

### 1. La notion d’urbanisme économique

---

L’urbanisme peut être mis au service du projet économique des personnes publiques, qu’il s’agisse de l’organisation spatiale des activités économiques ou des objectifs de développement qu’elles s’assignent.

Plusieurs catégories de règles d’urbanisme peuvent être distinguées à cette fin :

- « **l’urbanisme de planification** » qui a pour objet de fixer la destination des sols ; il s’exprime à travers des documents d’urbanisme qui servent de référence pour les actions opérationnelles en orientant l’aménagement des territoires et l’utilisation des sols ; les documents d’urbanisme ont des impacts économiques directs, notamment sur les entreprises ; l’élaboration ou la révision d’un document d’urbanisme permet de lier stratégie économique et planification ;
- « **l’urbanisme opérationnel** » qui correspond à la phase de concrétisation des prévisions des documents d’urbanisme ; il se manifeste sous la forme d’opérations ayant pour objet la fourniture de terrains viabilisés (opération d’aménagement), la construction de bâtiments ou le traitement du bâti existant (rénovation, restauration, réhabilitation) ; les procédures d’aménagement les plus utilisées sont la zone d’aménagement concerté (ZAC) et le lotissement, lesquelles poursuivent des finalités notamment économiques, en particulier lorsqu’elles permettent d’organiser le maintien, l’extension ou l’accueil d’activités économiques ;
- « **l’aménagement commercial** » qui contribue à l’attractivité et au dynamisme d’une ville, en régulant l’implantation des commerces ; la mise en œuvre d’une politique de développement commercial permet en outre de mettre en cohérence les enjeux économiques avec les orientations définies dans le cadre de l’aménagement du territoire et du développement durable.

### 2. L’urbanisme de planification

---

Le schéma de cohérence territorial (SCOT ci-après) et le plan local d’urbanisme (PLU ci-après) sont des documents de programmation qui planifient l’espace dans ses dimensions spatiales, temporelles, environnementales mais également économiques. Ils permettent d’identifier les espaces à vocation économique, d’optimiser le foncier consacré aux activités, d’accroître et de diversifier l’offre de foncier support du développement économique, de définir une stratégie d’aménagement commercial.

## 2.1. L'usage économique du schéma de cohérence territorial

### 2.1.1. L'objet du SCOT

En tant que document de planification, le SCOT fixe les grandes options relatives à l'avenir du territoire. Il doit, comme le PLU, respecter les principes généraux énoncés par les articles [L. 101-1](#) à [L. 101-3](#) du code de l'urbanisme (CU ci-après) et comporte un projet d'aménagement stratégique, un document d'orientation et d'objectifs ainsi que des annexes ([art. L. 141-2 du CU](#), tel que modifié par l'ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020 relative à la modernisation des SCOT).

En particulier, le SCOT (comme le PLU) permet d'assurer « *la diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements motorisés et de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile* » ( [art. L. 101-2 du CU](#)).

Le SCOT coordonne les différentes politiques publiques autour d'orientations communes et permet la mise en cohérence des documents de planification utilisés par les communes. Son usage économique s'appréhende à travers le volet économique et commercial du projet d'aménagement stratégique (PAS) et du document d'orientation et d'objectifs (DOO) qui doit contenir un document d'aménagement artisanal, commercial et logistique (DAACL) .

C'est à travers l'élaboration de ces différents éléments que les collectivités peuvent faire un usage économique, commercial et touristique du SCOT.

### 2.1.2. L'utilisation stratégique du SCOT

Une utilisation stratégique du SCOT comme outil économique suppose de :

- fixer les objectifs de politiques publiques de développement et d'aménagement du territoire à un horizon de vingt ans sur la base d'une synthèse du diagnostic territorial et des enjeux qui s'en dégagent dans le PAS ([art. L. 141-3 du CU](#)) ;
- définir les objectifs de développement économique et d'activités, en intégrant les enjeux d'économie circulaire et en visant une répartition équilibrée entre les territoire dans le DOO ([art. L. 141-4](#) et [L. 141-5](#) du CU), ainsi que réguler les implantations commerciales et protéger le petit commerce à travers le DAACL ([art. L. 141-6 du CU](#), tel que modifié par la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets) ; ce document fixe les conditions d'implantation des équipements commerciaux, qui du fait de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire, le commerce de centre-ville et le développement durable.

