Mémo technique SCoT : Le commerce dans les documents d'urbanisme



Sommaire

1. Contexte et objectifs 3
1.1. Les grandes orientations du SCoT sur le commerce 3
1.2. Le DAACL, un outil supplémentaire en faveur du commerce 3
1.3. État des lieux et dynamiques du commerce dans la Métropole du Grand Paris 4
1.4. Chronologie de la régulation commerciale et son intégration dans les SCoT 4

2. Les leviers des plu en faveur du commerce 5
2.1. La régulation du commerce au sein des différentes composantes du PLU 5
Projet d'aménagement et de développement durable (PADD) 5
Le rapport de présentation 5
Règlement 6
Orientations d'aménagement et de programmation (OAP) 6
2.2. Intégrer le commerce dans le règlement 6
En préambule : bien définir « le commerce » dans les PLU 6
Les linéaires et/ou secteurs de préservation de la diversité commerciale 8
La mixité fonctionnelle 11
Externalités positives du PLU bioclimatique de Paris 12
Les modulations de constructibilité via des règles morphologiques 12
La taille des établissements 12
Autres leviers réglementaires à effet indirect sur le commerce 13
2.3. Le commerce dans les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) thématiques 13
Rôle et nature des OAP thématiques « commerce » 13
Contenu des principales OAP « commerce » 13
Effets juridiques et points de vigilance 16
2.4. Le commerce dans les OAP de secteur pour traiter les secteurs à enjeux spécifiques 16

3. Des PLUi à articuler avec d'autres dispositifs de politiques publiques 19

4. Conseils pratiques pour les auteurs de PLUi de la Métropole du Grand Paris 21

1. Contexte et objectifs

La Métropole du Grand Paris dispose d'une armature commerciale remarquable, héritage d'une longue histoire et moteur de son attractivité exceptionnelle. Mais elle est confrontée aujourd'hui à des mutations profondes liées aux nouvelles habitudes de consommation et aux impératifs de durabilité, ce qui a rendu nécessaire son traitement spécifique dans le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT). Ce Mémo vise à accompagner les acteurs de la planification urbaine du territoire métropolitain à la mise en œuvre des orientations du SCoT en la matière visant notamment à préserver la vitalité des centres-villes et garantir une offre de proximité équilibrée pour tous les habitants. Le présent document propose d'examiner l'ensemble des dispositifs réglementaires mobilisables dans les PLU et les PLUi de la Métropole du Grand Paris. Il vise à montrer comment ces outils, lorsqu'ils sont articulés à l'échelle métropolitaine, peuvent accompagner la mutation du commerce et concilier attractivité, équité territoriale et durabilité urbaine.

1.1. Les grandes orientations du SCoT sur le commerce

Le SCoT de la Métropole du Grand Paris entend faire du commerce un véritable levier d'aménagement équilibré, durable et solidaire du territoire. Dans un contexte de profondes transformations, il s'agit avant tout de préserver la vitalité de l'armature commerciale métropolitaine tout en l'adaptant aux nouveaux usages et besoins des habitants.

L'un des grands objectifs du SCoT est de consolider une métropole polycentrique, où chaque pôle contribue à l'équilibre global et à la cohésion des territoires. Dans cette vision, le commerce joue un rôle central : il anime les centralités, soutient la vie locale et renforce l'attractivité des quartiers. C'est pourquoi le SCoT met l'accent sur la revitalisation des centres-villes et des centralités locales. La prescription P34 du DOO traduit cette ambition en promouvant le développement des commerces de proximité, la vitalisation des rez-de-chaussée et la requalification des espaces publics. Autour des gares du Grand Paris Express, il encourage la création de nouveaux lieux de vie, vivants et accessibles, où commerces, services et espaces publics se complètent harmonieusement. La prescription P37 vise ainsi à requalifier « les abords des gares existantes (RER, pôles de transports collectifs, etc.) pour y installer des services et des équipements ; en faire des centralités relais dans les parcours quotidiens des métropolitains, et en anticipant la gestion des flux et les besoins de livraison, de stationnement et d'équipements (ex : espaces logistiques urbains). »

Dans le même esprit, le document veille à encadrer l'implantation des équipements commerciaux pour éviter la dispersion et la création de friches commerciales et la concurrence déloyale avec les commerces de proximité. Le SCoT privilégie la restructuration des sites existants et leur bonne desserte en transports collectifs plutôt que la création de nouvelles zones périphériques. Cette approche vise à mieux articuler commerce, mobilité et cadre de vie.

Enfin, en s'appuyant sur la philosophie de la « Métropole du quart d'heure », le SCoT réaffirme son engagement pour une offre de proximité accessible à tous. La prescription P 40 vise ainsi au « renforcement du commerce de proximité, notamment par la protection de sa diversité, et de l'artisanat en centre urbain ; son installation en pied d'immeuble ; l'intégration de services et d'aires de livraison mutualisés ». Et s'agissant des quartiers en difficultés, le « renforcement de la mixité des usages et une transformation du cadre de vie en favorisant l'accueil d'activités, de commerces, de services de proximité et d'équipements adaptés aux populations sera recherché (Prescription P65) ».

1.2. Le DAACL, un outil supplémentaire en faveur du commerce

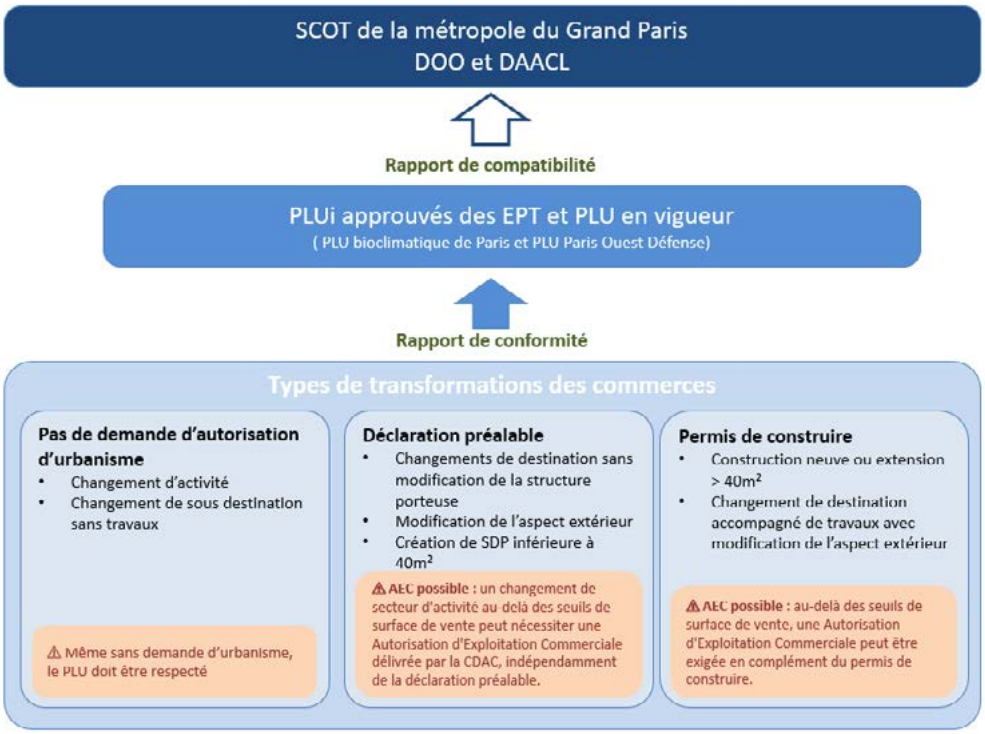
Le DAACL du SCoT de la Métropole du Grand Paris est en cours d'élaboration actuellement.

Le DAACL, ou Document d'aménagement artisanal, commercial et logistique, est un outil intégré au Schéma de cohérence territoriale (SCoT) qui oriente l'aménagement du territoire en matière de commerce, artisanat et logistique commerciale. Il détermine les conditions d'implantation des équipements commerciaux à fort impact, en tenant compte de leur surface, de l'artificialisation des sols et des équilibres territoriaux. Ses prescriptions s'imposent aux plans locaux d'urbanisme (PLU/PLUi) et à divers projets opérationnels comme les ZAC ou les autorisations d'exploitation commerciale (AEC).

Le DAACL repose principalement sur l'article L. 141-6 du Code de l'urbanisme, qui encadre sa rédaction dans la procédure du SCoT. Il localise les secteurs périphériques et centralités urbaines, en précisant les types d'activités et surfaces maximales autorisées. Ce document favorise le commerce de proximité en centralités et limite les flux logistiques périphériques vers les villes.

Ses principaux objectifs visent à développer un écosystème économique équilibré, adapté aux besoins des bassins de vie, préserver les équilibres commerciaux entre centres-villes et périphéries, en renforçant l'attractivité des pôles, intégrer des critères environnementaux comme la consommation foncière et l'impact énergétique des implantations.
Le DAACL se distingue des autres documents d'urbanisme par son intégration obligatoire au SCoT, où il forme une pièce opposable dédiée à la régulation des implantations commerciales et logistiques à grande échelle. Contrairement au PLU ou PLUi, qui appliquent ces orientations à l'échelle communale ou intercommunale, le DAACL fixe des conditions supérieures comme les surfaces maximales et localisations prioritaires, imposant sa compatibilité aux plans locaux d'urbanisme.

