

Dans le labyrinthe de l'ouverture du dimanche

ZONES COMMERCIALES : DES QUESTIONS À RÉGLER... D'URGENCE !

Nous commentons régulièrement dans ces colonnes l'actualité de l'ouverture dominicale : un feuilleton judiciaire, passionnant et à rebondissements. Profitons d'une pause (qui risque d'être très brève) de cette actualité contentieuse pour revenir sur un sujet qui nous paraît nécessiter une réponse urgente. Plaidoyer pour une définition et une gestion plus logique, plus claire et plus juste des critères qualifiant les zones commerciales : surface commerciale ou de commerce (cinémas, restaurants et services compris), nombre de clients ou population environnante... Assorti de propositions.

Par M^e Nicolas Nahmias, avocat-associé (AdDen avocats)

On a déjà eu l'occasion de l'évoquer, le régime de l'ouverture dominicale issu de la loi Macron a eu le mérite de clarifier et de mettre de l'ordre dans un système devenu relativement illisible. Malheureusement, à l'usage, il laisse subsister quelques trous dans la raquette : des oublis sans doute mais qui posent de véritables difficultés à la fois pour les opérateurs économiques mais également de cohérence avec les objectifs affichés de certaines politiques publiques. Concentrons-nous cette fois sur les problématiques générées par les critères d'éligibilité à la qualification de zone commerciale.

Pour mémoire, l'article L. 3132-25-1 du Code du travail dispose que «Les établissements de vente au détail qui mettent à disposition des biens et des services et qui sont situés dans les zones commerciales caractérisées par une

offre commerciale et une demande potentielle particulièrement importantes, le cas échéant en tenant compte de la proximité immédiate d'une zone frontalière, peuvent donner le repos hebdomadaire par roulement pour tout ou partie du personnel, dans les conditions prévues aux articles L. 3132-25-3 et L. 3132-25-4». Autrement dit, il est possible de déroger à la règle du repos dominical dans les zones dites commerciales qui doivent être caractérisées à la fois par une offre commerciale et une demande potentielle importantes. Des critères supplémentaires ont été définis par décret : ils figurent à l'article R. 3132-20-1 du Code du travail. Pour être qualifiée de zone commerciale, la zone faisant l'objet d'une demande de délimitation ou de modification doit :

- Être dotée des infrastructures adaptées et accessible par les moyens de transport individuels et collectifs,

- Avoir un nombre annuel de clients supérieur à 2 millions ou être située dans une unité urbaine comptant une population supérieure à 100 000 habitants,
- Constituer un ensemble commercial au sens de l'article L. 752-3 du Code de commerce d'une surface de vente totale supérieure à 20 000 m².

Première précision : ces trois critères sont cumulatifs et il faut donc que les trois conditions soient remplies. Examinons-les successivement.

1) Pour être qualifiée de commerciale, la zone doit être dotée d'infrastructures adaptées et accessibles par les moyens de transports individuels et collectifs. C'est clairement la condition la plus simple à satisfaire, les zones commerciales étant généralement, et pour des raisons évidentes de commercialité, bien desservies.

Le seul point susceptible de poser question serait celui de l'accessibilité par les moyens de transport collectif mais, en pratique, il ne pose guère de difficulté.

2) Le deuxième critère est plutôt simple à appréhender. Soit la zone commerciale peut se prévaloir d'un nombre de clients supérieur à 2 millions par an, soit elle est située dans une unité urbaine de plus de 100 000 habitants. La notion d'unité urbaine est définie par l'Insee : on appelle unité urbaine une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâtis continus (pas de coupure de plus de 200 m entre deux constructions). On dénombre en France une soixantaine d'unités urbaines de plus de 100 000 habitants. Autrement dit, soit la zone commerciale doit être située dans une unité urbaine importante (et alors la fréquen-

Suite page 33 ▶

Pour un urbanisme de la mobilité

I - DE LA GARE-GARE À LA GARE CENTRE-VILLE

Autrefois infranchissables pour les citadins, les gares vont créer le lien avec les quartiers situés des deux côtés des voies. Logements, emplois, équipements, commerces... elles deviennent des pivots de développement urbain. De la gare-gare (départs, arrivées), on en est venu au pôle d'échange multimodal (Pem) faisant converger les modes de transports. Nous voici au «transit oriented development» (Tod) qui vise à réduire l'empreinte de l'automobile et améliorer l'efficacité des transports collectifs ! Où les enseignes ont toutes leur place.

