

Outils de mise en œuvre pour les pouvoirs publics sur la thématique du commerce

L'intégration du commerce dans les documents d'urbanisme réglementaire

Concernant l'aménagement territorial, le code de l'urbanisme reconnaît un rôle clé aux documents d'urbanisme locaux (SCoT, PLU(i)) en matière de satisfaction des besoins, pour ce qui est de **l'activité économique et de l'équipement commercial**, notamment (L.101-2).

En outre, quelle que soit l'échelle territoriale concernée, il est demandé à la collectivité de veiller à l'atteinte d'objectifs de **répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services (L.101-2)**; les documents d'urbanisme dépassant le simple cadre communal, présentant cependant de meilleures garanties de cohérence entre les diverses politiques publiques mises en œuvre dans le territoire.

Dans le SCOT :

En tant que document de planification stratégique portant sur un grand bassin de vie, le SCoT se doit d'assumer un rôle moteur dans le maintien des grands équilibres et du dynamisme territorial.

► L'article L.141-16 du code de l'urbanisme, précise que le document d'orientation et d'objectifs (DOO) du SCoT, **définit les localisations préférentielles des commerces** en prenant en compte les objectifs :

- de **revitalisation des centres-villes** ;
- de maintien d'une **offre commerciale diversifiée de proximité** ;
- de cohérence entre la localisation des équipements commerciaux et **la maîtrise des flux de personnes et de marchandises** ;
- de **consommation économe de l'espace** et préservation de l'environnement ;
- des paysages et de l'architecture.

► Le DOO peut comprendre un document d'aménagement artisanal et commercial (**facultatif**) (Art L. 141-16 du code de l'urbanisme). **Le DAAC détermine les conditions d'implantation des équipements commerciaux** en fonction de :

- **la consommation économe de l'espace** (notamment en entrée de ville par la compacité des formes bâties) ;
- l'utilisation prioritaire des **surfaces vacantes** ;
- l'optimisation des **surfaces dédiées au stationnement** ;
- **la desserte** de ces équipements par les transports collectifs et leur accessibilité aux cyclistes et piétons ;
- leur qualité architecturale, paysagère et environnementale.

Le DAAC localise les secteurs d'implantation périphérique ainsi que les centralités urbaines [...] dans lesquels se posent des enjeux spécifiques du point de vue des objectifs mentionnés au deuxième alinéa de l'article [L. 141-16](#).



Aménagement de la rue du commerce – Paris 15^e
© DRIEA – Gauthier - 2006

Dans le PLU :

Il est à noter que depuis les lois Grenelle, le PLU intercommunal est devenu la norme mise en avant dans le code de l'urbanisme (cf L.153-1 ; L.153-8).

► Les orientations générales en **matière d'équipement commercial**, de développement économique et de loisirs, sont définies dans le projet d'aménagement et de développement durables (**PADD**) du PLU (art. L.151-5 du code de l'urbanisme).

► **La mixité fonctionnelle**, facteur d'attractivité et de dynamisme territorial, peut être favorisée dans le cadre des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) du PLU. En effet, l'article L.151-7 du code de l'urbanisme précise que les OAP peuvent prévoir qu'un pourcentage des opérations d'aménagement, de construction ou de réhabilitation est **destiné à la réalisation de commerces**.

► Par ailleurs, **le règlement du PLU** peut identifier et délimiter dans le ou les documents graphiques, les quartiers, îlots et voies dans lesquels doit être préservée ou développée la **diversité commerciale**, notamment à travers **les commerces de détail et de proximité**, et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer cet objectif (art. R. 151-37 3° du code de l'urbanisme).

Le décret du 28 décembre 2015 refond le dispositif du **PLU relatif aux destinations**. Celui-ci établit une liste de destinations (5 destinations déclinées en 20 sous destinations, art. R. 151-28) 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.

L'arrêté du 10 novembre 2016 (pris en application de l'article R.151-29), apporte les précisions nécessaires à la définition des sous-destinations des constructions fixées à l'article R.151-28 précité. L'intérêt étant de permettre davantage de souplesse et de sécurité dans la mise en œuvre des projets de territoire. En effet, le droit de l'urbanisme permet actuellement au PLU d'édicter des règles différenciées, concernant par exemple la densité ou la hauteur des constructions, ou encore en matière de stationnement, en fonction des catégories et sous-catégories de construction.

