

Note 2

Document de travail
18 novembre 2011

L'urbanisme commercial dans le SCoT

Le DAC¹ Grenelle, analyse de l'article L. 122-1-9 C.U.

Sommaire

→ Le traitement du commerce dans le SCoT Grenelle.....	2
→ Le DAC du SCoT Grenelle : analyse de l'article L. 122-1-9.....	4
→ Atouts et difficultés du traitement « Grenelle » du commerce dans les SCoT.....	10
→ Les pistes d'améliorations législatives souhaitées.....	11

Sous la pression conjuguée du droit européen et de l'échec constaté de la législation nationale sur l'urbanisme commercial, le régime français de gestion du développement des équipements commerciaux est entré dans une nouvelle phase qui tend à l'intégrer au droit commun de l'urbanisme. La loi LME du 4 août 2008 a ainsi créé le DAC, instrument de planification territoriale commerciale qui met en œuvre des principes d'aménagement et d'urbanisme, et non des principes économiques, dans la définition d'un projet commercial de territoire. La loi portant Engagement national pour l'environnement du 12 juillet 2010, dite loi Grenelle 2, a fait du DAC une pièce obligatoire des SCoT.

Mais un DAC peut en cacher un autre : le DAC « Grenelle » est-il équivalent à un DAC « LME » ?

À la date d'achèvement de cette note d'analyse, fin octobre 2011, la proposition de loi Ollier–Piron actuellement examinée au Parlement se trouve en situation de blocage. Elle a dorénavant peu de chances de se concrétiser sous forme de nouvelle réglementation applicable avant une voire plusieurs années, notamment compte tenu des échéances électorales qui approchent.

Par conséquent, dans l'attente de futures évolutions législatives, la présente note vise à faire le point sur un sujet d'actualité pour les territoires en cours d'élaboration ou de révision de SCoT Grenelle : le traitement du commerce tel qu'il ressort des textes en vigueur.

En effet, les nombreuses analyses et réflexions récentes sur l'intégration de l'urbanisme commercial dans le droit commun de l'urbanisme se sont focalisées essentiellement sur :

- le DAC issu de la loi LME du 4 août 2008, qui a, de plus, fait l'objet de 4 « tests grandeur nature » (DAC de Brest, Toulouse, Saint-Étienne et Besançon approuvés avant le 1^{er} juillet 2009),
- la proposition de loi Ollier–Piron, apparue dès le mois de mai 2010, immédiatement saluée comme le texte susceptible de résoudre les très nombreux problèmes posés par l'application de l'article L. 752-1 du Code de Commerce instituant les DAC LME, et concentrant les réflexions de par son statut de texte en construction.

Ces réflexions ont ainsi souvent délaissé l'analyse du DAC dans sa rédaction issue de la loi Grenelle 2. Or, le seul texte qui s'applique aux SCoT Grenelle, nombreux en cours d'élaboration, est le Code de l'urbanisme en vigueur et plus particulièrement l'article L. 122-1-9 dans sa rédaction actuelle.

Mais l'article L. 122-1-9 du Code de l'urbanisme peut poser des difficultés d'interprétation dont une, et non la moindre, tient au fait qu'il s'appuie en partie sur l'article L. 752-1 du Code de Commerce.

La présente note tente d'**interpréter la signification de cet article L. 122-1-9** et de proposer des modalités pour son application.

¹ Document d'aménagement commercial

LE TRAITEMENT DU COMMERCE DANS LE SCOT GRENELLE

Lorsque cela n'est pas précisé, les articles mentionnés sont ceux du Code de l'urbanisme.

Dans l'ensemble des documents d'urbanisme « Grenelle », dont les SCoT

Art. L. 121-1

Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable :

1° L'équilibre entre :

- a) Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux ;
- b) L'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;
- c) La sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquables ;

1° bis La qualité urbaine, architecturale et paysagère des entrées de ville ;

2° La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'**équipement commercial**, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographique équilibrée entre emploi, habitat, **commerces** et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements et de développement des transports collectifs ;

3° La réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, et la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature

Le commerce, identifié en tant que tel, constitue bien une composante des politiques publiques d'urbanisme qui doivent être explicitées par l'ensemble des documents d'urbanisme.

Dans le Rapport de présentation

Art. L. 122-1-2

Le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables et le document d'orientation et d'objectifs en s'appuyant sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services.

Il présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du schéma et justifie les objectifs chiffrés de limitation de cette consommation compris dans le document d'orientation et d'objectifs.