La hiérarchie des normes

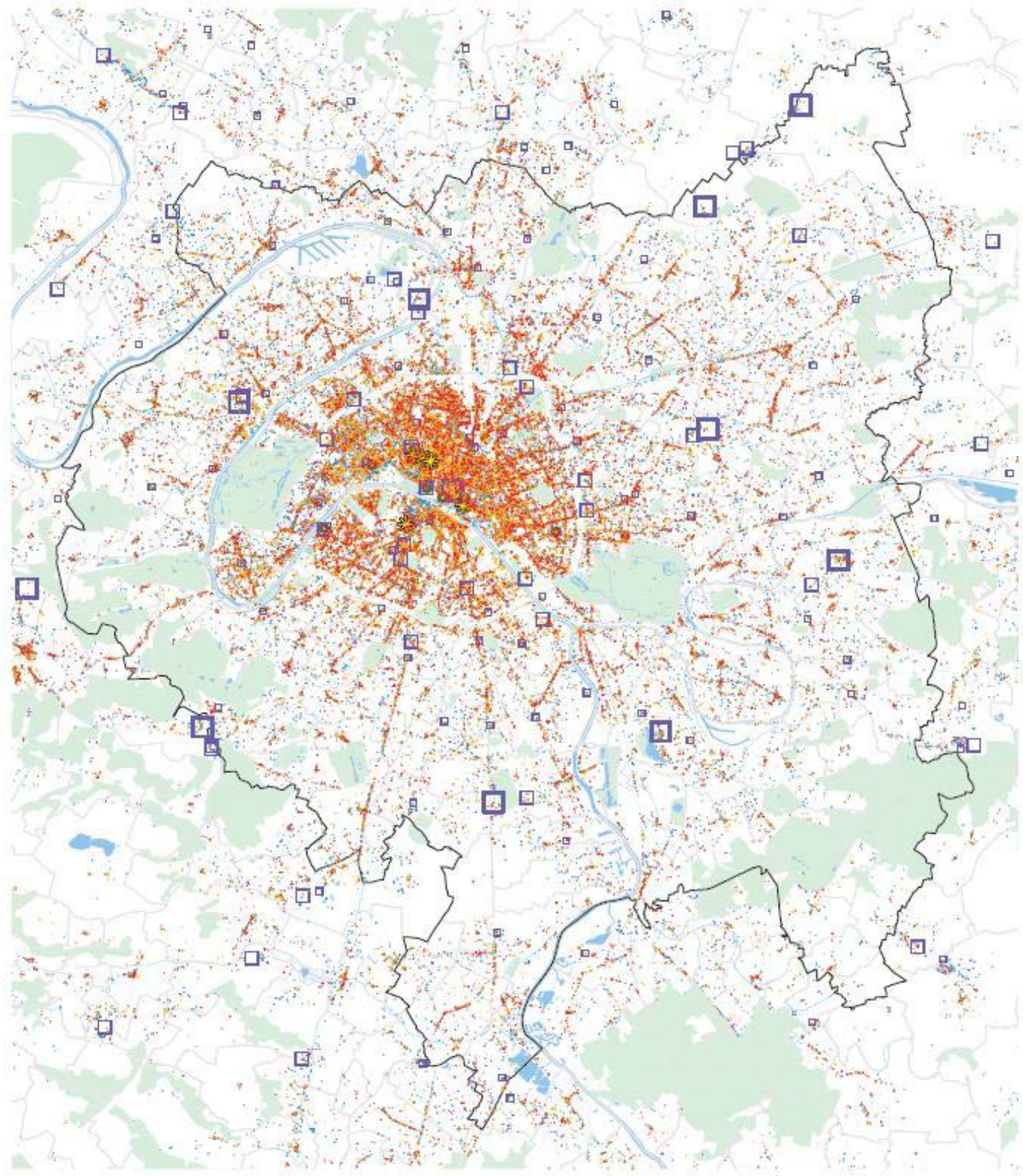


1.3. Etat des lieux et dynamiques du commerce dans la Métropole du Grand Paris

Le commerce constitue un levier central de l'attractivité économique et du fonctionnement urbain de la Métropole du Grand Paris. Par la diversité de ses formes (commerces de proximité, pôles de destination, centres et galeries commerciales) il structure les centralités métropolitaines et contribue à la vitalité des quartiers, comme à l'image internationale du territoire. Cet ensemble dense et pluriel forme une armature commerciale d'environ 107 000 locaux, mais aux équilibres contrastés : Paris concentre une offre très dense et diversifiée tandis que la petite couronne accueille de grands ensembles commerciaux, souvent en périphérie. Ces disparités territoriales reflètent une spécialisation fonctionnelle inégale entre commerces de proximité, grandes surfaces et activités de services.

Ce système commercial, historiquement dynamique, fait désormais face à une hausse significative des taux de vacance commerciale, qui touche aussi bien certains centres-villes que des galeries marchandes et zones périphériques. Cette évolution traduit un décalage croissant entre l'extension des surfaces commerciales et le niveau de consommation réellement réalisé en magasins physiques. Elle intervient dans un contexte où la montée en puissance du e-commerce reconfigure les logiques d'implantation, en transférant une part croissante des dépenses vers des canaux dématérialisés et en faisant émerger de nouveaux besoins en espaces logistiques et points de retrait. Parallèlement, la tertiairisation des centralités urbaines redéfinit le rôle du commerce physique : les centralités se recomposent autour des services, de la restauration et des usages collectifs plutôt que du seul achat de biens matériels.

La priorité s'oriente donc désormais vers la préservation, la reconversion, la diversification et la requalification des espaces existants. Dans cette perspective, les règlements d'urbanisme tiennent un rôle clé. À travers les plans locaux d'urbanisme et les documents de planification qui s'y rattachent, les collectivités disposent d'outils pour encadrer les formes et localisations du commerce, préserver la diversité de l'offre, soutenir les commerces de proximité et favoriser une intégration urbaine compatible avec les objectifs de sobriété foncière et de transition écologique.


COMMERCE MÉTROPOLITAIN
Type de commerce de détail
commerce alimentaire
commerce non alimentaire
pharmacie
restauration
Taille de grand magasin
grand
petit
Type de centre commercial
régional
interdépartemental spécialisé de taille moyenne
local spécialisé de petite taille
Source : Base Permanente des Equipements (INSEE)- 2023, Apur - 2025 / © Apur
5 km

1.4. Chronologie de la régulation commerciale et son intégration dans les SCoT

De la régulation économique à l'aménagement des territoires

À l'origine, la législation encadrant le commerce visait principalement à réguler la concurrence. A partir des années 1960, l'État préfigure cette régulation en imposant des seuils pour les grandes surfaces dans les zones urbaines et en créant des commissions départementales. Puis face aux transformations économiques, sociales et environnementales, elle a progressivement intégré des préoccupations d'aménagement du territoire, de développement durable et de vitalité urbaine. Ce glissement marque la reconnaissance du commerce comme levier d'équilibre territorial, et non plus comme simple secteur économique. La loi Royer1 du 27 décembre 1973 constitue à cet égard un jalon fondateur. Elle cherche à protéger le petit commerce face à la montée en puissance des grandes surfaces, perçues comme une menace pour l'emploi local et la vie des centres-villes. En soumettant la création et l'extension de magasins au-delà de certains seuils de surface de vente, à une autorisation administrative, elle fait de l'implantation commerciale une décision d'aménagement à part entière. Les commissions chargées d'examiner ces projets apprécient désormais leurs impacts économiques et urbains. Les lois Raffarin2 et Galland3 (1996) viendront ensuite renforcer ce contrôle, installant durablement un « droit spécial » du commerce, distinct du code de l'urbanisme.

L'intégration du commerce à la planification urbaine

Un tournant s'opère avec la loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) du 13 décembre 2000. Elle amorce la convergence entre urbanisme et aménagement commercial, en limitant par exemple la surface de stationnement des nouvelles implantations. Surtout, elle confie aux SCoT un rôle majeur dans la planification des localisations commerciales, à une échelle intercommunale. Désormais, les documents d'urbanisme doivent tenir compte des besoins économiques, des équilibres entre centralités et périphéries et des objectifs de revitalisation.

Huit ans plus tard, la loi de Modernisation de l'Économie (LME), adoptée le 4 août 2008, réforme profondément le régime d'autorisation d'exploitation commerciale (AEC) délivrés par les commissions d'aménagement commercial (CDAC). Elle en simplifie les procédures, abaisse les seuils d'assujettissement à autorisation de 3000 m² à 1000 m² pour les extensions et les transferts, relève à 20 000 m² le seuil pour les grandes surfaces alimentaires. Surtout, elle réoriente les critères des CDAC vers l'aménagement du territoire, le développement durable et la protection des consommateurs, plutôt que la seule protection du petit commerce en introduisant l'examen des impacts économiques (concurrence, pouvoir d'achat), environnementaux et d'accessibilité, tout en maintenant une AEC distincte du permis de construire.

Vers une approche durable et intégrée

La loi ALUR4 du 24 mars 2014 prolonge cette dynamique en consolidant le rôle du SCoT comme document pivot. Elle supprime le Document d'aménagement commercial (DAC) au profit d'orientations directement intégrées au Document d'orientations et d'objectifs (DOO), formalisant ainsi un lien direct et structuré entre commerce, mobilité et cadre de vie. Elle encourage la réduction de l'imperméabilisation des sols, le traitement des friches et la maîtrise des parkings commerciaux, tout en soumettant les « drives » à autorisation, en cessant de les considérer comme de simples entrepôts logistiques échappant au contrôle des CDAC.

La loi ACTPE5 (dite Pinel) de 2014 et la loi ELAN6 de 2018 renforcent encore la place du commerce et de l'artisanat dans la planification territoriale. ELAN intègre notamment le programme Action Cœur de Ville, avec des outils pour suspendre les projets périphériques au profit des centres-villes. Elles réintroduisent le Document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC), avant que la loi Climat et Résilience7 de 2021 ne l'élargisse à la logistique (DAACL). Le DAACL du Scot de la métropole du Grand Paris, qui viendra préciser les orientations déjà présentes dans le DOO, est en cours d'élaboration.

Ainsi, en près d'un demi-siècle, la France est passée d'une régulation commerciale à une véritable stratégie d'aménagement durable des commerces. Ces évolutions législatives traduisent la volonté de faire du commerce un outil d'équilibre territorial, au service d'une économie locale vivante et d'un développement plus responsable.

2. Les leviers des PLU en faveur du commerce

2.1. La régulation du commerce au sein des différentes composantes du PLU

La stratégie de régulation du commerce dans un PLU s'appuie sur les différentes pièces du document, chacune ayant une vocation spécifique dans l'articulation des diagnostics, orientations et règles. Ces pièces se combinent pour former une cohérence globale, le cas échéant en lien avec des dispositifs externes comme les règlements de changements d'usage ou les autorisations d'exploitation commerciale.

Projet d'aménagement et de développement durable (PADD)

Le PADD définit les orientations générales en matière d'équipement commercial et d'activités économiques. Sa vocation est de tracer les grandes lignes stratégiques du développement urbain. Les dispositions réglementaires doivent constituer les moyens de mise en œuvre des orientations du PADD.

Le rapport de présentation

Le rapport de présentation comprend, d'une part, un diagnostic de l'offre commerciale existante et des besoins potentiels, fondé sur les données démographiques et économiques. Ce diagnostic dresse l'état des lieux de l'équipement commercial du territoire et identifie les besoins de la population, en tenant compte des évolutions prévues. D'autre part, il justifie les choix retenus dans les autres pièces du PLU, en s'appuyant sur les constats issus du diagnostic. Il établit ainsi une base factuelle et analytique pour l'ensemble du document, garantissant la cohérence entre l'état initial et les orientations du projet.

Règlement

Le règlement fixe les règles applicables aux constructions et installations, incluant des dispositions relatives aux implantations commerciales, changements de destination ou équipements associés. Il est directement opposable aux autorisations d'urbanisme. Sa vocation est de rendre les orientations immédiatement applicables et contraignantes, ce qui en fait la pièce la plus efficace du PLU au moment de l'instruction des autorisations.

Orientations d'aménagement et de programmation (OAP)

Les OAP thématiques ou sectorielles précisent les modalités d'application des orientations, y compris pour le commerce, via des secteurs délimités ou des prescriptions programmatiques. Elles peuvent favoriser la mixité fonctionnelle en prévoyant en cas de réalisation d'aménagement par exemple un pourcentage de l'opération à réaliser en commerce. Par ailleurs, une OAP dédiée notamment au commerce peut être rédigée. Leur vocation est de traduire les orientations en actions localisées et opérationnelles. Les OAP sont opposables aux autorisations d'urbanisme en termes de compatibilité lors de la délivrance des autorisations d'urbanisme et ne peuvent être utilisées pour créer des servitudes d'inconstructibilités.

2.2. Intégrer le commerce dans le règlement

En préambule : bien définir « le commerce » dans les PLU

Le régime des destinations et sous destinations

Le code de l'urbanisme fixe le cadre général de réglementation des interdictions et autorisations des constructions selon leur destination et leur nature, ainsi que des usages principaux du sol et de certains types d'activités. Sur le fondement de l'article L151- 9 du CU, le PLU « peut définir, en fonction des situations locales, les règles concernant la destination et la nature des constructions autorisées ».

Le régime des destinations a connu une réforme significative avec la loi Alur (décembre 2015), puis le décret de janvier 2020. Avant cette réforme, le code de l'urbanisme distinguait neuf destinations8, parmi lesquelles figurait spécifiquement le commerce, mais aussi l'artisanat, au sein de laquelle une partie du commerce (notamment l'artisanat commercial associant production et vente) était également prise en compte.

