TRAVAUX PRÉPARATOIRES · ANNÉE ZÉRO

Cette fiche n'a aucune valeur légale, ni même scientifique. C'est un exercice : en la lisant, en la contredisant, nous apprenons ensemble le travail de base du citoyen d'une démocratie référendaire, et nous préparons le terrain des travaux dont l'Année Zéro aura besoin, le jour où ils deviendront officiels et constitutionnels.

THÈME X. LES TERRITOIRES ET LES SERVICES PUBLICS · QUESTION OUVERTE

QUESTION 31

Les zones commerciales

1 LIRE La question | 2 VÉRIFIER Le dossier | 3 PESER Le débat | 4 ÉPROUVER La loyauté | 5 RETRACER La genèse

La Constitution d'urgence ne tranche pas cette question. Elle pose seulement une règle de compétence : toute compétence appartient à l'échelon le plus proche du citoyen capable de l'exercer (Titre VII, article premier). Reste à savoir qui doit décider d'un moratoire : la Nation ou chaque commune. La loi, ou le peuple par un référendum d'initiative citoyenne, en déciderait.

VOTATION · QUESTION N° 31

Un moratoire de 10 ans sur les nouvelles surfaces commerciales en périphérie des villes

Approuvez-vous que, pendant 10 ans, aucun magasin ni ensemble commercial ne puisse être créé ou agrandi au-delà de 1 000 m² de surface de vente en périphérie des villes ?

OUI | NON

SI LE OUI L'EMPORTE

Pendant 10 ans, aucune autorisation n'est délivrée, hors des centralités urbaines, pour un commerce créé ou agrandi au-delà de 1 000 m².

SI LE NON L'EMPORTE

Le droit actuel demeure : chaque projet est examiné par la commission départementale ; ceux qui artificialisent des sols sont interdits, sauf dérogation sous 10 000 m².

En bref

Depuis la loi Climat et résilience du 22 août 2021, aucune autorisation d'exploitation commerciale ne peut être accordée à un projet qui artificialise des sols. Mais des dérogations restent ouvertes aux projets de moins de 10 000 m² de surface de vente, et un projet bâti sur un terrain déjà artificialisé, parking ou friche, n'est pas visé. La question va plus loin : pendant 10 ans, aucun commerce ne pourrait être créé ni agrandi au-delà de 1 000 m² en périphérie des villes, qu'il consomme ou non des terres nouvelles. Les centres-villes et les commerces existants ne sont pas touchés. En 2025, les commissions départementales ont autorisé 464 906 m² de surfaces de vente.

Ce que la question ne fait pas

- Elle ne touche pas aux centres-villes ni aux centres-bourgs : un commerce peut toujours s'y créer ou s'y agrandir ; dans le centre-ville d'une opération de revitalisation de territoire, un projet qui n'artificialise pas de sols est même, en principe, dispensé d'autorisation (code de commerce, article L752-1-1).
- Elle ne ferme aucun commerce existant et ne retire aucune autorisation déjà délivrée.

- Elle ne vise ni les commerces de 1 000 m² au plus, qui ne demandent pas d'autorisation d'exploitation commerciale, ni les entrepôts du commerce en ligne, qui n'y sont pas soumis.
- Elle ne supprime pas les commissions d'aménagement commercial : au terme des 10 ans, les règles actuelles s'appliquent de nouveau, sauf décision contraire.

ÉTAPE 2 SUR 5 · VÉRIFIER

2 Le dossier

Avant de peser, vérifier : ce que dit le droit aujourd'hui, le texte exact soumis au vote, les faits sur lesquels chacun peut s'appuyer, quel que soit son camp, et ce que l'on sait du coût.

Ce que dit le droit aujourd'hui

Le code de commerce soumet à une autorisation d'exploitation commerciale « la création d'un magasin de commerce de détail d'une surface de vente supérieure à 1 000 mètres carrés », la création d'un ensemble commercial de plus de 1 000 m² et l'extension d'un magasin ou d'un ensemble qui atteint ou dépasse ce seuil (article L752-1). La commission départementale d'aménagement commercial statue ; un recours est ouvert devant la Commission nationale.