Il décrit l'articulation du schéma avec les documents mentionnés aux articles L. 122-1-12 et L. 122-1-13, avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte.

Le commerce n'est pas identifié en tant que tel dans les éléments constitutifs du rapport de présentation du SCoT, notamment dans le diagnostic. Néanmoins, il est de fait présent au moins à deux niveaux :

- le commerce est un élément du « développement économique » dont il est nécessaire d'identifier les besoins au regard des prévisions économiques et démographiques ;
- le rapport de présentation doit justifier chaque orientation retenue tant dans le PADD que dans le DOO et donc, de fait, il évoque nécessairement la politique d'implantation commerciale qui est un élément obligatoire de ces deux documents.

Document de travail

Dans le PADD

Art. L. 122-1-3

Le projet d'aménagement et de développement durables **fixe les objectifs des politiques publiques** d'urbanisme, du logement, des transports et des déplacements, **d'implantation commerciale**, d'équipements structurants, de développement économique, touristique et culturel, de développement des communications électroniques, de protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers et des paysages, de préservation des ressources naturelles, de lutte contre l'étalement urbain, de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques.

L'emploi du verbe au présent de l'indicatif indique que le PADD du SCoT Grenelle a obligation de fixer les objectifs des politiques publiques d'urbanisme d'implantation commerciale. C'est sur cette base, dont les éléments seront justifiés dans le rapport de présentation, que le DOO pourra préciser les orientations et définir les localisations préférentielles des implantations commerciales.

L'article mentionne bien les politiques publiques : il ne permet pas au SCoT d'intervenir dans des domaines connexes du commerce mais étrangers aux politiques publiques d'urbanisme au sens large (la concurrence par exemple).

Dans le DOO

Art. L. 122-1-9

Le document d'orientation et d'objectifs **précise les objectifs relatifs à l'équipement commercial** et artisanal **et aux localisations préférentielles des commerces** afin de répondre aux exigences d'aménagement du territoire, notamment en matière de revitalisation des centres-villes, de cohérence entre équipements commerciaux, desserte en transports, notamment collectifs, et maîtrise des flux de marchandises, de consommation économe de l'espace et de protection de l'environnement, des paysages, de l'architecture et du patrimoine bâti. **Il comprend un document d'aménagement commercial** défini dans les conditions prévues au II de l'article L. 752-1 du code de commerce, **qui délimite des zones d'aménagement commercial** en prenant en compte ces exigences d'aménagement du territoire. Dans ces zones, **il peut prévoir que l'implantation d'équipements commerciaux est subordonnée au respect de conditions qu'il fixe** et qui portent, notamment, sur la desserte par les transports collectifs, les conditions de stationnement, les conditions de livraison des marchandises et le respect de normes environnementales, dès lors que ces équipements, du fait de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'organisation du territoire.

L'article L. 122-1-9 est spécifiquement destiné à traiter de la place de l'équipement commercial dans le DOO du SCoT Grenelle. Il fait donc l'objet de l'analyse détaillée page suivante.

Dans la procédure

Art. L. 122-14

Au plus tard à l'expiration d'un délai de six ans à compter de la délibération portant approbation du schéma de cohérence territoriale, de la dernière délibération portant révision complète de ce schéma ou de la délibération ayant décidé son maintien en vigueur en application du présent article, l'établissement public prévu à l'article L. 122-4 procède à **une analyse des résultats de l'application du schéma en matière** d'environnement, de transports et de déplacements, de maîtrise de la consommation d'espace et **d'implantation commerciale**, et délibère sur son maintien en vigueur ou sur sa révision partielle ou complète. Cette analyse est communiquée au public et à l'autorité administrative compétente en matière d'environnement mentionnée à l'article L. 121-12. A défaut d'une telle délibération, le schéma de cohérence territoriale est caduc..

L'analyse des résultats de l'application du SCoT, obligatoire tous les 6 ans minimum, porte nécessairement sur les résultats en matière d'implantations commerciales.

L'article définissant le contenu « équipement commercial » d'un DOO de SCoT Grenelle est composé de 3 phrases dont on analysera pour chacune la signification et la portée. Les éléments soulignés font l'objet d'une courte analyse sémantique.

Première phrase du L. 122-1-9

Le document d'orientation et d'objectifs précise les objectifs relatifs à l'équipement commercial et artisanal et aux localisations préférentielles des commerces afin de répondre aux exigences d'aménagement du territoire, notamment en matière de revitalisation des centres-villes, de cohérence entre équipements commerciaux, desserte en transports, notamment collectifs, et maîtrise des flux de marchandises, de consommation économe de l'espace et de protection de l'environnement, des paysages, de l'architecture et du patrimoine bâti.