Pour permettre une utilisation stratégique du SCOT, les collectivités se font accompagner dans toutes les phases de son élaboration par différentes personnes associées ou consultées à même d'offrir une expertise, d'animer la concertation, de débattre sur les orientations du PAS, d'élaborer un diagnostic économique, de mettre en évidence des enjeux économiques sur le territoire ( [art. L. 132-7 du CU](#)). Il peut notamment s'agir de l'État, des régions, des départements, des établissements publics de

coopération intercommunale (EPCI) compétents, ainsi que de divers organismes comme les chambres de commerce et d'industrie (CCI) territoriales, les chambres de métiers, les chambres d'agriculture, les parcs naturels régionaux et des parcs nationaux... Ces organismes assurent la liaison avec les organisations professionnelles intéressées.

Par ailleurs, les études économiques nécessaires à la préparation des documents prévisionnels d'organisation commerciale et artisanale peuvent être réalisées à l'initiative des CCI et des chambres de métiers.

Pour l'élaboration des SCOT, sont, en outre, associés dans les mêmes conditions, les syndicats mixtes de transports créés en application de l'article [L. 1231-10](#) du code des transports, lorsque le schéma est élaboré par un établissement public qui n'exerce pas les compétences définies aux articles [L. 1231-10](#) et [L. 1231-11](#) du même code, les établissements publics chargés de l'élaboration, de la gestion et de l'approbation des schémas de cohérence territoriale limitrophes et les groupements de collectivités territoriales mentionnés aux I et II de l'article [L. 213-12](#) du code de l'environnement, c'est-à-dire les établissements publics territoriaux de bassin et les établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau ([art. L. 132-8 du CU](#)).

Enfin, d'autres consultations peuvent être effectuées à la demande de certains organismes, tels que les associations locales d'usagers agréées, les associations de protection de l'environnement agréées, et la commission départementale des espaces naturels, agricoles et forestiers ([art. L. 132-12 du CU](#)). L'établissement public de coopération intercommunale qui élabore le SCOT (v. article [L. 143-16 du CU](#)) peut également, sous réserve de leur accord ou à leur demande, désigner des représentants d'organismes publics ou privés qui, du fait de leur activité ou de leur taille, ont vocation à contribuer à l'élaboration ou à la mise en œuvre de ce schéma (art. [L. 132-12-1 du CU](#), créé par l'ordonnance n°2020-744 du 17 juin 2020 préc.).

## **2.2. L'usage économique du plan local d'urbanisme**

### **2.2.1. L'approche économique du PLU**

Le PLU est le principal document de planification à l'échelle communale ou intercommunale et constitue un document stratégique local permettant la conception d'un projet de territoire. Les plans d'occupation des sols qui n'ont pas été mis en forme de PLU au plus tard le 31 décembre 2015 sont devenus caducs à compter de cette date, sous réserve des dispositions des articles [L. 174-2 à L. 174-5 du CU](#) (cas par ex. d'une procédure de révision qui a été engagée et non encore achevée). La caducité du plan d'occupation des sols ne remet pas en vigueur le document d'urbanisme antérieur. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, le règlement national d'urbanisme mentionné aux articles [L. 111-1](#) et [L. 422-6](#) s'appliquent sur le territoire communal dont le plan d'occupation des sols est caduc ([art. L. 174-1 du CU](#)).

Le PLU respecte les principes énoncés aux articles [L. 101-1 à L. 101-3 du CU](#). Il comprend un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durables, des orientations d'aménagement et de programmation, un règlement et des annexes ([art. L. 151-2 du CU](#)). Lorsqu'il est élaboré par un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent, il peut comporter des plans de secteur qui couvrent chacun l'intégralité du territoire d'une ou plusieurs communes membres de l'EPCI et pour lesquels l'avis de la ou les communes concernées est requis avant l'approbation du PLU ([art. L. 151-3 du CU](#)).

