

Instruction du gouvernement Fiches techniques

Mars 2022

Modalités de régulation des *dark stores*

Avec les livraisons en moins de quinze minutes (quick commerce), une nouvelle forme de commerce émerge à la faveur de la crise sanitaire.

En commandant par une application dédiée, les clients peuvent se faire livrer leurs courses à domicile en quelques minutes. Cette livraison est généralement assurée depuis des *dark store* ; d'anciens magasins transformés pour l'entreposage, le stockage et la préparation des livraisons, sans accueil du public. Les commandes des clients sont préparées par des salariés du *dark store* et confiées à des livreurs, qui peuvent être également des salariés ou des prestataires extérieurs. Afin de tenir la promesse d'une livraison rapide, les entreprises du secteur doivent disposer d'un maillage très resserré de *dark store*.

Ces locaux ont à ce stade une fonction uniquement logistique pour faciliter et accélérer au maximum la livraison des produits depuis un centre de distribution proche du client final.

Le développement de ce nouveau type d'activité au sein des centres-villes des grandes villes, de leur coexistence avec les locaux commerciaux de même aspect extérieur, et des impacts liés aux activités logistiques urbaines (tranquillité publique, émissions de GES...), implique de procéder à leur identification afin d'améliorer la prise en compte, notamment de leur implantation, par le droit actuel.

Le présent guide a pour objet de préciser le cadre juridique dans lequel s'insère ce nouveau type d'activité et de faciliter l'instruction des demandes d'autorisations d'urbanisme portant sur les projets d'installation de *dark stores* au regard des dispositions réglementaires des documents d'urbanisme. Ces locaux étant majoritairement implantés dans les grandes villes et agglomérations, ils seront dans la plupart des cas concernés par l'application des dispositions d'un plan local d'urbanisme (PLU) local ou intercommunal (PLUi).

1. Les *dark stores* au regard des destinations de construction

- Cas général (« PLU alourdi »)

Les articles R. 151-27 et R. 151-28 du code de l'urbanisme énumèrent les 5 destinations et 21 sous-destinations de constructions qui peuvent être réglementées par un PLU ou un document en tenant lieu. Cette liste, introduite par la loi ALUR du 24 mars 2014, modifie la liste des neuf anciennes destinations définies à l'ancien article R. 123-9 du code de l'urbanisme dans un but d'amélioration de la mixité fonctionnelle.

Après avoir écarté parmi les 5 destinations de constructions, l'« exploitation agricole et forestière » et l'« habitation », se pose la question du classement des *dark stores* dans la destination « commerces et activités de service », « équipements d'intérêt collectif et services publics » ou « autres activités des secteurs secondaires ou tertiaires ».

- Commerces et activités de service

Cette destination comprend 4 sous-destinations parmi lesquelles figure la destination « artisanat et commerce de détail » qui au regard de la définition donnée par l'arrêté du 10 novembre 2016 définissant ces destinations et sous-destinations de constructions, « recouvre les constructions commerciales destinées à la présentation et vente de bien directe à une clientèle ».

Dans ces conditions :

- les *dark stores* qui ne sont pas destinés à l'accueil d'une clientèle ni à une vente de bien directe à une clientèle, dans la mesure où le consommateur effectue ses achats en ligne et se fait livrer à domicile, ne correspondent pas à la définition de la sous-destination « artisanat et commerce de détail » mais à la catégorie des « entrepôts » (voir ci-dessous) ;

- A contrario, dans l'hypothèse où le modèle évoluerait avec l'installation d'un comptoir de retrait de marchandises pour la clientèle avec des horaires d'ouverture habituels correspondant à celle d'un commerce alimentaire¹, le local correspondrait à la définition de la sous-destination « artisanat et commerce de détail », y compris si l'activité de livraison reste prédominante.

- **Equipements d'intérêt collectif et services publics**

Les *dark stores* n'entrent dans le champ d'aucune des six sous-destinations qui composent cette destination qui visent prioritairement des locaux assurant une mission de service public ou des équipements recevant du public.

- *Autres activités des secteurs secondaire et tertiaire*

Cette destination comprend quatre sous-destinations parmi lesquelles l'« entrepôt » qui, au regard de l'arrêté de 2016, « recouvre les constructions destinées au stockage des biens ou à la logistique. »

Les *dark stores* qui assurent uniquement le stockage ou l'entreposage de produits destinés à la préparation de commandes sont des centres de distribution gérés à la manière d'entrepôts de logistique (les itinéraires des opérateurs peuvent être gérés par un logiciel de gestion d'entrepôt (WMS)). Ils ne reçoivent pas directement de clientèle mais des prestataires et relèvent donc de cette sous-destination « entrepôt », même si leur implantation est proche de la clientèle pour permettre une livraison rapide.

• Cas particulier des anciens PLU « non alurisés » :

Les PLU qui font encore application des dispositions de l'ancien article R. 123-9 du code de l'urbanisme tel qu'il était en vigueur avant la loi ALUR, en faisant référence aux neuf anciennes destinations de constructions, peuvent classer les *dark stores* dans la destination « entrepôt » qui se distingue de la destination « commerce » comme sous le régime actuel.