« précise les objectifs »

L'emploi du verbe au présent de l'indicatif indique qu'il s'agit, pour le DOO du SCoT Grenelle, d'une obligation. Cette obligation est même double :

- préciser les objectifs relatifs à l'équipement commercial,
- préciser les objectifs relatifs aux localisations préférentielles des commerces.

L'expression employée, « précise les objectifs », respecte le principe de compatibilité et laisse potentiellement aux PLU une marge d'appréciation.

Remarque : dans l'écriture du DOO, il est nécessaire en permanence de bien faire la distinction entre objectifs de résultats et objectifs de moyens, afin de veiller à ne pas être trop précis sur les moyens (notamment les procédures) à employer.

« à l'équipement commercial [...] et aux localisations préférentielles des commerces »

« L'équipement commercial » fait ici probablement référence au niveau de service apporté à la population.

L'expression employée, « localisations préférentielles », fait clairement référence au fait que le SCOT doit respecter le principe de compatibilité et laisser aux PLU une marge d'appréciation, ce qui semble exclure la possibilité d'une localisation trop précise ou rédigée en termes d'absolu. (Cf. annulation du SCoT de Chartres)

« répondre aux exigences d'aménagement du territoire, notamment en matière de... »

Le législateur précise ce qu'il entend par « exigences d'aménagement du territoire ».

Le terme « notamment » tel qu'utilisé ici signifie deux choses :

- que la liste qui suit énumère des objectifs dont il faudra obligatoirement avoir tenu compte dans la définition du projet (il s'agira de ne pas en oublier dans les justifications)
- que cette liste n'est pas limitative, il s'agit du contenu minimum.

Remarque : pour la définition des objectifs, le législateur ne précise pas que la définition d'une politique d'implantations commerciales ne peut s'appuyer sur des critères économiques ou de concurrence, et ne peut se fonder que sur des critères d'urbanisme au sens large. Ce principe fort développé dans le L. 752-1 du Code de Commerce n'est imposé par le Code de l'urbanisme que pour la délimitation des ZACom (voir plus loin).

Deuxième phrase du L. 122-1-9

Il comprend un document d'aménagement commercial défini dans les conditions prévues au II de l'article L. 752-1 du code de commerce, qui délimite des zones d'aménagement commercial en prenant en compte ces exigences d'aménagement du territoire.

« II »

« II » se reporte bien entendu ici au DOO, sujet de l'article.

« comprend »

Le verbe au présent de l'indicatif signifie que le DAC est un élément obligatoire dans un SCoT Grenelle (il est inséré dans le DOO).

« défini dans les conditions prévues au II de l'article L. 752 1 du code de commerce »

Cette partie de phrase constitue la principale difficulté dans l'interprétation de l'article L. 122-1-9.

Ci-dessous le texte de la partie II de l'article concerné. Le texte barré correspond à du texte qui n'est pas ou plus valable pour un DAC intégré à un SCoT Grenelle.

L. 752-1 du Code de Commerce

I.- [...]

II.- ~~Les schémas prévus au chapitre II du titre II du livre Ier du code de l'urbanisme peuvent définir des zones d'aménagement commercial.~~

Ces zones [les ZACom] sont définies en considération des exigences d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement ou de qualité de l'urbanisme spécifiques à certaines parties du territoire couvert par le schéma. Leur délimitation ne peut reposer sur l'analyse de l'offre commerciale existante ni sur une mesure de l'impact sur cette dernière de nouveaux projets de commerces.

La définition des zones figure dans un document d'aménagement commercial qui est intégré au schéma de cohérence territoriale par délibération de l'établissement public prévu à l'article L. 122-4 du code de l'urbanisme. A peine de caducité, ce document d'aménagement commercial doit faire l'objet, dans un délai d'un an à compter de la délibération l'adoptant, d'une enquête publique.

~~En l'absence de schéma de cohérence territoriale, l'établissement public compétent pour son élaboration peut adopter avant le 1er juillet 2009 un document provisoire d'aménagement commercial, dans les conditions définies à l'alinéa précédent. Ce document provisoire est valable deux ans. L'approbation du schéma de cohérence territoriale dans ce délai lui confère un caractère définitif.~~

~~Dans la région d'Ile de France, dans les régions d'outre-mer et en Corse, en l'absence de schéma de cohérence territoriale, un document d'aménagement commercial peut être intégré au plan local d'urbanisme.~~

Le document d'aménagement commercial est communiqué dès son adoption au préfet.