Le PLU a pour objet de fixer les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols sur le territoire couvert. Ces règles d'utilisation des sols peuvent répondre à des objectifs de développement économique. Le PLU permet la traduction spatiale d'une stratégie économique, pour l'élaboration de laquelle l'intercommunalité devient l'échelle pertinente de coordination et de mise en œuvre. La loi n° [2014-366](#) du 24 mars 2014 précitée organise le transfert du PLU communal vers un PLU intercommunal (PLUi) : les communautés de communes et les communautés d'agglomération deviennent compétentes de droit en matière de PLU dans un délai de trois ans à compter de la publication de cette loi. Depuis le 27 mars 2017, ces EPCI sont compétents pour élaborer le PLUi, sauf si une minorité de blocage d'au moins 25 % des communes représentant 20 % de la population a été mise en œuvre trois mois auparavant. Les métropoles exercent de plein droit, en lieu et place des communes membres, notamment la compétence relative au plan local d'urbanisme (art. [L. 5217-2](#) du code général des collectivités territoriales depuis sa modification par l'article 43 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014).

Les communes doivent placer le développement économique et l'emploi au cœur des débats du PLU/PLUi. Pour cela, elles doivent sensibiliser les entreprises aux enjeux économiques liés à l'élaboration du document d'urbanisme. En effet, le PLU concerne tous les acteurs de la vie économique : la contribution des entreprises est essentielle pour prendre en compte la diversité de l'économie et accompagner ses besoins de mutation. Différents acteurs peuvent être associés à la concertation sur le PLU : les chefs d'entreprises, clubs, réseaux, associations d'entreprises peuvent ainsi faire connaître leurs attentes et leurs besoins.

### **2.2.2. Sa mise en œuvre dans le dossier du PLU**

Les communes peuvent mener une réflexion spécifique sur l'économie et le commerce car les éléments qui forment le dossier du PLU contiennent des volets économiques et commerciaux permettant aux collectivités de définir une vision du développement économique pour le territoire. Parmi ces éléments, le rapport de présentation du PLU comprend le diagnostic établi au regard des prévisions économiques et des besoins en matière de développement économique, de surface et de développement agricole, de développement forestier, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de commerce, de transports, d'équipements et de services ( [art. L. 151-4 du CU](#)). Le PADD arrête quant à lui les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs ([art. . 151-5 du CU](#)).

Les documents d'urbanisme communaux peuvent être utilisés pour donner du foncier ayant vocation à recevoir des activités économiques. Les zones d'activités économiques sont des outils au service de la stratégie de développement économique. Ce sont les zones urbanisées et les zones à urbaniser qui ont vocation à accueillir de telles activités.

L'enjeu économique des documents d'urbanisme se trouve dans la capacité à anticiper les besoins des entreprises pour être en mesure de leur proposer une offre foncière adaptée en termes de disponibilité (offre foncière immédiate, à moyen et long termes), de localisation (territoire urbain, périurbain et rural), de caractéristiques et d'équipement du terrain (taille des parcelles, proximité de réseaux de communication, y compris immatérielle, fluides...), de prix et de modalités juridiques d'occupation (location, acquisition...).

## 3. L'urbanisme opérationnel

---

### 3.1. L'usage économique de l'urbanisme opérationnel

Dans le cadre de l'urbanisme opérationnel, la personne publique intervient sur un périmètre pour réaliser ou faire réaliser une opération d'aménagement. Les finalités de l'opération d'aménagement sont énoncées à l'article [L. 300-1](#) du CU. L'aménagement peut consister à mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, organiser la mutation, le maintien, l'extension ou l'accueil d'activités économiques, favoriser le développement du tourisme et des loisirs...

Toutefois, la réalisation d'une opération d'aménagement nécessite la constitution des réserves foncières en amont de la réalisation du projet. La définition de la politique foncière est la traduction opérationnelle du projet de territoire et des orientations économiques du territoire. Le besoin de foncier économique s'appréhende au moyen d'une confrontation entre la demande, c'est-à-dire les besoins futurs en foncier économique, et l'offre, constituée par les produits fonciers disponibles à court, moyen et long termes.

L'urbanisme opérationnel est intégré dans l'urbanisme de planification puisque les opérations foncières et les opérations d'aménagement doivent être compatibles avec le DOO des SCOT.