Dans le but de simplifier et moderniser les règles d'urbanisme, la Loi Alur a ramené le nombre de destinations principales à cinq : Exploitation agricole et forestière, Habitation, Commerces et activités de services, Equipements d'intérêt collectif et services publics, Autres activités des secteurs primaire, secondaire ou tertiaire. Ainsi, depuis la réforme issue de la loi ALUR, le commerce et ses variantes relèvent de la destination unique « commerce et activités de service » dans les PLU. Cette destination se décline en plusieurs sous-destinations qui permettent de distinguer les différentes formes de commerces : « artisanat et commerce de détail » pour les boutiques, supermarchés et activités artisanales avec vente, « restauration » pour les restaurants et cafés, « activités de services où s'effectue l'accueil d'une clientèle » pour les services recevant du public (banques, agences, soins, etc.), ainsi que « commerce de gros », « cinéma », « hôtels » et « autres hébergements touristiques ». L'ensemble de ces sous-destinations offre aux collectivités un cadre commun pour organiser et réguler la diversité de l'offre commerciale dans les centralités et les zones d'activités.

Leur contenu est défini par l'Arrêté du 10 novembre 2016 définissant les destinations et sous-destinations de constructions pouvant être réglementées par le règlement national d'urbanisme et les règlements des plans locaux d'urbanisme ou les documents en tenant lieu.

Définition des sous-destinations de la destination « Commerce et activités de services »

Sous-destination (art. R151-28)	Définition des sous-destinations (Arrêté du 10 novembre 2016 modifié par Décret du 22 mars 2023)
Artisanat et commerce de détail	Elle recouvre les constructions destinées aux activités artisanales de production, de transformation, de réparation ou de prestation de services, les constructions commerciales avec surface de vente destinées à la présentation ou à l'exposition de biens et de marchandises proposées à la vente au détail à une clientèle, ainsi que les locaux dans lesquels sont exclusivement retirés par les clients les produits stockés commandés par voie télématique. C'est-à-dire tous les commerces de détail, notamment épicerie, supermarchés et hypermarchés, les « drives » et « drives-piétons », les boulangeries, charcuteries, poissonneries, les cordonneries et salons de coiffure, les locaux de fabrication de produits alimentaires, de textiles, de meubles, de produits automobiles, etc.
Restauration	Elle recouvre les constructions destinées à la restauration sur place ou à emporter avec accueil d'une clientèle. Elle n'inclut pas la restauration collective, ni les locaux de préparation de plats destinés à la vente en ligne, « dark-kitchen » qui font l'objet d'une sous-destination spécifique
Commerce de gros	La sous-destination commerce de gros recouvre les constructions destinées à la présentation et la vente de biens pour une clientèle professionnelle. Elle s'applique à toutes les constructions destinées à la vente entre professionnels : enseigne « Métro », grossistes en rez-de-chaussée en ville...
Activités de services où s'effectue l'accueil d'une clientèle	Elle recouvre les constructions où se déroulent des activités commerciales ouvertes à tout public et conduisant à la conclusion directe de contrat de vente de services ou de prestation de services. Il s'agit des activités commerciales fournies à tout public dont la finalité est la vente ou la prestation d'un service auprès d'une clientèle de passage. Elle inclut également les assurances, les banques, les agences immobilières, les agences destinées à la location de véhicules, de matériel, les « showrooms » ... On y trouve également les salles de sport privées, les spa, etc… Elle ne concerne pas les avocats, notaires, architectes…, qui relèvent de la destination « autres activités primaire, secondaire et tertiaire », et plus particulièrement de la sous-destination « bureaux ».
Cinéma	La sous-destination cinéma recouvre toute construction répondant à la définition d'établissement de spectacles cinématographiques mentionnée à l'article L. 212-1 du code du cinéma et de l'image animée accueillant une clientèle commerciale.
Hôtel	Elle recouvre les constructions destinées à l'accueil de touristes dans des établissements commerciaux qui offrent à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile, des chambres ou des appartements meublés en location, ainsi qu'un certain nombre de services. Soit tous les hôtels classés au titre de l'art. L.311-6 du code du tourisme
Autres hébergements touristiques	Les constructions autres que les hôtels destinées à accueillir des touristes, notamment les résidences de tourisme et les villages et maisons familiales de vacances, ainsi que les constructions dans les terrains de camping et dans les parcs résidentiels de loisirs. Les meublés de tourisme loués plus de 120 jours par an ou avec prestations hôtelières.

L'impact de la nouvelle nomenclature des destinations sur la régulation des commerces

L'évolution du régime des destinations dans le code de l'urbanisme a eu un impact sur les autorisations d'urbanisme nécessaires. Une demande d'autorisation de changement de destination n'est nécessaire que lorsqu'un local passe d'une destination à une autre. Avec la nouvelle nomenclature, la plupart des formes de commerce et d'artisanat commercial étant désormais regroupées au sein d'une même destination, « commerces et activités de services », les ajustements internes à cette destination relèvent du simple changement de sous-destination. Ainsi, en l'absence de disposition spécifique (inscrit dans le règlement, dans une OAP, ou via une Autorisation préalable de changement d'usage), le remplacement d'un commerce de détail par un autre, par exemple une boucherie par une boutique de prêt-à-porter, ou d'une activité artisanale commerciale par un hébergement touristique, ne constitue plus un changement de destination et n'est pas soumis à autorisation d'urbanisme s'il n'est pas accompagné de travaux modifiant les structures porteuses ou l'aspect extérieur du bâtiment. Des exceptions peuvent toutefois exister : si la municipalité impose une autorisation spécifique pour certaines sous-destinations une demande peut rester requise.

Il convient néanmoins de rappeler que les porteurs de projet sont toujours tenus de respecter les règles applicables, notamment celles prévues par le PLU. Ainsi, en cas de changement de sous- destination, même lorsque l'opération n'entre pas dans un des cas soumis a permis de construire ou à déclaration préalable, la nouvelle sous-destination et l'activité envisagée doivent être conformes aux dispositions du PLU applicables à la zone et au site considérés (art. L.151-9, L.152-1 et L.160-1 du code de l'urbanisme). À défaut, l'occupant s'expose aux sanctions prévues en cas d'utilisation du sol non conforme au PLU.

La réforme du régime a réduit le nombre de situations soumises à instruction en simplifiant le cadre réglementaire des activités relevant de la destination « commerces et activités de services ». Cette évolution a également rendu les transformations du tissu commercial moins perceptibles pour les collectivités : de nombreuses mutations internes à cette destination ne sont donc plus repérées par les circuits classiques de suivi.

La définition d'activités et/ou usages

La bonne qualification des différentes formes de commerces au regard des destinations et sous-destinations est un enjeu central pour la maîtrise de l'urbanisme commercial. En identifiant précisément dans ses définitions si une activité relève, par exemple, de « l'artisanat et commerce de détail », de la « restauration » ou des « activités de services avec accueil d'une clientèle », le PLU peut adapter de manière fine ses règles selon les types de commerces, plutôt que d'appliquer un traitement uniforme à l'ensemble de la destination « commerces et activités de services ». Cette précision permet ensuite de mobiliser de façon ciblée les outils du règlement (autorisations, interdictions, conditions particulières, protections, etc.) afin par exemple de soutenir certains types de commerces, ou encadrer les formats les plus générateurs de nuisances ou de flux, ou encore préserver l'équilibre des centralités.

Ainsi, le règlement peut identifier des catégories plus fines à l'intérieur des destinations /sous-destinations pour préciser ce qu'il souhaite autoriser, encadrer ou proscrire dans chaque secteur, par exemple « commerce de proximité », « commerce artisanal », voire « commerces générant de fortes nuisances », etc. Ces types d'activités doivent rester cohérents avec les destinations auxquelles ils se rattachent (un « bar » relève de la sous-destination restauration, un « supermarché » de « artisanat et commerce de détail », etc.). W

Une fois ces types d'activités définis dans le règlement écrit, le PLU peut, au titre des articles R151-30 et R151-33 du code de l'urbanisme, soit les interdire dans certaines zones (pour des motifs de salubrité, sécurité, ou cohérence avec le PADD), soit les soumettre à conditions particulières (accès, stationnement, horaires, etc.).

Les linéaires et/ou secteurs de préservation de la diversité commerciale

L'article L151-16 du code de l'urbanisme permet au règlement du PLUi d'identifier des secteurs où la diversité commerciale doit être préservée ou développée, et d'y associer des prescriptions opposables aux autorisations d'urbanisme. Le règlement peut notamment délimiter des linéaires ou secteurs (quartiers, îlots, voies) où la diversité commerciale de détail et de proximité est un objectif explicite. Il peut également définir des prescriptions qualitatives (pas de mono-activité, maintien des commerces de proximité, interdiction de certaines destinations ou sous-destinations en rez-de-chaussée, etc.).

Principes de définition

Le dispositif des linéaires commerciaux constitue un outil de régulation précis conçu généralement pour protéger la « boutique » traditionnelle, perçue comme un vecteur essentiel de lien social et d'animation urbaine. Ce mécanisme repose sur la capacité légale du règlement à imposer des prescriptions différenciées selon la destination des constructions, permettant ainsi de « geler » l'usage des rez-de-chaussée, et/ou de l'imposer. En pratique, les auteurs des PLU exigent que ces espaces soient exclusivement dédiés à l'artisanat ou au commerce de détail, ce qui permet d'écarter les activités de bureaux ou de services dits « immatériels », telles que les agences immobilières ou bancaires, souvent jugées préjudiciables au dynamisme de la rue.

Les effets

Pour un pétitionnaire situé dans un linéaire de protection de la diversité commerciale, les changements de destination et sous destination seront limités. Un changement de commerce de détail vers les bureaux ou le logement peut être refusé. Tout nouveau projet est encadré. Ainsi un nouveau local en rez-de-chaussée devra respecter la destination/sous-destination autorisée, la localisation sur rue, parfois des conditions de surface... Enfin cette prescription conduit à une opposabilité directe à l'instruction du permis de construire ou de la déclaration préalable. Par ailleurs, un projet, sans être soumis à demande d'autorisation d'urbanisme qui supprimerait un commerce de proximité sur un linéaire protégé pourrait aussi être refusé, au titre de non-conformité au règlement, et qualifié d'infraction aux règles d'urbanisme pouvant faire l'objet d'un procès-verbal.

Les points de vigilance

Les linéaires de protection commerciale requièrent une rédaction précise afin d'assurer leur pleine opposabilité au contentieux administratif. À cet effet, quelques points de vigilance méritent d'être soulignés afin de ne pas fragiliser leur mise en œuvre.

Proportionnalité et justifications des prescriptions

Une justification solide doit émaner du PADD, qui doit établir un lien direct avec les enjeux identifiés dans le diagnostic relatif à la diversité commerciale. Les interdictions absolues sont à proscrire. Il convient de prévoir des clauses d'exception motivées afin de respecter le principe de proportionnalité. On ne peut interdire un type de commerce sur l'ensemble du territoire. Une gradation des protections s'impose en fonction des zones, des secteurs, des axes... Une limitation circonscrite à quelques rues commerçantes bien identifiées, et appuyée par une analyse précise de la situation locale, est régulièrement validée car elle ne porte pas une atteinte excessive aux libertés fondamentales. Par ailleurs, les restrictions doivent être justifiées par un motif d'urbanisme (ex. : revitalisation du centre-ville, réduction des déplacements). Elles doivent être fondées sur des motifs d'urbanisme et non de concurrence, afin également de ne pas porter une atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie ou au droit de propriété.

Précision des destinations, sous-destinations et activités admises

Le règlement doit énumérer de façon exhaustive les destinations, sous destinations, activités ou usages autorisée, voire autorisées sous certaines conditions qu'il précise, et/ou interdire expressément ceux qui seraient incompatibles avec le secteur ou la zone concernés.