Le « Défini dans les conditions prévues... » du Code de l'urbanisme peut sembler renvoyer :

- à des conditions de fond : au fait que la définition des ZACom ne peut reposer sur des analyses économiques. (L'article L. 122-1-9 a réécrit les « exigences d'aménagement du territoire »)
- mais également à des conditions de forme : à la procédure évoquée dans le Code de Commerce (l'approbation directe par le l'établissement public SCoT puis envoi au Préfet et enquête publique dans l'année) ;

A priori, et en attente d'indications contraires, ces deux explications sont à retenir pour sécuriser le dispositif.

Remarque

« intégré au schéma de cohérence territoriale par délibération » : le législateur du Grenelle 2, en se référant au texte ainsi rédigé du Code de Commerce, a souhaité semble-t-il que la délimitation précise des zones puisse être modifiée par simple délibération de l'établissement public SCoT (puis enquête publique dans l'année). Cela semble constituer le seul intérêt, et donc la seule justification, d'un renvoi au Code de Commerce. En effet, sinon, une énumération des conditions de fond dans le corps de l'article L. 122-1-9 CU aurait été plus simple qu'un renvoi au Code de commerce.

A contrario, le reste de la politique régissant les implantations commerciales est réparti dans le RP, le PADD et le DOO, donc soumis aux procédures de droit commun en urbanisme.

Cette procédure spécifique au DAC constitue un défi tant elle s'éloigne des procédures de droit commun pour un SCoT (pas d'enquête publique préalable à l'approbation). D'autre part, elle pose des problèmes pour son application concrète dans le cadre d'une procédure d'élaboration ou de révision de SCoT : en effet, l'arrêt d'un projet de SCoT complet (donc comprenant un DAC) est incompatible avec le fait que le DAC doit être ajouté à un SCoT existant par délibération.

Il est alors probablement nécessaire de distinguer :

- l'élaboration d'un SCoT (Grenelle) dans laquelle le DAC peut être intégré dès l'arrêt (en rédigeant la délibération de façon spécifique) et faire l'objet de la même enquête publique que celle du SCoT ;
- la vie du SCoT au cours de laquelle il pourra être procédé à l'adoption d'un nouveau DAC se substituant à celui d'origine par simple délibération (+ enquête dans l'année) pour faciliter l'adaptation de ces périmètres délimités à la parcelle à des projets qui le nécessiteraient.

Ou alors, on considère que la procédure visée au Code de commerce ne sert que si l'on veut rendre le DAC opposable en tant que tel, mais que le DAC en tant qu'élément du SCoT obéit aux procédures du SCoT prévues par le code de l'urbanisme... Ce serait évidemment plus simple, mais cela ne ressort pas du texte de manière évidente.

Enfin, si telle n'était pas l'intention du législateur, il serait souhaitable que le décret ENE et l'ordonnance « Documents d'urbanisme » précise l'article L. 122-1-9 en limitant le renvoi aux conditions de fond de l'article L. 752-1 du Code de commerce.

« qui délimite »

« qui » : il s'agit du DAC.

De façon générale, le verbe « délimite » appliqué au SCoT dans le code de l'urbanisme signifie qu'il s'agit de pouvoir identifier les terrains concernés (à la parcelle). Il est plus précis que « localise ». Le projet de décret « SCoT » présenté par le ministère début 2011 confirmait cette interprétation pour les DAC.

Par ailleurs, employé au présent de l'indicatif, il s'agit là encore, pour le DAC du SCoT Grenelle, d'une obligation de délimiter des ZACom.

À noter : la délimitation des ZACom apparaît être la seule fonction du DAC Grenelle.

« des zones d'aménagement commercial »

Qu'est-ce qu'une ZACom ? Le Code de l'urbanisme et le Code de commerce sont muets sur cette question.

Selon le rapport fait au nom de la commission spéciale, dans le cadre des discussions parlementaires sur le projet de loi « LME », ces zones constituent « certaines parties d'un SCoT qui présenteraient une spécificité du point de vue de l'aménagement du territoire, de la qualité de l'urbanisme ou de la protection de l'environnement ». Ainsi, il est possible de définir les ZACom à partir du régime juridique susceptible d'être instauré à l'intérieur de ces zones : les ZACom sont des zones dans lesquelles il est nécessaire de déterminer les conditions d'implantation des équipements commerciaux, eu égard à l'importance de ces équipements et en considération de l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement ou de la qualité de l'urbanisme. [Remarque : la définition des ZACom ainsi retenue est bien différente de celle que contient la proposition de loi relative à l'urbanisme commercial.]