Depuis la loi Climat et résilience du 22 août 2021 (article 215), l'article L752-6 dispose : « L'autorisation d'exploitation commerciale ne peut être délivrée pour une implantation ou une extension qui engendrerait une artificialisation des sols ». Une dérogation reste possible si le projet « s'insère en continuité avec les espaces urbanisés », « répond aux besoins du territoire » et remplit l'un de 4 critères : insertion dans une opération de revitalisation de territoire ou un quartier prioritaire de la politique de la ville, opération d'aménagement en zone déjà urbanisée, compensation par la désartificialisation d'un autre sol, secteur commercial délimité par un document d'urbanisme antérieur à la loi. Ces dérogations ne valent que pour les projets dont la surface de vente reste « inférieure à 10 000 mètres carrés », et, une seule fois, pour une extension de moins de 1 000 m² d'un magasin plus grand ; entre 3 000 et 10 000 m², elles exigent l'avis conforme du préfet.

Le décret n° 2022-1312 du 13 octobre 2022 précise qu'un projet artificialise les sols s'il augmente les surfaces artificialisées de ses parcelles « par rapport à l'état de ces mêmes parcelles à la date du 23 août 2021 ». Un projet sur un terrain déjà artificialisé, parking, friche ou ancien bâtiment, échappe donc à l'interdiction.

La même loi fixe l'objectif « d'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050 », avec une première étape : diviser par 2, de 2021 à 2031, la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. La loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 l'a assouplie : chaque commune couverte par un document d'urbanisme conserve au moins 1 hectare pour la première décennie, et les projets d'envergure nationale ou européenne sont décomptés à l'échelle nationale. Une proposition de loi qui assouplit encore ces objectifs, adoptée par le Sénat et transmise à l'Assemblée nationale le 19 mars 2025, n'y était pas inscrite en juin 2026 ; le 21 mai 2026, le Conseil constitutionnel a censuré, pour vice de procédure, de nouvelles dérogations votées dans la loi de simplification de la vie économique (décision n° 2026-903 DC).

Le droit de l'Union encadre ces règles sans les interdire. La Cour de justice juge que le commerce de détail est un service au sens de la directive 2006/123/CE, et qu'une règle d'urbanisme peut interdire le commerce de détail de certains produits « en dehors du centre-ville », pourvu qu'elle soit non discriminatoire, nécessaire et proportionnée : « un tel objectif de protection de l'environnement urbain est susceptible de constituer une raison impérieuse d'intérêt général » (arrêt Visser, 30 janvier 2018, C-360/15 et C-31/16, point 135). Un moratoire national de 10 ans devrait passer ce contrôle de proportionnalité.

Sources : code de commerce, articles L752-1, L752-1-1 et L752-6 (codes.droit.org, édition du 1er octobre 2026) ; loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 (dossier législatif du Sénat) ; proposition de loi n° 1157 (Assemblée nationale) et question au Gouvernement du 24 juin 2026 (Sénat) ; Conseil constitutionnel, décision n° 2026-903 DC du 21 mai 2026 ; Cour de justice de l'Union européenne, arrêt Visser du 30 janvier 2018.

Le texte soumis au vote

Aucun texte n'est encore rédigé : la question appelle une loi, qui modifierait le code de commerce. La Constitution d'urgence pose la règle qui dira à quel échelon cette décision appartient :

> Toute compétence appartient à l'échelon le plus proche du citoyen capable de l'exercer. Elle ne remonte à un échelon supérieur que si l'échelon inférieur ne peut manifestement l'assumer, et par décision expresse de celui-ci. Le pouvoir ne se délègue pas du sommet vers la base : il s'élève de la base vers le sommet, dans la stricte mesure du nécessaire.
>
> […]
>
> La commune est l'échelon premier de la Démocratie française et le lieu naturel de la gymnastique démocratique du citoyen.

Constitution d'urgence, Titre VII, article premier, et article 2 (extraits)

Dispositions liées : la liberté d'entreprendre et ses limites (Titre VI, article 6), la libération des communes (Titre VII, article 2).

