

**CONVENTION DE RECHERCHE
ETAT (Ministère de la transition écologique et
Ministère de l'économie, des finances et de la
relance) /GRIDAUH**

**Etude relative à l'intégration des éléments de l'aménagement
commercial au sein des documents d'urbanisme**

5 juin 2021

**Jean-François GIACUZZO
Vincent LE GRAND
François PRIET**

**Avec la participation
de
Norbert FOULQUIER et Soazic MARIE**

SOMMAIRE

I. Le contrôle de l'implantation des équipements commerciaux par le droit interne : historique et mise en perspective.....	4
II. L'impact du droit de l'Union européenne.....	11
III. Restitution d'une analyse de schémas de cohérence territoriale opposables	25
ANNEXE : tableau de restitution de l'analyse de SCoT.....	30

Le ministère de la transition écologique et le ministère de l'économie, des finances et de la relance ont demandé au GRIDAUH d'analyser la manière dont les éléments de l'aménagement commercial sont intégrés dans les documents d'urbanisme.

Sur le plan méthodologique, le présent rapport d'étape s'est appuyé sur une analyse du volet commercial de huit schémas de cohérence territoriale (SCOT), reproduite en annexe. Il s'articule autour de trois parties :

- la première présente l'état du droit positif dans une perspective historique ;
- la seconde analyse l'impact du droit de l'Union européenne sur la législation relative à l'aménagement commercial ;
- une troisième partie fait la synthèse de l'analyse des 8 SCOT examinés.

I. Le contrôle de l'implantation des équipements commerciaux par le droit interne : historique et mise en perspective

L'objet de l'étude suppose de rappeler les grandes évolutions qui ont conduit à la législation actuelle.

Depuis qu'a été mis en place un contrôle spécifique des grands équipements commerciaux afin de protéger le petit commerce, on a assisté à un mouvement continu de rapprochement entre l'urbanisme de droit commun, codifié dans le code de l'urbanisme, et ce que le législateur a appelé originairement l'urbanisme commercial, devenu aménagement commercial, ce second corps de règles étant lui-même codifié dans le code de commerce respectivement depuis 2000 (pour la partie législative) et 2007 (pour la partie réglementaire). Il en est résulté une interpénétration entre les règles de fond et les règles de procédure, qui nuit à la lisibilité des règles applicables.

On rappellera la genèse des règles de fond, puis des règles de procédure, respectivement prévues par la législation de l'urbanisme, et par celle de l'aménagement commercial, en distinguant la période d'avant la loi SRU et celle qui la suit, compte tenu de la césure effectuée par cette loi au regard de la problématique de l'aménagement commercial.

1. Situation des régimes applicables avant la loi SRU

Ce sont évidemment les règles de fond, fixées par les documents d'urbanisme, ainsi que par la législation de l'urbanisme commercial, qui ont connu les évolutions les plus complexes. Le cas des règles de procédure, c'est-à-dire celui du permis de construire, n'appelle que de brèves remarques.

1.1 Règles de fond fixées par les documents d'urbanisme

Avant l'adoption de la loi SRU du 13 décembre 2000, le régime des documents d'urbanisme alors applicable n'abordait que de manière marginale la question de l'implantation des commerces :

- le contenu des schémas directeurs ne l'abordait pas explicitement : « *Les schémas directeurs fixent les orientations fondamentales de l'aménagement des territoires intéressés, compte tenu de l'équilibre qu'il convient de préserver entre l'extension urbaine, l'exercice des activités agricoles, des autres activités économiques et la préservation de la qualité de l'air, des milieux, sites et paysages naturels ou urbains. Ils prennent en considération l'impact des pollutions et nuisances de toute nature induites par ces orientations ainsi que l'existence de risques naturels prévisibles et de risques technologiques. Ils déterminent la destination générale des sols et, en tant que de besoin, la nature et le tracé des grands équipements d'infrastructure, en particulier de transport, la localisation des services et activités les plus importants (...)* » (ancien art. L. 122-1 al. 1 et 2) ;

- le contenu des plans d'occupation des sols (POS) était plus explicite. La loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 avait introduit dans le POS une possibilité de « zonage commercial » pour les commerces spécifiquement assujettis à l'autorisation délivrée par les commissions départementales d'urbanisme commercial, selon la terminologie alors applicable (ancien art. L. 123-1, 11°). En outre, et peut-être surtout – car cette faculté va connaître une importante postérité –, le fait que les POS devaient fixer les règles concernant notamment la destination ou la nature des constructions habilitait, selon l'interprétation du juge, les communes à délimiter des zones dans lesquelles l'implantation des établissements commerciaux

pouvait être interdite ou réglementée (CE 7 mai 1986, *Soc. Guyenne et Gascogne*¹). Dès lors qu'un « motif d'urbanisme » dûment établi le justifiait, une commune pouvait interdire l'implantation de commerces de détail de plus de 500 m² de surface commerciale dans certaines zones du centre-ville ; le juge ajoutait que l'existence d'une législation spécifique relative à l'implantation de commerces de détail au-delà d'un certain seuil de surface commerciale ne faisait pas obstacle à ce que, pour des motifs d'urbanisme, un POS interdise dans certaines zones l'implantation de surfaces commerciales inférieures à ce seuil.

1.2 Règles de fond fixées par la législation de l'urbanisme commercial

Au fil des réformes qui se sont succédées depuis la loi Royer, et si l'on prend la loi SRU comme limite temporelle pour les besoins de notre exposé, on constate que la législation de l'urbanisme commercial aborde dès cette époque à la fois des considérations économiques, et des considérations d'aménagement lato sensu :

- des considérations économiques, puisque les commissions départementales d'équipement commercial (selon la terminologie alors applicable) doivent instruire les demandes d'autorisation en prenant en considération, notamment, « *l'offre et la demande globales pour chaque secteur d'activité dans la zone de chalandise concernée ; la densité d'équipement en moyennes et grandes surfaces dans cette zone ; l'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 commerce ; l'impact éventuel du projet en termes d'emplois salariés et non-salariés ; les conditions d'exercice de la concurrence au sein du commerce et de l'artisanat* » (art. 28 de la loi modifiée du 27 déc. 1973) ;

- des considérations d'aménagement, certes très générales, mais qui témoignent de la porosité, qui n'allait que croître, entre aménagement de l'espace et aménagement commercial. Comme l'indique l'article 1^{er} de la loi de 1973 modifiée en 1996², « *Les implantations, extensions, transferts d'activités existantes et changements de secteur d'activité d'entreprises commerciales et artisanales doivent répondre aux exigences de l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement et de la qualité de l'urbanisme. Ils doivent en particulier contribuer au maintien des activités dans les zones rurales et de montagne ainsi qu'au rééquilibrage des agglomérations par le développement des activités en centre-ville et dans les zones de redynamisation urbaine* ».

1.3 Conséquences sur le mode de contrôle des équipements commerciaux

Ces différentes évolutions ne remettent pas en cause à cette époque le dualisme voulu par le législateur en 1973. L'aspect économique des projets est contrôlé par une autorisation délivrée par une commission départementale (voire une commission nationale) ; l'aspect urbanistique par le permis de construire, généralement délivré par le maire.

Une décision *Martelly* (CE 13 avril 1983)³ a conduit le Conseil d'Etat à rappeler le rôle de chacune des autorités compétentes : « *si l'article 3 (de la loi du 27 décembre 1973) précise que les implantations d'entreprises commerciales doivent s'adapter aux exigences de l'aménagement du territoire, cette disposition n'oblige pas la commission départementale d'urbanisme commercial à vérifier si les projets qui lui sont soumis sont conformes à la réglementation d'urbanisme en vigueur sur le territoire où est prévue l'implantation du projet*

¹ Req. n° 57902 : AJDA 1986. 523, note F. Bouyssou.

² Cette modification a été introduite par l'art. 1^{er} de la loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat, dite loi Raffarin.

³ Req. n° 23578 : Rec. CE, p. 144.

; qu'un tel examen relève exclusivement de l'autorité chargée de la délivrance du permis de construire ».

Cela étant, en invitant les commissions à prendre en considération « la qualité de l'urbanisme » sans autre précision, le législateur était fortement incité à passer à une autre étape. Il fallait que les documents d'urbanisme traitent spécifiquement la question de l'implantation des équipements commerciaux, quitte à accentuer la porosité signalée plus haut entre les deux législations.

2. Evolution des régimes depuis la loi SRU

On distinguera, comme précédemment, les évolutions portant sur le droit commun de l'urbanisme et celle portant sur l'aménagement commercial.

2.1 Evolutions concernant le droit commun de l'urbanisme

2.1.1 Si la loi SRU et ses textes d'application sont fondamentaux au regard du problème de l'implantation des équipements commerciaux, c'est que ces textes introduisent des innovations, les unes de fond, les autres de procédure, qui vont orienter durablement le régime de l'aménagement commercial.

- Sur le fond, la loi fait jouer à la planification stratégique, relevant désormais des SCOT, un important rôle d'encadrement : le SCOT doit définir, afin de mettre en œuvre le projet d'aménagement et de développement durable retenu, « *les objectifs relatifs (...) à l'équipement commercial et artisanal, aux localisations préférentielles des commerces* » (ancien art. L. 122-1 alin. 4) ;

- le décret n° 2001-260 du 27 mars 2001 habilite les auteurs du PLU à différencier finement les destinations des constructions (habitation/hébergement hôtelier/bureaux/commerce/artisanat/industrie/exploitation agricole ou forestière/fonction d'entrepôt) : ancien art. R. 123-9 ;

- le même texte permet au projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLU de préciser « *les actions et opérations d'aménagement de nature à assurer la sauvegarde de la diversité commerciale des quartiers* » ;

- la loi assujettit les autorisations délivrées par les commissions départementales d'équipement commercial au respect du SCOT, selon une exigence de compatibilité (ancien art L. 122-1, dernier alin.).

Certes ces innovations concernent tantôt le commerce en général, tantôt le cas particulier des équipements commerciaux, mais un mouvement est puissamment enclenché au profit du droit commun de l'urbanisme, conçu par le législateur comme un outil d'encadrement des politiques commerciales qui doivent s'insérer harmonieusement dans l'aménagement de l'espace.

2.1.2 Ce mouvement s'est poursuivi. Il concerne principalement le SCOT, mais le régime du PLU est également affecté.

2.1.2.1 Le renforcement du rôle dévolu au SCOT

- la loi du 2 juillet 2003 renforce le lien entre SCOT et autorisation d'équipement commercial puisque, dans les communes qu'elle vise, dès lors qu'elles ne sont pas couvertes par un SCOT, il ne peut être délivré une telle autorisation à l'intérieur des zones à urbaniser ouvertes à l'urbanisation après l'entrée en vigueur de cette loi ;

- la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010 précise que c'est avec le document d'orientation et d'objectifs (DOO) du SCOT (et plus comme auparavant « avec le SCOT » sans autre précision) que l'autorisation doit être compatible ;

- surtout, c'est à partir de cette même loi Grenelle 2 que le contenu du SCOT doit préciser le contenu du volet commercial du document d'orientation et d'objectifs (DOO) dans le cadre d'un document spécifique dont la *dénomination*, le *statut* et le *contenu* ont connu d'incessants changements. Ainsi :

- le document prend successivement le nom de « *document d'aménagement commercial* » (loi de 2010), de « *document d'aménagement artisanal et commercial* » (loi du 18 juin 2014) ;

- le document est d'abord obligatoire (loi de 2010) ; le législateur l'abroge (loi ALUR du 24 mars 2014), le rétablit en lui donnant un caractère facultatif (loi du 18 juin 2014), puis un caractère obligatoire (loi ELAN du 23 novembre 2018) ;

- enfin, le contenu du document connaît d'importantes variations.

▸ Dans la version de la loi Grenelle 2 de 2010, la loi distingue en effet entre :

- la mission générale du DOO en la matière, qui consiste à préciser « *les objectifs relatifs à l'équipement commercial et artisanal et aux localisations préférentielles des commerces afin de répondre aux exigences d'aménagement du territoire* », exigences dont la loi donne une liste non exhaustive ;

- le rôle dévolu au document d'aménagement commercial. Celui-ci est résolument prescriptif puisqu'il doit délimiter des zones d'aménagement commercial (ZACom) qui « *prennent en compte* » les exigences d'aménagement du territoire listées par la loi. Mais ces ZACom peuvent aller plus loin puisque le législateur leur permet de fixer les conditions d'implantation des équipements commerciaux « *dès lors que ces équipements, du fait de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'organisation du territoire* ». Autrement dit, cette faculté de réglementation ne peut pas concerner tous les équipements commerciaux et il appartient aux auteurs des SCOT de le justifier.