Clarté du champ d'application géographique

Même si l'article L151-16 ne l'exige pas explicitement, il convient de préciser dans le règlement que la règle s'applique au niveau des rez-de-chaussée des bâtiments situés le long des linéaires, ayant une façade directe sur la voie publique et qu'elle ne s'applique pas, le cas échéant aux étages, ni aux parties techniques du rez-de-chaussée (halls d'entrée, accès parking, locaux vélos ou gardiennage). Il est possible de préciser la profondeur minimale, depuis la voie, sur laquelle le dispositif s'applique. Sans limitation spatiale explicite, la prescription risque d'être jugée disproportionnée par rapport à l'objectif de diversité commerciale. Cette restriction aux rez-de-chaussée répond à plusieurs enjeux urbains. La visibilité et l'animation, le rez-de-chaussée sur rue formant le « front urbain » constitutif de l'image et de la vitalité des rues commerçantes (vitrines, flux piétons, convivialité). La préservation de la continuité des commerces en rez-de-chaussée plutôt que des bureaux ou des logements évite l'effet « murs aveugles » et maintient l'attractivité des centralités. Enfin l'implantation en rez-de-chaussée répond également à l'enjeu de l'accessibilité puisque seule cette position permet un accueil direct de la clientèle piétonne.

Le cas des bâtiments d'angle

La détermination du champ d'application géographique des linéaires au titre de l'article L.151-16 impose une attention particulière aux situations d'angle, afin d'éviter toute incertitude sur la façade ou la portion de façade effectivement soumise aux prescriptions de protection commerciale.

Lorsque seul l'un des axes bordant un bâtiment d'angle est inscrit en linéaire, il est nécessaire que le règlement précise expressément les conditions d'application des prescriptions aux locaux situés sur la rue non concernée par le linéaire, afin que le champ d'application renforcé ne puisse être contesté pour imprécision ou disproportion.

De même, lorsque les deux rues formant l'angle sont, chacune, dotées d'un linéaire de protection mais assorties de prescriptions différentes (par exemple, linéaire « strictement commercial » sur l'axe principal et linéaire « commerce et services » sur l'axe secondaire), le règlement doit organiser clairement l'articulation de ces régimes. Il est alors recommandé de préciser, dans les dispositions écrites, la façade de référence pour l'application des prescriptions en cas de double exposition (par exemple, façade principale telle que définie par le règlement, application de la règle la plus contraignante pour les locaux d'angle, ou création d'un régime spécifique pour les « locaux d'angle » explicitement définis comme tels).

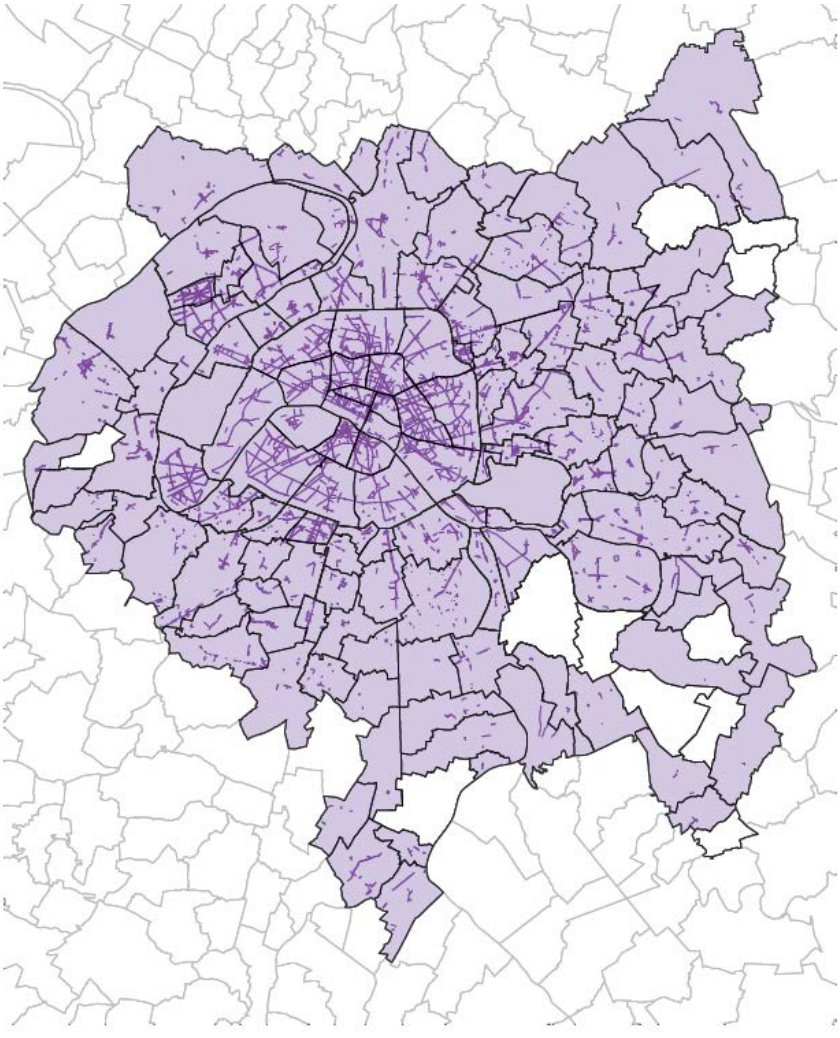
En l'absence de telles précisions, la coexistence de linéaires aux périmètres et aux effets distincts sur un même immeuble d'angle serait de nature à fragiliser la sécurité juridique du dispositif, en rendant incertaine la détermination de la règle applicable au local concerné et, partant, la légalité des décisions de refus ou d'acceptation des changements de destination.

Exemples et enseignements

Le commerce constitue un levier central de l'attractivité économique et du fonctionnement urbain de la Métropole du Grand Paris. Par la diversité de ses formes (commerces de proximité, pôles de destination, centres et galeries commerciales) il structure les centralités métropolitaines et contribue à la vitalité des quartiers, comme à l'image internationale du territoire. Cet ensemble dense et pluriel forme une armature commerciale d'environ 107 000 locaux, mais aux équilibres contrastés : Paris concentre une offre très dense et diversifiée tandis que la petite couronne accueille de grands ensembles commerciaux, souvent en périphérie. Ces disparités territoriales reflètent une spécialisation fonctionnelle inégale entre commerces de proximité, grandes surfaces et activités de services.

Ce système commercial, historiquement dynamique, fait désormais face à une hausse significative des taux de vacance commerciale, qui touche aussi bien certains centres-villes que des galeries marchandes et zones périphériques. Cette évolution traduit un décalage croissant entre l'extension des surfaces commerciales et le niveau de consommation réellement réalisé en magasins physiques. Elle intervient dans un contexte où la montée en puissance du e-commerce reconfigure les logiques d'implantation, en transférant une part croissante des dépenses vers des canaux dématérialisés et en faisant émerger de nouveaux besoins en espaces logistiques et points de retrait. Parallèlement, la tertiairisation des centralités urbaines redéfinit le rôle du commerce physique : les centralités se recomposent autour des services, de la restauration et des usages collectifs plutôt que du seul achat de biens matériels.

La priorité s'oriente donc désormais vers la préservation, la reconversion, la diversification et la requalification des espaces existants. Dans cette perspective, les règlements d'urbanisme tiennent un rôle clé. À travers les plans locaux d'urbanisme et les documents de planification qui s'y rattachent, les collectivités disposent d'outils pour encadrer les formes et localisations du commerce, préserver la diversité de l'offre, soutenir les commerces de proximité et favoriser une intégration urbaine compatible avec les objectifs de sobriété foncière et de transition écologique.



Utilisations variées de l'article L.151-16

Les règles s'appliquant à ces linéaires sont précisées dans le règlement de chaque PLUi. L'article L.151-16 offre une grande flexibilité aux PLU/PLUi pour délimiter des linéaires ou des secteurs visant à préserver ou développer la diversité commerciale. Les prescriptions peuvent ainsi s'adapter aux enjeux locaux : protection stricte de fonctions spécifiques, mixité économique large ou soutien à des niches.

Certains règlements instaurent des niveaux hiérarchisés pour les rez-de-chaussée sur rue : maintien simple du commerce ou de l'artisanat, obligation renforcée en cas de reconstruction, ou substitution strictement artisanale. Ils peuvent également encadrer le commerce de gros en limitant son extension sur certaines voies, et protéger des niches culturelles (librairies, disquaires, etc.) contre la transformation en bureaux ou en dark-stores.

D'autres délimitent des périmètres interdisant l'habitat ou les bureaux en rez-de-chaussée, afin de favoriser une mixité ouverte (commerce, services, artisanat), d'animer l'espace public, de diversifier l'économie locale, de freiner l'étalement urbain et de suivre les taux de vacance.

D'autres encore modulent les linéaires selon leur vocation, plus souples pour « toutes activités », plus stricts pour la « proximité renforcée », en imposant une part significative de façade commerciale en rez-de-chaussée dans les cœurs de centralité et en plafonnant les surfaces en dehors des polarités. Dans les zones stratégiques, par exemple à proximité des pôles multimodaux, des mesures d'aménagement (regroupement parcellaire, partage des stationnements) peuvent également être mobilisées pour renforcer la viabilité de l'artisanat et commerces de proximité.

Protections des rez-de-chaussée : un outil à calibrer face à la vacance commerciale

Dans un contexte de ralentissement du commerce physique et de hausse structurelle de la vacance commerciale, les protections des rez-de-chaussée ne peuvent plus être vues comme un simple outil défensif de « sanctuarisation » du commerce, mais bel et bien comme une servitude durable susceptible de grever l'attractivité des locaux auprès des porteurs de projets. Selon leur formulation, elles restreignent fortement les possibilités de changement de destination, à un moment où l'offre excédentaire de surfaces commerciales par rapport à la demande s'accompagne d'une fragilisation des modèles économiques des commerces de centre-ville (hausse des taux de vacance, concurrence du e-commerce, évolution des habitudes de consommation). Dès lors, un durcissement excessif des contraintes d'usage en rez-de-chaussée risque de réduire l'attractivité du local, particulièrement dans les segments à faibles marges. Cette servitude se traduisant potentiellement par une décote du fonds de commerce et des murs, qui freine les investissements en limitant les possibilités de revente ou de transmission des activités existantes.

Il convient donc d'articuler l'écriture des linéaires de protection à une analyse fine du marché local et des niveaux de vacance ; plus la suroffre de surfaces est marquée, plus la prescription d'une affectation exclusive des rez-de-chaussée s'apparente à une servitude lourde, capable de décourager les investissements et de prolonger l'inoccupation des locaux. Il s'agit ainsi d'assumer pleinement ce caractère de servitude pour mieux le calibrer : en circonscrivant les périmètres concernés, en modulant les exigences selon les axes prioritaires (cœurs de centralité, rues en reconquête, polarités secondaires), en ménageant des souplesses pour des activités de service ou des usages mixtes, ou éventuellement en intégrant des clauses d'adaptation déclenchées par un seuil critique de vacance. À défaut, le dispositif risque de générer l'effet pervers inverse : immobiliser des rez-de-chaussée dans une vocation commerciale théorique, sans projet viable pour les occuper, et ainsi entretenir une dévitalisation par « vitrines closes » qui érode inexorablement la vitalité de l'ensemble de la centralité.