Les faits, chacun avec sa source

1. En 2025, les commissions départementales d'aménagement commercial ont autorisé 464 906 m² de surfaces de vente, 23 % de moins qu'en 2024 (605 844 m²) et bien moins qu'en 2022 (765 384 m²). Elles ont accordé 90 % des demandes ; les extensions représentaient 61 % des dossiers.
   Source : Commission nationale d'aménagement commercial, rapport d'activité 2025 et rapport d'activité 2024.
2. En 2024, la Commission nationale a examiné 29 projets qui artificialisaient des sols ; elle en a autorisé 12, au titre des dérogations, pour 115 375 m² de sols artificialisés.
   Source : Commission nationale d'aménagement commercial, rapport d'activité 2024.
3. En 2025, la vacance commerciale atteint 11,7 % des locaux en pied d'immeuble dans les centres-villes, 16,8 % dans les centres commerciaux et 8,4 % dans les zones commerciales périphériques, contre 6,9 % en 2022. Tous sites confondus, elle est passée de 8,8 % en 2017 à 11,6 %.
   Source : Sénat, mission d'information sur la « décommercialisation », 1er juillet 2026, d'après Codata.
4. La France compte entre 1 500 et 1 800 zones commerciales périphériques, où sont réalisées 72 % des dépenses effectuées dans le commerce physique.
   Source : Direction générale des entreprises, appel à projets « Transformation des zones commerciales » (2023).
5. En 2014, les centres-villes réunissaient un tiers des magasins et un quart de l'emploi salarié du commerce des aires urbaines de plus de 20 000 habitants. De 2004 à 2014, hors des centres-villes, le nombre de magasins a crû de 12 % et l'emploi salarié de 14 %. L'Insee ajoute que la vitalité du commerce de centre-ville « apparaît assez décorrélée de l'évolution des activités commerciales en périphérie ».
   Source : Insee, « Le commerce de centre-ville : une vitalité souvent limitée aux grandes villes et aux zones touristiques », Les entreprises en France, édition 2016.
6. Le programme Action cœur de ville soutient depuis 2018 la revitalisation de 244 villes moyennes : ses partenaires financiers y ont mobilisé 6 milliards d'euros de 2018 à 2022, et la Banque des Territoires, avec CDC Habitat, 2,5 milliards de plus pour 2023-2026. En 2024, la vacance commerciale moyenne y était estimée à 13,4 %.
   Sources : Banque des Territoires, Action cœur de ville ; Conseil national du commerce, « La vacance commerciale en centre-ville », juin 2026, d'après Codata et la Fédération des acteurs du commerce dans les territoires.

Le coût et les effets estimés

Non chiffré. Un moratoire ne coûte rien au budget de l'État ; son coût porterait sur l'activité : les investissements et les emplois des projets qui ne se feraient pas, ou se feraient ailleurs. Aucune estimation publique n'en existe. Pour mesurer l'enjeu : les commissions départementales ont autorisé 464 906 m² de surfaces de vente en 2025, extensions comprises ; leur rapport annuel ne distingue pas la part située en périphérie.

ÉTAPE 3 SUR 5 · PESER

3 Le débat

Les 2 camps, à force égale. Un argument vous semble plus fort que l'un de ceux-ci ? Proposez-le en commentaire, sur la fiche en ligne : s'il est retenu, il remplace le plus faible, et votre nom figure dans la genèse de la fiche.

LES MEILLEURES RAISONS DE VOTER OUI

- Les mètres carrés existent déjà : en 2025, la vacance atteint 8,4 % dans les zones commerciales périphériques et 16,8 % dans les centres commerciaux. Geler les créations oblige à réoccuper ou à transformer ce qui est vide, plutôt qu'à construire à côté.
- Le droit actuel laisse passer l'essentiel : en 2025, les commissions départementales ont accordé 90 % des demandes, et les dérogations à l'interdiction d'artificialiser restent possibles pour tous les projets de moins de 10 000 m².
- Un projet bâti sur un parking ou une friche de périphérie échappe aujourd'hui à l'interdiction d'artificialiser, alors qu'il attire la clientèle hors des centres : seul un moratoire général traite cet effet.
- L'argent public finance la revitalisation des centres-villes depuis 2018, par milliards d'euros, pendant que de nouvelles surfaces s'ouvrent en périphérie : un moratoire met les 2 politiques en cohérence.
- La Convention citoyenne pour le climat demandait dès 2020 de « stopper » ces aménagements, et le Gouvernement s'était engagé à le faire « dans le cadre d'un moratoire » ; 10 ans donnent aux élus et aux propriétaires la visibilité nécessaire pour transformer les zones existantes.