▸ On retrouve une logique analogue dans la version du texte issue de la loi du 18 juin 2014 mais avec des modifications qui ne sont pas négligeables :

- la loi renonce aux ZACom, mais non à toute idée de sectorisation géographique. Le document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) doit en effet « *localiser* » (terme volontairement plus souple que celui de « *délimiter* ») les secteurs d'implantation périphérique ainsi que les centralités urbaines, qui peuvent inclure tout secteur, notamment centre-ville ou centre de quartier, caractérisé par un bâti dense présentant une diversité des fonctions urbaines, dans lesquels se posent des enjeux spécifiques du point de vue des objectifs mentionnés dans l'article (revitalisation des centres-villes, maintien d'une offre commerciale diversifiée de proximité permettant de répondre aux besoins courants de la population tout en limitant les obligations de déplacement et les émissions de gaz à effet de serre, cohérence entre la localisation des équipements commerciaux et la maîtrise des flux de personnes et de marchandises, consommation économe de l'espace et préservation de l'environnement, des paysages et de l'architecture).

- Pour le reste, la loi maintient la faculté pour les auteurs du DAAC de prévoir des conditions d'implantation des équipements commerciaux spécifiques à ces secteurs ; la loi ne dit plus (comme dans la version de 2010) que ces conditions peuvent porter notamment « *sur la desserte par les transports collectifs, les conditions de stationnement, les conditions de livraison des marchandises et le respect de normes environnementales* » mais cela est sous-entendu puisque de telles prescriptions doivent satisfaire les objectifs définis plus haut.

▸ La loi ELAN pour sa part renforce drastiquement la prescriptivité du DAAC. Les termes utilisés par la loi invitent clairement les auteurs des SCOT à encadrer autant qu'il est possible (c'est-à-dire sans méconnaître la liberté d'établissement garantie par le droit de l'Union européenne) l'implantation des équipements commerciaux, qui ne paraissent plus en phase avec

les exigences d'un aménagement de l'espace où non seulement les considérations environnementales sont de plus en plus pressantes, mais où le modèle des « grandes surfaces » en périphérie des villes assèche le commerce en centre-ville et désorganise les liens sociaux, en particulier dans les petites agglomérations.

A cette fin, la loi :

- dispose toujours que le DAAC « *localise* » les secteurs d'implantation périphérique ainsi que les centralités urbaines ;
- mais que ce document « *prévoit* » les conditions d'implantation, le type d'activité et la surface de vente maximale des équipements commerciaux spécifiques aux secteurs ainsi identifiés : ce n'est plus une faculté ;
- et qu'il peut comprendre toute une série de prescriptions, susceptibles de porter – ce qui est nouveau –, sur les constructions logistiques commerciales.

L'ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020 ne modifie pas ce dispositif (sous réserve de corrections mineures).

Ces incessantes modifications législatives sont loin d'être toutes prises en compte par les procédures de SCOT : d'une part parce que les calendriers d'évolution des schémas sont très variables d'un territoire à un autre ; d'autre part parce que le traitement de la question des équipements commerciaux est fréquemment tributaire de la façon dont les bureaux d'étude l'appréhendent, ce qui a une incidence non négligeable sur l'écriture du contenu des schémas.

2.1.2.2 Le rôle dévolu au PLU

Deux évolutions sont venues renforcer le rôle du PLU en matière commerciale :

2.1.2.2.1 La première est caractérisée par la montée en puissance des orientations d'aménagement, rebaptisées « *orientations d'aménagement et de programmation* » (OAP) par la loi Grenelle 2. Ainsi :

- au service de l'objectif de mixité fonctionnelle, les OAP peuvent prévoir, depuis cette même loi, « *qu'en cas de réalisation d'opérations d'aménagement, de construction ou de réhabilitation, un pourcentage de ces opérations est destiné à la réalisation de commerces* » (actuel art. L. 151-7 I, 2°) ;

- depuis la loi ELAN du 23 novembre 2018, le PLU, dès lors qu'il s'agit d'un PLUi, peut comprendre le même volet commercial que le SCOT, en l'absence de ce dernier document (art. L. 151-6 alin. 2). Cette possibilité interroge sur la légitimité du SCOT à traiter le volet commercial d'un territoire et, à terme, lorsqu'un SCOT sera élaboré – car les territoires non dotés d'un tel schéma ont nécessairement vocation à se réduire –, sur l'articulation entre les choix arrêtés respectivement par le SCOT et le ou les PLUi compris dans l'aire du schéma.

2.1.2.2.2 La seconde évolution concerne la question des destinations.

Poursuivant et amplifiant le mouvement engagé par le décret précité du 27 mars 2001 (V. point 2.1.1 ci-dessus), la réforme du règlement du PLU par le décret du 28 décembre 2015 crée une destination « *commerce et activités de service* » (art. R. 151-27, 3°), celle-ci étant susceptible de se décliner en sept sous-destinations (artisanat et commerce de détail/restauration/commerce de gros/activités de services où s'effectue l'accueil d'une clientèle/cinéma/hôtels/autres hébergements touristiques : art. R. 151-28, 3°, rédaction décret 31 janv. 2020). Mais si affinée soit-elle, la destination « *commerce et activités de service* » ne permet toujours pas aux auteurs d'un règlement de PLU d'instituer des types de commerce qu'il plafonnerait par catégorie.

2.2 Evolutions concernant le droit de l'aménagement commercial

2.2.1 Lorsque la partie législative du code de commerce a été adoptée (ordonnance du 18 septembre 2000), les commissions chargées de délivrer les autorisations devaient statuer :

- dans le cadre de principes liés à l'aménagement de l'espace, introduits par la loi Raffarin (évoquée au point 1.2, note 1), mais volontairement très généraux (ancien art. L. 720-1 alin. 1 C. commerce) ;
- en « *prenant en considération* » (formulation invitant les commissions à effectuer une analyse globale, en pondérant au besoin les critères légaux) toute une série de critères essentiellement de nature économique (offre et demande globales pour chaque secteur d'activité dans la zone de chalandise concerné ; 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 commerce ; impact éventuel du projet en termes d'emplois salariés et non-salariés ; conditions d'exercice de la concurrence au sein du commerce et de l'artisanat : ancien art. L. 720-3 II, 1° à 5°).

2.2.2 A partir de la loi SRU est engagé un mouvement qui va progressivement donner la première place à des critères liés à l'aménagement de l'espace *lato sensu*.

Ce mouvement peut être ainsi résumé :

- la loi SRU **ajoute des critères** liés à l'incidence du projet sur les flux de voitures particulières et de véhicules de livraison ; la qualité de la desserte en transport public ou avec des modes alternatifs ; les capacités d'accueil pour le chargement et le déchargement des marchandises, rejoignant ainsi des thématiques que, au même moment, la loi intègre dans les SCOT ;
- la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, sous l'influence du droit de l'Union européenne (en particulier de la directive Services) **supprime tous les critères d'ordre économique**. Ne subsistent plus que deux grandes catégories de critères, les uns liés à « *l'aménagement du territoire* » (effet du projet sur l'animation de la vie urbaine, rurale et de montagne, ainsi que sur les flux de transport ; effet du projet sur les procédures d'OPAH et de ZAC), les autres liés au « *développement durable* » (lequel fait donc pour la première fois son apparition dans cette législation), à savoir la qualité environnementale du projet et son insertion dans les réseaux de transports collectifs (nouvel art. L. 752-6) ;
- la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises se situe un peu dans un entre-deux :
 - elle conserve les critères en matière d'aménagement du territoire et de développement durable, tout en les enrichissant ;
 - elle intègre un nouveau critère concernant la protection des consommateurs (à la suite de l'aval fourni par la jurisprudence de la Cour de justice). On remarquera toutefois que la mention des « *risques naturels, miniers et autres* » aurait pu être rattachée à la thématique du développement durable ;
 - elle précise que l'autorisation d'exploitation commerciale doit être compatible avec le document d'orientation et d'objectifs du SCOT. Cette exigence n'est pas en soi une nouveauté (V. ci-dessus point 2.1.2.1), mais il était utile qu'elle fût rappelée dans le code de commerce (et donc, concrètement, aux membres des commissions départementales) et pas seulement dans le code de l'urbanisme (cf. actuel art. L. 142-1).
- Enfin, la loi ELAN du 23 novembre 2018 :
 - enrichit à nouveau les critères concernant l'aménagement du territoire (contribution du projet à la préservation ou à la revitalisation du tissu commercial du centre-ville de la

commune d'implantation, des communes limitrophes et de l'EPCI ; coûts indirects supportés par la collectivité en matière notamment d'infrastructures et de transports) et le développement durable (émissions de gaz à effet de serre) ;

▸ oblige les demandeurs à fournir une analyse d'impact du projet qui doit évaluer les effets du projet sur l'animation et le développement économique du centre-ville de la commune d'implantation, des communes limitrophes et de l'EPCI dont la commune d'implantation est membre, ainsi que sur l'emploi.

2.3 Conséquences sur le mode de contrôle des équipements commerciaux

L'ensemble de ces évolutions n'a pas d'incidence directe sur le mode de contrôle administratif de l'implantation des équipements commerciaux, sensiblement modifié par la loi précitée n° 2014-626 du 18 juin 2014 qui crée le permis de construire tenant lieu d'exploitation commerciale. La loi n'a pas créé une « autorisation unique » : s'il y a bien une seule autorisation délivrée par l'autorité exécutive locale – maire ou président de l'EPCI –, le volet « urbanisme » est instruit par cette dernière, tandis que le volet « exploitation commerciale » l'est par les commissions départementales (ou de la CNAC).

Cela étant, toute l'évolution qui vient d'être décrite montre que le volet « exploitation commerciale » doit être :

- majoritairement instruit au regard de critères urbanistiques, lesquels doivent être interprétés par rapport aux orientations et prescriptions du SCOT (voire du PLUi en l'absence de SCOT) seules à même de leur donner un véritable contenu. On sait par ailleurs que le Conseil d'Etat a jugé que les commissions départementales doivent instruire les demandes au regard de l'ensemble des orientations du SCOT, et ce même si formellement celles-ci régissent des actes distincts des autorisations d'exploitation commerciale, tels que des documents d'urbanisme (CE 11 oct. 2017, *Fédération des artisans et commerçants de Caen « Les vitrines de Caen »*¹). Une telle interprétation doit être approuvée car elle renforce le rôle de mise en cohérence de l'ensemble des politiques d'aménagement de l'espace dévolu au SCOT, dans lesquelles le législateur n'a de cesse que s'insèrent les équipements commerciaux ;

- mais non exclusivement : la dimension « protection du consommateur » relève d'une logique qui échappe (et qui doit échapper) aux documents d'urbanisme.

¹ Req. n° 401807 ; Rec. CE, tables, pp. 493 et 844 ; JCP A 2017, 2066, concl. F. Dieu.

II. L'impact du droit de l'Union européenne

Une volonté politique nationale, visant à mieux maîtriser l'implantation des équipements, a fait évoluer le droit de l'aménagement commercial. Cependant, force est aussi d'admettre qu'elle a été fortement contrainte par le droit communautaire. Même si elle est peu fournie, la jurisprudence de la Cour de justice est décisive pour expliquer comment la liberté d'établissement encadre l'autorisation mais aussi la planification d'urbanisme. Elle est le résultat d'une opposition initiale entre la Commission et la France ayant contribué à faire évoluer les réglementations européenne et nationale (1). Elle a influencé la réglementation de l'aménagement commercial et la jurisprudence françaises (2).

1. Le droit de l'Union de l'aménagement commercial

À la suite d'une plainte déposée par le groupe allemand Aldi, la Commission a adressé le 5 juillet 2005 une lettre de mise en demeure¹ à la France dans le cadre de la procédure d'infraction prévue à l'ancien article 226 du Traité de Rome. Elle reprochait que la législation Royer-Raffarin faisait reposer l'autorisation sur des critères à la fois peu objectifs et de nature économique, créait un traitement discriminatoire au détriment des opérateurs étrangers en favorisant les acteurs déjà implantés et, enfin, permettait à des opérateurs potentiellement concurrents (représentés par les chambres consulaires) de siéger dans les commissions départementales délivrant les autorisations. La réponse des autorités françaises n'ayant pas convaincu, la Commission a rendu un avis motivé le 12 décembre 2006² qui annonce l'adoption de la directive « services » (1.1). La Cour de justice a précisé la portée de ces textes en matière d'aménagement commercial (1.2).

1.1 Du Traité à la directive du 12 décembre 2006

Le droit de l'Union assure une double protection à la liberté d'établissement : celle du Traité (1.1.1), et celle de la directive « services » du 12 décembre 2006³ (1.1.2). L'étroit maillage s'applique tant aux procédures d'autorisation d'exploitation commerciale qu'à la planification d'urbanisme.

