



**Contribution du Club des SCoT aux réflexions actuelles
sur la modernisation de l'urbanisme commercial
(Grenelle II et rapport de Monsieur le député Charié)**

- Septembre 2009 -

Le commerce est l'une des fonctions essentielles et fondatrices des centralités urbaines. La ville est structurée par l'activité commerciale dont les formes évoluent et s'adaptent constamment, à la fois sources et résultats des changements de notre société. Au travers des Schémas de Cohérence Territoriale, les élus intègrent donc « naturellement » ces enjeux au cœur de leurs réflexions et des choix stratégiques qu'ils sont amenés à prendre.

L'adaptation des territoires face à cette mutation permanente et la transcription du droit européen en droit français imposent un profond remaniement du fonctionnement de l'urbanisme commercial en France.

- ⇒ La loi de modernisation de l'économie du 04 août 2008 a fixé un nouveau cadre juridique pour les autorisations d'exploitation commerciales. Des progrès certains en sont issus, cependant les pratiques « de terrain » font ressortir d'importants besoins de clarification qui sont exposés dans la première partie de cette contribution.
- ⇒ Dans un second temps, le Club des SCoT émet un ensemble de propositions nouvelles visant à permettre une meilleure articulation des politiques publiques d'urbanisme avec le développement des activités commerciales. Le Club réagit à ce titre sur le nouvel article L.122-1-9 inscrit dans la dernière version du projet de loi Grenelle, enregistrée au Sénat le 9 juillet dernier.
- ⇒ En dernier lieu, la note livre un ensemble de réactions sur les propositions portées par le rapport de M. le député Charié, sensées annoncer une seconde étape de la Loi de Modernisation de l'Economie.

1. Améliorer le fonctionnement actuel des autorisations commerciales

Rappel contextuel

La loi de Modernisation de l'Economie du 4 août 2008 (loi LME) a engagé de nombreuses et importantes évolutions. Ses principaux objectifs étaient de :

- Mettre en conformité la législation française avec la directive européenne du 12/12/06
- Supprimer les critères économiques et concurrentiels dans la prise de décision
- Supprimer la présence d'opérateurs concurrents dans les commissions départementales.

Parmi les évolutions qui sont issues de la loi, les principales sont :

- La suppression de la référence à des critères économiques et l'introduction de nouveaux critères liés à l'aménagement du territoire et au développement durable dans les critères d'analyse des projets
- Le remplacement des Commission Départementales d'Équipement Commercial par des Commission Départementales d'Aménagement Commercial (composition revue dont la présence du Président de l'établissement public porteur du SCoT)
- L'ajout d'une compétence « urbanisme et développement durable » à la CNAC
- Le relèvement des seuils d'autorisation d'implantation commerciale de 300 à 1000 m².



Nos remarques et propositions

⇒ **Mieux contrôler les changements d'activité**

A l'instar de la CCI de Meurthe-et-Moselle dans le cadre de sa contribution versée aux réflexions sur la modernisation de l'urbanisme commercial (ayant conduit à loi LME), il nous semble important de donner réellement la capacité aux élus locaux de contrôler les changements d'activités.

Comme l'avait alors proposé la CCI, il convient de « discriminer plus précisément les conditions de changement d'activités actuellement trop permissives ». Prendre appui sur les grandes familles de produits semblerait pertinent : l'alimentaire, l'équipement de la personne, l'équipement de la maison, culture/loisirs, automobile, par exemple.

A ce titre, il faudrait par exemple rendre obligatoire le passage en CDAC quand il y a un changement de catégorie pour les commerces de plus de 1000 m² et à la demande du maire dans les communes qui le souhaitent pour les commerces entre 300 et 1000 m².

Or, la loi LME est allée à l'encontre de cette attente légitime puisque le seuil nécessaire à une autorisation dans le cadre d'un changement d'activité a été fixé à 2000 m² (1000 m² pour l'alimentaire).

