par unité de consommation de la commune doit être inférieur à la médiane nationale des revenus fiscaux médians par unité de consommation, selon les données établies par l'INSEE à partir de celles disponibles au 1er janvier de l'année de classement fixé par arrêté interministériel.

Ce dispositif s'applique aux impositions établies pour les années 2020 à 2023.

Un même mécanisme s'applique pour la taxe foncière (CGI, art. 1382 H).

---

<sup>12</sup> CCH, art. L 303-2