



Note

ScoT & urbanisme commercial



Agence d'Urbanisme du Territoire de Belfort

Centre d'Affaires des 4 As - BP 107 - 90002 Belfort Cedex
Tél : 03 84 46 51 51 - Fax : 03 84 46 51 50
Courriel : contact@autb.fr
Internet : www.autb.fr

I. Préambule : des textes qui se succèdent...

La loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de **modernisation de l'économie (LME)** réforme le droit de l'urbanisme notamment pour le mettre en conformité avec le droit européen.

« La **proposition de loi OLLIER** », votée en 1^{ère} lecture à l'Assemblée nationale le 15 juin 2010, et aujourd'hui examinée par le Sénat (séance plénière prévue le 31 mars), s'inscrit dans la continuité de la LME.

Entre temps, la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 dite **Grenelle II** s'est saisie de la question commerciale :

L'article L. 122-1-9 du code de l'urbanisme dispose que « 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. »



II. La loi de modernisation de l'économie (LME)

- Les CDEC et CNEC (commission départementale/nationale d'équipement commercial) deviennent **CDAC et CNAC (commission départementale/nationale d'aménagement commercial)**.
- **Les seuils de saisine des CDAC passent de 300 m² à 1000 m².**

Est soumise à autorisation d'exploitation commerciale, la création d'un magasin de commerce de détail d'une surface de vente supérieure à 1000 m², résultant soit d'une construction nouvelle, soit de la transformation d'un immeuble existant, et l'extension de la surface de vente d'un magasin de commerce de détail ayant atteint le seuil de 1000 m² ou devant les dépasser par la réalisation du projet.

Exception : à l'initiative du maire ou du président du SCoT, possibilité d'abaisser ce seuil de saisine à 300 m² pour les communes de moins de 20 000 habitants.
- **La suppression des critères de test économique.**

Anciens critères de l'article L.752-6 du code de commerce :

 - Evaluation de l'impact du projet sur l'aménagement du territoire (impact global du projet sur les flux de voitures particulières et de véhicules de livraison ; qualité de la desserte en transport public ou avec des modes alternatifs ; capacités d'accueil pour le chargement et le déchargement des marchandises) ;
 - Test économique (densité d'équipement en moyennes et grandes surfaces dans cette zone ; effet potentiel du projet sur l'appareil commercial et artisanal de cette zone et des agglomérations concernées ainsi que sur l'équilibre souhaitable entre les différentes formes de commerces, impact en termes d'emplois salariés et non-salariés, etc...).

Nouveaux critères :

 - En matière d'aménagement du territoire, sont pris en compte l'effet sur l'animation de la vie urbaine, rurale et de montagne et l'effet du projet sur les flux de transport.
 - En matière de développement durable, entrent en ligne de compte la qualité environnementale du projet et son insertion dans les réseaux de transports collectifs.
- La LME donne aux SCoT la possibilité de définir des **zones d'aménagement commerciales (ZACom) dont la délimitation figure dans un document d'aménagement commercial (DAC)**.

III. La proposition de loi Ollier

Principe directeur : intégrer l'urbanisme commercial au droit commun de l'urbanisme.

Pour réaliser cette intégration, le texte s'appuie sur les SCoT, auxquels il confie l'organisation générale du commerce.

Contrairement à la loi LME, le texte parle de SHON mais plus de surface de vente¹¹.

La proposition de loi prévoit donc la disparition des CDAC. Fin du système actuel, où les projets sont évalués par rapport à des principes très généraux relatifs au développement durable et à l'aménagement du territoire (subjectivité).

Désormais, une seule autorisation sera nécessaire : le permis de construire.

Les implantations commerciales seront autorisées par une décision de conformité du PC avec le DAC : c'est-à-dire que le maire devra se borner à constater si le projet qui lui est soumis satisfait aux règles objectives explicitées dans les documents d'urbanisme.

Ceci nécessite donc que les DAC disposent d'outils assez forts pour obliger ou interdire les implantations commerciales en fonction des exigences d'aménagement du territoire.

Or, la proposition de loi votée par l'Assemblée nationale donne un pouvoir au DAC sans préciser réellement son contenu.

⇒ **Principal amendement de fond adopté par la commission du Sénat : il faut que le DAC puisse contraindre la localisation des implantations commerciales sur la base d'une typologie des secteurs commerciaux.**

Le DAC pourra identifier la destination des équipements commerciaux de détail en distinguant les commerces alimentaires, les commerces d'équipement de la personne, les commerces d'équipement de la maison et les commerces de loisirs et culture.

Les secteurs commerciaux sont ceux qui jouent un rôle-clé pour la vitalité des centres-villes :

- Commerces alimentaires ou à prédominance alimentaire = fréquence d'achat élevé, voire quotidienne ;
- Autres commerces = fréquentation plus ponctuelle ; remplissent un rôle « d'entraînement » (« locomotives » commerciales) = les autres commerces ont tendance à s'installer près d'eux pour profiter des flux de fréquentation qu'ils génèrent. Problème lorsque ces commerces quittent les localisations centrales pour s'implanter en périphérie urbaine (cas sous la législation actuelle).

Objectif : veiller à ce que les commerces appartenant à l'un des grands secteurs d'activités ciblés par la typologie, du moins au-dessus d'une certaine taille, ne s'installent pas en périphérie.

Avantages :

- Limiter les déplacements automobiles,
- Limiter la consommation foncière,
- Renforcement de l'attractivité touristique des lieux historiques,
- Favoriser le lien social.