⇒ **Donner clairement la possibilité au Président de l'établissement public porteur de SCoT de désigner son représentant en cas d'impossibilité de siéger en CDAC**

L'article L. 751-2 du code du commerce (modifié par la loi n°2008-776 du 4 août 2008 - art. 102) prévoit que dans le cas où un président de Syndicat Mixte porteur de SCoT cumule plusieurs mandats compétents pour siéger à la CDAC, le préfet désigne pour le « remplacer » « un ou plusieurs maires de communes situées dans la zone de chalandise concernée ».

Il paraît indispensable de permettre au Président du SM SCoT de désigner son représentant en CDAC. Cette règle conduit à des situations où le Syndicat mixte de SCOT peut ne pas être représenté, puisque le maire désigné peut ne pas être délégué syndical, voir ne pas être élu sur une commune du SCoT ! Il convient d'harmoniser rapidement le fonctionnement des services préfectoraux sur ce point.

2. « Aller au bout » de l'intégration du droit du commerce dans le droit de l'urbanisme et donner des compétences sans ambiguïtés au SCoT

Rappel contextuel

Aujourd'hui, le contexte législatif définissant les moyens d'encadrement de l'activité commerciale par le SCoT a sensiblement évolué :

- **L'article L.121-1** précise que les schémas de cohérence territoriale déterminent les conditions permettant d'assurer la **diversité des fonctions urbaines** et la mixité sociale dans l'habitat urbain et dans l'habitat rural, 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, notamment commerciales**, d'activités sportives ou culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics, en tenant compte en particulier de l'équilibre entre emploi et habitat, **de la diversité commerciale et de la préservation des commerces de détail et de proximité** ainsi que des moyens de transport et de la gestion des eaux.
- **L'article L.122-1** du Code de l'Urbanisme stipule que les SCoT « définissent notamment les objectifs relatifs à l'équilibre social de l'habitat et à la construction de logements sociaux, **à l'équilibre entre l'urbanisation et la création de dessertes en transports**



collectifs, à l'équipement commercial et artisanal, aux localisations préférentielles des commerces, à la protection des paysages, à la mise en valeur des entrées de ville et à la prévention des risques ».

- Les autorisations prévues par l'article L. 752-1 du code de commerce et l'article 30-2 du code de l'industrie cinématographique doivent être compatibles avec les schémas de cohérence territoriale et les schémas de secteur.
- L'article R.122-3 indique enfin dernièrement que le document d'orientations générales fixe les objectifs relatifs (...) c) **à l'équipement commercial et artisanal, aux localisations préférentielles des commerces** et aux autres activités économiques ; d) à la protection des paysages, à la **mise en valeur des entrées de ville**.
- Depuis la Loi LME, les SCOT peuvent également élaborer un **Document d'Aménagement Commercial** (article L.752-1 du Code du Commerce).

Nos remarques et propositions

⇒ **Préciser et renforcer le pouvoir d'encadrement de l'activité commerciale par le SCOT et le PLU**

La prise en compte par le code de l'urbanisme des activités commerciales est trop limitée. La loi de Modernisation de l'Economie et ses suites éventuelles annoncent de plus le risque d'un développement commercial sans « garde-fous ». Il devient donc urgent et indispensable pour le Club des SCOT de préciser et confirmer les pouvoirs réglementaires des documents d'urbanisme dans ce domaine. Les SCOT doivent être dotés de réels moyens d'opposition face à certains projets commerciaux incompatibles avec les ambitions territoriales des élus locaux et les principes du développement durable, en particulier les projets favorisant l'étalement urbain. **La récente décision du tribunal administratif d'Orléans d'annuler le SCOT de l'agglomération chartraine est la preuve du besoin de renforcement réglementaire du SCOT** en matière commerciale (TA Orléans décision du 19 juin 2009). **Nous souhaitons que le pouvoir de limitation, d'interdiction et donc d'opposition du Scot à certains projets commerciaux soit clairement réaffirmé**, en particulier en raison d'enjeux de limitation de l'étalement urbain, de préservation du commerce de centre-ville, d'endiguement du

Nouvel article L. 122-1-9 en projet – 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 et de l'architecture. 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 transport 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.

trafic automobile et de développement des transports en commun, de mixité sociale et fonctionnelle, de performances énergétiques des bâtiments voire de développement des énergies renouvelables.