Par Stanislas Cebon de Lisle, directeur des projets urbains à Sncf-Retail&Connexions

Amorcé au début du XIX^e siècle vers 1825, le développement du réseau ferroviaire et des gares françaises ont de toute évidence largement contribué à façonner le paysage urbain de nos villes. Moyen de transport moderne et rapide, tant pour les voyageurs que pour les marchandises, le réseau ferroviaire national a connu son apogée à l'époque de la Première Guerre mondiale, avec 70 000 kilomètres de voies ferrées nationales ou locales exploitées (contre 30 000 aujourd'hui). Les gares étaient alors dans la ville de vraies institutions, dont l'architecture au caractère souvent monumental leur attribuait un rôle quasi-totémique. Les «buffets de gares», plus que simples pourvoyeurs de sandwiches, y étaient des destinations renommées et prisées...

Cependant, à partir des années 30, et surtout durant les «Trente Glorieuses» de la reconstruction d'après-guerre, le rail s'est vu largement concurrencer par l'avènement du tout automobile et le développement du réseau autoroutier, tant pour le transport des individus que pour celui du fret. Nos gares, certes toujours très fréquentées, ont ainsi progressivement perdu leur statut de «joyau» dans la ville, tout comme leur environnement urbain a pu devenir complexe à gérer pour les collectivités : quartiers proches parfois dégradés ou mal

«famés», vastes friches et entrepôts ayant perdu leur utilité économique... A l'heure où les villes se déploient, les faisceaux et emprises ferroviaires représentaient de vraies ruptures géographiques, difficiles à franchir et contraignant donc le développement urbain.

Mais, pour notre plus grand bonheur (à commencer par celui de l'auteur de ces lignes...), les gares retrouvent aujourd'hui leur statut de «hubs» essentiels au sein de nos villes et de nos territoires, et s'affichent incontestablement comme des leviers de développement économiques et touristiques majeurs. De nombreuses raisons sociétales ou sociologiques en sont à l'origine, à commencer par le développement formidable des mobilités de tous ordres, des transports en communs aux modes doux, et qui décuple le rayon d'action de chaque individu dans sa vie personnelle ou professionnelle. Chiffre important s'il en est, ce sont ainsi 10 millions d'usagers qui fréquentent chaque jour nos 3 029 gares françaises, pour des flux du quotidien ou liés aux affaires, aux loisirs, au tourisme...

Autre évolution majeure, l'organisation même de nos comportements de consommation et d'utilisation de biens et de services, axés sur des logiques croissantes de «trajectoires», plus

que de déplacements dédiés. Le tout est de plus démultiplié par le numérique qui nous guide pas à pas dans ces pratiques à grand renfort de géolocalisation et autres beacons... Pour reprendre l'expression de l'émérite professeur Olivier Badot, grand expert et prospectiviste du retail, le commerce est devenu «visqueux», à savoir qu'il colle réellement à la vie des gens dont il suit les moindres mouvements (mais nous reviendrons plus longuement sur les gares commerçantes dans une seconde chronique...). Last but not least, un autre facteur-clé réside en l'amélioration de l'offre de transports ferroviaires (le fameux Tgv arrivé en 1981 !) qui permet de traverser la France en à peine plus de 3 h, et maintenant sur des formats low-cost avec le développement fulgurant du transporteur Ouigo. Voyages professionnels ou de loisirs, facilités par la fragmentation des congés et le développement des courts séjours (merci aux Rtt, en tout cas sur cet aspect !)... autant de nouveaux flux et de raisons de fréquenter les gares françaises ! Notons que 2017 et 2018 ont aussi enregistré un développement des flux sur les réseaux régionaux Ter, malgré des mouvements sociaux parfois très pénalisants. Mais quelles sont les incidences et politiques issues de ces tendances pour nos gares, et quelles réponses apportent-elles à tous ces nouveaux défis ? Tout d'abord, et pour quasi-