Le texte ne spécifie pas non plus que ces ZACom sont exclusivement des zones destinées à l'aménagement de nouveaux secteurs commerciaux : des zones de commerces existants peuvent donc également être délimitées.

Par ailleurs, en écrivant « des zones » et non pas « les zones », l'article L. 122-1-9 permet au DAC de ne pas délimiter l'ensemble des zones destinées à l'implantation des équipements commerciaux. Certaines zones pourront donc être délimitées par le DAC (les pôles majeurs et métropolitains par exemple), elles seront alors des « ZACom », d'autres secteurs relevant de la « localisation préférentielle » abordée par le DOO.

Troisième phrase du L. 122-1-9

Dans ces zones, il peut prévoir que l'implantation d'équipements commerciaux est subordonnée au respect de conditions qu'il fixe et qui portent, notamment, sur la desserte par les transports collectifs, les conditions de stationnement, les conditions de livraison des marchandises et le respect de normes environnementales, dès lors que ces équipements, du fait de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'organisation du territoire.

« Dans ces zones »

Il s'agit des ZACom évoquées dans la phrase précédente.

Dans le contexte juridique actuel (SCoT Grenelle 2 comprenant un DAC Grenelle/LME) :

- le DOO définit des objectifs pour le commerce sur l'ensemble du territoire concerné,
- mais il ne peut définir des conditions à respecter que pour les implantations commerciales se situant à l'intérieur des ZACom.

« il »

Comme pour la phrase précédente, « il » se reporte bien entendu ici au DOO, sujet de l'article, et non au DAC évoqué plus haut. Sinon, la formulation de la phrase serait nécessairement différente.

Cela confirme l'analyse de la deuxième phrase de l'article qui limite le rôle du DAC Grenelle à la seule délimitation des ZACom, en n'en faisant ainsi qu'un cahier de cartes inséré au DOO.

Donc le DAC Grenelle n'est qu'un cahier graphique de délimitation des ZACom. (En attendant la PPL Ollier–Piron qui, si elle aboutit, proposera peut-être un autre dispositif)

Et ce DAC, cahier de cartes, peut trouver son complément dans une partie du DOO afférente aux implantations commerciales qui va fixer des conditions à l'implantation de ces commerces.

« peut »

La définition des conditions encadrant les implantations commerciales dans les ZACom est donc facultative.

Néanmoins, alors, quel intérêt de délimiter des ZACom si ce n'est pas pour y fixer des conditions à l'implantation des équipements commerciaux ? La ZACom n'étant pas un secteur d'implantation exclusive du commerce, sa seule justification pratique est qu'elle permet de fixer des conditions à l'intérieur de son périmètre. Dès lors qu'un DAC est obligatoire, et qu'il contient nécessairement des ZACom, il serait difficile pour un SCoT de justifier qu'il n'y prévoit aucune conditions à l'implantation d'équipements commerciaux.

« subordonnée au respect de conditions qu'il fixe »

La terminologie employée ici est intéressante dans le sens qu'elle illustre la volonté du législateur de rendre plus prescriptives ou normatives certaines orientations du DOO des SCoT Grenelle. En effet, les termes de « subordonnée au respect », de « conditions », de « fixer » renvoient plus à des normes qu'à des orientations ou des objectifs. Tout comme le fait de délimiter à la parcelle les ZACom.

En résumé, le SCoT Grenelle prévoit 2 régimes juridiques assez distincts concernant l'encadrement du commerce : dans les ZACom délimitées précisément, des normes à respecter (lorsque le choix a été fait d'en fixer) et, dans le reste du territoire, des objectifs avec lesquels il est nécessaire d'être compatible.

« notamment »

Les conditions énumérées ici sont obligatoires (dès lors que le DOO choisit de fixer de telles conditions) mais pas exclusives : le DOO du SCoT Grenelle a donc la faculté de

proposer d'autres critères de conditionnalité. On peut penser par exemple aux critères évoqués dans la première phrase de l'article (consommation économe de l'espace, architecture, paysage...).

« dès lors que ces équipements, du fait de leur importance... »

Les conditions ne peuvent affecter que les implantations commerciales ayant, de par leur importance, un impact significatif sur l'organisation du territoire. Aucun seuil n'est donc ici fixé (en référence aux 1 000 m² de surface de vente de la loi LME ou de SHON de la PPL Ollier-Piron). Mais les conditions seront donc à réserver aux implantations commerciales les plus importantes.