► S'agissant du **PLU intercommunal**, outre les divers outils précédemment évoqués, l'article L.151-6 prévoit qu'en « l'absence de SCoT, les orientations d'aménagement et de programmation d'un plan local d'urbanisme élaboré par un établissement public de coopération intercommunale comprennent les dispositions relatives à l'équipement commercial et artisanal mentionnées aux articles L. 141-16 et L. 141-17. »

👉 Pour en savoir plus : [Commerces et documents d'urbanisme](#), Dominique Moreno, CCIP, janvier 2016

Le droit de préemption commerciale

Concept : 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 (C. Urb. Art L. 214-1 et R. 214-1 et suivants).

Quels acteurs ?

Depuis la loi ACTPE, **la commune a la faculté de déléguer ce droit** à un établissement public de coopération intercommunal (EPCI), à un établissement public y ayant vocation, à un concessionnaire d'une opération d'aménagement, à une société d'économie mixte, ou à un titulaire d'un contrat de revitalisation artisanale et commerciale.

Objectifs :

- permettre aux communes d'**acquérir de façon prioritaire**, dans un périmètre déterminé, des fonds commerciaux dont les propriétaires ont décidé la mise en vente ;
- délimiter **un périmètre de sauvegarde** du commerce et de l'artisanat de proximité ; établir 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 artisanal.



Retrouver un commerce de proximité attractif et diversifié
Commerces rue Daguerre, Paris14 © DRIEA – Gobry – 2004

Résultats attendus (source : www.etudes.ccip.fr) :

- maintenir une offre commerciale diversifiée répondant aux besoins des populations de consommateurs ;
- porter une attention particulière aux conditions d'attractivité du commerce de proximité ;
- garantir un développement harmonieux et durable du commerce



Pour en savoir plus : Evolution du droit de préemption des fonds de commerce, fonds artisanaux et baux commerciaux, incluant la réforme de 2014/2015 (CCI Paris Île-de-France, 2016).

Le pouvoir décisionnel des commissions départementales d'aménagement commerciale (CDAC)

Concept : lorsque le projet commercial est soumis à permis de construire, le permis tient lieu d'autorisation d'exploitation commerciale (AEC) dès lors que la demande a fait l'objet d'un avis favorable de la CDAC ou le cas échéant de la CNAC (commission nationale de l'aménagement commercial). Lorsque le projet ne nécessite pas de permis de construire, une AEC doit être délivrée par la CDAC ou la CNAC (art. L. 752-15 du code du commerce). Le seuil des demandes d'autorisations en CDAC est fixé à 1 000 m².

Les acteurs : La CDAC est composée de 11 membres dont 7 élus locaux et 4 personnes qualifiées. La loi ACTPE a octroyé plus de représentativité aux élus locaux (5 élus locaux dans la loi LME). La CNAC comprend 12 membres : 4 hauts fonctionnaires de l'État, 4 personnes qualifiées et 4 représentants d'élus locaux (art. L 751-5 et L. 751-6 du code du commerce).

Objectifs : La CDAC instruit les dossiers au regard de critères portant sur :

- **l'aménagement du territoire** (effet sur l'animation de la vie urbaine, impact du projet sur les flux de transports, localisation du projet et son intégration urbaine, consommation économe de l'espace...) ;
- **le développement durable** (qualité environnementale du projet, insertion du projet dans les réseaux de transports collectifs, insertion paysagère et architecturale du projet, nuisances) ;
- **la protection des consommateurs** (accessibilité, revitalisation du tissu commercial, variété de l'offre du projet, risques naturels miniers ou autres auxquels peut être exposé le site d'implantation du projet) ;
- Et à titre accessoire : **la contribution du projet en matière sociale**, à l'exclusion de tout critère économique tel que la densité.

Résultats attendus : **La CDAC émet un avis favorable ou défavorable** (lorsque le projet est soumis à permis) ou accorde ou refuse l'autorisation (lorsque le projet n'est pas soumis à permis).

Contrôler le développement des drives

Concept : La loi ALUR assujettit à autorisation d'exploitation commerciale (AEC) toute création et extension d'un « drive », défini comme « un point permanent de retrait par la clientèle d'achats au détail commandés par voie télématique, organisé pour l'accès en automobile » auquel sont attachées « les pistes de ravitaillement attenantes » (art. L. 752-1 7° et L. 752-3 c. com.). L'AEC sera délivrée par piste de ravitaillement et par m² d'emprise au sol des surfaces, bâties ou non, affectées au retrait des marchandises (art. L. 752-16 c. com.). Aucune AEC ne sera exigée pour les drives intégrés à un magasin de détail qui a ouvert au public à la date de la publication de la loi ALUR le 26 mars 2014 et qui n'emporte pas la création d'une surface de plancher de plus de 20 m².