Le DAC doit disposer de la faculté d'imposer à tel type de commerce de s'installer dans les zones centrales.

D'où, la nécessité d'aménager les centres-villes en conséquence : prévoir le stationnement et la desserte, préempter les locaux disponibles et remembrer le tissu urbain pour mettre à la disposition des commerces les surfaces dont ils ont besoin.

Commentaires issus du rapport n° 180 de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire du Sénat.



¹¹ / Espace couvert ou non couvert affecté à la circulation de la clientèle pour effectuer ses achats, espace affecté à l'exposition des marchandises proposées à la vente et à leur paiement, espace affecté à la circulation du personnel pour présenter les marchandises à la vente (hors réserves, laboratoires et surfaces de vente de carburants).

Ne sont pas compris les réserves, les cours, les entrepôts, ainsi que toutes les zones inaccessibles au public, les parkings, etc.

Sont exclues les surfaces correspondant à des formes de vente non sédentaires, en stand ou par correspondance.

La proposition amendée par le Sénat prévoit que :

Le DOO comprend un DAC, qui précise les orientations relatives à l'équipement commercial et aux localisations préférentielles des commerces afin de répondre aux exigences d'aménagement du territoire en matière de revitalisation des centres-villes, de diversité commerciale², de maintien du commerce de proximité, de cohérence entre la localisation des équipements commerciaux, la desserte en transports, notamment collectifs, et la maîtrise des flux de personnes et de marchandises, de consommation économe de l'espace et de protection de l'environnement, des paysages et de l'architecture.

Le DAC délimite :

- **Les centralités urbaines.** Celles-ci peuvent inclure tout secteur, notamment centre-ville ou centre de quartier, caractérisé par un bâti dense présentant une diversité des fonctions urbaines. Elles comprennent, en particulier, des logements, des commerces, des équipements publics et collectifs. Dans les centralités urbaines, le DAC ne peut pas poser de conditions relatives aux autorisations d'implantations commerciales ;
- **En dehors des centralités urbaines**, les secteurs où il peut subordonner au respect des conditions qu'il fixe l'autorisation des implantations commerciales d'une SHON supérieure à un seuil qu'il définit, et qui ne peut être inférieur à 1000 m².
- **En dehors des deux secteurs précédents**, les implantations commerciales d'une SHON supérieure à 1000 m² ne sont pas autorisées.

Le DAC sera le volet « commerce » du DOO (document d'orientation et d'objectifs).

Le texte prévoit des solutions alternatives :

- En l'absence de SCoT, le PLUI devra contenir des dispositions faisant office de DAC ;
- En l'absence de SCoT et de PLUI, tout EPCI pourra élaborer un DAC s'imposant au PLU des communes membres (DAC communautaire).

Les PLU, les CC ou les documents d'urbanisme en tenant lieu doivent être rendus compatibles avec le DAC communautaire dans un délai de 3 ans.
- En l'absence de tout document, c'est la commission régionale d'aménagement commerciale (CRAC) qui autorise les commerces de plus de 1000 m² de SHON.

Les pharmacies, les commerces de véhicules automobiles ou de motocycles, les halles et marchés d'approvisionnement au détail, couverts ou non, établis sur les dépendances du domaine public et dont la création est décidée par le conseil municipal et les magasins accessibles aux seuls voyageurs munis de billets et situés dans l'enceinte des aéroports d'une surface maximale de 2 500 m² **ne sont pas soumis à l'accord de la CRAC.**

A noter : Lorsqu'un SCoT comprenant un DAC, ou un PLU intercommunal faisant office de DAC, est approuvé après un DAC communautaire, la décision qui approuve ce schéma ou ce plan abroge le DAC communautaire.

L'accord de la CRAC intervient également à la demande du maire ou du président de l'EPCI compétent en matière d'urbanisme, après délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de cet établissement, lorsque la SHON de ce commerce de détail ou de cet ensemble commercial est comprise entre 300 et 1000 m² et que l'implantation commerciale a lieu dans une commune de moins de 20 000 habitants.

² / Notion proposée par le Sénat.



Une composition de la CRAC proche de celle de l'ancienne CDAC :

- Président du conseil régional, ou de son représentant,
- Président du conseil général du département où se trouve la commune d'implantation, ou de son représentant*,
- Maire de la commune d'implantation ou conseiller municipal qu'il désigne*,
- Président du SM SCoT ; à défaut conseiller général de la commune d'implantation*,
- Président de l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre dont est membre la commune d'implantation ou son représentant ; à défaut conseiller général de la commune d'implantation ; à défaut maire de la 2^{ème} commune la plus peuplée de l'arrondissement, autre que la commune d'implantation*,
- Maire de la commune la plus peuplée de l'arrondissement, autre que la commune d'implantation, ou son représentant*,
- Une personnalité qualifiée en matière de développement durable et d'aménagement du territoire*,
- Un représentant de l'Etat,
- Un représentant d'associations de protection des consommateurs*.

* Etaient déjà membres de la CDAC.

Une autorisation d'implantation fortement encadrée :

En amont,

- par le préfet, qui exerce un contrôle sur les DAC avant leur entrée en vigueur (mission : vérifier qu'ils respectent le principe de la liberté d'établissement) ;
- par l'ensemble des organismes représentant les commerçants, qui seront associé à l'élaboration des DAC...

En aval, par les recours....