La mixité fonctionnelle

La mixité fonctionnelle, telle qu'elle est définie par le code de l'urbanisme, constitue un levier puissant dont disposent les règlements de PLU/PLUi pour agir sur la régulation du commerce en dehors du seul recours à l'article L.151-16, comme le prévoit l'article R151-37. Afin d'assurer la mise en œuvre des objectifs de mixité sociale et fonctionnelle, le règlement peut définir des règles permettant d'imposer une mixité des destinations ou sous-destinations au sein d'une construction ou d'une unité foncière ; définir, pour certaines destinations et sous-destinations, des majorations de volume constructible qu'il détermine en référence à l'emprise au sol et la hauteur ; définir des règles différenciées entre le rez-de-chaussée et les étages supérieurs des constructions. Elle permet d'organiser la coexistence, au sein d'une même zone, d'un même îlot ou d'une même construction, de plusieurs destinations et sous-destinations (habitation, commerce et activités de service, équipements, etc.), en évitant la mono-fonctionnalité qui fragilise les centralités.

Concrètement, les auteurs de PLU peuvent, via les règles de destinations et sous-destinations (articles R.151-27 et R.151-28), admettre mais aussi combiner ou conditionner plusieurs usages sur un même secteur. Ils peuvent par exemple imposer un rez-de-chaussée à dominante commerciale ou de services accueillant du public, avec des étages supérieurs affectés au logement ou à des bureaux, ce qui revient à instituer une mixité verticale au sein d'un même immeuble. Cette organisation favorise la présence de commerces de proximité et d'activités là où les flux piétons sont les plus forts, tout en maintenant une offre résidentielle ou d'emplois sur le même front bâti.

Au niveau du zonage, la mixité fonctionnelle peut aussi être recherchée en autorisant, dans une même zone, au moins deux destinations (par exemple « habitation » et « commerce et activités de service »), ou en jouant sur la diversité des sous-destinations à l'intérieur d'une seule destination, dès lors que le spectre des activités admises reste suffisamment large. Cette approche permet de calibrer plus finement la place du commerce : en le rendant possible, voire souhaitable, sans pour autant le sanctuariser comme dans un linéaire L.151-16, et en prévenant les risques de bascule massive vers des usages moins générateurs d'animation urbaine (bureaux fermés, logements en rez-de-chaussée).

Exemples et enseignements :

Les PLU de la métropole du Grand Paris mobilisent largement la mixité fonctionnelle pour encadrer le commerce sans passer uniquement par les linéaires de l'article L.151-16. Ils combinent, au sein d'une même zone ou d'un même immeuble, habitation, commerce et activités de service, équipements, etc., afin d'éviter la mono-fonctionnalité et de structurer des centralités actives.

Dans plusieurs documents (PLUb de Paris, PLUi de Plaine Commune, PLUi de Grand Paris Seine Ouest, mais aussi d'autres territoires comme Est Ensemble ou Grand-Orly Seine Bièvre), cela se traduit par des rez-de-chaussée sur rue réservés ou fortement incités à accueillir des activités relevant de la destination « commerce et activités de service », tandis que les étages sont majoritairement affectés à l'habitation ou aux bureaux. À l'échelle des zones, ces PLU autorisent souvent plusieurs destinations (habitat + commerce + équipements) mais en modulant l'intensité commerciale selon le rang des centralités (gares, centres-villes, quartiers). Enfin, ils jouent sur les sous-destinations pour privilégier l'« artisanat et commerce de détail » et certains services de proximité, tout en encadrant commerce de gros ou activités logistiques, ce qui permet de réguler la recomposition commerciale sans recourir systématiquement à des servitudes spécifiques.

Externalités positives du PLU bioclimatique de Paris

Le dispositif « d'externalités positives » prévu par l'article UG.8 du PLU bioclimatique de Paris constitue un mécanisme innovant qui dépasse la seule logique de contrôle des nuisances pour encourager les effets bénéfiques des projets sur la ville. Mis en œuvre en zone UG pour les constructions neuves et les restructurations lourdes au-delà d'un certain seuil de surface, il impose aux porteurs de projet de « surperformer » la règle générale sur plusieurs critères, organisés en trois grandes thématiques : biodiversité/environnement, programmation, efficacité et sobriété.

Concrètement, le projet doit atteindre un niveau supérieur aux exigences minimales sur un nombre déterminé de critères (indice de végétalisation, gestion des eaux pluviales, performance carbone, etc.) dans au moins deux de ces trois thématiques, parmi lesquels figure explicitement l'offre de services ou d'usages en rez-de-chaussée. Le mécanisme réglementaire joue ainsi comme un effet de levier : en conditionnant l'autorisation d'urbanisme à la production d'externalités positives mesurables, il oriente les projets vers des configurations plus vertueuses et, en particulier, vers des socles actifs (locaux ouverts au public, services, commerces) qui participent à l'animation des rues. Il intègre ainsi, dès la conception du bâti, une partie des bénéfices attendus pour le quartier...

Les modulations de constructibilité via des règles morphologiques

Les modulations de constructibilité via des règles morphologiques constituent un levier important pour soutenir le commerce, en agissant non plus sur les destinations mais sur la forme bâtie et les capacités constructibles. Les PLU/PLUi peuvent ainsi encadrer les gabarits ou accorder des majorations de volume dès lors que les projets intègrent des commerces ou des « rez-de-chaussée actifs », afin de renforcer la diversité fonctionnelle dans les centralités. L'augmentation maîtrisée des hauteurs ou des densités devient alors un moyen d'encourager des opérations neuves ou des restructurations qui maintiennent, voire développent, la présence de commerces de proximité.

Concrètement, de nombreux règlements imposent des hauteurs minimales de rez-de-chaussée dans les centres-villes et les polarités secondaires, de l'ordre de 3,50 m, voire davantage dans certains secteurs d'immeubles collectifs. Ces prescriptions visent à garantir des volumes compatibles avec l'accueil d'une gamme large d'activités (commerces, services, artisanat) et à préserver la capacité de reconversion future des locaux, en évitant des RDC trop bas difficilement commercialisables. Elles peuvent s'accompagner d'autres modulation de paramètres morphologiques (emprise au sol, continuité bâtie, intégration de nature en ville) qui facilite la constitution de « socles actifs » sur rue, adaptés aux besoins des activités économiques.

La taille des établissements

Les PLU disposent aussi de la capacité de réglementation de la taille des commerces. En jouant sur la surface maximale des établissements, ils peuvent limiter le développement des grandes unités commerciales, tout en maintenant, voire en confortant, un tissu de commerces de proximité, au service d'objectifs d'aménagement du territoire (soutien aux centralités, limitation de l'étalement) et de protection de l'environnement (maîtrise de l'artificialisation, réduction des déplacements).

Dans le PLU bioclimatique de Paris, cette logique se traduit notamment par le dispositif « site de protection des grands magasins » et des secteurs qui y sont associés : lors de projets de transformation, la proportion des surfaces existantes relevant des sous-destinations « Artisanat et commerce de détail » et « Restauration » ne peut pas être diminuée. Autrement dit, si des surfaces sont réaffectées à d'autres usages, le règlement impose de préserver au moins le même niveau de surfaces dédiées au commerce et à la restauration, ce qui revient à figer un seuil minimal de vocation commerciale au sein de ces ensembles.

D'autres PLUi, comme celui d'Est Ensemble, recourent à des seuils de surface pour encadrer le format du commerce. Dans un « périmètre de limitation des grandes unités commerciales », tout projet à destination « d'artisanat et commerce de détail » ne peut comprendre des locaux individualisés dépassant 500 m² de surface de plancher. Un même programme peut donc comporter plusieurs cellules, mais chacune reste dans un format « moyen » ou « petit commerce », ce qui limite l'implantation de grandes surfaces monofonctionnelles. Ce type de règle contribue à structurer un parc de commerces plus diversifié, mieux intégré au tissu urbain, et moins générateur d'impacts environnementaux et de concurrence frontale avec les centralités existantes.

Autres leviers réglementaires à effet indirect sur le commerce

Au-delà des dispositifs explicitement centrés sur la diversité commerciale (L.151-16, mixité fonctionnelle, gabarits de rez-de-chaussée), d'autres règles du PLU peuvent influencer le commerce de manière plus indirecte, en particulier celles relatives au stationnement et à la logistique. Le code de l'urbanisme prévoit ainsi que le règlement peut imposer la réalisation d'aires de livraisons pour tenir compte des besoins logistiques liés à l'utilisation de la construction (article L.151-33-1), ce qui est déterminant pour le fonctionnement quotidien des commerces, notamment alimentaires ou de centre-ville.

Par ailleurs, la question des aires de stationnement joue un rôle majeur dans le modèle commercial et les impacts environnementaux des projets. Depuis la loi ALUR, l'article L.111-19 limite en principe l'emprise au sol des aires de stationnement annexes d'un commerce à 75% de la surface de plancher des bâtiments affectés au commerce, afin de réduire l'artificialisation liée aux parkings.

Ces leviers (aires de livraison, quantités et formes de stationnement, emprise des parkings) n'ont pas pour objet premier de réguler le commerce, mais ils conditionnent concrètement l'accessibilité, la logistique, le confort d'usage et les impacts environnementaux des implantations commerciales. Leur paramétrage (exigences minimales ou plafonds, localisation, mutualisation éventuelle) contribue donc, en creux, à orienter les formats privilégiés (commerce de proximité accessible à pied, formats périphériques très motorisés, logistique urbaine plus ou moins intégrée) et à articuler l'urbanisme commercial avec les politiques de mobilité et de transition écologique.

2.3. Le commerce dans les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) thématiques

Rôle et nature des OAP thématiques « commerce »

Les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) peuvent définir les actions et opérations nécessaires pour assurer le développement urbain et la densification, à l'échelle de tout ou partie du territoire communal ou intercommunal. Parmi elles, les OAP thématiques peuvent intégrer un volet spécifiquement dédié au commerce, venant préciser la stratégie commerciale du projet de territoire (armature, hiérarchie des pôles, place du commerce de proximité) en complément du règlement.

Dans la Métropole du Grand Paris, quatre PLU/PLUi ont inscrit une OAP thématique ou un volet d'OAP sur le commerce : l'OAP « Quartier du quart d'heure » du PLU bioclimatique de Paris, l'OAP « Développement économique » (incluant commerce et artisanat) du PLUi de Plaine Commune, l'OAP « Économie et commerce » du PLUi d'Est Ensemble et l'OAP « Économie productive et commerce » du PLUi de Grand Orly Seine Bièvre.