ment «évacuer le sujet», point besoin de longue démonstration pour décrire la dynamique des grandes gares parisiennes ou de celles de nos grandes métropoles : pôles d'échanges hyperfréquentés, offre de commerces et services pléthorique et diversifiée, lieux de vie et même d'expression artistique, ces grandes gares sont les piliers de nos grandes villes dont elles assurent les pulsations de flux quotidiennes. Pour les villes plus petites ou «moyennes», la situation est tout aussi encourageante même si chaque cas, forcément unique, nécessite un travail d'urbanisme et d'organisation territoriale bien spécifique. La démarche est certes parfois longue et semée de quelques embûches, mais in fine toujours positive et accélératrice de développement pour les territoires.

Première étape quasi obligatoire : le passage du statut de «gare» à celui de «Pem», ou Pôle d'Echange Multimodal. C'est ainsi autour de ces gares «sublimées» que s'organisent l'ensemble des échanges, avec la traditionnelle automobile (stationnement, dépose minute), les transports urbains (bus, tramways, métros...), les cars et gares routières, les taxis, les vélos... et demain (aujourd'hui !) les trottinettes, véhicules autonomes... que sais-je ! Tout ceci ne peut s'orchestrer que par une refonte assez fon-

Suite page 33 ▶

Zones commerciales : des questions à régler... d'urgence !

Suite de la page 32

tion de la zone peut être inférieure à 2 millions de clients), soit elle est située en zone rurale ou dans une unité urbaine de moindre importance et alors le nombre de clients doit excéder 2 millions par an. Si l'on comprend bien les critères et leur articulation, on peine à saisir pleinement la logique de cette alternative.

3) Le troisième critère requis est relatif à la taille de la zone elle-même : la zone commerciale doit constituer un ensemble commercial d'une surface de vente de plus de 20 000 m². Il y a là deux notions qui s'ajoutent. Celle de l'ensemble commercial d'abord. Constituent un même ensemble commercial, quel que soit le nombre de bâtiments ou de propriétaires ou d'exploitants, les magasins qui sont réunis sur un même site et qui (i) soit ont été conçus dans le cadre d'une même opération d'aménagement foncier (réalisée en une ou en plusieurs tranches), (ii) soit bénéficient d'aménagements conçus pour permettre à une même clientèle l'accès des divers établissements, (iii) soit font l'objet d'une gestion commune de certains éléments de leur exploitation, notamment par la création de services collectifs ou l'utilisation habituelle de pratiques et de publicités commerciales communes ; (iv) soit sont réunis par une structure juridique commune, contrôlée directement ou indirectement par au moins un associé.

Ensuite, l'ensemble commercial doit disposer d'une surface de vente de plus de 20 000 m². Par «surface de vente», on entend les espaces affectés à la circulation de la clientèle pour effectuer ses achats, ceux affectés à l'exposition des marchandises proposées à la vente, à leur paiement, et ceux affectés à la circulation du personnel pour présenter les marchandises à la vente. Il s'agit donc de la surface prise en compte pour autoriser les projets de magasins de commerce de détail soumis à autorisation d'exploitation commerciale. Formellement, cela exclut donc toutes les surfaces qui n'entrent pas dans le champ d'application de la législation relative à l'aménagement commercial c'est-à-dire notamment : (i) les cinémas qui sont soumis à un régime d'autorisation distinct et qui n'emportent donc pas création de surface de vente ; (ii) les restaurants et les cafétérias qui ne sont pas considérés comme des magasins de commerce de détail et qui, partant, ne sont pas comptabilisés dans la surface de vente ; (iii) les activités de prestation de service à caractère immatériel ou intellectuel qui ne constituent pas non plus des magasins de commerce de détail. Il s'agit des établis-

sements tels que les banques, les agences de voyage, les compagnies d'assurance, les établissements de remise en forme¹...