Cependant, étant donné que ces anciennes destinations ne disposaient alors pas de définition précisée par arrêté ministériel, les collectivités ont pu prévoir localement des définitions des activités concernées par telle ou telle destination, dans leur règlement de PLU. C'est le cas de Paris, mais cette situation sera régularisée après l'approbation du PLUi en cours, qui sera « alurisé ». Ceci peut conduire à des définitions différentes dans ces PLU, de celles figurant dans l'arrêté de 2016. Dans ce cas, il conviendra de se référer à la définition des destinations « commerce » et « entrepôt » telle qu'elle sera précisée par le règlement du PLU pour savoir si son implantation

peut être autorisée lors de l'instruction d'une demande d'autorisation portant sur la création d'un *dark store*.

En revanche si le PLU non « alurisé » ne donne aucune définition des destinations « commerce » et « entrepôt » dans son règlement, le choix de classement d'un tel local dans une de ces destinations pourrait être moins évidente et son implantation plus difficile à sanctionner et sujette à contentieux.

2. Outils réglementaires existants pour une régulation de l'implantation des *dark stores*

2.1/ En matière de planification urbaine

a) les plans locaux d'urbanisme (PLU)

L'article L. 151-9 du code de l'urbanisme précise que le règlement du PLU peut préciser dans les zones qu'il a délimitées « la nature des activités qui peuvent y être exercées (...). Il peut définir, en fonction des situations locales, les règles concernant la destination et la nature des constructions autorisées ».

Il est donc possible de réglementer l'implantation des *dark stores* par le biais des destinations et sous-destinations, en interdisant ou en soumettant « à conditions particulières » la sous-destination « entrepôt » dans un secteur délimité par le PLU (R. 151-33).

D'autres outils de la réglementation locale sont également mobilisables à droit constant :

- En application de L. 151-16, le règlement du PLU peut identifier et délimiter des quartiers, îlots, voies dans lesquels doit être préservée la diversité commerciale, notamment à travers les commerces de détail et de proximité, et définir les prescriptions de nature à assurer cet objectif, notamment afin de lutter contre la transformation de commerces « traditionnels » par des *dark stores*.

Le PLU peut également réglementer l'implantation des structures logistiques en faisant du « droit positif », car le 2^e alinéa de ce même article prévoit que le règlement « peut délimiter, dans les zones urbaines ou urbaniser, des secteurs dans lesquels la préservation ou le développement d'infrastructures et d'équipements logistiques est nécessaire et définir, le cas échéant la nature de ces équipements ainsi que les prescriptions permettant d'assurer cet objectif. »

- En application des articles L. 151-6 et L. 151-7 le PLU peut définir des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) qui peuvent d'une part favoriser la mixité fonctionnelle en prévoyant un pourcentage d'opérations destinées à la réalisation de commerces,

¹ Concrètement, l'ouverture du point de collecte ne doit pas être limitée à quelques heures et constituer ainsi une manière détournée d'être considéré comme un commerce. Cette exigence n'implique pas en revanche que les heures de

livraisons soient les mêmes que les heures d'ouvertures du point de collectes, les premières pouvant par exemple avoir des amplitudes décalées ou plus importantes que les secondes.

et d'autre part soumettre à conditions l'implantation de *dark stores*.

Par ailleurs, en l'absence de schéma de cohérence territoriale, un PLU intercommunal devra même prévoir « des orientations relatives à l'équipement commercial, artisanal et logistique » et déterminer les conditions d'implantation de ces équipements (2^e alinéa de l'article L. 151-6).

b) les schémas de cohérence territoriale (SCoT)

Depuis la loi ELAN n° 2018-1021 du 23 novembre 2018, les SCoT prescrits postérieurement au 24 novembre 2018 doivent contenir obligatoirement un document d'aménagement artisanal et commercial.

La loi n° 2021-1104 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets du 22 août 2021, a complété ce document par un volet logistique. Désormais le document d'orientation et d'objectifs (DOO) du SCoT comprend un document d'aménagement artisanal, commercial et logistique (DAACL) « déterminant les conditions d'implantation des équipements commerciaux qui, en raison de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire, le commerce de centre-ville et le développement durable ».

L'article L. 141-6 du code de l'urbanisme précise que « Pour les équipements logistiques commerciaux, [le DAACL] localise les secteurs d'implantation privilégiés au regard des besoins logistiques du territoire, au regard de la capacité des voiries, existantes ou en projet, à gérer les flux de marchandises et au regard des objectifs » de réduction du rythme de l'artificialisation des sols inclus dans le plan d'aménagement stratégique » (PAS).

Il est donc possible de définir à l'échelle du SCoT, la localisation préférentielle des locaux logistiques commerciaux qui peuvent concerner les *dark stores* ainsi que les conditions « permettant le développement ou le maintien du commerce de proximité dans les centralités urbaines et au plus près de l'habitat », ce qui permettra de réguler leur implantation en centre-ville.