1.1.1 Sur le fondement de l'ancien article 53 du Traité qui stipulait que « *Les États membres n'introduisent pas de nouvelles restrictions à l'établissement sur leur territoire des ressortissants des autres États membres* », l'avis motivé du 12 décembre 2006 a dénoncé le fait que le régime d'autorisation français serait discriminatoire – notamment à l'égard des enseignes étrangères de maxi discount alimentaire. Bien que les opérateurs étrangers aient été en mesure d'acquérir des établissements existants et donc déjà autorisés, leur liberté d'établissement n'en était pas moins restreinte dans leur possibilité d'ouvrir de nouveaux magasins. En outre, l'analyse d'impact du projet sur l'animation de la concurrence apparaissait davantage encline à fermer le marché qu'à l'ouvrir aux opérateurs étrangers.

En revanche, une porte était entrouverte par l'ancien article 46 du Traité. Des motifs d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique pouvaient justifier des limitations. Plus précisément, l'exercice de la liberté d'établissement semblait pouvoir être restreint dans un but d'intérêt général, par exemple par une politique d'aménagement visant à garantir l'accessibilité

¹ SG (2005) D/203046.

² Avis n° 2000/5224 (2006) 6201.

³ Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 déc. 2006, *JOUE* L 376/36 du 27 déc. 2006.

aux commerces, ainsi qu'aux produits et services répondant à des besoins immédiats au quotidien.

Cet avis motivé pose un cadre dans lequel se dessinera l'évolution à venir :

- la réglementation nationale se heurte à la liberté d'établissement de l'ancien article 53 (TFUE, art. 49) ;

- le régime de l'autorisation préalable ne doit pas être fondé sur des motifs discriminatoires, en particulier d'ordre économique ;

- les instances se prononçant sur la demande d'autorisation ne doivent pas comprendre des opérateurs concurrents nationaux, ni leurs représentants ;

- l'exercice de la liberté d'établissement peut être restreint pour un motif d'intérêt général relevant de l'aménagement.

1.1.2 La garantie de la liberté d'établissement a été renforcée, d'un point de vue personnel et matériel, par la directive « services » du 12 décembre 2006.

1.1.2.1 D'un point de vue personnel, la protection offerte par le Traité est limitée par le fait qu'elle n'est invocable que par des opérateurs pouvant soulever un élément d'extranéité. Ces conditions sont insuffisantes pour assurer le plein exercice de ladite liberté pour les agents économiques d'un État membre souhaitant s'installer dans un autre. En effet, alors même qu'aucune discrimination ne serait identifiable, les ressortissants d'un État membre pourraient bénéficier de la piètre protection de la liberté des opérateurs nationaux. Aussi, en assurant qu'elle est respectée par les États à l'égard de leurs propres ressortissants, la directive renforce aussi la liberté d'établissement des opérateurs issus d'autres États membres.

En ce sens, alors que le Chapitre IV relatif à la libre circulation des services comprend un article suivant lequel « *Les États membres respectent le droit des prestataires de fournir des services dans un État membre autre que celui dans lequel ils sont établis* », rien de tel n'est prévu dans le Chapitre III portant sur la liberté d'établissement des prestataires. C'est d'ailleurs ce qu'a récemment confirmé la Cour de justice dans un arrêt *Visser*¹ du 30 janvier 2018 : « *l'interprétation selon laquelle les dispositions du chapitre III de la directive 2006/123 s'appliquent non seulement au prestataire désirant s'établir dans un autre État membre, mais aussi à celui désirant s'établir dans son propre État membre est conforme aux objectifs poursuivis par cette directive* » (pt 103).

1.1.2.2 D'un point de vue matériel, la liberté d'établissement est protégée par la directive contre deux catégories de restrictions : d'une part, les régimes d'autorisation et, d'autre part, les exigences (posées par les États membres). Sans qu'il soit ici question d'analyser l'ensemble de ces dispositifs, il est opportun d'en expliquer la mécanique générale, tout en insistant au passage sur les points qui intéressent l'aménagement commercial.

- **Les régimes d'autorisation** s'appliquent à « *toute procédure qui a pour effet d'obliger un prestataire ou un destinataire à faire une démarche auprès d'une autorité compétente en vue d'obtenir un acte formel ou une décision implicite relative à l'accès à une activité de service ou à son exercice* » (art. 4, pt 6). Ils ne sont compatibles avec la liberté d'établissement que s'ils remplissent plusieurs conditions générales, énumérées à l'article 9 :

- non-discrimination ;

- nécessité justifiée par un motif impérieux d'intérêt général ;

¹ CJUE, 30 janv. 2018, aff. C-31/16, *Visser Vastgoed Beleggingen BV c/ Raad van de gemeente Appingedam*.

▸ proportionnalité : elle s'apprécie à deux niveaux, c'est-à-dire qu'il faut que le régime de l'autorisation apparaisse adapté à la poursuite de l'intérêt général et que chacun des critères de décision soit lui-même adapté¹.

- **Les exigences** concernent « *toute obligation, interdiction, condition ou limite prévue [notamment] dans les dispositions législatives, réglementaires ou administratives des États membres ou découlant de la jurisprudence, des pratiques administratives* » (art. 4, pt 7). La définition des « exigences », plus générale que celle des régimes d'autorisation, fait qu'elles s'appliquent autant aux procédures d'autorisation qu'aux réglementations qui, notamment, produisent des effets sur la libre circulation des services – telle la planification d'urbanisme. Plus précisément, en matière de liberté d'établissement, la directive du 12 décembre 2006 répartit les exigences en deux catégories :

▸ **les exigences interdites** : l'article 14 énumère une série de contraintes que les États membres ont l'interdiction de faire peser sur les opérateurs économiques. Plusieurs d'entre elles portent la marque de l'opposition entre la Commission et la France, et traduisent la volonté de la première d'imposer ses vues.

Ainsi, l'article 14, pt 5 interdit « *l'application au cas par cas d'un test économique consistant à subordonner l'octroi de l'autorisation à la preuve de l'existence d'un besoin économique ou d'une demande du marché, à évaluer les effets économiques potentiels ou actuels de l'activité ou à évaluer l'adéquation de l'activité avec les objectifs de programmation économique fixés par l'autorité compétente* » ; néanmoins, ce même article précise que « *cette interdiction ne concerne pas les exigences en matière de programmation qui ne poursuivent pas des objectifs de nature économique mais relèvent de raisons impérieuses d'intérêt général* ». En conséquence, ainsi que cela a été souligné (*supra* 1.1.1.1), un test relevant d'une logique d'aménagement – et donc susceptible de constituer un motif impérieux d'intérêt général – peut être exigé par les États membres.

L'article 14, pt 6 proscrit « *l'intervention directe ou indirecte d'opérateurs concurrents, y compris au sein d'organes consultatifs, dans l'octroi d'autorisations ou dans l'adoption d'autres décisions des autorités compétentes, à l'exception des ordres et associations professionnels ou autres organisations qui agissent en tant qu'autorité compétente* ». Néanmoins, toujours au sens de l'article 14, pt 6 de la directive, « *cette interdiction ne s'applique ni à la consultation d'organismes tels que les chambres de commerce ou les partenaires sociaux sur des questions autres que des demandes d'autorisation individuelles ni à une consultation du public* ». La conséquence en est qu'elles peuvent être associées au processus d'élaboration des documents d'urbanisme, y compris dans leur volet commercial.

▸ **les exigences à évaluer** : l'article 15 encadre les exigences « à évaluer ». Pour être une exigence à évaluer, l'obligation, l'interdiction, la condition ou la limite prévue par la réglementation nationale doit correspondre à l'un des items prévus au point 2 de l'article 15 et remplir les conditions fixées au point 3.

* Parmi les exigences à évaluer identifiées à l'article 15, pt 2, se compte celle qui « *subordonne l'accès à une activité de service ou son exercice au respect [de] limites quantitatives ou territoriales sous forme, notamment, de limites fixées en fonction de la population ou d'une distance géographique minimum entre prestataires* » (art. 15, §2, a). Les documents d'urbanisme, notamment dans leur volet commercial, correspondent à cette catégorie.

** Les conditions à remplir par l'exigence à évaluer sont fixées à l'article 15, pt 3. S'y retrouvent :

¹ Par ex. CJUE, 22 sept. 2020, aff. C-724/18, *Cali Apartments SCI*.

- la non-discrimination (directe ou indirecte, fonction de la nationalité ou du lieu du siège statutaire) ;
- la nécessité justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général ;
- la proportionnalité (une exigence moins contraignante ne devant pas permettre d'atteindre le même objectif).

1.2 La jurisprudence de la Cour de justice

Bien que peu fournie en matière d'aménagement commercial, la jurisprudence de la Cour de justice y précise de manière décisive la portée de la protection de la liberté d'établissement. Si elle est contraignante à l'égard des États membres, elle comporte aussi quelques nuances qui offrent des marges de manœuvre exploitables par le législateur et le pouvoir réglementaire.

1.2.1 Dans un arrêt *Commission contre Espagne* du 24 mars 2011¹, la Cour de Justice s'est prononcée sur le respect de l'ancien article 43 du Traité (TFUE, art. 49) par les réglementations espagnole et catalane qui fixaient des plafonds d'implantation en fonction de seuils des surfaces et empêchaient toute augmentation de l'offre absorbant plus que certains pourcentages prédéterminés de dépenses commercialisables en produits d'usages quotidiens et non-quotidiens.

Plusieurs enseignements et confirmations doivent en être retirés sur la protection de la liberté d'établissement par le Traité :

- est une restriction qui affecte la liberté d'établissement la réglementation qui, prise dans son ensemble, a pour effet de limiter des zones d'implantation disponibles et d'imposer des limites aux surfaces de vente pouvant être autorisées ; d'accorder l'autorisation d'implantation à la condition de ne pas avoir d'incidence sur le petit commerce ; d'introduire une procédure réduisant le nombre de demandes d'autorisations ;

- une telle restriction doit donc être justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général, notamment l'aménagement du territoire, la protection de l'environnement et la protection des consommateurs : « *il est admis que l'intégration dans l'environnement urbain, l'effet sur l'utilisation des routes et des transports en commun, et la variété de choix disponible pour les consommateurs constituent des critères légitimes lorsqu'il y a lieu de se prononcer sur la question de savoir s'il convient d'autoriser l'ouverture d'un établissement commercial* » (pt 117) ;

- en revanche, les considérations de nature purement économique ne constituent pas une raison impérieuse d'intérêt général, par exemple lorsqu'une incidence trop grande sur le petit commerce de détail rend à elle seule impossible l'ouverture d'un moyen ou grand établissement (pt 95-98).

1.2.2 Dans un arrêt *Visser* rendu le 30 janvier 2018², la Cour de justice prolonge sa jurisprudence en mettant l'accent sur les marges de manœuvre laissées aux États membres dans le cadre de leurs documents d'urbanisme. Dans cette affaire est en cause un plan d'occupation des sols qui affecte le quartier commercial historique du centre-ville au commerce en détail de biens non-volumineux, et qui réserve dans une zone commerciale périphérique le commerce de biens volumineux.

Une fois encore, le raisonnement de la Cour renseigne sur les marges de manœuvre dont disposent les États-membres, tout en apportant quelques confirmations :

¹ CJUE, 24 mars 2011, aff. C-400/08, *Commission c. Royaume d'Espagne*, JCP A 2011, comm. 2277, note J.-M. Talau.

² CJUE, 30 janv. 2018, aff. C-31/16, *préc.*

- un plan d'occupation des sols relève de la notion d'« exigence » puisque la possibilité d'exercer une activité économique n'est pas le résultat d'une démarche du prestataire effectuée à cette fin mais de l'approbation par l'autorité administrative de règles d'applications générales (pt 114-118) ;

- pour déterminer si une « exigence » posée par un document d'urbanisme relève du champ d'application de la directive du 12 décembre 2006, il convient de s'appuyer sur le considérant 9 de cette dernière. S'il n'a pas directement valeur normative, il a valeur explicative et précise la portée du texte. Ainsi, la directive « *s'applique exclusivement aux exigences qui affectent l'accès à une activité de service ou l'exercice d'une telle activité* ». En conséquence, elle ne s'applique pas aux exigences telles que « *la réglementation en matière d'aménagement ou de développement du territoire, la réglementation relative à l'aménagement des zones urbaines et rurales, les normes en matière de construction, ainsi que les sanctions administratives infligées en cas de non-respect de ces règles qui ne réglementent pas ou n'affectent pas spécifiquement l'activité de service, mais doivent être respectées par les prestataires dans l'exercice de leur activité économique, de la même façon que par des personnes agissant à titre privé* ». En conséquence, la directive s'applique aux parties des documents d'urbanisme qui ont « *pour objet spécifique de déterminer les zones géographiques où certaines activités de commerce de détail peuvent s'implanter* » et qui, partant, ne concernent pas les personnes agissant à titre privé (pt 120-124) ;

- même si l'exigence n'est pas l'une de celles qui sont interdites au sens de l'article 14, elle est « à évaluer » dans le cadre posé par l'article 15, point 3 (non-discrimination ; nécessité ; proportionnalité). Dans cette perspective, l'objectif consistant à préserver la viabilité d'un centre-ville et à éviter l'existence de locaux inoccupés en zone urbaine dans l'intérêt d'un bon aménagement du territoire « *est susceptible de constituer une raison impérieuse d'intérêt général de nature à justifier une limite territoriale telle que celle en cause au principal* » (pt 134-135).