Ces critères rappelés, on entrevoit le problème. De nombreuses zones n'y satisfont pas, soit parce qu'elles ne constituent pas des ensembles commerciaux à proprement parler, soit parce que la surface de vente n'atteint pas le seuil de 20 000 m² et cela même si la surface «commerciale» le dépasse (notamment avec la présence d'un cinéma et celle des activités de restauration). Elles ne peuvent donc pas ouvrir en totalité le dimanche alors que nombre des surfaces bénéficient de la possibilité d'ouvrir le dimanche (c'est le cas des cinémas, des restaurants ou encore des salles de sport qui bénéficient d'une dérogation de droit et permanente au repos dominical). Et cela, même si

elles accueillent 3 ou 10 millions de clients par an. On peut juger que c'est aberrant.

En pratique, ces seuils (20 000 m² de surface de vente/ensemble commercial) favorisent donc les centres commerciaux de périphérie qui exploitent généralement une surface de vente bien plus élevée au détriment des centres commerciaux de centre-urbain. Il en découle un risque accru de fragilisation des commerces de proximité et ce en totale contradiction avec la volonté du législateur de revitalisation des centres-villes. Il nous semble qu'il conviendrait de remédier à cette situation.

Deux pistes nous paraissent envisageables.

1) La première consisterait à remplacer la notion de «surface de vente» par celle de «surface commerciale accessible au public» de manière à comptabiliser toutes les surfaces des

commerces qui n'emportent pas création de surface de vente (restaurants, cinémas, salles de sport et de jeux, agences de voyage, agences bancaires etc.) mais qui sont pourtant incluses dans un ensemble commercial et qui bénéficient donc de la même clientèle.

2) La seconde consisterait à rendre alternatifs et non plus cumulatifs les critères 1^o et 2^o fixés par l'article R. 3132-20-1 I du Code du travail, c'est-à-dire que la zone commerciale devrait soit constituer un ensemble commercial d'une surface de vente totale supérieure à 20 000 m², soit avoir un nombre annuel de clients supérieur à 2 millions, soit être située dans une unité urbaine comptant une population supérieure à 100 000 habitants. ■

1. CE 3 octobre 1986 *Chambre de métiers de l'Aude et autres*, req. n° 45324.

LES CRITÈRES ACTUELS DE LA ZONE COMMERCIALE (R. 3132-20-1 DU CODE DU TRAVAIL)

Critère 1	Critère 2	Critère 3
La zone commerciale doit constituer un ensemble commercial > à 20 000 m ² de surface de vente	Nombre de clients > à 2 millions/an OU Être située dans une unité urbaine > à 100 000 habitants	Être dotée des infrastructures adaptées et accessibles en transports individuels et collectifs

LES CRITÈRES ALTERNATIFS QUI POURRAIENT ÊTRE ENVISAGÉS

Solution 1

Critère 1	Critère 2	Critère 3
La zone commerciale doit constituer un ensemble commercial > à 20 000 m ² de surface commerciale accessible au public	Nombre de client > à 2 millions/an OU Être située dans une unité urbaine > à 100 000 habitants	Être dotée des infrastructures adaptées et accessibles en transports individuels et collectifs

Solution 2

Critère 1	Critère 2
La ZC doit constituer un ensemble commercial > à 20 000 m ² de surface de vente OU Nombre de clients > à 2 millions/an OU Être située dans une unité urbaine > à 100 000 habitants	Être dotée des infrastructures adaptées et accessibles en transports individuels et collectifs