Ainsi, le SCoT, dans son rapport de présentation, devra impérativement :

- définir dans le diagnostic une structure de l'armature commerciale du territoire ;
- justifier que l'impact potentiel des équipements visés sur l'organisation du territoire nécessitait l'édiction de conditions.

La référence dans le DOO à la hiérarchie de l'offre commerciale en 4 niveaux cohérents avec l'armature urbaine locale qu'évoquait l'avis de la FNAU (Avis n° 2, décembre 2009), apparaît comme assez fonctionnelle :

- Proximité : commerces traditionnels répondant aux achats quotidiens et de grande proximité à l'échelle d'un quartier ou d'une commune ;
- Intermédiaire : fonction de desserte locale à l'échelle communale et/ou intercommunale pour des fréquences d'achat hebdomadaires ;
- Majeur : achats ponctuels, spécialisés, souvent effectués à un rythme mensuel, excepté en alimentaire où la consommation en hypermarché relève davantage d'un rythme hebdomadaire ;
- Métropolitain : achats occasionnels liés à une offre spécialisée à forte attractivité.

« impact significatif sur l'organisation du territoire »

L'expression « impact significatif » ne doit pas conduire à négliger les impacts significatifs d'une supérette sur le territoire d'une communauté de commune rurale. En effet, « significatif » pourra être analysé à 2 niveaux :

- significatif par rapport à la structure de l'armature commerciale du territoire du SCoT ;
- significatif par rapport à la zone de chalandise propre de l'équipement commercial concerné.

« L'organisation du territoire » évoquée peut notamment recouvrir des notions :

- d'armature urbaine et de service aux habitants,
- de paysage,
- de déplacements, de transports, de flux,
- etc.

Le DAC du SCoT Grenelle : ce qu'il faut retenir

Le DAC d'un SCoT Grenelle :

- est (et n'est que) un cahier de cartes visant à délimiter précisément des zones d'aménagement commercial (ZACom),
- est une pièce obligatoire du SCoT (dans le DOO),
- dans l'attente de précisions éventuelles par le décret ENE et/ou l'ordonnance, sa procédure d'approbation est incertaine (simple délibération de l'EP SCoT ?).

Le reste des éléments afférents aux implantations commerciales est réparti dans les différents documents du SCoT (RP, PADD et DOO).

Un DAC de SCoT Grenelle n'est pas un DAC LME version « provisoire », et encore moins un DAC tel que prévu par la PPL Ollier-Piron !

Le terme DAC recouvre des réalités différentes selon le contexte.

Par exemple, pour les DAC sans SCoT (ceux d'avant 2009 d'une part, et ceux des territoires « spéciaux » Île-de-France, Corse et Outre-mer d'autre part), il faut probablement un document plus complet qu'un simple recueil de cartes de localisation, comprenant un diagnostic, des orientations, des critères et conditions, même si les dispositions du Code de commerce ne définissent pas la consistance d'un DAC. Mais, dans les deux cas, ce ne sont pas des DAC de SCoT Grenelle !

Présentation alternative de l'article L. 122-1-9

Présentation visant une meilleure compréhension. En orange, les termes modifiés ou complémentaires par rapport au texte d'origine.

Le DOO précise les objectifs relatifs :

- à l'équipement commercial et artisanal,
- et aux localisations préférentielles des commerces,

afin de répondre aux exigences d'aménagement du territoire, notamment en matière :

- de revitalisation des centres-villes,
- de cohérence entre équipements commerciaux, desserte en transports, notamment collectifs, et maîtrise des flux de marchandises,
- de consommation économe de l'espace,
- et de protection de l'environnement, des paysages, de l'architecture et du patrimoine bâti.

Le DOO comprend un DAC qui délimite des zones d'aménagement commercial (ZACom) en prenant en compte les exigences d'aménagement du territoire visées ci-dessus.

Ce DAC est défini dans les conditions prévues au II de l'article L. 752-1 du code de commerce, à savoir :

- la délimitation des ZACom ne peut reposer sur l'analyse de l'offre commerciale existante ni sur une mesure de l'impact sur cette dernière de nouveaux projets de commerces ;
- cette délimitation doit permettre d'identifier les terrains situés dans les ZACom ;
- [le DAC est intégré au SCoT par délibération de l'établissement public SCoT. Il est communiqué dès son adoption au préfet. À peine de caducité, ce DAC doit faire l'objet, dans un délai d'un an à compter de la délibération l'adoptant, d'une enquête publique] élément à consolider après la parution du décret ENE.