### 3.2. Les modes d'acquisition foncière

#### 3.2.1. La constitution de réserves foncières

La constitution d'une réserve foncière correspond à l'acquisition progressive de terrains ou de bâtiments, dans l'intérêt général, au moyen ou non de prérogatives de puissance publique (procédure d'expropriation), afin d'anticiper des actions ou opérations d'aménagement telles que définies à l'article [L. 300-1](#) du CU.

Les réserves foncières doivent permettre de réaliser :

- *des opérations d'aménagement*, telles que les zones d'aménagement concerté (ZAC), les opérations de restauration immobilière, les lotissements, les permis de construire groupés, les remembrements et groupements de parcelles par des associations foncières urbaines ;
- *des actions d'aménagement*, comme par exemple une action de développement social des quartiers, une action d'accompagnement de la politique du logement comme les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) ou les opérations de résorption de l'habitat insalubre.

Les réserves foncières ont également pour objet de geler les terrains « *en vue de permettre la réalisation d'une action ou d'une opération d'aménagement* » (art. [L. 221-1 du CU](#)) éloignée dans le temps. L'achat de terrains dont l'affectation n'est pas définitive au moment de l'acquisition permet d'anticiper la maîtrise foncière en amont de l'opération sans risquer de devoir payer le prix de la spéculation foncière ou se heurter à la rétention des sols.

#### 3.2.2. Les établissements publics fonciers

Les établissements publics fonciers de l'État ([art. L. 321-1 du CU](#)) et des collectivités territoriales ou des établissements publics de coopération intercommunale (« établissements publics fonciers locaux » de [l'art. L. 324-1](#) du CU) sont des instruments d'action de la politique foncière. Ils peuvent à ce titre contribuer « *au développement des activités économiques* » (articles précités).

Les établissements publics fonciers de l'Etat sont compétents pour réaliser toutes acquisitions foncières et immobilières dans le cadre de projets conduits par les personnes publiques et pour réaliser ou faire réaliser toutes les actions de nature à faciliter l'utilisation et l'aménagement ultérieur, au sens de l'article [L. 300-1](#) du CU, des biens fonciers ou immobiliers acquis. Ils sont compétents pour constituer des réserves foncières ([art. L. 321-1 précité](#)).

Les établissements publics fonciers locaux sont compétents pour réaliser, pour leur compte, pour le compte de leurs membres ou de toute personne publique, toute acquisition foncière ou immobilière en vue de la constitution de réserves foncières en application des articles [L. 221-1](#) et [L. 221-2](#) ou de la réalisation d'actions ou d'opérations d'aménagement au sens de l'article [L. 300-1](#) ([art. L.324-1](#) du CU).

### **3.2.3. Les procédures d'acquisition**

Les collectivités disposent de diverses procédures pour acquérir du foncier :

- la voie amiable ;
- l'expropriation pour cause d'utilité publique (dont l'expropriation à des fins de constitution de réserve foncière définie à l'article [L. 221-1](#) du CU) ;
- le droit de préemption, lui-même décomposé notamment en :

*droit de préemption urbain* ([art. L. 221-1](#) et [R. 211-1](#) et suivants du CU) permettant à son titulaire, dans une zone préalablement définie, de se substituer à l'acquéreur éventuel d'un bien immobilier mis en vente, en vue de la réalisation d'une opération d'aménagement ;

*droit de préemption dans les zones d'aménagement différé*, qui peut être exercé pendant une période de six ans renouvelable à compter de la publication de l'acte qui a créé la zone (définie à l'[art. L. 212-1](#) du CU), et qui est ouvert soit à une collectivité publique ou à un établissement public y ayant vocation, soit au concessionnaire d'une opération d'aménagement ([art. L. 212-2](#) et [R. 212-1](#) et suivants du CU) ;

*droit de préemption des fonds de commerce, fonds artisanaux, et baux commerciaux*, permettant aux communes d'intervenir directement en faveur du développement et du maintien de certaines activités commerciales et artisanales dans un périmètre, préalablement défini, de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité ([art. L. 214-1](#) et suivants et [R. 214-1](#) et suivants du CU).

### **3.3. Les opérations d'aménagement**

La jurisprudence a précisé la définition de l'opération d'aménagement, laquelle suppose une volonté et un effort d'organisation et d'agencement d'une partie du territoire, ce qui la différencie de l'opération de construction seule (CE sect., 28 juillet 1993, *Commune de Chamonix-Mont-Blanc*, n° [124099](#) ; CE, 30 juillet 1997, *Ville d'Angers c. Dubois*, n° [160949](#)).