Synthèse

	Liberté d'établissement (TFUE, art. 49)	Régime d'autorisation (Directive 12 déc. 2006, art. 9-13)	Exigence interdite (Directive 12 déc. 2006, art. 14)	Exigence à évaluer (Directive 12 déc. 2006, art. 15)
Autorisation d'exploitation commerciale	<p>1) Invocable sous condition d'extranéité</p> <p>2) La restriction à la liberté d'entreprendre ne doit pas être discriminatoire.</p> <p>3) La restriction à la liberté d'entreprendre doit être justifiée par un motif impérieux d'intérêt général.</p> <p>4) La restriction peut être justifiée par exception pour les activités relevant de l'exercice de l'autorité publique (TFUE, art. 51), ainsi que pour des raisons d'ordre public, de sécurité et de santé publique (TFUE, art. 52).</p>	<p>1) Invocable sans condition d'extranéité.</p> <p>2) L'AEC doit respecter les conditions suivantes :</p> <p>a. Non-discrimination ;</p> <p>b. Nécessité justifiée par un motif impérieux d'intérêt général ;</p> <p>c. Proportionnalité</p>	<p>1) Invocable sans condition d'extranéité.</p> <p>2) Interdiction du test économique.</p> <p>3) Interdiction de l'intervention directe ou indirecte d'opérateurs concurrents ou de leurs représentants, y compris au sein d'organes consultatifs</p>	Sans objet

<p>Document d'urbanisme</p>	<p>1) Invocable sous condition d'extranéité</p> <p>2) La restriction à la liberté d'entreprendre ne doit pas être discriminatoire.</p> <p>3) La restriction à la liberté d'entreprendre doit être justifiée par un motif impérieux d'intérêt général.</p>	<p>Sans objet</p>	<p>1) Invocable sans condition d'extranéité.</p> <p>2) Les critères ne doivent pas être d'ordre économique.</p>	<p>1) Invocable sans condition d'extranéité.</p> <p>2) Ne s'applique qu'aux dispositions spécifiques à l'activité commerciale</p> <p>3) L'exigence doit respecter les conditions suivantes :</p> <p>a. Non-discrimination ;</p> <p>b. Nécessité justifiée par un motif impérieux d'intérêt général (excluant le critère économique mais intégrant la protection des consommateurs, la protection de l'environnement et l'aménagement) ;</p> <p>c. Proportionnalité</p>
-----------------------------	---	-------------------	---	--

2 L'adaptation du droit français

Sans reprendre l'exposé de la réglementation française (*supra* I), il convient d'en mesurer la compatibilité avec le droit de l'Union. Trois questions retiennent particulièrement l'attention : la composition des commissions départementales et nationale d'aménagement commercial (2.1) ; la compatibilité des critères de l'autorisation avec la liberté d'établissement telle que la garantissent le TFUE et la directive « services » (2.2) ; la compatibilité des orientations et prescriptions des documents d'urbanisme (2.3).

2.1 La composition des commissions

La composition des commissions est un sujet particulièrement sensible. Elle est le gage de la qualité de l'autorisation délivrée, c'est-à-dire de la prise en considération d'un ensemble de paramètres (aménagement, environnement, consommation) et leur adaptation, si possible, à l'échelle locale pertinente à laquelle l'aménagement commercial est planifié. L'économie affleurant sous les problématiques de développement durable, de consommation et d'aménagement, le droit de l'Union prend grand soin d'assurer l'impartialité du processus d'autorisation en interdisant la présence d'opérateurs concurrents ou de leurs représentants dans les instances décisionnelles (*supra*, 1.1.2.2. ; directive « services », art. 14, pt 6). C'est la raison pour laquelle la composition de la CNAC (2.1.1) et de la CDAC (2.1.2) a évolué, non sans que cette dernière pose des questions.

2.1.2 La composition de la CNAC

La composition de la CNAC n'est aujourd'hui pas problématique au regard du droit de l'Union. Son statut et sa composition sont fixés aux articles L. 751-5 à L. 751-8 du Code de commerce. Elle se compose d'un membre du Conseil d'État ; d'un membre de la Cour des comptes ; d'un membre de l'inspection générale des finances ; d'un membre du corps des inspecteurs généraux de l'administration du développement durable désigné par le vice-président du Conseil général de l'environnement et du développement durable ; de quatre personnalités désignées pour leur compétence en matière de distribution, de consommation,

d'urbanisme, de développement durable, d'aménagement du territoire ou d'emploi ; de quatre représentants des élus locaux : un représentant les communes, un représentant les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, un représentant les départements, un représentant les régions (art. L. 751-6).

Le doute éventuel pourrait naître sur la présence des quatre personnalités désignées en raison de leur compétence. Il est rapidement balayé par le fait qu'ils n'assurent pas, à proprement parler, une fonction de représentation d'opérateurs économiques concurrents, mais garantissent davantage la prise en compte du point de vue d'experts. En outre, l'article L. 751-7 dispose qu'« *aucun membre de la Commission nationale d'aménagement commercial ne peut participer à des débats ou à une délibération dans une affaire dans laquelle lui-même ou une personne morale, au sein de laquelle il a au cours des trois années précédant la délibération exercé des fonctions ou détenu un mandat, a eu un intérêt ou représenté une partie intéressée au cours de la même période. / Le mandat de membre de la Commission nationale d'aménagement commercial est incompatible avec toute fonction exercée dans le cadre d'une activité économique ou financière en relation avec le secteur du commerce* ».

2.1.2 La composition des CDAC

2.1.2.1 La composition des CDAC est historiquement sujette à discussion. Elle a fait l'objet de plusieurs retouches, pour donner une place plus grande aux élus et pour faire disparaître tout risque de censure au regard du droit de l'Union. Néanmoins, la composition issue de la loi ELAN du 23 novembre 2018 laisse planer un fort doute d'inconventionnalité.

Il est admis que la présence des membres des chambres consulaires (chambres de commerce et d'industrie ; chambre des métiers et de l'artisanat ; chambres d'agriculture) est problématique du point de vue de la liberté d'établissement. En effet, les chambres de commerce et d'industrie ont « *une fonction de représentation des intérêts de l'industrie, du commerce et des services auprès des pouvoirs publics ou des autorités étrangères* » (C. com., art. L. 710-1). Pour leur part, « *Les chambres des métiers et de l'artisanat de région assurent la représentation des métiers et de l'artisanat au plan régional* » (C. artisanat, art. 5-3). Enfin, « *Les établissements qui composent le réseau des chambres d'agriculture ont, dans le respect de leurs compétences respectives, une fonction de représentation des intérêts de l'agriculture auprès des pouvoirs publics et des collectivités territoriales* » (C. rural, art. L. 510-1).

2.1.2.2 Alors qu'elle avait été supprimée en 2008¹, la présence des chambres consulaires a été indirectement rétablie par la loi ELAN. Désormais, aux côtés de sept élus et quatre personnalités qualifiées (deux en matière de consommation et de protection des consommateurs et deux en matière de développement durable et d'aménagement du territoire), siègent « *trois personnalités qualifiées représentant le tissu économique : une désignée par la chambre de commerce et d'industrie, une désignée par la chambre de métiers et de l'artisanat et une désignée par la chambre d'agriculture* » (C. com., art. L. 751-2, II, 3°).

Certes, ne sont plus visés des membres des chambres consulaires mais des personnes « désignées » par elles. En outre, « *Sans prendre part au vote, les personnalités qualifiées désignées par la chambre de commerce et d'industrie et la chambre de métiers et de l'artisanat présentent la situation du tissu économique dans la zone de chalandise pertinente et l'impact du projet sur ce tissu économique* ». Enfin, au sens de l'article L. 751-3 du Code de commerce, « *Tout membre de la commission départementale d'aménagement commercial informe le préfet des intérêts qu'il détient et de la fonction qu'il exerce dans une activité économique. / Aucun*

¹ Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, art. 102.

membre de la commission départementale ne peut délibérer dans une affaire où il a un intérêt personnel ou s'il représente ou a représenté une ou des parties ».

Il n'en demeure pas moins qu'il est une exigence interdite de l'article 14, pt 6 de la directive « services » : l'intervention indirecte d'opérateurs concurrents, « y compris au sein d'organes consultatifs ». La question se pose donc de savoir si la présentation de l'impact du projet sur le tissu économique par des membres désignés par les chambres consulaires, bien que ne prenant pas part au vote, constitue ou non une telle exigence interdite. C'est cette question préjudicielle qu'a posée le Conseil d'État à la Cour de justice¹, lorsqu'il a été amené à se prononcer sur la légalité d'un décret du 17 avril pris en application de la loi « ELAN »². Pour la Haute juridiction administrative, présente une difficulté sérieuse « *la question de savoir si le paragraphe 6) de l'article 14 de la directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 doit être interprété en ce sens qu'il permet la présence, au sein d'une instance collégiale compétente pour émettre un avis relatif à la délivrance d'une autorisation d'exploitation commerciale, de personnalités qualifiées représentant le tissu économique, dont le rôle se borne à présenter la situation du tissu économique dans la zone de chalandise pertinente et l'impact du projet sur ce tissu économique, sans prendre part au vote sur la demande d'autorisation* ».

En somme, l'enjeu est de savoir si le lien de représentation des concurrents est suffisamment distendu pour autoriser la constitution d'une sorte d'organe consultatif (composé, en l'espèce, de personnalités qualifiées désignées par les chambres consulaires), donnant un avis très fortement teinté d'économie et intégré à l'organe décisionnel. La Cour donnera d'utiles précisions sur les membres que les commissions sont susceptibles ou non d'intégrer, notamment s'il était projeté d'en modifier la composition.

2.1.2.3 Pour finir, il convient d'évoquer un ajout par la loi ELAN à l'article L. 751-2 : la CDAC « *auditionne pour tout projet nouveau la personne chargée d'animer le commerce de centre-ville au nom de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, l'agence du commerce et les associations de commerçants de la commune d'implantation et des communes limitrophes lorsqu'elles existent* ».

L'audition du « manager » de centre-ville peut se justifier du point de vue de l'aménagement et de la protection des consommateurs. Il est censé être au fait des locaux et terrains disponibles, ainsi que du niveau d'offre de produits quotidiens aux habitants. En revanche, l'audition de l'agence du commerce et, plus encore, des associations de commerçants est davantage sujette à caution. En effet, même si elle se justifie dans le cadre de la politique des ORT (*infra* 2.2.3), il est difficile de prétendre que des représentants de concurrents n'interviennent pas, même à titre consultatif, dans l'octroi de l'autorisation.

2.2 L'adaptation des documents d'urbanisme

Sans revenir de manière exhaustive sur l'évolution de la réglementation française, il est possible d'insister sur deux points sensibles : le DOO et son DAAC (2.3.1) ; les OAP des PLUi (2.3.2). L'évolution jurisprudentielle leur est largement favorable.

2.2.1 Le DAAC du DOO

Dans sa version actuelle, le DAAC du DOO d'un SCoT joue, en théorie, un rôle essentiel en matière d'aménagement commercial (*supra* I 2.1.2.1) (2.2.1.1). Il est une « exigence à

¹ CE, 15 juil. 2020, n° 431703, Sté BEMH.

² Décret n° 2019-331 du 17 avril 2019 relatif à la composition et au fonctionnement des commissions départementales d'aménagement commercial et aux demandes d'autorisation d'exploitation commerciale, JO 18 avr. 2019.

évaluer » au sens de l'article 15 de la directive « services » et de la jurisprudence *Visser* de la Cour de justice (2.2.1.2).

2.2.1.1 Le DAAC détermine « *les conditions d'implantation des équipements commerciaux qui, en raison de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire, le commerce de centre-ville et le développement durable [...]* » (C. urb., art. L. 141-6, al. 1). L'accent est particulièrement mis sur les aménagements urbains et du territoire, ainsi que sur le développement durable en déclinant des problématiques connues du droit de l'urbanisme : la consommation économe de l'espace, les entrées de villes, la compacité du bâti, la priorisation de la vacance commerciale, l'optimisation du stationnement, les dessertes par les transports collectifs et les mobilités douces, la qualité architecturale, environnementale et paysagère (al. 2).