Dans les ZACom, le DOO peut prévoir que l'implantation d'équipements commerciaux est subordonnée au respect de conditions qu'il fixe et qui portent, notamment, sur :

- la desserte par les transports collectifs,
- les conditions de stationnement,
- les conditions de livraison des marchandises,
- et le respect de normes environnementales,

dès lors que ces équipements, du fait de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'organisation du territoire.

ATOUTS ET DIFFICULTÉS DU TRAITEMENT « GRENELLE 2 » DU COMMERCE DANS LES SCOT

Atouts	Difficultés
Le commerce est traité comme les autres thèmes : il est abordé dans l'ensemble des documents (RP, PADD et DOO) et ne fait pas l'objet d'un document « à part » (le DAC n'étant qu'un cahier graphique de périmètres, c'est-à-dire une cartographie thématique au même titre que celle relative aux secteurs naturels, agricoles ou urbains à protéger).	
La délimitation à la parcelle des ZACom peut ne concerner qu'une partie des secteurs dévolus au commerce, les autres faisant alors l'objet d'une « localisation préférentielle ».	La cartographie des ZACom à la parcelle pose d'évidents problèmes de pertinence et de faisabilité à l'échelle d'un SCoT comportant de très nombreuses communes.
Pas de seuil minimal d'intervention pour le SCoT (les 1 000 m ²) ni de précision quant à l'unité de mesure (SHON ou Surface de vente), ce qui permet l'utilisation de la SHON, plus en rapport avec les critères de développement durable.	... mais la nécessaire définition de « l'importance » des commerces.
Pas d'interdiction d'une typologie des commerces, même si elle ne pourrait être définie qu'au regard de l'importance des équipements à réaliser.	Mais, sans traduction possible ou aisée dans les PLU, la définition d'une typologie des commerces dans le DOO du SCoT posera des difficultés de mise en œuvre par les PLU. Par ailleurs, il faudra veiller à ne pas aboutir à une orientation trop précise en termes de typologie au risque de limiter la mixité voire d'empêcher les changements de destination.
Le DOO a la capacité de préciser les objectifs relatifs aux localisations préférentielles des implantations commerciales sur l'ensemble du territoire du SCoT.	Mais les <u>conditions</u> imposées aux implantations commerciales ne sont possibles que dans les ZACom*.
Il est possible dans les ZACom de fixer des conditions à l'implantation de commerces, rendant ainsi le SCoT plus prescriptif.	La possibilité pour le SCoT d'intervenir sous forme de normes ne respecte pas le traditionnel principe de subsidiarité et de compatibilité. Le Conseil d'État n'a pas eu l'occasion de se prononcer sur la constitutionnalité de telles mesures, la loi Grenelle 2 n'ayant pas été déférée. Il ne faudrait pas attendre une QPC pour s'apercevoir que ces possibilités ne sont pas légales...
<i>Élément à consolider après la parution du décret ENE</i> La procédure d'adoption (et donc de modification) du DAC se veut souple et rapide : simple délibération de l'établissement public SCoT.	Mais l'opposabilité d'un DAC avant l'enquête publique n'est pas certaine, même si, manifestement, c'est ce qu'a souhaité le législateur de la loi Grenelle 2. Et l'approbation d'un premier SCoT Grenelle est compliquée : – il doit contenir un DAC (sous-entendu dès son arrêt ?) – mais le DAC ne peut qu'être ajouté à un SCoT existant...

Document de travail

* Cette interprétation stricte du L. 122-1-9 doit être fortement nuancée.

En effet, d'autres articles afférents au DOO lui permettent de définir des conditions dans un certain nombre de domaines.

Par exemple :

Art. L. 122-1-4

Dans le respect des orientations définies par le [PADD], le [DOO] détermine les orientations générales de l'organisation de l'espace et les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces ruraux, naturels, agricoles et forestiers. Il définit les conditions d'un développement urbain maîtrisé et les principes de restructuration des espaces urbanisés, de revitalisation des centres urbains et ruraux, de mise en valeur des entrées de ville, de valorisation des paysages et de prévention des risques.

Cet article donne des possibilités de définir des principes et des conditions, pour peu qu'elles soient rattachables aux objectifs de cet article et bien sûr du PADD.

D'autres articles (L. 122-1-5 notamment) permettent de conditionner le développement dans les zones faisant l'objet d'une ouverture à l'urbanisation

Par conséquent, dès lors que les implantations commerciales seraient dans une zone d'urbanisation future, on a quelques possibilités de fixer des conditions également (en termes par exemple de densité, de desserte...), indépendamment du périmètre de la ZACom et du DAC...