Contenu des principales OAP « commerce »

OAP / PLU i	Objectifs, idées fortes	Place du commerce dans le projet de territoire	Orientations
Quartier du quart d'heure du PLU b de Paris	Des quartiers pourvus de centralités et aménités nécessaires à la vie quotidienne	Le commerce comme service aux habitants	-Protéger l'offre de proximité, revitaliser les secteurs en difficultés -Promouvoir une offre diversifiée dans les opérations d'aménagement
Développement économique du PLUi de Plaine Commune	Organisation du développement commercial	Une armature commerciale cible / Une hiérarchie des pôles commerciaux	Des orientations par pôles structurants, pour requalifier et diversifier l'offre au sein des sites existants, tout en préservant les équilibres territoriaux
Economie et commerce du PLUi d'Est Ensemble	Organisation de l'armature commerciale	Une hiérarchie des pôles / Des enjeux différents	-Privilégier unelimplantation dans les polarités -Maîtriser la production de locaux neufs -Renforcer l'attractivité des ensembles et centres existants
Economie productive et commerce du PLUi de Grand Orly Seine Bièvre	Préserver et développer le commerce de proximité	Une articulation entre commerces, fonctions productives et logistiques	-Organiser l'armature commerciale -Veiller à l'intégration des locaux commerciaux dans l'espace public

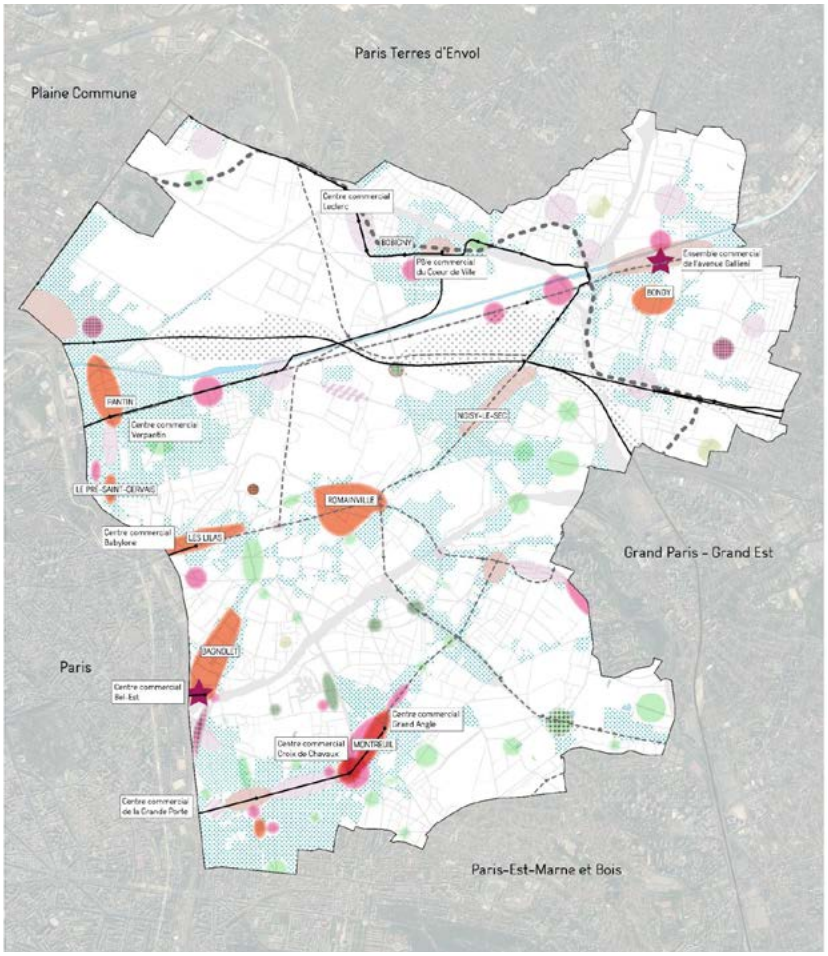
On peut distinguer plusieurs grandes logiques, communes à ces documents :

- Une OAP de proximité (Paris, « Quartier du quart d'heure ») qui envisage le commerce d'abord comme un service aux habitants, en lien avec l'idée de centralités de proximité et de socle de services du quotidien, sans forcément spatialiser précisément les implantations au moyen de cartes.

- Des OAP d'armature commerciale (Plaine Commune, Est Ensemble) qui organisent et hiérarchisent les pôles commerciaux à l'échelle intercommunale : définition de niveaux de centralités, repérage des linéaires à conforter, différenciation des enjeux entre pôles majeurs, centralités de quartier et polarités émergentes, appuyés par des cartes.

- Une OAP combinant commerce et économie productive (Grand Orly Seine Bièvre), qui cherche à préserver et développer le commerce de proximité tout en articulant celui-ci avec les fonctions productives et logistiques, notamment autour de certaines centralités ou pôles de gare, là aussi appuyée sur une cartographie de l'armature économique.

Exemple de l'OAP thématique « Economie et commerces » du PLUi d'Est Ensemble, dont les prescriptions sont basées sur l'organisation de l'armature commerciale :



	A conforter	A requalifier	A créer
Pôle structurant			
Pôle de proximité			
Pôle d'hyper proximité			

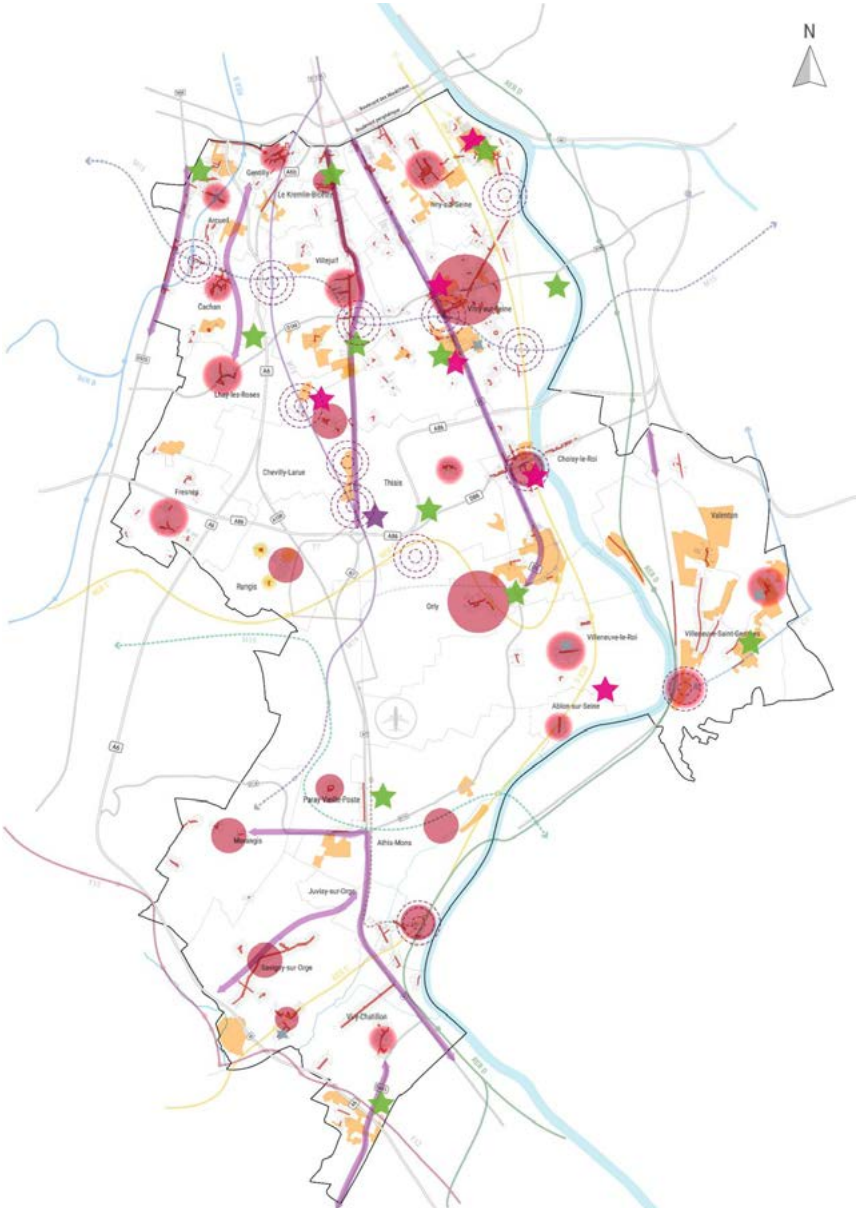
Nouveau pôle d'hyper proximité à créer compte tenu d'une brasserie et 1 superette qui seront installées sur place et des immeubles livrés.

Secteur compris par les rues : Paul Vaillant Couturier et l'avenue de Bobigny (Noisy-le-Sec).

Renforcer la mixité fonctionnelle et faciliter l'accueil de services et activités complémentaires aux commerces

Espaces commerciaux à rayonnement métropolitain

Exemple de l'OAP thématique « Economie productive » du PLUi de Grand Orly Seine Bièvre, Partie 2 – Préserver et développer le commerce de proximité



LEGENDE :

Dynamiser les cœurs de ville symboles de l'identité des communes et de la proximité urbaine

- Conforter les commerces et les services des centres-villes existants en modernisant et diversifiant l'offre
- Accompagner les projets de revitalisation / redéploiement des cœurs de ville
- Renforcer/Créer des polarités locales
- Permettre la réalisation des projets de rénovation des marchés
- Développer les linéaires actifs de sauvegarde des commerces

Utiliser les grands projets d'aménagement pour consolider les pôles commerciaux ou favoriser l'émergence des commerces de proximité

- Accompagner les projets d'aménagement et de renouvellement urbain participant à l'émergence de quartiers mixtes
- Conforter l'émergence de polarités commerciales de rayonnement territorial ou métropolitain
- Conforter et qualifier les commerces le long des grands axes urbains requalifiés ou à requalifier

Anticiper le devenir des centres commerciaux en les intégrant aux dynamiques commerciales

- Requalifier le site commercial de Belle Épine en lien avec la Cité de la Gastronomie et la requalification du SENIA
- Accompagner la requalification des centres commerciaux en lien avec les projets d'aménagement existants ou projeté
- Permettre l'adaptation des centres commerciaux existants à la transition écologique (désartificialisation, gestion des eaux pluviales, végétalisation, etc.)

Effets juridiques et points de vigilance

Les OAP n'ont pas la même portée juridique que le règlement : elles s'imposent aux projets par une exigence de compatibilité, et non de stricte conformité. Le pétitionnaire doit démontrer que son projet ne compromet pas les orientations fixées par l'OAP, sans être tenu de les reprendre à l'identique. En pratique, l'instruction des autorisations utilise donc l'OAP comme référentiel qualitatif pour apprécier la localisation, la nature et la configuration des projets commerciaux, en complément des règles écrites.

En revanche, les orientations en faveur de la diversité commerciale au titre de l'article L.151-16 (délimitation de linéaires, prescriptions opposables) doivent impérativement figurer dans le règlement, et non dans les OAP qui relèvent de la seule compatibilité. Les OAP peuvent identifier des secteurs prioritaires, dessiner une armature et fixer des objectifs forts, mais le caractère véritablement opposable aux autorisations passe par les articles du règlement. D'où quelques points de vigilance récurrents : bien délimiter le champ d'application de l'OAP (types de commerces et de constructions concernés), assurer une bonne articulation entre OAP et règlement, et trouver un équilibre entre des orientations suffisamment claires pour guider les projets sans devenir des prescriptions déguisées.