Le DAAC précise les « *Localisations préférentielles des commerces dans les polarités existantes et à proximité des lieux de vie, des secteurs de revitalisation des centres-villes, des transports et préservation environnementale, paysagère et architecturale des entrées de villes* » (C. urb., art. L. 141-5, 3°). Il « *prévoit les conditions d'implantation, le type d'activité et la surface de vente maximale des équipements commerciaux spécifiques aux secteurs ainsi identifiés* » (C. urb., art. L. 141-6, al. 3).

Enfin, de manière facultative, il a la possibilité de poser les conditions favorisant le commerce de proximité en centre-ville, ce qui passe par sa limitation en zones périphériques ; de prévoir les conditions permettant de réguler les flux de marchandises et des personnes ; de conditionner l'implantation à l'existence de dessertes par les transports collectifs, aux voiries existantes et l'accessibilité aux mobilités « douces ».

2.2.1.2. La limitation à la liberté d'établissement qu'implique le DAAC doit être nécessaire et proportionnée – la question de la non-discrimination ne semblant plus poser de difficultés.

- D'une part, elle est indiscutablement nécessaire, c'est-à-dire justifiée par des motifs impérieux d'intérêt général : l'aménagement du territoire (décliné en une préservation de la viabilité du centre-ville) ; la protection de l'environnement et de l'environnement urbain (utilisation des vacances commerciales, mobilités « douces », qualité environnementale) ; la protection des consommateurs (maintien des commerces de proximité et donc d'une certaine pluralité d'offre commerciale, accessibilité).

- D'autre part, la limitation impliquée par le DAAC apparaît proportionnée. D'un côté, il en va ainsi avec la limitation induite par le zonage. Par définition, elle n'interdit pas l'établissement. Le zonage oriente seulement l'implantation préférentielle dans une logique d'aménagement.

De l'autre, la limitation découlant des conditions d'implantation n'est pas absolue. En effet, ces conditions ne sont opposables que dans un rapport de compatibilité, qui laisse des marges d'appréciation, tant aux CDAC (C. com., art. L. 752-6) qu'aux auteurs de PLU(i) (C. urb., art. L. 131-4, 1°). Néanmoins, si un doute d'inconventionnalité devait subsister, ce serait sur l'équivalence entre leur proportionnalité à l'objectif poursuivi et le caractère non-absolu des conditions, déduit du rapport de compatibilité.

2.2.2 L'OAP du PLUi

Les remarques formulées sur le DAAC sont transposables aux OAP des PLUi. En effet, l'article L. 151-6 dispose qu'« *En l'absence de schéma de cohérence territoriale, les orientations d'aménagement et de programmation d'un plan local d'urbanisme élaboré par un établissement public de coopération intercommunale comportent les orientations relatives à*

l'équipement commercial et artisanal mentionnées à l'article L. 141-5 et déterminent les conditions d'implantation des équipements commerciaux qui, du fait de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire et le développement durable, conformément à l'article L. 141-6 ».

La nécessité attachée à un motif impérieux d'intérêt général ne pose pas de difficulté. Il en va de même, non sans une certaine réserve, pour la proportionnalité, dès lors qu'est acceptée l'idée suivant laquelle le rapport de compatibilité rompt la rigidité et le caractère absolu des critères (*supra* 2.2.1.2).

2.3 L'adaptation du régime d'autorisation

A titre liminaire, il convient de souligner que le droit de l'Union ne s'oppose pas au renvoi aux autorités locales de la détermination des conditions d'un régime d'autorisation. En effet, elles ont la connaissance des circonstances qui participent à l'adéquation du régime d'autorisation à l'objectif poursuivi.

Une brève présentation générale de l'article L. 752-6 n'est pas inutile (2.3.1). Puis il sera souligné qu'il réintroduit une analyse d'impact qui relève davantage d'une logique d'aménagement que d'une logique économique (2.3.2). Ensuite, de manière habile, les critères se regroupent en trois catégories, très « euro-compatibles » puisqu'il s'agit de raisons impérieuses d'intérêt général : l'aménagement du territoire ; le développement durable ; la protection des consommateurs (2.3.3) (v. directive « services », cons. 40 ; *supra* 1.2.1). Enfin, il faut souligner que les opérations de revitalisation du territoire (ORT) peuvent neutraliser le régime d'AEC (2.3.4).

2.3.1 Présentation

2.3.1.1 Les critères du volet commercial de l'autorisation que constitue le PC/AEC seront principalement étudiés. En effet, le volet « urbanisme » n'entre pas, en tant que tel, dans le champ d'application de la directive « services ». À titre de rappel, selon le considérant 9, « ces règles [ne] réglementent pas ou n'affectent pas spécifiquement l'activité de service, mais doivent être respectées par les prestataires dans l'exercice de leur activité économique, de la même façon que par des personnes agissant à titre privé » (*supra* 1.2.2). Il n'en va pas de même de l'article L. 752-6, qui regroupe les critères au regard desquels se prononcent les CDAC.

2.3.1.2 Certes, la disposition suivant laquelle l'AEC est compatible avec le DOO du SCoT ou, le cas échéant, avec les OAP des PLUi (C. urb., art. L. 752-6, al. 1) assure une certaine porosité entre le volet commercial et le volet « urbanisme » de l'autorisation. Néanmoins, les commissions se livrent à une approche globale : elles apprécient le projet au regard de ces documents d'urbanisme, mais elles prennent aussi en considération l'ensemble des critères énoncés à l'article L. 752-6. Même si certains d'entre eux peuvent faire doublon avec des orientations ou prescriptions des documents d'urbanisme, il n'en demeure pas moins que cette juxtaposition-recoupement permet aux commissions de se livrer à une approche globale, différente de celle des services instruisant le volet « urbanisme ».

Cette technique présente deux intérêts du point de vue du droit de l'Union :

- elle permet d'intégrer dans le processus d'autorisation par PC/AEC des critères très euro-compatibles (la protection des consommateurs) qui peuvent difficilement intégrer la norme d'urbanisme proprement dite ;

- cette approche globale participe à ce que les critères sont uns parmi les autres, c'est-à-dire qu'ils n'emportent pas à eux seuls la décision. Le risque d'incompatibilité en raison de critères à eux-seuls *décisifs* et, partant, disproportionnés est ainsi largement écarté. Certes

emprunté au droit interne, un exemple jurisprudentiel peut être cité sur la combinaison de plusieurs critères permettant d'en modérer la portée et, indirectement, d'en assurer la proportionnalité : « même si le projet ne présentera pas de complémentarité avec l'offre commerciale existante située à proximité immédiate du projet, qu'il viendra au contraire concurrencer, cette circonstance n'est pas par elle-même, de nature à remettre en cause la légalité de la décision contestée »¹.

2.3.2 La réapparition d'un « test »

2.3.2.1 La loi ELAN du 23 novembre 2018 a rajouté une contrainte sur les demandeurs. L'article L. 752-6 précise que « *La commission se prononce au vu d'une analyse d'impact du projet, produite par le demandeur à l'appui de sa demande d'autorisation. Réalisée par un organisme indépendant habilité par le représentant de l'État dans le département, cette analyse évalue les effets du projet sur l'animation et le développement économique du centre-ville de la commune d'implantation, des communes limitrophes et de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la commune d'implantation est membre, ainsi que sur l'emploi, en s'appuyant notamment sur l'évolution démographique, le taux de vacance commerciale et l'offre de mètres carrés commerciaux déjà existants dans la zone de chalandise pertinente, en tenant compte des échanges pendulaires journaliers et, le cas échéant, saisonniers, entre les territoires. / Le demandeur d'une autorisation d'exploitation commerciale doit démontrer, dans l'analyse d'impact mentionnée au III, qu'aucune friche existante en centre-ville ne permet l'accueil du projet envisagé. En l'absence d'une telle friche, il doit démontrer qu'aucune friche existante en périphérie ne permet l'accueil du projet envisagé* ».

À première vue, la logique est « euro-compatible » parce qu'elle relève de l'aménagement du territoire, aussi de la protection des consommateurs, et du développement durable : animation des centres-villes ; taux de vacance commerciale ; mobilités ; remploi des friches pour éviter l'artificialisation des sols.

2.3.2.2 Mais... à première vue toujours, une analyse d'impact ressemble au « *test économique* » proscrit du champ de l'aménagement commercial (*supra* 1.1.2.2 ; directive « services », art. 14, pt 5). Aussi, il n'est pas étonnant que la disposition ait fait l'objet de sentences qui en ont reconnu la constitutionnalité et la conventionnalité :

- dans une décision du 12 mars 2020², le Conseil constitutionnel a validé le dispositif au regard du pendant en droit constitutionnel de la liberté d'établissement : la liberté d'entreprendre. Après avoir rappelé que cette dernière admet des limitations dans l'intérêt général – en l'espèce « *renforcer le contrôle des commissions d'aménagement commercial sur la répartition territoriale des surfaces commerciales, afin de favoriser un meilleur aménagement du territoire et, en particulier, de lutter contre le déclin des centres-villes* » (pt 8) –, il en a contrôlé la proportionnalité. Premièrement, les dispositions contestées « *ne subordonnent pas la délivrance de l'autorisation à l'absence de toute incidence négative sur le tissu commercial des centres-villes mentionnés par ces dispositions* » (pt 10). Deuxièmement, l'analyse d'impact ne fait que préciser les conditions d'appréciation par les commissions d'aménagement des effets sur les commerces de centres-villes (pt 12). Troisièmement, la présence d'une friche n'interdit pas au pétitionnaire de se prévaloir de son inadaptation au projet et d'obtenir l'autorisation (pt 11). En conséquence, la limitation est proportionnée.

En résumé : les critères et l'analyse d'impact ne sont pas déterminants à eux seuls pour emporter la décision d'autoriser ou non l'exploitation commerciale. Ce point est décisif pour assurer la

¹ CE, 2 oct. 2014, n°361345, *Sté Le Phénix*.

² Cons. const., n° 2019-830 QPC du 12 mars 2020, *JO* 13 mars 2020.

proportionnalité et, partant, constitutionnalité, voire certainement aussi, la conventionnalité du dispositif ;

- en ce sens, l'analyse d'impact a été validée par le Conseil d'État dans sa décision précitée du 15 juillet 2020 qui procède au contrôle de conventionnalité de l'article L. 752-6 (*supra* 2.1.2.2)¹. Du respect de la liberté d'entreprendre déclarée par le Conseil constitutionnel, il tire la conséquence selon laquelle « *le moyen tiré [...] de ce que l'article L. 752-6 du code de commerce et le décret attaqué, en ce qu'ils réintroduisent des critères économiques qui ne sont pas justifiés par une raison impérieuse d'intérêt général, sont incompatibles avec les objectifs de l'article 10 de la directive 2006/123/CE ne peut qu'être écarté* ». Il écarte aussi le moyen suivant lequel la réalisation de l'analyse d'impact serait dissuasive, notamment en raison du surcoût administratif.

Cette solution mérite pourtant d'être discutée. Il est admis en pratique que la fusion des deux autorisations (PC et AEC) en une seule (PC/AEC) a eu des effets régulateurs sur le nombre de demandes d'autorisations. Le séquençage financier de la demande (par exemple, volet « commercial » puis volet « urbanisme ») a alors été rendu impossible et a été dissuasif. Une contrainte formelle – et financière – supplémentaire (l'analyse d'impact) vient d'être rajoutée par la loi ELAN. Or, justement, la directive « services » cherche à limiter les surcoûts. Son article 13, pt 2 dispose que « *Les procédures et formalités d'autorisation ne doivent pas être dissuasives ni compliquer ou retarder indûment la prestation du service. Elles doivent être facilement accessibles et les charges qui peuvent en découler pour les demandeurs doivent être raisonnables et proportionnées aux coûts des procédures d'autorisation et ne pas dépasser le coût des procédures* ». Certes, la jurisprudence de la Cour de justice est rare en la matière². Néanmoins, un risque existe d'avoir créé une formalité dissuasive – parce que s'ajoutant aux autres – et emportant des charges déraisonnables pour les demandeurs.

2.3.3 Le critères d'appréciation

2.3.3.1 L'aménagement du territoire

L'article L. 752-6, 1° regroupe les critères, censés avoir garanti le passage d'une logique d'autorisation sur des considérations économiques vers une logique fondée sur des considérations d'aménagement du territoire. *A priori*, ils sont compatibles avec les normes protectrices de la liberté d'établissement.

Sont ainsi pris en compte par les CDAC : « *a) La localisation du projet et son intégration urbaine ; / b) La consommation économe de l'espace, notamment en termes de stationnement ; / c) L'effet sur l'animation de la vie urbaine, rurale et dans les zones de montagne et du littoral ; / d) L'effet du projet sur les flux de transports et son accessibilité par les transports collectifs et les modes de déplacement les plus économes en émission de dioxyde de carbone ; / e) La contribution du projet à la préservation ou à la revitalisation du tissu commercial du centre-ville de la commune d'implantation, des communes limitrophes et de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la commune d'implantation est membre ; / f) Les coûts indirects supportés par la collectivité en matière notamment d'infrastructures et de transports* ».