LES PISTES D'AMÉLIORATIONS LÉGISLATIVES SOUHAITÉES

Au regard du contenu concret du volet commerce d'un SCoT Grenelle tel qu'il ressort de l'analyse précédente, de ses atouts et de ses lacunes, voici des pistes d'amélioration attendues. Certaines sont déjà reprises dans la proposition de loi Ollier-Piron examinée en première lecture au Parlement.

Les éléments positifs qu'il ne faudrait pas remettre en question à l'occasion d'un projet ou d'une proposition de loi

Le commerce ne constitue pas un élément à part dans un SCoT

Le commerce n'est en effet pas une fonction à part et son traitement doit être lié à celui de toutes les autres fonctions urbaines.

Les éléments qui nécessitent une avancée en termes de procédure

La procédure d'adoption du DAC

Définie dans le Code de commerce, cette procédure est bancale voire quasi inapplicable dans le cadre des révisions de SCoT. Elle est à modifier nécessairement.

Il est proposé que le DAC, en tant que partie d'un SCoT, ne bénéficie pas de procédure spéciale et que son adoption ou ses évolutions se calent sur les procédures de droit commun en matière de SCoT : élaboration, révision, modification.

Le lien avec l'article L. 752-1 du Code de commerce

Ce lien est à supprimer, il est source de confusion extrême comme vu précédemment. C'est au Code de l'urbanisme de définir les conditions d'élaboration du DAC.

Les éléments qui nécessitent une avancée en termes de contenu

La délimitation à la parcelle des ZACom : mieux répartir les rôles entre SCOT et PLU

- le SCOT détermine les grandes orientations, localise les pôles et, éventuellement, délimite précisément les pôles les plus stratégiques ;
- le PLU détermine tous les périmètres des autres espaces commerciaux.

Le choix doit pouvoir être fait de simplement localiser les espaces commerciaux à l'échelle du SCOT (DAC) et de les délimiter précisément à l'échelle du PLU. (Une souplesse a été introduite par le Sénat dans la proposition de loi Ollier-Piron sur ce sujet).

Définition d'une typologie commerciale

Cette typologie n'est pas formellement interdite dans les SCOT Grenelle, mais il serait souhaitable d'une part qu'elle soit précisée (la PPL loi Ollier-Piron a proposé une avancée en ce sens) et d'autre part que les PLU puissent juridiquement la traduire dans leur règlement.

Pouvoir utiliser des seuils « plafonds » pour fixer les règles d'implantation dans les espaces commerciaux ?

La PPL Ollier-Piron propose, dans les périmètres hors des centralités urbaines, la possibilité de fixer un plafond global de surface hors œuvre nette pour chacune des catégories de commerces identifiées. La question d'un plafond par projet n'est pas abordée.

Or la mise en œuvre d'un plafond global par ZACom pose d'évidents problèmes d'équité et de suivi dans le temps :

- le premier projet a-t-il la capacité de capter l'ensemble du potentiel de développement alloué à une ZACom ?
- comment s'organise le suivi de la consommation du potentiel global, et à quel moment (CDAC ou PC) prend-on en compte le projet ?

Les éléments qui nécessitent une avancée en termes de mise en œuvre

Le maintien ou non des CDAC

Si les CDAC sont appelées à être maintenues, il sera nécessaire de revoir les critères d'appréciation des projets tels qu'ils ont été définis dans la loi LME.

Nous proposons que, lorsqu'il existe un SCOT sur le territoire, les critères prioritaires à prendre en compte soient ceux définis par le SCOT lui-même en termes de développement durable.

Une note de :

Éric LEMERRE (AUDIAR, Rennes), Christian DUPONT (ADEUS, Strasbourg) et Silvina RODRIGUES-GARCIA (AUDRR, Reims)

Avec l'aimable bienveillance du Club Urbanisme commercial : merci à André LAGATHU (ADEUPA, Brest) et Emma RAUDIN (ADU, Lille)

Pourquoi une approche « juridique » ?

Afin d'éviter d'exposer inconsidérément aux risques contentieux les SCOT qu'ils élaborent pour le compte des élus, les praticiens que nous sommes considèrent, en se fondant sur leur expérience concrète, que seule une bonne maîtrise des limites juridiques posées par le Code de l'urbanisme permet d'appréhender pleinement l'espace de liberté et de créativité que nous ouvrent les textes pour la conception et l'écriture des « outils » de la planification.