Les procédures d'aménagement sont :

- la ZAC ([art. L. 311-1](#) et s. et [R. 311-1](#) et s. du CU) : elle permet à une personne publique y ayant vocation, de réaliser ou de faire réaliser l'aménagement et l'équipement de terrains, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés ;
- les *politiques de rénovation urbaine*, plus particulièrement les plans de sauvegarde et de mise en valeur ([art. L. 313-1](#) du CU, tel que modifié par la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine) et la restauration immobilière ([art. L. 313-4](#) du CU).

L'État, les collectivités locales et leurs établissements publics sont à l'initiative des opérations d'aménagement. Ces personnes publiques peuvent réaliser l'opération elles-mêmes en régie directe ou en régie dotée de l'autonomie financière. Elles peuvent aussi en confier la réalisation à toutes personnes y ayant vocation et agissant pour le compte de la personne publique. Il s'agit des associations foncières urbaines (art. [L. 322-2](#) du CU), des sociétés d'économie mixte locales (art. [L. 1521-1](#) du code général des collectivités territoriales, ci-après CGCT), des sociétés publiques locales d'aménagement et des sociétés publiques locales d'aménagement d'intérêt national (art. [L. 327-1](#) du CU) ainsi que des établissements publics d'aménagement créés par décret en Conseil d'État (art. [L. 321-14](#) du CU).

Différents modes de gestion de l'aménagement sont ainsi envisageables :

- **la régie directe** est un mode d'exploitation peu fréquent pour les opérations réalisées sous forme de ZAC compte tenu de la complexité des opérations ;
- **le mandat** est le contrat par lequel la collectivité mandante délègue un certain nombre de missions concourant à la réalisation de l'opération d'aménagement à un tiers, le mandataire, qui agit pour le nom et le compte de la collectivité ; ce mode de gestion est également peu utilisé pour le même motif tenant à la complexité des projets nécessitant des compétences variées dont les collectivités ne disposent pas toujours elles-mêmes ;
- **la concession d'aménagement** est le contrat par lequel la personne publique à l'initiative d'une opération d'aménagement (État, collectivités territoriales et leurs groupements) confie l'étude et la réalisation à un aménageur public et privé ; ce dispositif est fréquemment utilisé, dès lors qu'il a le double avantage de limiter le besoin de financement public et de transférer la responsabilité et une grande partie du risque financier à un aménageur (v. fiche « *Contrats dédiés aux opérations de construction* »).

## 4. L'aménagement commercial

---

### 4.1. L'usage économique de l'aménagement commercial

Le commerce est une composante essentielle de l'aménagement cohérent du territoire. Il doit être appréhendé en fonction des enjeux économiques mais également urbains et sociaux. L'activité commerciale contribue à l'attractivité et au dynamisme d'une ville, à la création d'emplois et de richesses, et a des conséquences sur les flux de transport, les paysages. La personne publique peut orienter le développement commercial en cohérence avec les orientations définies dans le cadre de l'aménagement des territoires. L'objectif est d'éviter les déséquilibres urbains entre le centre-ville et la périphérie, entre le petit commerce et le grand commerce.

Pour équilibrer l'implantation des surfaces commerciales dans l'objectif de protéger le petit commerce tout en permettant aux consommateurs de satisfaire leurs besoins, le législateur a institué un régime d'autorisation spécifique pour les projets de création ou d'extension de commerce de détail dès lors que la surface de vente dépasse un certain seuil.

Par ailleurs, la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises contient plusieurs mesures afin de maintenir les petits commerces de proximité en centre-ville. Une commune faisant partie d'un EPCI peut déléguer tout ou partie du droit de préemption à cet établissement, s'il en est d'accord ; la commune ou l'EPCI délégataire lui-même peut déléguer ce droit à

un établissement public y ayant vocation, à une société d'économie mixte, au concessionnaire d'une opération d'aménagement ou au titulaire d'un contrat de revitalisation artisanale et commerciale (art. [L. 214-1-1](#) du CU). La loi étend à trois ans le délai dont dispose la commune pour identifier un repreneur du fonds de commerce en cas de mise en location-gérance (art. [L. 214-2](#) du CU). Elle a prévu également l'expérimentation de contrats de revitalisation artisanale et commerciale pour cinq ans. Ils ont pour objectif de favoriser la diversité, le développement et la modernisation des activités dans des périmètres caractérisés soit par une disparition progressive des activités commerciales, soit par un développement de la mono-activité au détriment des commerces et des services de proximité, soit par une dégradation de l'offre commerciale, ou de contribuer à la sauvegarde et à la protection du commerce de proximité (art. 19 de la loi préc.).