LES MEILLEURES RAISONS DE VOTER NON

- La décision appartient au terrain : selon la Constitution d'urgence, une compétence ne remonte à un échelon supérieur que si la commune ne peut l'assumer, et par sa décision expresse (Titre VII, article premier). Un moratoire uniforme traite de la même façon une agglomération saturée et un bassin rural sans offre.
- La vacance des centres-villes a d'autres causes, le commerce en ligne, la crise de l'habillement, le niveau des loyers ; selon l'Insee, la vitalité du commerce de centre-ville « apparaît assez décorrélée » de l'évolution de la périphérie. Geler la périphérie ne ramènera pas les clients en ville.
- Les territoires qui gagnent des habitants, sur la façade atlantique et dans le Sud, ont besoin de nouveaux commerces ; les bloquer 10 ans protège les magasins déjà installés et réduit la concurrence sur les prix.
- Interdire même les projets sur des sols déjà artificialisés empêche de reconstruire ou de moderniser une zone vieillissante, et donc de la transformer, ce que l'État encourage depuis 2023.
- La liberté d'entreprendre est garantie (Titre VI, article 6, de la Constitution d'urgence ; article 4 de la Déclaration de 1789) : une interdiction générale de 10 ans, sans examen des projets, risque d'être jugée disproportionnée, et le droit de l'Union exige une restriction nécessaire et proportionnée.

LA POSITION DU #PIC, À PART

Le #PIC, le Pari de l'Intelligence Collective, ne tranche pas cette question : il la pose, et la pose loyalement, pour qu'elle soit enfin décidée par le peuple. C'est à vous de trancher.

ÉTAPE 4 SUR 5 · ÉPROUVER

4 La loyauté

Une question loyale ne plaide pas sa propre réponse. Voici les 7 épreuves que celle-ci a subies, et ce qui reste ouvert.

Base juridique — En délibération

Une loi suffit : le code de commerce relève de la loi, et le référendum d'initiative citoyenne peut l'adopter. Mais la subsidiarité ascendante (Titre VII, article premier) réserve en principe la compétence à l'échelon le plus proche : un moratoire national devra établir que les communes ne peuvent l'assumer seules. Le droit de l'Union exige en outre une restriction nécessaire et proportionnée (arrêt Visser, 2018).

Unité de la matière — Satisfaite

Un seul objet : la création et l'agrandissement des grands commerces en périphérie, pour une durée fixée. Les entrepôts du commerce en ligne et les points de retrait automobile, autres matières, sont laissés hors de la question.

Clarté En délibération

« Périphérie » n'est pas une notion du droit : la loi devrait la définir, par exemple comme tout ce qui se trouve hors des centralités délimitées par les documents d'urbanisme. Le seuil de 1 000 m² et la durée de 10 ans, eux, sont nets.

Libellé inversé Satisfaite

Écrite à l'envers : « Approuvez-vous que la création et l'agrandissement des magasins et ensembles commerciaux de plus de 1 000 m² en périphérie des villes restent autorisés au cas par cas, selon les règles actuelles ? » Elle reste aussi neutre.

Aucune conséquence présumée Satisfaite

La question ne promet ni la renaissance des centres-villes ni la ruine des zones commerciales ; les effets juridiques sont exposés à part.

Noyau intangible Sans objet

Sans objet : aucun des droits du noyau intangible n'est en jeu ; la liberté d'entreprendre, garantie par le Titre VI, n'en fait pas partie (Titre XVIII, article 3).