Le nouvel article L.122-1-9 inscrit dans la dernière version du projet de loi Grenelle constitue un progrès indéniable en intégrant certaines de nos attentes. Il serait toutefois nécessaire d'aller plus loin.

Dans le cadre de la réglementation actuelle, **force est de constater une grande variété d'approches et de formalisations des orientations commerciales selon les SCOT** (méthode, contenu...). Ne pourrions-nous pas nous inspirer de ces premières expériences pour préciser la latitude d'action des SCOT, par exemple en donnant la possibilité aux SCOT qui le souhaitent de limiter la création ou l'extension de certains pôles commerciaux ? Cela renforcerait l'efficacité et la sécurité juridique des SCOT qui pourraient, s'agissant de la question commerciale, ne pas énoncer uniquement des orientations générales mais **établir, avec suffisamment de précision (ex. : définition de surfaces de vente max.), des objectifs et prescriptions différenciés par types d'espaces, par pratiques d'achat (en fonction de leur fréquence) et/ou famille de produits**.



Dans cet ordre d'idée, le club urbanisme commercial de la FNAU proposait déjà en février 2007 :

- la possibilité de recourir à la nomenclature des produits telle que définie par l'Insee pour distinguer le commerce de détail du commerce de gros, deux formes de commerce aux enjeux et impacts urbains très différents ;
- la distinction entre commerces et services à caractère commercial dont l'incidence sur la commercialité d'un espace marchand sont là aussi très différentes ;
- la définition le cas échéant des fonctions spécifiques de certains secteurs.

Pour illustrer les attentes du Club des SCOT, des compléments rédactionnels à l'article L.122-1-9 en projet dans le cadre du Grenelle II sont proposés en dernière page.

Ce besoin de « souplesse » dans l'édiction de règles adaptées et spécifiques aux différents types de commerces constitue également une piste d'amélioration pour les PLU.

Nous estimons que le PLU devrait pouvoir transcrire de façon plus fidèle les orientations du SCOT relatives aux commerces : il s'agit de permettre, dans le règlement du PLU, l'instauration de règles distinctes entre les différents types de commerces et de services. Cela suppose d'autoriser la distinction de sous catégories dans la catégorie générale « commerce » afin de pouvoir décliner un volet commercial qualitatif dans les PLU. Aujourd'hui la loi interdit de faire des sous catégories.

Cette évolution constitue une nécessité d'autant plus grande qu'à terme les PLU seront les seuls documents directement opposables aux demandes d'autorisation d'urbanisme commercial.

⇒ **Réintégrer l'approche commerciale dans le corps des documents du SCOT**

En instituant des documents d'aménagement commercial et des zones d'aménagement commercial, la législation actuelle contribue à « sortir le commerce du corps du Scot », ce que nous ne pouvons soutenir. **En effet, l'essence même du SCoT est de mettre en cohérence et d'harmoniser les différents enjeux au cœur de l'aménagement d'un territoire** : habitat, transport, environnement, agriculture, activités économiques, etc.

Au même titre que les autres domaines que le SCoT se doit d'encadrer, **le commerce doit donc faire partie intégrante du Document d'Orientations et d'Objectifs** et ne pas se voir réserver un document spécifique, avec des zones spécifiques.

Toutefois, nous tenons à préciser que l'approche par un volet distinct « DAC » pourrait être utilement maintenue dans le cadre des SCoT approuvés avant l'entrée en vigueur de la loi (afin de faciliter leur mise en place sans remettre à plat le long travail d'élaboration d'un SCoT).

⇒ **Initier des Schémas de Développement Commercial réalisés à l'échelle des intercommunalités et leur donner une force réglementaire**

Les orientations des SCoT doivent pouvoir être déclinées au sein de Schémas de Développement Commerciaux à valeur réglementaire (devenant ainsi pour le commerce ce que le PLH est à l'habitat et le PDU aux déplacements) **à l'échelle des intercommunalités** (transformer les schémas en plan de développement commercial (PDC ?)). Cette déclinaison pourrait être rendue obligatoire dans les intercommunalités à TPU.