Une importante remarque doit ici être formulée. Au regard de la jurisprudence *Visser* de la Cour de justice sus-évoquée (*supra* 1.2.2), la « *contribution du projet à la préservation ou à la revitalisation du tissu commercial* » est susceptible de constituer une raison impérieuse d'intérêt

¹ CE, 15 juil. 2020, n° 431703, *Sté BEMH*.

² Directive 2006/123/CE, préc., art. 13.2 : Il est vrai que la jurisprudence sur cette disposition est relativement rare (v. par ex. CJUE, 16 nov. 2015, *Timothy Martin Hemming c. Westminster City Council*, aff. C-316/15).

général. Certes, l'identification d'une telle « raison » ne pose plus de difficulté. Néanmoins, ce n'est pas parce que la limitation est nécessaire qu'elle est toujours proportionnée et, partant, conventionnelle.

De ce point de vue, la situation n'est pas la même dans la jurisprudence *Visser*, où est en cause un plan d'occupation des sols (examiné dans le cadre d'une exigence à vérifier) et dans celle de l'article L. 752-6, où s'applique un régime d'autorisation. Dans le premier cas, la condition de proportionnalité paraît respectée parce qu'un zonage permet d'apporter des solutions nuancées (*supra* 2.2.1.2) ; dans le second, il y a tout lieu de penser qu'il y a proportionnalité grâce au raisonnement « global » que tiennent les CDAC lorsqu'elles se prononcent sur l'autorisation. En conséquence, si un tel critère était transféré dans le volet « urbanisme », alors un risque d'inconventionnalité pourrait naître. En effet, dans la mesure où l'autorisation serait certainement délivrée dans le cadre d'un rapport de conformité du projet à *chacun* des critères d'appréciation, alors ce critère pourrait entraîner à *lui seul* un refus d'autorisation.

Il conviendrait d'apprécier, critère par critère, son adéquation à l'égard de l'objectif poursuivi, mais aussi le fait qu'une mesure moins contraignante ne permettrait pas d'atteindre le résultat escompté. Sur ce point, la Cour de justice invite les juges nationaux à opérer un contrôle particulièrement poussé (analyses objectives justifiant la condition, adéquation des conditions posées par les autorités locales avec la situation locale de l'activité réglementée, compatibilité avec l'exercice des activités en cause, objectivité et clarté de la formulation des critères retenus)¹. Or, ainsi que la suite de l'étude le démontre (*infra* III), les documents d'urbanisme sur le fondement desquels pourraient être délivrées les autorisations sont loin d'être homogènes et de recourir à des notions d'une irréprochable clarté.

2.2.2.2 Le développement durable

Faisant écho à l'un des motifs impérieux d'intérêt général justifiant les restrictions à la liberté d'établissement – la protection de l'environnement –, ces critères d'appréciation ne posent pas de difficulté en eux-mêmes. Au passage, et contrairement à ce que le nom de la rubrique pourrait laisser penser, la dimension « développement » (économique) s'efface derrière la dimension « durable ».

Selon l'article L. 752-6, 2°, les CDAC prennent en compte « a) La qualité environnementale du projet, notamment du point de vue de la performance énergétique et des émissions de gaz à effet de serre par anticipation du bilan prévu aux 1° et 2° du I de l'article L. 229-25 du code de l'environnement, du recours le plus large qui soit aux énergies renouvelables et à l'emploi de matériaux ou procédés éco-responsables, de la gestion des eaux pluviales, de l'imperméabilisation des sols et de la préservation de l'environnement ; / b) L'insertion paysagère et architecturale du projet, notamment par l'utilisation de matériaux caractéristiques des filières de production locales ; / c) Les nuisances de toute nature que le projet est susceptible de générer au détriment de son environnement proche ».

2.2.2.3 La protection des consommateurs

Une fois encore, l'écho à un motif impérieux d'intérêt général est trouvé dans l'intitulé de la rubrique. Néanmoins, différents critères de l'article L. 752-6, 3° relèvent aussi d'une logique d'aménagement (« a) L'accessibilité, en termes, notamment, de proximité de l'offre par rapport aux lieux de vie ; / b) La contribution du projet à la revitalisation du tissu commercial, notamment par la modernisation des équipements commerciaux existants et la préservation des centres urbains ») ou de développement durable (« d) Les risques naturels, miniers et autres

¹ CJUE, 22 sept. 2020, aff. C-724/18, *Cali Apartments SCI*, pt. 87-103.

auxquels peut être exposé le site d'implantation du projet, ainsi que les mesures propres à assurer la sécurité des consommateurs »). Il reste « c) La variété de l'offre proposée par le projet, notamment par le développement de concepts novateurs et la valorisation de filières de production locales ».

La remarque formulée sur l'aménagement du territoire peut être reprise à l'égard du critère b) (revitalisation du tissu commercial et préservation des centres urbains). Fondé sur un motif impérieux d'intérêt général, il passe sans obstacle le test de conventionnalité parce qu'il est un critère parmi d'autres. Partant, la limitation de la liberté d'établissement est proportionnée. Il n'est pas certain que la solution resterait la même si un tel critère pouvait emporter à lui seul la décision.

2.3.4 Les opérations de revitalisation du territoire

2.2.4.1 Instituées par l'article 157 de la loi « ELAN », l'opération de revitalisation du territoire permet de neutraliser le régime d'AEC. Il s'agit d'une convention entre l'État, ses établissements publics intéressés, un EPCI à fiscalité propre, tout ou partie de ses communes, et toute personne souhaitant participer à l'opération. Elle est conclue dans le cadre des 222 communes du plan « Action Cœur de Ville », et pourra l'être ailleurs. Au sens de l'article L. 300-2 du code de la construction et de l'habitation, les ORT *« ont pour objet la mise en œuvre d'un projet global de territoire destiné à adapter et moderniser le parc de logements et de locaux commerciaux et artisanaux ainsi que le tissu urbain de ce territoire pour améliorer son attractivité, lutter contre la vacance des logements et des locaux commerciaux et artisanaux ainsi que contre l'habitat indigne, réhabiliter l'immobilier de loisir, valoriser le patrimoine bâti et réhabiliter les friches urbaines, dans une perspective de mixité sociale, d'innovation et de développement durable ».*

2.2.4.2 L'ORT dote le préfet d'importants pouvoirs. D'un côté, les commerces s'implantant dans un secteur d'intervention incluant un centre-ville peuvent être exonérés d'AEC. De l'autre, les procédures de demandes d'autorisations commerciales réalisées en dehors du périmètre de l'ORT peuvent être suspendues, pour une durée maximale de trois ans (C. com., art. L. 752-1-2). Il est précisé que *« La décision du représentant de l'État dans le département est prise compte tenu des caractéristiques des projets et de l'analyse des données existantes sur la zone de chalandise, au regard notamment du niveau et de l'évolution des taux de logements vacants, de vacance commerciale et de chômage dans les centres-villes et les territoires concernés ».* Le pouvoir de suspension s'étend au-delà des limites territoriales de l'ORT, puisqu'il peut être appliqué aux projets *« situés dans des communes qui n'ont pas signé la convention mais sont membres de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre signataire de la convention ou d'un établissement public de coopération intercommunale limitrophe de celui-ci »*, lorsqu'ils *« sont de nature à compromettre gravement les objectifs de l'opération, au regard notamment du niveau et de l'évolution des taux de logements vacants, de vacance commerciale et de chômage dans les centres-villes et les territoires concernés par ladite opération »* (C. com., art. L. 752-1-2, al. 2).

L'article R. 752-29-1 du Code de commerce ne précise pas réellement le dispositif : *« La décision du préfet de suspendre l'enregistrement et l'examen en commission départementale d'aménagement commercial d'une demande d'autorisation d'exploitation commerciale relative à un projet mentionné au premier ou au deuxième alinéa de l'article L. 752-1-2 est prise au cas par cas, selon les caractéristiques du projet ».*

Deux observations peuvent ici être formulées :

- eu égard à la portée territoriale du pouvoir de suspension, ce dispositif confirme que l'aménagement commercial relève d'une politique supra-communale et même supra-

intercommunale. D'ailleurs, d'un point de vue organique, c'est le préfet et non une autorité décentralisée qui exerce la prérogative en cause ;

- la conventionnalité d'un tel dispositif est sujette à caution. Certes, la nécessité du projet, essentiellement fondée sur une raison impérieuse d'intérêt général liée à l'aménagement du territoire et à la sauvegarde des centralités urbaines, ne pose pas de réelle difficulté. En revanche, la proportionnalité est incertaine. Outre le fait que les critères d'appréciation par le préfet de l'opportunité de la suspension ne sont pas clairement précisés, la suspension pendant trois ans d'un projet est loin d'être la plus mesurée des mesures au regard de l'objectif poursuivi.

III. Restitution d'une analyse de schémas de cohérence territoriale opposables

1. Documents analysés

Huit schémas de cohérence territoriale ont été examinés :

- SCoT Nantes Saint Nazaire
- SCoT du Bessin
- SCoT grande agglomération toulousaine
- SCOT du Pays de Brest
- SCOT Orléans Métropole
- SCoT Sud54
- SCoT du Val de Rosselle
- SCoT Montpellier Méditerranée Métropole

Le choix des documents a été opéré de manière arbitraire et sans qu'un échantillonnage minimal ait été considéré comme significatif. Il a été décidé de sélectionner des SCoT dont les périmètres d'application présentaient des spécificités de manière à ce que l'analyse témoigne d'une diversité dans l'appréhension des enjeux commerciaux : territoires ruraux, métropoles, espaces littoraux, espaces montagneux, etc. La répartition géographique de ces SCoT participe approximativement à une couverture du territoire national.

L'analyse de ces documents a été menée en ayant recours à trois catégories de données : les aspects institutionnels, la qualification des espaces et leur traitement à travers les orientations et objectifs déclinés, la valeur prescriptive du document.

Le tableau procédant à la restitution détaillée des observations figure en annexe.

2. Principales observations issues de l'analyse

2.1 Aspects institutionnels

L'examen des 8 documents révèle la très grande disparité des générations de SCoT en application sur le territoire et la mise en conformité très lente avec les exigences des lois intervenues depuis une dizaine d'années. Si tous ont été « grenellisés » et mis en conformité avec la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, l'intégration des lois ALUR et ELAN est tout à fait aléatoire. Ce décalage entre l'entrée en vigueur des réformes et leur intégration dans les documents en cours d'application est tout à fait remarquable.

Sauf pour Orléans Métropole et Montpellier Métropole lesquelles sont des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, les auteurs de SCoT sont des établissements publics de coopération intercommunale créés spécifiquement pour l'élaboration et l'application du document. Le périmètre d'application du SCoT ne coïncide donc pas avec celui du PLU intercommunal dans la majorité des cas. Tel est le cas au contraire des SCoT d'Orléans Métropole et de Montpellier Métropole.

2.2 Les objectifs fixés et les orientations établies

Le PADD du SCoT fixe les objectifs des politiques publiques d'implantation commerciale selon les termes de l'article L. 141-4 alinéa 1^{er} du code de l'urbanisme. Quant au

DOO, il précise les orientations relatives à l'équipement commercial et artisanal (art. L. 141-16 al. 1^{er} du code de l'urbanisme).

Il est notable que les objectifs répertoriés dans les SCoT examinés se trouvent être relativement convergents.

Les orientations établies sont pour l'essentiel consacrées aux thèmes suivants : (ré)affirmation d'une centralité commerciale, amélioration de la proximité des équipements commerciaux et répartition équilibrée de ceux-ci sur le territoire, diversification et modernisation de l'offre commerciale, modération de la consommation de l'espace agricole et frein à l'extension de l'urbanisation provoquée par l'installation de nouveaux centres commerciaux.

La lecture des PADD et des DOO expertisés laisse ainsi l'impression d'une déclinaison locale d'objectifs nationaux en matière d'aménagement commercial. Ce mimétisme peut d'ailleurs s'expliquer par les objectifs généraux établis dans ce domaine comme dans d'autres par l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme.

Le plus souvent, les objectifs des PADD et orientations du DOO se trouvent formulés de manière très générale dans le cadre d'une rédaction « hors sol » en ce sens qu'elle n'épouse aucun contexte particulier ou ne se décline pas ou peu sur des espaces circonscrits précisément.

La répétition des mêmes thématiques d'un SCoT à l'autre et la formulation stéréotypée des PADD et DOO révèlent une difficulté évidente des auteurs à établir une stratégie territoriale digne de ce nom.