Pour soutenir le commerce de proximité, les élus locaux peuvent s'appuyer sur le Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (Fisac). Sa mission consiste à financer des opérations destinées à favoriser la création, le maintien, la modernisation ou la transmission des entreprises de proximité destinées à la population locale ([art. L. 750-1-1](#) du code de commerce).

## **4.2. Le cadre juridique de l'aménagement commercial**

### ***4.2.1. Projets soumis à autorisation d'exploitation***

L'autorisation d'exploitation commerciale est délivrée par m<sup>2</sup> de surface de vente. Les projets commerciaux soumis au régime de l'autorisation d'exploitation commerciale sont précisés par l'article [L. 752-1](#) du code de commerce. Sont principalement concernés les projets ayant pour objet la création ou l'extension de magasin de commerce de détail de plus de 1000 m<sup>2</sup> de surface de vente, les changements de secteurs d'activité d'un magasin de plus de 2000 m<sup>2</sup> de surface de vente (1000 m<sup>2</sup> pour un commerce à prédominance alimentaire), les créations ou les extensions d'ensembles commerciaux d'une surface de vente supérieure à 1000 m<sup>2</sup>, ainsi que la réouverture d'un commerce ou d'un ensemble commercial, d'une surface de vente supérieure à 1000 m<sup>2</sup>, et ayant perdu sa « commercialité » (c'est-à-dire qui a fermé ses portes pendant une période supérieure à 3 ans).

### ***4.2.2. Projets nécessitant un permis de construire***

L'autorisation d'exploitation commerciale doit être obtenue en même temps que le permis de construire (autorisation unique), ou avant la réalisation du projet si celui-ci n'implique pas l'obtention d'un permis de construire. La procédure diffère selon que le projet nécessite ou non un permis de construire.

Si le projet nécessite un permis de construire, depuis le 15 février 2015, une procédure de « guichet unique », introduite par le décret n° [2015-165](#) du 12 février 2015 relatif à l'aménagement commercial, permet au porteur de projet de déposer un seul dossier, portant à la fois sur la demande de permis de construire et sur la demande d'autorisation d'exploitation commerciale. La demande est déposée auprès de l'autorité compétente en matière de permis de construire, généralement la mairie de la commune d'implantation. Cette autorité saisit pour avis la commission départementale d'aménagement commercial (CDAC) compétente pour se prononcer sur l'autorisation d'exploitation commerciale (art. [R\\* 423-13-2](#) du CU). Les pièces constitutives du dossier de demande sont listées à l'article [R. 752-6](#) du code de commerce et au code de l'urbanisme qui, outre les pièces exigibles pour tout projet de construction soumis à permis de construire, requiert les pièces énumérées à l'article précédent (art. [R\\* 431-33-1](#) du CU). Le dossier comporte l'analyse d'impact définie au III de l'article [L.752-6](#), qui évalue les effets du projet sur l'animation et le développement économique du centre-ville de la

commune d'implantation, des communes limitrophes et de l'EPCI à fiscalité propre dont la commune d'implantation est membre. Pour les projets ne nécessitant pas de permis de construire, l'article [R. 752-7](#) énumère les pièces demandées.

Si la CDAC émet un avis défavorable au projet, le maire ne peut délivrer le permis de construire demandé. Si la commission départementale émet un avis favorable, le maire peut délivrer un permis de construire qui vaudra, outre l'autorisation de construire, autorisation d'exploitation commerciale.

Si le projet ne nécessite pas de permis de construire, le porteur de projet doit saisir directement la CDAC compétente de sa demande d'autorisation d'exploitation commerciale. La commission rend alors une décision : autorisation ou refus du projet.