Cette étape nous semble nécessaire pour permettre un « pas » entre une planification à grande échelle et l'approche locale des PLU en introduisant un schéma en accord avec les structures porteuses des politiques de développement économique.

Ce document devrait être compatible avec le ScoT et justifier sa prise en compte du PLH et du PDU quand ils existent. Régulièrement, la pertinence et la validité du schéma devraient être évaluées et justifier ou non sa révision. Un pas de temps de 5 à 6 ans, calé sur celui du PLH permettrait de porter ces deux problématiques de front et de façon coordonnée (introduire des possibilités de dérogation le cas échéant pour permettre la concomitance des procédures).

Astreindre de plus le SDC aux mêmes règles de concertation que le ScoT (association des chambres consulaires, des instances départementales et régionales, mais aussi des associations de consommateurs) ainsi qu'aux mêmes obligations de suivi et d'évaluation nous semblerait également pertinent.

3. Etre attentif aux évolutions que seraient susceptibles d'engendrer les propositions du rapport de M. le député Charié

⇒ La suppression des CDAC

Nous souscrivons à la proposition de supprimer les commissions départementales d'aménagement commercial ainsi que le régime des autorisations commerciales. Cependant, nous redoutons une dissolution trop abrupte et nous nous permettons d'attirer votre attention sur les conséquences d'une décision trop radicale.

En effet, pendant que la réforme proposée porte ses fruits, les autorisations d'exploitation commerciales n'existant plus, le permis de construire deviendrait le seul outil de régulation des implantations commerciales. Ceci transformerait le PLU en document unique de la régulation commerciale en France.

Or, de nombreuses communes n'ont pas de document d'urbanisme alors que celles qui en sont dotées disposent d'un document pouvant être extrêmement laxiste. **Supprimer abruptement les CDAC, reviendrait à déréguler les activités commerciales sur une grande partie du territoire français.**

Compte tenu du rôle essentiel de ces activités dans le fonctionnement des villes, nous pensons qu'une continuité de la régulation est un réel besoin pour l'aménagement du territoire. Par conséquent, nous plaçons **pour l'instauration de mesures transitoires entre la dissolution des CDAC et la mise en œuvre d'un régime de régulation issu des propositions** apportées par M. le Député Charié.

⇒ Le niveau départemental

M. le Député Charié pose en principe que la régulation commerciale requiert une approche simultanée aux échelles communales (PLU), du bassin de vie (SCoT) et départementale. Nous partageons la pertinence de cette approche.

Néanmoins, nous relevons que depuis 2000, 82 SCoT ont été approuvés et près de 200 sont en cours d'élaboration (sans prendre en compte les schémas directeurs). La couverture nationale des SCoT s'amplifie donc et témoigne de l'efficacité potentielle d'une régulation par les SCoT.

Parallèlement et à travers de nombreux exemples récents, nous constatons la difficile adéquation du périmètre départemental face aux dynamiques commerciales de grands



ensembles urbains. Les problématiques commerciales qu'ils génèrent dépassent largement les limites départementales et réclament des stratégies d'envergures régionales.

Par conséquent, **le Club des SCoT préconise un raisonnement à l'échelle régionale ou métropolitaine plutôt qu'à l'échelle départementale.** Cette échelle semble mieux adaptée aux besoins actuels et futurs de la régulation commerciale.

⇒ **Les Commissions départementales d'urbanisme commercial et les DAC**

Les commissions départementales d'aménagement commercial visent à délivrer des autorisations d'exploitation commerciale. Les commissions départementales d'urbanisme commercial proposées dans le rapport auront à élaborer les documents d'aménagement commercial (DAC).

La loi de modernisation de l'économie a introduit un outil qui porte déjà ce nom, mais il concerne l'échelle du bassin de vie. Ce document est dans le rapport nommé « volet commerce » des SCoT alors que le DAC concerne l'échelle départementale ou interdépartementale.

Ces documents auront deux actions principales. Ils devront être pris en compte par les PLU et par les SCoT. Alors que, pour élaborer le DAC, la CDUC devra s'appuyer sur un collège d'élus municipaux, elle n'aura ni l'obligation ni la faculté de s'appuyer sur un collège des SCoT concernés.