2.4. Le commerce dans les OAP de secteur pour traiter les secteurs à enjeux spécifiques

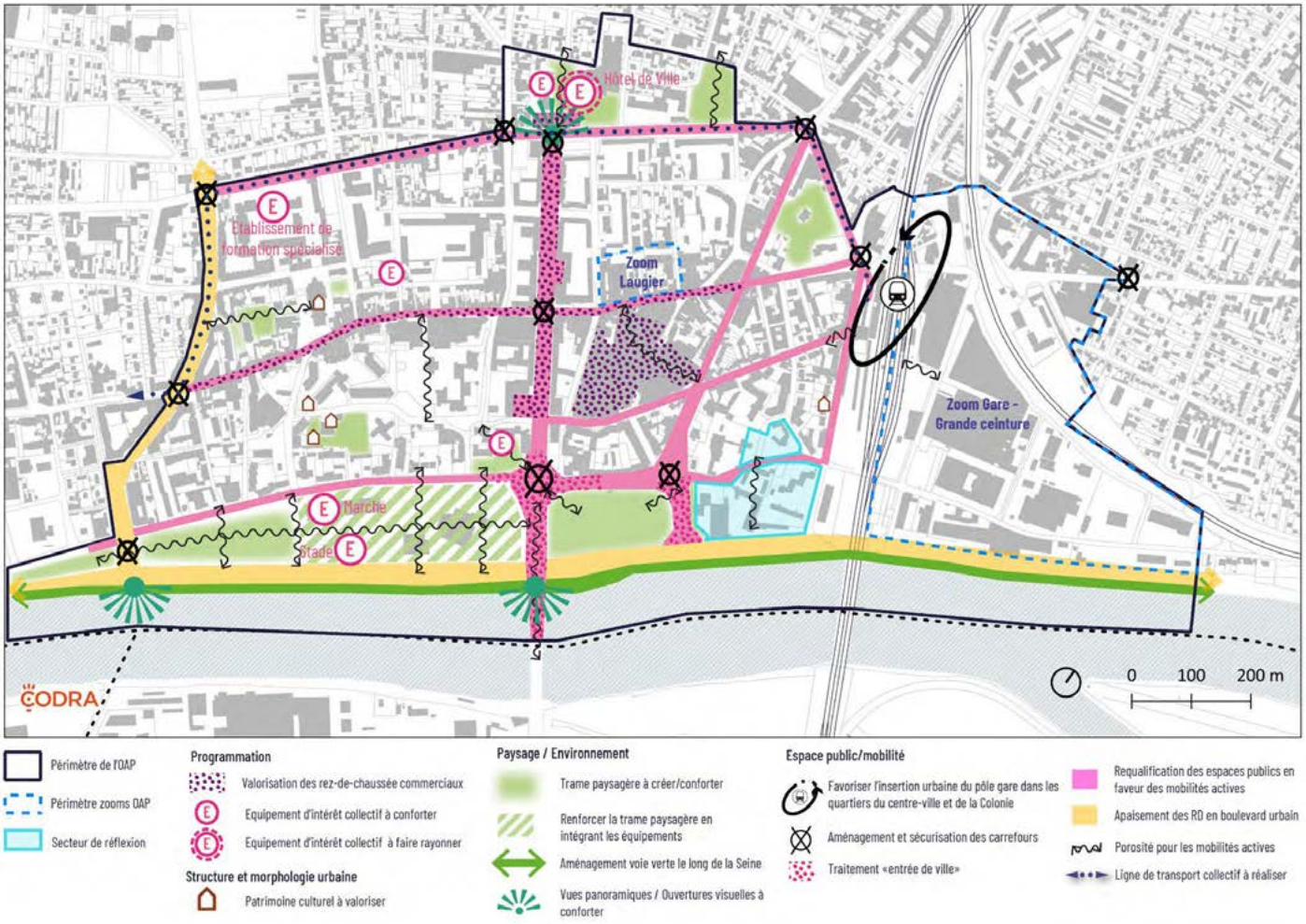
Les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) de secteur complètent les OAP thématiques en traduisant, de manière spatialisée, le projet de territoire sur des périmètres précis : centre-ville, quartier de gare, secteur de renouvellement, zone d'activités, etc. Elles définissent, pour ces secteurs à enjeux, un parti d'aménagement d'ensemble (volumétrie, voirie, espaces publics, localisation des programmes) et servent de cadre de référence aux opérations futures, en articulation avec le règlement de zone.

Dans les PLUi de la Métropole du Grand Paris, ces OAP sectorielles intègrent très souvent un volet « commerce » ou « centralité ». À Plaine Commune, par exemple, les OAP de centre-ville ou de quartier de gare précisent la localisation souhaitée des commerces, les linéaires à conforter, les liaisons piétonnes à renforcer, la place des équipements et des services, afin de structurer une centralité mixte et animée. Dans d'autres communes (Est Ensemble, Grand Orly Seine Bièvre, etc.), les OAP de secteur identifient les fronts bâtis à rez-de-chaussée actif, les emplacements privilégiés pour de nouvelles cellules commerciales ou artisanales, et les espaces publics à requalifier pour soutenir l'attractivité du tissu commercial.

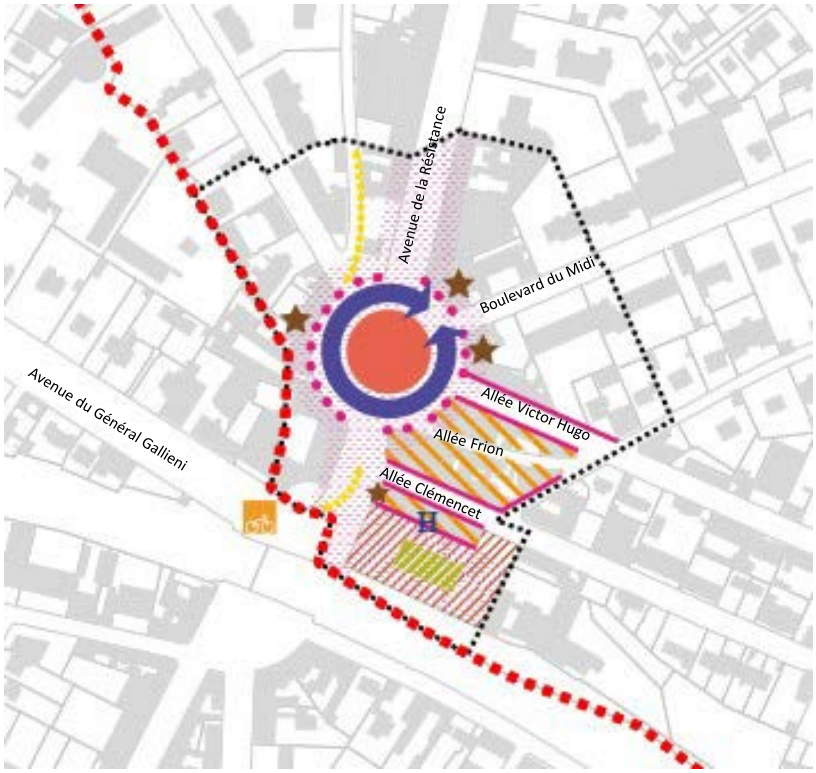
Sur le plan juridique, les OAP sectorielles obéissent au même régime que les OAP thématiques : elles sont opposables par compatibilité et non par conformité stricte. Les projets d'aménagement et de construction situés dans leur périmètre ne doivent pas contredire leurs orientations (organisation de la centralité, maintien de linéaires commerçants, continuité d'espaces publics, etc.), mais peuvent les décliner de façon souple. Elles apportent ainsi une dimension qualitative et contextuelle à la localisation du commerce, que le règlement ne peut pas toujours détailler, à condition de respecter quelques points de vigilance : périmètre clairement délimité, articulation lisible avec les règles écrites (destinations, hauteurs, emprises), et niveau de précision suffisant pour guider l'action sans se transformer en règlement bis.

Exemple de l'OAP « Argenteuil – Cœur de Ville » dans le PLUi de Boucle Nord de Seine,

qui vise notamment à renforcer la dynamique commerciale du centre-ville en confortant et développant une offre commerciale attractive en accompagnant l'implantation des commerces qualitatifs dans les rez-de-chaussée, et en aménageant les espaces publics pour redynamiser les axes commerciaux, valoriser le marché Héloïse, ouvrir le centre commercial sur le centre-ville :



Exemple de l'OAP « Secteur Gare » de la Ville du Raincy dans le PLUi de Grand Paris Grand Est qui vise notamment à « Poursuivre la redynamisation et la requalification de ce secteur situé en limites du Raincy et de Villemomble ». Le projet prévoit le renforcement de la polarité commerciale de la gare via le réaménagement de la cour de la Gare et la préservation des linéaires commerciaux des voies adjacentes



Légende :

Logements / Équipements / Projets

Requalifier les îlots aux abords de la Gare par des opérations mixtes. Hauteur minimale : 13 m. Traitement des nouvelles façades dans le même esprit que l'immeuble du Crédit Lyonnais

Économie / Commerces

Renforcer l'offre commerciale

Préserver les linéaires commerciaux existants

Développer la fonction hôtelière

Trame verte / Trame bleue / Gestion des eaux pluviales / Risques et nuisances

Prendre en compte les nuisances sonores en front bâti par des procédés architecturaux adaptés et veiller à la préservation de zones de calme au cœur des îlots : façade arrière/secondaire à privilégier pour l'orientation des pièces de repos

Espace à désimperméabiliser et végétaliser au centre du parvis de gare

Paysages / Patrimoine / Formes urbaine

Elément de patrimoine architectural à protéger ou à valoriser

Mobilités / Coupures urbaines

Requalifier la gare routière

Requalifier le rond-point de Gaulle

Améliorer l'accessibilité des cycles

Apaiser les nœuds de circulation et carrefours, notamment pour permettre les continuités douces et écologiques ; Valoriser les entrées de ville par leur végétalisation

Créer un stationnement cyclable

Fond de plan

Limites communales

Périmètre de l'OAP

Bâti

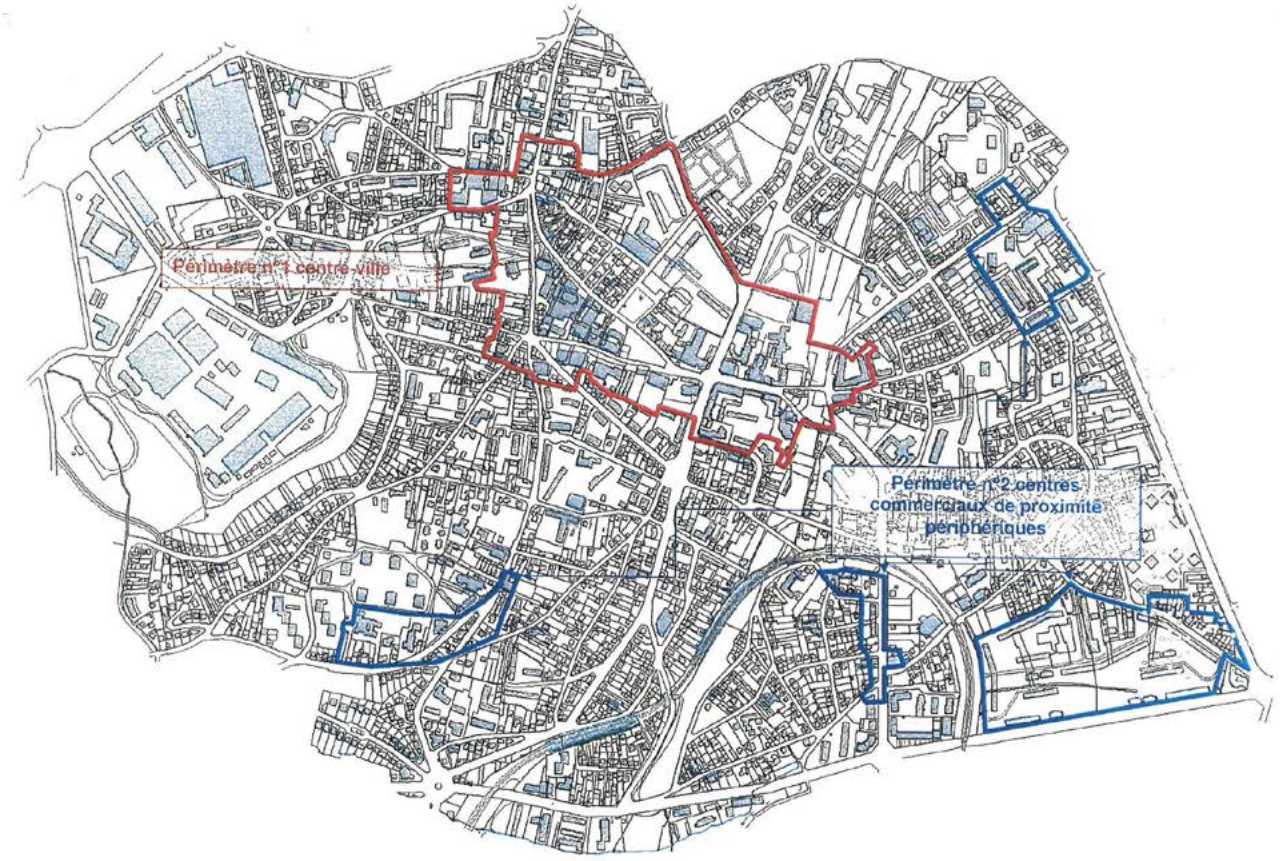
Limite parcellaire

3. Des PLUi à articuler avec d'autres dispositifs de politiques publiques

Articuler les outils du PLU avec les autres politiques publiques de soutien et de régulation du commerce est indispensable pour passer d'un cadre uniquement normatif à une véritable stratégie opérationnelle de revitalisation. Les règles d'urbanisme ne suffisent pas, à elles seules, à enrayer la vacance ou à maintenir des commerces fragiles : elles doivent être complétées par des dispositifs fonciers, financiers et programmatiques qui relèvent d'autres codes et d'autres acteurs.