#### **4.2.3. Décision de la commission**

Dans les deux cas, la CDAC dispose d'un délai de deux mois, à compter de sa saisine, pour se prononcer sur le projet. Si elle ne se prononce pas explicitement, sa décision est réputée favorable (art. [L. 752-14](#) du code de commerce). L'avis ou la décision est notifié dans les dix jours au pétitionnaire et au maire de la commune d'implantation. Si la décision ou l'avis est favorable, un extrait est publié dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le département. Cette décision est susceptible de recours. Celui-ci doit être exercé, préalablement à tout recours contentieux, devant la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC), dans un délai d'un mois suivant la notification ou la publication de l'avis ou de la décision (art. [L. 752-17](#) du code du commerce). Il s'agit d'un recours administratif préalable obligatoire, sous peine d'irrecevabilité du recours contentieux pouvant être ultérieurement introduit (CE sect., 28 juin 2013, *SAS Coutis*, n° [355812](#)).

### **4.3. Les critères de l'autorisation d'implantation commerciale**

La Commission européenne avait adressé aux autorités françaises, en décembre 2006, un avis motivé en raison de certaines dispositions de la législation relative à l'équipement commercial (art. 28 et suivants de la loi n° [73-1193](#) du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat, modifiée par la loi n° [96-603](#) du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat) considérées comme incompatibles avec l'article 49 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE ci-après) sur la liberté d'établissement. L'avis visait le caractère disproportionné de la procédure française quant à la nature des critères servant de fondement aux décisions des anciennes commissions d'équipement.

Il ressort en effet du droit de l'Union, et notamment de l'article 14 paragraphe 5 de la directive [2006/123/CE](#) du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, que les États membres doivent abolir les exigences qui pourraient exister dans leur législation qui prévoient l'application au cas par cas de tests économiques. En particulier, les États membres doivent veiller à ne pas subordonner l'octroi de certaines autorisations à la preuve de l'existence d'un besoin économique ou d'une demande de marché, à une évaluation des effets économiques potentiels ou actuels de l'activité. En outre, il est de jurisprudence constante que des motifs de nature économique ne peuvent pas constituer une justification à une restriction à la liberté d'établissement.

Depuis lors, la France a adopté la loi n° [2008-776](#) du 4 août 2008 de modernisation de l'économie qui a supprimé les critères permettant une appréciation économique des projets commerciaux. Les projets sont désormais appréciés au regard des critères que sont l'aménagement du territoire, le développement durable et la protection du consommateur (art. [L. 752-6](#) du code de commerce,

notamment modifié par la loi du 18 juin 2014 préc., qui détaille de manière plus précise les composantes de ces critères).

La jurisprudence a précisé le cadre d'examen des demandes d'autorisation d'aménagement commercial après l'intervention de la loi du 4 août 2008. Le Conseil d'État a ainsi jugé qu'« *il appartient aux commissions d'aménagement commercial, lorsqu'elles statuent sur les dossiers de demande d'autorisation, d'apprécier la conformité du projet à ces objectifs, au vu des critères d'évaluation mentionnés à l'article L. 752-6 du code de commerce et précisés à l'article R. 752-7 du même code* » (CE, 30 mai 2011, S. A. S. Vinli, n° [336134](#) ; v. également CE, 4 octobre 2010, *Syndicat commercial et artisanal de l'agglomération sénonaise et autres et Société Sens distribution*, n°s [333413](#) et [333492](#), précisant que depuis l'entrée en vigueur de la loi du 4 août 2008, la densité d'équipement commercial de la zone de chalandise concernée ne figure plus au nombre de ces critères).

#### **4.4. L'intégration du commerce dans les documents de planification urbaine**

##### ***4.4.1. Le lien entre le commerce et les documents de planification***

Les documents de planification intègrent les enjeux et les préoccupations liés au commerce, notamment à travers les objectifs poursuivis par le SCOT et le PLU figurant aux [articles L. 101-1 à L. 101-3 du CU](#) [cf. *supra*]. Les documents de planification doivent notamment assurer « *la diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction (...) d'activités économiques (...) ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial (...)* ».