Le contenu des DAC départementaux montre un niveau de détail qui semble éloigné des possibilités inhérentes à l'échelle concernée. En effet, la gestion des entrées de villes ou encore le respect d'identités architecturales d'un quartier semblent difficilement appréhendables à l'échelle départementale. Le traitement de ces questions devrait rester du ressort des PLU voire des SCoT. En revanche, les grands équilibres commerciaux au cœur de préoccupations transversales telles que la lutte contre l'étalement urbain et la périurbanisation ou encore la congestion des infrastructures de transports pourraient être abordés dans un document de niveau régional.

Le Club des SCoT souligne l'importance d'une réelle ambition de protection de l'environnement par les futures implantations commerciales et se prononce pour une ambition affirmée en faveur du développement durable dans les documents régionaux. C'est à cette échelle que les grandes prescriptions en la matière sont les plus pertinentes pour encadrer le développement commercial.

⇒ **La classification des projets commerciaux**

M. le Député Charié propose une classification des projets commerciaux en quatre catégories basées sur l'impact spatial du projet et non plus sur la taille des surfaces commerciales. Si nous pouvons souscrire à cette proposition, nous nous interrogeons cependant sur ses capacités d'adaptation. Cette classification peut être adaptée à l'échelle d'une région urbaine, d'un département, mais vite inopérante à l'échelle d'un bassin de vie rural ou périurbain. **Il ne nous paraît donc pas opportun de rigidifier complètement la classification des pôles commerciaux.** Des marges de manœuvre doivent être maintenues pour que les structures porteuses de SCoT puissent construire des orientations territoriales adaptées à leur échelle.



⇒ Le volet commerce des SCoT et des PLU

La réforme actuelle esquissée par le rapport de M. le Député Charié doterait le SCoT et le PLU d'un volet commerce obligatoire. Le Club des SCoT ne peut qu'être solidaire d'une telle proposition.

Le rapport prévoit cependant d'instituer des zones de non application du Scot en centre-ville. Le centre ville symbolise l'activité commerciale. Il en est le réceptacle prioritaire. Le projet territorial que les élus locaux inscrivent au cœur de leur SCoT perdrait de sa force si la possibilité de créer des zones de non application du SCoT en centre-ville était ouverte. Nous ne percevons pas l'intérêt de cette proposition et plaidons pour qu'elle ne soit pas reprise.

La réforme envisage également que le volet commerce des SCoT puisse être approuvé de manière distincte du SCoT en lui-même. Le club des SCoT soutient l'idée que la notion de cohérence territoriale réclame que cette possibilité ne soit pas retenue. La question commerciale s'inscrit au cœur des projets territoriaux. L'essence même d'un SCoT réside dans la notion de cohérence. Permettre un tel découplage serait contraire à l'esprit des SCoT voire même de la réforme puisqu'elle ambitionne de reverser l'urbanisme commercial au sein de l'urbanisme général. **Ceci impose que l'activité commerciale soit abordée au même titre que les autres grandes politiques territoriales. Permettre aux stratégies commerciales d'être définies selon une voie dérogatoire serait préjudiciable pour l'intégralité de la démarche SCoT** (cf remarques faites au point 2).

Proposition de compléments rédactionnels au nouvel article L. 122-1-9 du Code de l'Urbanisme envisagé dans le cadre du projet de loi Grenelle II

(en bleu italique dans le texte)

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 *et d'équilibre de l'environnement commercial existant*, 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 et de l'architecture.

Il comprend des orientations d'aménagement commercial délimitant, dans les conditions prévues au II de l'article L. 752-1 du code de commerce, 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 transport 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.

Au regard des enjeux précédemment identifiés, il peut limiter, interdire ou au contraire favoriser l'extension ou la création de pôles commerciaux.

Il peut également encadrer l'évolution de l'équipement commercial et artisanal du territoire et les localisations préférentielles des commerces par le biais de prescriptions différenciées par types d'espaces, par pratiques d'achat et/ou famille de produits.