Dernière minute

OUVERTURE DOMINICALE : LE PALAIS DES CONGRÈS ET VILL'UP DANS LA BALANCE

Le mardi 2 avril, le tribunal administratif de Paris examinait la légalité de plusieurs zones d'ouvertures dominicales : les zones touristiques internationales de Champs-Élysées-Ternes et de Palais des Congrès et les zones touristiques de Bercy-Saint Emilion et Vill'Up. L'issue est incertaine. Le rapporteur public (magistrat qui énonce oralement le jour de l'audience le sens qu'il propose de donner au litige) a conclu à l'annulation de la Zti Palais des Congrès et de la zone touristique Vill'Up. Malgré des hésitations, il a en revanche proposé de ne pas annuler la Zti Champs-Élysées étendue à Ternes, non plus que la zone touristique Bercy-Saint Emilion. Les jugements devraient intervenir d'ici la mi-avril. A moins de nouveaux rebondissements ?

I - De la gare-gare à la gare centre-ville

Suite de la page 32

damentale des «parvis» de gare, qui y gagnent en fonctionnalité, qualité urbaine et d'aménagement. Les nappes de parking automobile de surface sont généralement transférées et réorganisées sur des parkings en ouvrages, permettant une pacification de ces parvis qui deviennent des espaces vitrines de la gare, tout en donnant une nouvelle image et un élan à tout le quartier environnant.

Notons qu'en général la gare elle-même (le bv ou «bâtiment voyageur» en jargon Sncf) en profite pour se rénover, développer de nouveaux espaces de confort, de commerces, de services, d'informations...les espaces de restauration peuvent y ouvrir des terrasses, des commerces éphémères et des structures événementielles s'y déployer, contribuant ainsi à l'animation urbaine.

Seconde étape souvent incontournable de l'ou-

verture des gares sur la ville : faire des gares «franchissables», permettant de créer le lien avec les quartiers situés de l'autre côté des voies. Le sujet n'est pas nouveau, mais il est aujourd'hui traité de façon globale et qualitative : des passerelles confortables, des gares «bifaces» développant de vrais services de chaque côté des voies, quitte à déplacer ou reporter certaines fonctions et activités (loueurs de véhicules, parking silos, dépose minute,) sur les faces «arrière» des gares, permettant ainsi de mieux répartir les flux et les usages.

Enfin, la troisième étape du cercle vertueux des gares dans la ville, qui sonne presque comme un «couronnement» de leur succès, réside dans le développement urbain, économique, commercial généré par et autour des gares. Une des premières explications, la plus triviale, est celle de la disponibilité de fonciers pouvant

muter vers d'autres fonctions que l'usage ferroviaire. La ville ne peut évidemment croître que là où il y a de la place... Mais c'est aussi parce que les gares sont redevenues incontournables dans les parcours des usagers et citoyens que s'y développent naturellement des pôles tertiaires, des espaces de coworking, des tiers-lieux favorisant l'échange et la rencontre : quoi de mieux qu'un espace proche de la gare pour organiser une journée de réunions ou un déjeuner de travail convivial, pratiquer le télétravail entre deux rendez-vous, bénéficier de services professionnels mutualisés ? Les collectivités, qui ont souvent donné le ton en y implantant leurs sièges administratifs, hôtels d'agglomération ou autres services publics, y développent maintenant des équipements publics ou culturels, des pôles médicaux, des équipements de loisirs... L'hôtellerie, la restauration, les services, activités marchandes

historiques des quartiers de gares, bénéficient également de ce mouvement, et mutent eux aussi vers des concepts plus qualitatifs.

Bref, ce sont souvent de nouveaux quartiers requalifiés, dotés de toutes les fonctions de la ville (logements, emplois, équipements, commerces...) qui s'organisent ou se reconstruisent autour de gares devenues des «pivots» de ce développement urbain. Rappelez-vous, nous étions passés de la gare au Pem, ce qui n'était déjà pas si mal. Place maintenant au Tod, ou Transit Oriented Development, acronyme inventé par nos amis anglo-saxons pour qualifier cette démarche d'urbanisme vertueuse, visant à réduire l'empreinte de l'automobile et améliorer l'efficacité des transports collectifs ! ■

A suivre : «II - De la gare centre-ville à la gare commerçante»