Contrôle préalable de la question Sans objet

Sans objet aujourd'hui : aucune Cour ne contrôle cette fiche tant que la Constitution d'urgence n'est pas adoptée (Titre XIX, article 3).

Ce qui reste ouvert : votre aide est demandée

- Comment délimiter la périphérie : par les centralités que fixent les documents d'urbanisme, par une définition nationale, ou par chaque commune ?
- Faut-il plutôt permettre à chaque commune, ou à chaque intercommunalité, de décider elle-même d'un moratoire par référendum local, comme y invite la subsidiarité ascendante ?
- Faut-il poser à part, par des questions distinctes, les points de retrait automobile et les entrepôts du commerce en ligne, qui consomment aussi des terres en périphérie ?

ÉTAPE 5 SUR 5 · RETRACER

5 La genèse

D'où vient la question, comment elle a changé, et qui l'a fait changer.

Origine

Proposition de la rédaction du #PIC (21 octobre 2026). En 2020, la Convention citoyenne pour le climat demandait de « prendre immédiatement des mesures coercitives pour stopper les aménagements de zones commerciales périurbaines très consommatrices d'espace » (réponse du Gouvernement, Journal officiel du 20 octobre 2020) ; la loi de 2021 a retenu une interdiction assortie de dérogations. En 2026, la vacance commerciale progresse à la fois dans les centres-villes et en périphérie.

Versions

Version 1 `21 octobre 2026`

Première rédaction de la fiche.

Formulations écartées, et pourquoi

- « Approuvez-vous un moratoire de 10 ans sur toute nouvelle zone commerciale en périphérie des villes ? » Écartée : rédaction de départ : la « zone commerciale » n'est pas une catégorie du droit, qui autorise des magasins et des ensembles commerciaux ; et la question ne disait pas ce qu'elle ajoute à l'interdiction déjà posée en 2021 (les projets de moins de 10 000 m², les terrains déjà artificialisés, les agrandissements).

- « Voulez-vous sauver nos centres-villes en stoppant le bétonnage des périphéries ? » Écartée : « sauver » et « bétonnage » plaident pour le oui, et la question présume une conséquence que les données ne permettent pas d'établir.
- « Approuvez-vous la suppression des dérogations à l'interdiction d'artificialiser les sols pour les projets commerciaux ? » Écartée : plus étroite et plus technique : elle laisse hors de la question les projets bâtis sur des terrains déjà artificialisés, qui sont l'essentiel de l'enjeu en périphérie.

Prévisions datées

Aucune prévision chiffrée n'a encore été avancée sur cette question. Toute prévision formulée en commentaire sera consignée, datée et sous le nom de son auteur, pour être un jour confrontée à l'événement, comme la Constitution d'urgence l'exige des experts (Titre II, article 7).

Contributeurs

Les commentaires qui feront évoluer cette fiche seront cités, avec le nom de leur auteur, dans sa version en ligne.

POUR ALLER PLUS LOIN

Ce que nous instituons, dans la Constitution d'urgence : la subsidiarité ascendante · la libération des communes · la liberté d'entreprendre et ses limites

La riposte, dans l'Autodéfense : « Et ma commune, que change votre Constitution pour elle ? »

Pour comprendre, dans l'Abécédaire : La subsidiarité ascendante · Le bien commun · La questiologie

Débattez, contredisez, améliorez

La fiche en ligne vous attend : vos arguments, vos objections, vos corrections. Celui dont la remarque change la fiche est cité, avec son nom, dans sa genèse.

Ce vote n'a aucune valeur légale ni scientifique : c'est un apprentissage collectif, et ce n'est en aucune manière une mesure de l'opinion. Le #PIC prépare une application de vote citoyen, libre : jusqu'à l'adoption de la Constitution d'urgence, elle fera entendre la voix du peuple sans force contraignante ; dès l'Année Zéro, c'est elle qui fera foi.

pari-intelligence-collective.org/ric/theme-x-territoires-services-publics/question-31-zones-commerciales/

Le #PIC, le Pari de l'Intelligence Collective · pari-intelligence-collective.org · Fiche n° 31, version 1 du 21 octobre 2026. La version en ligne est la version de référence : elle évolue avec vos commentaires.