L'autorisation d'exploitation commerciale doit être compatible avec les documents de planification, notamment avec le DOO des SCOT ([art. L. 142-1 du CU](#)) ou, le cas échéant en l'absence de SCOT, avec les orientations d'aménagement et de programmation des PLUi comportant les dispositions relatives à l'équipement commercial, artisanal et logistique mentionnées aux 1° et 2° de l'article [L. 141-5 du CU](#) ([art. L. 151-6](#)).

##### ***4.4.2. L'inscription du commerce dans le SCOT***

En matière de commerce, le caractère stratégique du SCOT est affirmé puisqu'il est le seul document à pouvoir placer en son sein le commerce dans une définition transversale des politiques publiques.

Les articles [L. 141-4](#), [L. 141-5](#) et [L. 141-6](#) du CU précisent que l'activité économique et artisanale est intégré dans le SCOT, en particulier à travers le DOO, lequel a principalement pour objet de définir la politique d'urbanisme et de l'aménagement et de déterminer les objectifs et principes qui s'imposent aux PLU et que devront respecter les permis de construire.

Désormais, le DOO comprend obligatoirement un DAACL déterminant les conditions d'implantation des équipements commerciaux qui, en raison de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire, le commerce de centre-ville et le développement durable. Il détermine, en privilégiant la consommation économe de l'espace, les conditions d'implantation des constructions commerciales et des constructions logistiques commerciales en fonction de leur surface, de leur impact sur l'artificialisation des sols et de leur impact sur les équilibres territoriaux, notamment au regard du développement du commerce de proximité, de la fréquence d'achat ou des flux générés par les personnes ou les marchandises. Il peut également définir les conditions permettant le développement ou le maintien du commerce de proximité dans les centralités urbaines et au plus près

de l'habitat et de l'emploi, en limitant son développement dans les zones périphériques (art. L. 141-6 du CU, tel que modifié par la loi n°2021-1104 du 22 août 2021 préc.).

#### ***4.4.3. L'inscription du commerce dans le PLU***

Le rapprochement entre l'aménagement commercial et l'urbanisme général est conforté par l'inscription du commerce dans le PLU. Parmi les différents éléments qui composent le PLU, le rapport de présentation doit s'appuyer sur un diagnostic au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins en matière de développement économique, de commerce, d'équipements et de services ([art. L. 151-4 du CU](#)).

Le PADD doit en outre définir les orientations générales en matière d'équipement commercial ainsi que de développement économique et de loisirs ([art. L. 151-5 du CU](#)).

Le règlement délimite en particulier les zones urbaines ou à urbaniser. Il peut préciser l'affectation des sols selon les usages principaux qui peuvent en être faits ou la nature des activités qui peuvent y être exercées et également prévoir l'interdiction de construire. Il peut définir, en fonction des situations locales, les règles concernant la destination et la nature des constructions autorisées ([art. L. 151-9 du CU](#)).

Son contenu a été redéfini par le décret n°2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre Ier du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du PLU. Désormais, il contient exclusivement les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols destinées à la mise en œuvre du PADD ([art. R. 151-9 du CU](#)). Le règlement peut soumettre à conditions particulières les types d'activités qu'il définit et les constructions ayant certaines destinations ou sous-destinations ([art. R. 151-33 du CU](#)). En ce qui concerne la liste des destinations et des « sous-destinations » des constructions que les règles édictées par les PLU peuvent prendre en compte, elle est désormais fixée par les articles [R. 151-27 à R. 151-29 du CU](#). Les neuf destinations qui figuraient à l'article R. 123-9 du même code sont remplacées par cinq destinations (« exploitation agricole et forestière », « habitation », « commerce et activités de service », « équipements d'intérêt collectif et services publics », « autres activités des secteurs secondaire ou tertiaire »), elles-mêmes subdivisées en sous-destinations, dont par exemple, pour la destination « commerce et activités de service » : artisanat et commerce de détail, restauration, commerce de gros, activités de services où s'effectue l'accueil d'une clientèle, hébergement hôtelier et touristique, cinéma. Enfin, en vue d'assurer la mise en œuvre des objectifs de mixité fonctionnelle et sociale, le règlement peut notamment identifier et délimiter 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 règles spécifiques permettant d'atteindre cet objectif ([art. L. 151-16 du CU](#) et [art. R. 151-37 du CU](#)).