2.3 La classification des espaces

Selon les termes de l'article L. 141-16 alinéa 2 du code de l'urbanisme, le DOO du SCoT définit « *les localisations préférentielles des commerces* » en prenant en compte des objectifs aussi variés que : la revitalisation des centres-villes, le maintien d'une offre commerciale diversifiée de proximité permettant de répondre aux besoins courants de la population tout en limitant les obligations de déplacement et les émissions de gaz à effet de serre, la cohérence entre la localisation des équipements commerciaux et la maîtrise des flux de personnes et de marchandises, la consommation économe de l'espace et de préservation de l'environnement, des paysages et de l'architecture.

Les SCoT sont donc contraints de procéder à l'établissement d'une classification des espaces, laquelle révèle, à l'inverse de la généralité caractérisant la déclinaison des objectifs et des orientations, une analyse fine du territoire et des enjeux locaux.

La classification est le plus souvent fondée sur l'armature urbaine du territoire. Les « espaces de centralité » ou les « polarités commerciales », « pôles structurants » sont le plus souvent constitués par les espaces urbains les plus denses. Cette lecture du territoire propose ensuite de distinguer les « pôles de proximité », « pôles secondaires », « pôles relais ». Certains SCoT se démarquent par leur originalité en prenant en compte dans la constitution de cette typologie non pas seulement la densité de l'urbanisation existante mais la nature des commerces s'y trouvant et leur fréquentation (SCoT grande agglomération toulousaine et SCoT Pays de Brest).

Cette qualification des espaces et leur regroupement par catégories constitue un travail de qualité remarquable dans la plupart des documents expertisés. Le SCoT retrouve ainsi une utilité évidente dans la qualification des espaces qu'il opère, particulièrement lorsqu'il a l'occasion d'adopter un territoire intercommunautaire sur lequel plusieurs PLUi s'applique(ro)nt.

2.4 Valeur prescriptive des SCoT examinés

Tous les SCoT expertisés, à l'exception du SCoT Sud 54, procèdent à une localisation préférentielle des commerces en attribuant des seuils de surface vente aux différentes catégories d'espaces constituées à l'issue de l'analyse du territoire. La répartition de ces surfaces de vente n'intègre pas en général d'autres spécificités. Elle est pour l'essentiel opérée de manière quantitative par recours à des valeurs absolues (300 m², 1000 m², 5000 m², 20 000 m²) correspondant à celles citées dans le code de commerce pour déterminer par exemple l'étendue du champ d'application de l'AEC.

Les notions de surface de plancher ou d'emprise au sol des équipements commerciaux ne sont jamais utilisées. Toutefois, certains SCoT fixent des prescriptions susceptibles de limiter la densité des constructions commerciales (SCoT Bessin).

La prise en compte de la diversité de l'offre commerciale telle qu'elle est établie dans le PADD ne se trouve pas réellement concrétisée par l'application de prescriptions dédiées. Lorsqu'il y est fait référence, la rédaction de la prescription est le plus souvent incitative.

Les prescriptions établies par les SCoT ne font jamais référence à des destinations ou sous-destinations des constructions dont le régime est d'ailleurs fixé dans le code de l'urbanisme dans le titre réservé au PLU (art. R. 151-27 et R. 151-28 du code de l'urbanisme).

D'une manière quasi-systématique, il est fait renvoi aux PLU, ou documents d'urbanisme de rang inférieur, pour procéder à la fixation de prescriptions plus précises, particulièrement sur les thèmes de la qualité architecturale et de l'insertion paysagère et urbanistique des équipements commerciaux.

ANNEXE
TABLEAU DE RESTITUTION DE L'ANALYSE DE 8 SCoT

1. ASPECTS INSTITUTIONNELS		
1.1 Date d'approbation du document		
Document concerné	Date d'approbation	SRU / ENE / ALUR / ELAN
SCoT Nantes Saint Nazaire	19 décembre 2016	ENE / ALUR ?
SCoT Bessin (Bayeux)	20 décembre 2018	ALUR
SCoT grande agglomération toulousaine	15 juin 2012 / Révisé le 27 avril 2017	
SCOT du Pays de Brest	Révisé 19 décembre 2018	ENE/ALUR/ELAN (modification du SCOT approuvée 19/11/2019)
SCOT Orléans Métropole	28 mai 2019	ALUR/ELAN
SCoT Sud54	14 décembre 2013	
SCoT du Val de Rosselle	20 octobre 2020	ENE/ALUR
SCoT Montpellier Méditerranée Métropole	2006 / Révisé le 18 nov. 2019	
1.2 Auteur du document		
Document concerné	EPCI à fiscalité propre	EPCI créé spécifiquement
SCoT Nantes Saint Nazaire	X	Pôle Métropolitain Nantes Saint Nazaire (en remplacement du Syndicat mixte du même nom avant juillet 2012)
SCoT Bessin (Bayeux)	X	Syndicat mixte Bessin Urbanisme
SCoT grande agglomération toulousaine	X	SMEAT (syndicat mixte d'études de l'agglomération toulousaine)
SCOT du Pays de Brest		Pôle métropolitain du Pays de Brest
SCOT Orléans Métropole	X	
SCoT Sud54	X	Syndicat mixte du SCoT transformé en 2017 en Syndicat

		mixte de la Multipole Sud Lorraine (avec pour objectif par la suite de créer un Pôle métropolitain)
SCoT Val de Rosselle	X	Syndicat mixte de cohérence territoriale du Val de Rosselle
SCoT Montpellier Méditerranée Métropole	Montpellier Métropole	X
1.3. Périmètre institutionnel		
Document concerné	Périmètre identique à celui du PLUi	Périmètre englobant plusieurs PLUi
SCoT Nantes Saint Nazaire	X	6 EPCI : 4 CDC / 1 CA / 1 Métropole
SCoT Bessin (Bayeux)	X	7 EPCI : 7 CDC
SCoT grande agglomération toulousaine	X	5 EPCI : 1 Métropole ; 2 CA ; 3CC
SCOT du Pays de Brest		4 EPCI couverts par un PLUi ; 2 EPCI avec PLUi en cours d'élaboration ; 1 EPCI avec PLUi en cours d'élaboration devant rejoindre le pays de Brest (d'où révision en cours du SCOT)
SCOT Orléans Métropole	X (le PLUi n'est toutefois qu'en cours d'élaboration et appelé à remplacer les 22 PLU communaux)	
SCoTSud54		13 EPCI : 1 métropole (Grand Nancy) et 12 CDC
SCoT Val de Rosselle		4 EPCI : 2 CA / 2 CDC
SCoT Montpellier Méditerranée Métropole	Oui	X
1.4. Spécificités du territoire d'application		
Document concerné	Littoral / Massif montagneux	Fortement rural
		Fortement urbain

SCoT Nantes Saint Nazaire	Littoral	NON	OUI
SCoT Bessin (Bayeux)	Littoral	OUI	NON
SCoT grande agglomération toulousaine	Non	Non	Oui
SCOT du Pays de Brest	Littoral	Plutôt (sauf métropole de Brest)	
SCOT Orléans Métropole	Non		Oui
SCoT Sud54	Espace frontalier	OUI	NON
SCoT Val de Rosselle	Espace frontalier	OUI sur la partie sud	OUI sur la partie nord avec d'importantes friches industrielles
SCoT Montpellier Méditerranée Métropole	(Etangs littoraux au Sud)	Non (Mais garrigue + plaines agricoles)	Oui

2. LA QUALIFICATION DES ESPACES / ORIENTATIONS ET OBJECTIFS

2.1. Orientations générales du PADD relatives à l'AC

Document concerné	Libellé des principales orientations relatives à l'AC
SCoT Nantes Saint Nazaire	<p>« Localisation des commerces et activités : prioriser les centres-villes et optimiser l'espace »</p> <p>« Centralités : pour des centres-villes actifs »</p> <p>« Projets commerciaux : pour une implantation maîtrisée »</p>
SCoT Bessin (Bayeux)	<p>« Le PADD affirme la double vocation du commerce, à la fois gisement d'emplois et réponse aux besoins quotidiens des familles du Bessin. Dans ce cadre, le projet veut garantir l'équilibre entre la réalisation du potentiel de développement économique du commerce, la réponse aux besoins des familles et la maîtrise du fonctionnement territorial ».</p> <p>Pour cela, il définit trois objectifs :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) L'affirmation du principe d'équilibre et de diversité de l'offre des modes de consommation 2) L'équilibre urbain entre les rues commerçantes, les centres urbains et les sites commerciaux périphériques, 3) La diversification des modes commerciaux par les circuits courts et les formes coopératives, les marchés ambulants
SCoT grande agglomération toulousaine	<p>« Hiérarchiser l'offre commerciale par bassin de consommation, en fonction des besoins des ménages... Faire coïncider proximité et fréquence d'achats en privilégiant la coexistence des fonctions commerciales et d'habitation au sein de programmes mixtes, et le renforcement de l'offre de proximité dans les tissus existants ».</p> <p><u>Pour cela 4 "règles" :</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Offre de grande proximité (boulangerie...) pourra s'implanter sur tout le territoire 2) Offre intermédiaire pourra (supermarchés) s'implanter dans les centralités urbaines 3) Equipement commercial proposant des achats occasionnels (meubles, gros électroménager) réservés aux pôles majeurs 4) Grands centre commerciaux sont suffisants <p><u>3 objectifs sont poursuivis :</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Développer les lieux de densité en pôles de proximité et intermédiaires 2) S'adapter à la vente à distance par l'élargissement des gammes plutôt que des surfaces

	3) Développer le maillage des centres-villes en produits spécialisés et l'attractivité de Toulouse en offre très spécialisée.
SCOT du Pays de Brest	<p>(Confirmer) « le besoin de conforter l'équilibre commercial construit depuis deux décennies en lien avec l'armature urbaine et de poursuivre le développement de l'appareil commercial dans une logique de développement durable ».</p> <p><u>Pour cela 3 « orientations » :</u></p> <p>1) Orienter prioritairement le développement commercial vers les zones déjà urbanisées et particulièrement les centralités</p> <p>2) Organiser le développement de l'offre commerciale en fonction de l'armature urbaine</p> <p>3) Mettre le développement commercial au service de la qualité urbaine</p>
SCOT Orléans Métropole	« L'armature commerciale de la métropole sera confortée en privilégiant la vitrine commerciale, économique et culturelle du centre-ville d'Orléans et en valorisant les centres-bourgs. Les pôles commerciaux majeurs devront être modernisés ».
SCoT Sud54	<p>« Disposer d'un tissu commercial dynamique et équilibré »</p> <p>Le SCoT part du constat de ce que le territoire présente une armature commerciale équilibrée et globalement en adéquation avec l'armature territoriale. Il fixe en conséquence quatre objectifs :</p> <ul style="list-style-type: none"> -maintenir cet équilibre en renforçant et améliorant la complémentarité des fonctions commerciales des différents pôles commerciaux présents ; -lutter contre la banalisation de l'offre commerciale et corriger des manques ; -la modernisation et la fonctionnalité des pôles commerciaux existants ; -s'agissant des nouveaux projets commerciaux, encourager un développement commercial de qualité (qualité architecturale, énergétique, environnementale).
SCoT Val de Rosselle	<p>« Conforter et organiser l'offre commerciale sur le Val de Rosselle en cohérence avec les besoins de la population résidente » autour de trois objectifs :</p> <ul style="list-style-type: none"> - « l'insertion urbaine des grands pôles structurants du territoire » pour faire de ces pôles des « locomotives » à l'échelle du territoire, l'enjeu de requalification des zones commerciales existantes et des friches étant mis en avant ;

	<ul style="list-style-type: none"> - « l'adéquation entre un nécessaire maillage du territoire par une offre commerciale et la pérennité économique de celle-ci » en pérennisant les « pôles-relais » ; - « le service aux habitants » en maillant le territoire par une offre commerciale à vocation de proximité.
<p style="text-align: center;">SCoT Montpellier Méditerranée Métropole</p>	<p>« Un des objectifs est de limiter l'extension des zones commerciales au profit du réinvestissement et de la consolidation des polarités existantes qui offrent souvent des possibilités non négligeables de densification et de diversification ».</p> <p>« Promouvoir le commerce de proximité, en tant que facteur de mixité et d'animation des villes et des villages et en tant que moyen pour limiter les motifs des déplacements quotidiens ».</p> <p>« Appuyer l'appareil commercial structurant de la Métropole sur les grandes polarités urbaines qui participent à son rayonnement ».</p> <p>2 axes opérationnels sont déployés :</p> <p><u>1. Orienter les conditions d'implantation et la répartition des polarités commerciales</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * Adapter l'appareil commercial à l'évolution des modes de vie, de consommation et de distribution en promouvant la qualité environnementale ** Maîtriser l'intégration du commerce dans le territoire dans une logique notamment d'aménagement équilibré, en conservant la hiérarchie de l'armature commerciale existante et en tenant compte des pôles existants aux franges de la Métropole, ainsi qu'en veillant à corriger la faible couverture spatiale du territoire en équipements commerciaux à l'ouest et en la complétant à l'est. *** Promouvoir l'attractivité urbaine et commerciale de la métropole **** Privilégier le développement du commerce de proximité, facteur d'animation urbaine, de mobilité durable et d'emploi en favorisant une meilleure intégration du commerce au territoire par l'introduction d'une mixité de fonctions et par une meilleure insertion urbaine, architecturale et paysagère. <p><u>2. Etablir 3 niveaux de polarités commerciales complémentaires</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * La centralité métropolitaine, de rayonnement supra métropolitain (cœur de Montpellier ; noyau urbain métropolitain) ** Les pôles de proximité jugés prioritaires, car répondant aux besoins quotidiens et à l'animation des tissus urbains (centralités urbaines de proximité ; pôles intermédiaires d'échelle intercommunale ou inter-quartiers) *** Les pôles de niveau métropolitain structurant (pôles périphériques avec grandes surfaces).