Centre commercial Beaugrenelle – Paris 15° (75) – 50 000 m²
© DRIEA – Gobry – 2015



Centre commercial « Le Millénaire » – Aubervilliers (93) – 60 000 m²
© DRIEA – Gobry – 2015

Acteurs : Pour implanter un drive, le demandeur doit déposer un dossier permis de construire comportant un volet exploitation commerciale (si le projet est soumis à permis) à la Mairie. La CDAC (ou en recours la CNAC) émet un avis favorable ou défavorable à cette demande.

Objectifs : « La volonté de soumettre les « drives » à autorisation d'exploitation commerciale répond à un objectif de **régulation de ce nouveau concept commercial que constitue le « drive »**. Il s'agit de tenir compte tant de l'ampleur du phénomène que de la rapidité avec laquelle il gagne l'ensemble du territoire. Il s'agit également de permettre aux élus, à l'échelle d'un territoire pertinent, d'anticiper l'installation des « drives » pour qu'ils s'insèrent au mieux dans la dynamique territoriale, comme c'est le cas pour les projets commerciaux déjà soumis à autorisation » (*Projet de loi ALUR – Étude d'impact – 25 juin 2013 – p 360*)

Résultats attendus :

- **limiter les excès et dérives** du phénomène des « drive », constatés en particulier en termes d'aménagement du territoire et de développement durable ;
- permettre que ces projets soient appréhendés à une **échelle territoriale pertinente**, en prévoyant leur examen par les commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC), compte tenu de leur impact sur l'aménagement du territoire, les flux de circulation et le tissu commercial de leur zone d'implantation.
- **corriger**, autant que faire se peut, le **déséquilibre instauré** de fait au profit des « drive » (*Projet de loi ALUR – Étude d'impact – 25 juin 2013 – p 360*)

La réglementation du stationnement dans la loi ALUR

Concept : Dorénavant, la surface de stationnement d'un commerce ne devra pas excéder les 3/4 de la surface du bâti (contre 1,5 auparavant dans la loi SRU).

Objectifs :

- favoriser la compacité des bâtiments (favoriser la construction de parkings en silo ou en souterrains) ;
- diminuer les déplacements motorisés (en incitant une localisation plus proche des zones d'habitat et une plus grande accessibilité par les transports en commun).

Résultats attendus :

- consommation d'espace réduite ;
- imperméabilisation des sols moindre ;
- diminution des gaz à effet de serre.



Centre commercial « Belle Epine » à Thiais (94) – 140 900 m² – Env. 6 000 places de parking
© DRIEA - Gobry

➔ Pour en savoir plus : [Application de la loi ALUR en matière de stationnement des commerces \(MLHD\)](#)

Le dispositif anti-friche

Concept : La loi ALUR (C.com Art. L. 752-1) a introduit un dispositif anti-friches qui impose au propriétaire du site, bénéficiaire de l'autorisation **le démantèlement des implantations et la remise en état du terrain**, en fin d'exploitation et si aucune réouverture au public n'intervient dans un délai de 3 ans sur le même emplacement. Il s'applique aux magasins de commerce de détail, aux ensembles commerciaux et aux drives (sauf exceptions).

Objectifs : aider à **résorber les friches commerciales** et à inciter les propriétaires à réaliser des travaux de rénovation.

Résultats attendus :

- Cette disposition peut s'avérer compliquée à mettre en œuvre (ex : insolvabilité du propriétaire pour financer ces travaux) ;
- Par ailleurs, la loi ACTPE prévoit pour éviter la dégradation des locaux commerciaux visibles depuis la rue que le **règlement de publicité extérieure** peut définir des zones où tout occupant ou propriétaire, doit veiller à ce que leur aspect extérieur ne porte pas atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants.

■ **Céline Salignac**

Chargée d'études Aménagement-Commerce

Avec l'appui de Raphaël Moustin

Chargé d'études du service planification - DRIEA

Direction régionale et interdépartementale
de l'Équipement et de l'Aménagement
ÎLE-DE-FRANCE



PRÉFET
DE LA RÉGION
D'ÎLE-DE-FRANCE

21-23 rue Miollis
75732 Paris Cedex 15
Tél : 33 (01) 40 61 80 80
Fax : 33 (01) 40 61 85 85