Le **droit de préemption commercial** en est un bon exemple. Créé par le Décret 2007-1827 du 26 décembre 2007 relatif au Droit de préemption des communes sur les fonds de commerce, les fonds artisanaux et les baux commerciaux, il permet à une commune de préempter la cession de fonds artisanaux, de fonds de commerce ou de baux commerciaux dans un périmètre de sauvegarde préalablement délimité, afin de préserver la diversité commerciale et l'artisanat de proximité. Utilisé en cohérence avec les linéaires ou secteurs protégés du PLU, il offre la possibilité d'intervenir sur la propriété même des fonds et de réorienter les reprises, à condition de justifier d'un projet réel et d'une motivation solide, sous le contrôle du juge administratif. La plupart des communes de la Métropole du Grand Paris ont délimité un périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat sur lequel ils peuvent se prévaloir de leur droit de préemption. Ils correspondent le plus souvent aux centres villes et quartiers commerciaux.

Exemple des Périmètres de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité de la Commune de Fontenay-aux-Roses :



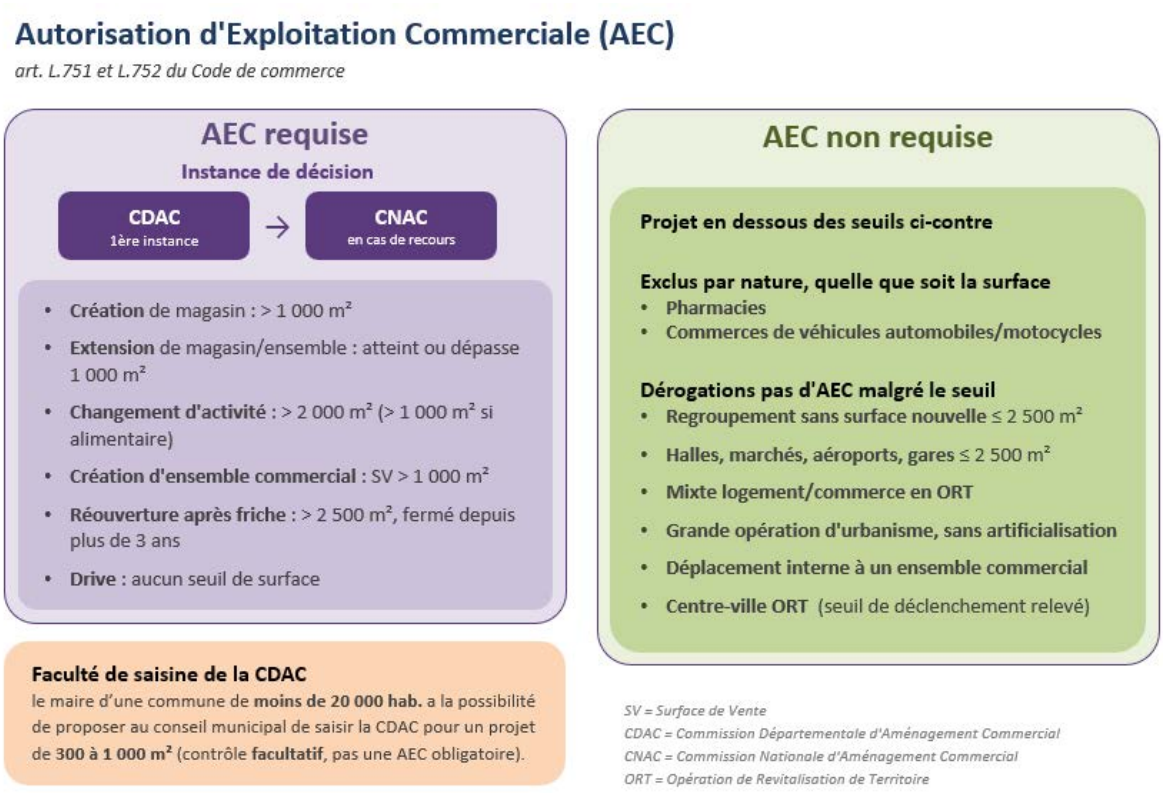
Les programmes nationaux tels que **« Action Cœur de Ville »**, lancé en 2017 et prolongé jusqu'à un « acte III », et la démarche **« Centres-Villes vivants »** portée par la Métropole du Grand Paris visent à revaloriser et animer les espaces publics, notamment en développant de nouveaux services et en rénovant les halles et marchés. Les **Opérations de Revitalisation de Territoire (ORT)**, créées par la loi ELAN de 2018, prolongent cette logique à une échelle territoriale plus large en articulant projets urbains, habitat et commerce : elles offrent des dispenses ciblées d'autorisation d'exploitation commerciale pour des projets mixtes en centre-ville, la possibilité de suspendre certains projets périphériques, tout en renforçant le droit de préemption urbain et commercial, soutenant ainsi les commerces de proximité et luttant contre la vacance commerciale.

Les **foncières commerciales**, qu'elles soient publiques, parapubliques ou mixtes sont un autre maillon essentiel. En acquérant, portant et rétrocédant des murs commerciaux stratégiques, elles rendent possibles, dans la durée, les objectifs fixés par le PLU et les ORT : maintien de commerces de proximité, installation de commerces culturels ou d'artisanat dans des secteurs fragiles, accompagnement de nouvelles formes de commerce en maîtrisant loyers, clauses de bail et choix des preneurs.

Plusieurs exemples illustrent cette dynamique en Métropole du Grand Paris. Paris Commerces, issue du rapprochement de l'ex-SEMAEST, de sa foncière et du GIE Paris Commerces, intervient depuis 2004 et a réaffecté plus de 750 locaux. Outil historique, elle constitue désormais l'opérateur unique de la Ville de Paris. Saint-Denis Commerces, créée en 2019, est une SEM locale qui vise à acquérir 83 boutiques d'ici 2028 sur les axes de la rue de la République et Gabriel-Péri, avec un capital de 5 M€ et une gouvernance associant la Ville (65%), la Banque des territoires et des partenaires privés. La Foncière métropolitaine Centres-Villes Vivants, lancée officiellement en octobre 2023, intervient auprès de 130 communes de la MGP avec une capacité d'intervention de 150 M€ sur 10 ans (400 murs de boutique ou 40 000 m²). Elle constitue l'échelle de mutualisation la plus large, en appui des communes qui le souhaitent. Bois-Colombes a créé sa propre foncière « Bois Commerces », en février 2026, avec la Banque des territoires et la Foncière Centres-Villes Vivants.

Ces différents outils, complémentaires selon les échelles d'intervention (communale, intercommunale ou métropolitaine), témoignent de l'émergence d'un véritable « arsenal » de politiques foncières commerciales face aux mutations du commerce et à la pression immobilière.

Enfin, la **Commission départementale d'aménagement commercial (CDAC)** et le régime des autorisations d'exploitation commerciale (AEC) forment un autre niveau de régulation, pour les projets dépassant certains seuils de surface. Si la CDAC statue au regard de critères propres (aménagement du territoire, développement durable, protection des consommateurs), elle doit tenir compte des documents d'urbanisme en vigueur (SCoT, PLU), et la cohérence entre ces documents et le projet commercial reste un élément central d'appréciation. En pratique, un PLU qui explicite clairement son armature commerciale, ses centralités et ses objectifs de limitation de l'étalement renforce la légitimité des décisions de la CDAC, notamment pour encadrer les projets de périphérie.



Pris isolément, chacun de ces outils a une portée limitée. C'est leur articulation qui produit un effet structurant : le PLU définit un cadre morphologique et fonctionnel, les dispositifs fonciers permettent d'agir sur la propriété et les loyers, les programmes nationaux apportent des moyens et des dérogations ciblées, et la CDAC filtre les grands formats au regard du projet de territoire. Une politique commerciale locale cohérente suppose donc d'organiser ce « faisceau d'outils », plutôt que de se reposer sur le seul règlement d'urbanisme pour répondre à des enjeux qui relèvent aussi de l'économie, du foncier et de l'animation urbaine.

4. Conseils pratiques pour les auteurs de PLUi de la Métropole du Grand Paris

Partir d'un diagnostic commercial objectivé et localisé

Appuyer systématiquement les choix (linéaires, mixité, tailles d'établissements) sur un diagnostic fin des centralités, des polarités commerciales, des taux de vacance et des flux de mobilité, pour justifier chaque prescription au regard des enjeux identifiés (revitalisation, vacance, métropole du quart d'heure, sobriété foncière).

Articuler clairement PLUi et SCoT/DAACL

Traduire les orientations du SCoT et du futur DAACL (armature commerciale, hiérarchie des pôles, limitation de l'étalement périphérique) en choix explicites de zonage, de destinations /sous-destinations et d'OAP, en veillant à démontrer la compatibilité du PLUi avec ces documents dans le rapport de présentation.

Calibrer finement les linéaires de protection commerciale

Limiter les linéaires aux fronts les plus stratégiques (centres-villes, rues en reconquête, abords de gares) et préciser très clairement leur champ d'application (rez-de-chaussée sur rue, profondeur, cas des angles) pour garantir leur proportionnalité et leur sécurité juridique, tout en évitant de figer durablement des rez-de-chaussée dans des secteurs déjà en suroffre commerciale.

Combiner linéaires et mixité fonctionnelle

Compléter les dispositifs L.151-16 par des règles de destinations et de mixité verticale (rez-de-chaussée actifs, logements et bureaux en étages) afin de soutenir l'animation urbaine sans recourir partout à des servitudes de protection strictes, et de laisser des marges d'adaptation dans les secteurs fragiles ou en transition.

Mobiliser les règles morphologiques et de taille des établissements comme leviers

Utiliser les hauteurs minimales de rez-de-chaussée, les modulations de gabarit ou de densité, ainsi que des plafonds de surfaces de plancher par cellule commerciale, comme outils incitatifs pour préserver des socles actifs et un tissu de commerces petits et moyens.

Organiser l'articulation avec les autres outils de politique commerciale

Concevoir le PLUi en lien avec les dispositifs de droit de préemption, les ORT, les programmes type Action Cœur de Ville, les foncières commerciales et le fonctionnement de la CDAC, afin que les règles d'urbanisme renforcent une stratégie globale combinant régulation, action foncière, accompagnement économique et animation des centralités.