2.2/ En matière d'application du droit des sols

La transformation d'un commerce en *dark store* induit un changement de destination du « commerces » vers la destination « autres activités secondaires et tertiaires » comprenant la sous-destination « entrepôt », sauf s'il fait évoluer son concept pour accueillir la clientèle (cf paragraphe 1 ci-dessus). Dans ce cas dernier cas, un *dark store* déjà autorisé pour la destination « entrepôt » pourrait, à l'inverse, devoir évoluer vers la destination « commerce ».

Le changement de destination est soumis à permis de construire en vertu du c) de l'article R. 421-14 du code

de l'urbanisme lorsqu'il s'accompagne d'une modification de la façade ou de la structure porteuse. A défaut, il est soumis à déclaration préalable (R. 421-17).

Il sera ainsi possible à l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme de contrôler le changement de destination au regard des dispositions réglementaires du PLU, mais aussi en présence d'une carte communale, ou lorsque, en l'absence de documents d'urbanisme, les règles du règlement national d'urbanisme (RNU) sont applicables. En effet carte communale et RNU autorisent le changement de destination, mais le permis de construire ou la déclaration préalable restent nécessaires lorsqu'un changement entre les destinations est effectué.

2.3/ Autorisation d'exploitation commerciale

Lorsqu'il correspond à un commerce (cf infra), le local est soumis à une autorisation d'exploitation commerciale lorsque les règles de droit commun l'imposent (un local non commercial qui le devient et comprend une surface de vente égale ou supérieure aux seuils requérant l'obtention d'une AEC ; la reprise d'un commerce qui disposait d'une AEC mais ayant été frappée de caducité...).

2.4/ Quelles sanctions ?

Il est possible de sanctionner l'implantation d'un *dark store* en contrariété avec des règles de procédure ou avec des règles de fond.

Les règles de procédures sont celles exigeant une autorisation de construire ou une déclaration préalable, notamment en cas de changement de destination.

C'est alors la réalisation d'un *dark store* sans autorisation ou déclaration, ou sur la base d'une autorisation ou déclaration refusée ou annulée, qui sera sanctionnée.

Les règles de fond sont, dans la plupart des cas, celles imposées par le document d'urbanisme mais également celles figurant dans le RNU. L'implantation d'un *dark store* en contrariété avec un document qui l'interdit ou le réglemente peut donc être sanctionnée à ce titre. Les sanctions sont les mêmes que pour les règles de procédure (L.610-1).

Il peut y avoir deux infractions pour le même *dark store* (fond et procédure), par exemple défaut de déclaration préalable et construction non conforme au PLU. Les deux infractions sont alors constatées simultanément. Cela permet, et ce dès l'établissement du procès-verbal, d'apprécier pleinement la situation avant la transmission du procès-verbal d'infraction au procureur de la République.

Les outils habituels du droit pénal sont mobilisables pour les *dark stores*. Lorsque l'infraction pénale est établie, quand bien même celle-ci viendrait à être régularisée par dépôt d'une demande et obtention de l'autorisation – ce qui n'efface pas l'infraction commise – le tribunal peut prononcer une amende comprise entre 1 200 € et un montant qui peut aller de 6 000 € par m² de surface construite à 300 000 € dans les autres cas (L. 480-4

du code de l'urbanisme). Il peut également demander la régularisation ou la démolition du *dark store*.

Un autre mécanisme, administratif, de traitement des infractions aux règles d'urbanisme complète utilement les poursuites pénales en la matière. Les articles L. 481-1 à L. 481-3 mettent ainsi en place un mécanisme de mise en demeure de régulariser sous astreinte les constructions, travaux et installations réalisés en infraction avec le code de l'urbanisme, qu'il s'agisse des règles de fond ou de procédure.

Dans les faits, une fois le procès-verbal d'infraction au code de l'urbanisme dressé, l'autorité compétente en matière d'autorisations d'urbanisme, qui est la plupart du temps le maire, a la faculté de mettre en demeure le responsable de cette infraction soit de procéder aux travaux nécessaires à la mise en conformité de la construction, des travaux ou installations illicites, soit de déposer une demande d'autorisation visant à les régulariser.

Cette décision peut être assortie d'une astreinte de 500 € maximum par jour de retard dont le produit revient à la commune ou à l'établissement public de coopération

intercommunale lorsque son président est l'autorité compétente. Ce nouveau pouvoir, qui peut être utilisé parallèlement à l'engagement des poursuites pénales, permet ainsi une action rapide du maire pour traiter les infractions en matière d'urbanisme.

Par conséquent, l'outillage législatif actuel donne une série d'outils à la main du maire ou du président de l'EPCI pour agir sur la transformation de commerces en *dark stores*. **L'exercice du pouvoir de police du maire pour le faire appliquer** pourra peut-être être renforcé par des opérations de contrôle ciblées, pour un effet dissuasif.