2.2. Orientations générales du DOO (ou du DOG) relatifs à l'AC	
Document concerné	Liste des objectifs
SCoT Nantes Saint Nazaire	<p>« Localisation des commerces : maîtriser l'implantation » « Privilégier les centralités pour l'accueil des commerces » « Qu'elle qu'en soit la nature, les projets commerciaux doivent s'implanter préférentiellement dans les centralités. Lorsque ce n'est pas possible, le commerce sera localisé dans les zones d'aménagement commercial (ZACOM) et selon les conditions définies ci-après, et devra éviter une implantation en dehors des centralités ou ZACOM »</p>
SCoT Bessin (Bayeux)	<p>« Favoriser la polarisation des activités dans une logique d'économie d'espace, de rapprochement entre fonction commerciale et autres fonctions urbaines et d'accessibilité multimodale ; » « Favoriser le développement de l'offre commerciale dans des secteurs bien desservis par les différents modes de transport ; » « Maîtriser le foncier à destination du commerce dans une logique d'économie d'espace, et délimiter des secteurs cohérents, permettant la mise en place de logiques d'aménagement d'ensemble, notamment dans un objectif de mutualisation (infrastructures, stationnement...).</p>
SCoT grande agglomération toulousaine	<p>Sur la base des enjeux suivants :</p> <p>« Développer le maillage commercial de centre-ville et de centre-bourg, assurer l'attractivité du centre-ville de Toulouse ». « S'appuyer sur l'existence de desserte de qualité, la proximité des lieux de travail et d'habitation pour définir les nouveaux lieux du commerce ». « Promouvoir le développement commercial durable ». « Privilégier les développements dans les nouveaux lieux de densité en pôle de proximité ou en pôle intermédiaire ».</p> <p>Les objectifs suivants sont identifiés :</p> <p>« Polariser la fonction commerciale au sein de centralités ; » « Favoriser la mixité urbaine et l'accessibilité en transports en commun au sein des pôles commerciaux » ; « Préserver les ressources foncières par un développement maîtrisé de la fonction commerciale » (ZACOM) « Assurer un aménagement commercial équilibré » (identification de 4 niveaux d'offre, avec leurs règles).</p>

SCOT du Pays de Brest	<p>Sur la base des enjeux suivants :</p> <p>« Faire des centralités de toutes les communes le lieu privilégié des implantations commerciales pour favoriser l'animation et l'identité des bourgs, la cohésion sociale »</p> <p>« Favoriser le développement de l'offre répondant aux besoins courants prioritairement en proximité, au plus près des lieux de vie, en lien avec la dynamique démographique »</p> <p>« Lier l'importance de l'équipement commercial à ses effets sur l'aménagement du territoire, et de permettre ainsi de répartir de manière optimale l'offre commerciale en tant que service à la population, en tenant compte des flux automobiles générés »</p> <p>« La poursuite des efforts engagés en renouvellement urbain et en densification est encouragée, afin de limiter la dévitalisation des centres villes, la consommation d'espaces agricoles et naturels et l'augmentation de déplacements automobiles liés aux actes d'achats »</p> <p>Les objectifs suivants sont identifiés :</p> <p>« Privilégier l'implantation des commerces dans les centralités »</p> <p>« Développer le commerce au sein des polarités commerciales, en cohérence avec l'armature urbaine »</p> <p>« Limiter le développement commercial hors des centralités urbaines et des polarités commerciales dédiées »</p> <p>« Veiller à la qualité et l'accessibilité des polarités commerciales »</p>
SCOT Orléans Métropole	<p>Proposer une offre commerciale diversifiée en :</p> <p>« Identifiant des pôles de centralités et des pôles structurants situés en périphérie »</p> <p>« Permettant l'implantation de concepts commerciaux différenciants, innovants et originaux »</p> <p>« Contenant le développement des pôles structurants dans le respect de la hiérarchie définie, pour leur donner la possibilité de se moderniser tout en ménageant les centralités urbaines »</p> <p>« Favorisant la qualité urbaine et architecturale des pôles commerciaux »</p> <p>Les objectifs suivants sont identifiés :</p> <p>« Développer de manière équilibrée le commerce et l'artisanat »</p> <p>« Revitaliser les centres-urbains et ruraux »</p>
SCoT Sud54	<p>« Maintenir et renforcer en priorité le commerce de centre-ville, centre bourg et centre village »</p> <p>« Renforcer et améliorer la complémentarité des différents pôles commerciaux existants »</p> <p>« Maintenir et développer le commerce de proximité sur tout le territoire »</p>

	<p>« Renforcer l'offre commerciale métropolitaine pour lutter contre la banalisation de l'offre commerciale et l'évasion commerciale, et développer l'attractivité du territoire »</p> <p>« Respecter les localisations préférentielles des commerces selon le type de projet »</p> <p>« Prévoir des ZACOM délimitées dans le DAC et définir leurs principes d'aménagement »</p> <p>« Améliorer la qualité urbaine des zones commerciales »</p>
SCoT Val de Rosselle	« Mettre en œuvre une politique d'aménagement commercial durable et maîtrisée »
SCoT Montpellier Méditerranée Métropole	<p>« Affirmer des polarités commerciales de développement pour renforcer les équilibres commerciaux de la métropole »</p> <p>« Un développement commercial maîtrisé »</p>
2.3. Typologie générale de qualification des espaces / AC	
Document concerné	Typologie employée
SCoT Nantes Saint Nazaire	« Centralités » = « Agglomérations de Nantes et Saint Nazaire » et « centralités des pôles structurants » ZACOM type 1 / ZACOM type 2 / ZACOM type 3 / ZACOM type 4
SCoT Bessin (Bayeux)	Centralités urbaines commerciales / sites commerciaux périphériques
SCoT grande agglomération toulousaine	<p>4 niveaux de communes :</p> <p>* Niveau 1 : équipées pour les achats quotidiens</p> <p>** Niveau 2 : équipées pour les achats quotidiens et hebdomadaire, rayonnement intercommunal</p> <p>*** Niveaux 3 et 4 : équipées par une offre diversifiée, avec une profondeur de gamme, guidées par une locomotive alimentaire et, dans certains cas, portées par des enseignes et concepts rayonnant à l'échelle de la métropole pour des achats occasionnels ou exceptionnels.</p>
SCOT du Pays de Brest	<p>Une typologie des secteurs commerciaux identifiant 3 types de « polarités commerciales » :</p> <p>* des centralités urbaines commerciales, globalement caractérisées par un bâti dense et une diversité des fonctions urbaines</p> <p>** 19 polarités commerciales urbaines, incluses dans les centralités urbaines commerciales. Leur rayonnement commercial plus large leur confère une fonction particulière</p> <p>*** 21 polarités commerciales périphériques, qui n'ont pas une vocation commerciale de proximité</p>

	<p>Une typologie d'activités sur laquelle les PLU peuvent s'appuyer pour organiser l'offre commerciale de leur territoire :</p> <p>* catégorie « commerces de détail et de proximité » (surface de vente généralement inférieure à 300 m²) : Produits courants (alimentaire, tabac, presse, pharmacie...) ; produits légers achetés plus occasionnellement (téléphonie, prêt-à-porter, culture...)</p> <p>** catégorie « commerce de détail et de non proximité » : Produits encombrants (bricolage, jardinage, meubles, véhicules...)</p>
SCOT Orléans Métropole	<p>Une typologie distinguant entre « pôles de centralités » et « pôles structurants »</p> <p>Les « pôles de centralités » comprennent 3 catégories :</p> <p>* « centre-ville spécifique » (celui de la commune d'Orléans)</p> <p>** « centralités urbaines » (centres-villes et centres-bourgs)</p> <p>*** « centralités de quartier » (centralité secondaire de certaines communes, présentant une diversité des fonctions urbaines, notamment commerciales, et qui répond aux besoins courants de la population)</p> <p>Les « pôles structurants » comprennent 4 catégories :</p> <p>* les « pôles structurants de rayonnement » (forte concentration commerciale (plus de 100 commerces) principalement des enseignes « leader » de grande à très grande surface, autour d'une/de locomotive commerciale : hypermarché + galerie)</p> <p>** les « pôles structurants secondaires » (forte concentration commerciale [de 40 à 80 commerces environ] regroupant des commerces de grande surface autour d'un hypermarché et de sa galerie)</p> <p>*** les « pôles d'envergure » (pôles commerciaux de rayonnement communal à intercommunal, qui assurent un maillage du territoire pour des activités de fréquentation hebdomadaire à occasionnelle)</p> <p>**** les « pôles relais » (pôles commerciaux de maillage du territoire pour des achats hebdomadaires, constitués de commerces de rayonnement communal ou interquartier).</p>
SCoT Sud54	<p>L'armature du territoire définie autour de trois types d'espaces : Métropole/agglomérations relais et pôles urbains d'équilibre/bourgs centres. Les logiques d'implantation sont définies en référence à cette armature. ZACOM</p>
SCoT Val de Rosselle	<p>« Centralités urbaines » (« centres-bourgs, centres-villes, centres de quartiers du territoires ») comprenant des centres-villes principaux et des centres-villes relais /pôles commerciaux structurants/pôles commerciaux relais</p> <p>Ces espaces sont localisés sur une carte des localisations préférentielles pour le commerce d'importance.</p>

**SCoT Montpellier
Méditerranée Métropole**

Pôle commercial (regroupe au moins 5 commerce de détail) :

* **Le pôle commercial de proximité** (Les centralités urbaines, insérées dans le tissu constitué ; Les polarités alimentaires de proximité, organisées autour d'une surface alimentaire généraliste de moins de 2.500 m² de vente ; Les pôles intermédiaires, rayonnant à l'échelle intercommunale ou inter-quartiers, généralement organisés autour d'une surface alimentaire généraliste de type petit hypermarché (2.500 – 6.000 m² de surface de vente), complétée par des boutiques et éventuellement par des moyennes surfaces spécialisées. Ils peuvent être localisés dans des centralités urbaines ou dans des zones plus périphériques)

** **Le pôle commercial métropolitain structurant** (Situés aux portes d'entrées de la Métropole, répondent à un éventail de besoins d'achats allant des besoins quotidiens (grandes surfaces alimentaires) aux besoins occasionnels (grandes surfaces spécialisées). Ils concentrent au moins 15.000-20.000 m² de surface de vente et ont vocation à accueillir notamment des formats pouvant difficilement être intégrés dans le tissu urbain)

*** **Le pôle commercial du cœur métropolitain** (Il regroupe l'ensemble de pôles commerciaux urbain à la fois historique et nouveaux qui rayonnent au-delà du territoire. Ils répondent aux besoins occasionnels tout en étant des lieux de loisirs et de tourisme).

3. VALEUR PRESCRIPTIVE DU SCOT

3.1. Principales prescriptions utilisées selon les espaces

Document concerné	Principales prescriptions
<p>SCoT Nantes Saint Nazaire</p>	<p>« Ne pas créer de nouveaux équipements » « Interdiction de création ou limitation de l'extension de galeries marchandes » « densifier et restructurer sur eux-mêmes des espaces commerciaux » « Limiter l'implantation de commerces qui peuvent impacter l'animation de la vie urbaine des centralités » « Les ZACOM doivent rechercher une qualité architecturale et paysagère » « Il est nécessaire de développer en priorité les ZACOM desservies par des transports en commun cadencés »</p>
<p>SCoT Bessin (Bayeux)</p>	<p>Voir ci-dessous les prescriptions relatives aux secteurs de développement ou de renforcement commercial (liste particulièrement longue)</p>
<p>SCoT grande agglomération toulousaine</p>	<p>« Polariser » : « Les niveaux d'offre commerciale sont associés au maillage urbain déterminé par le PADD, visant à répondre aux enjeux de proximité, de desserte et de polarisation.</p> <p>Des seuils de développement sont identifiés par type d'offre, en respectant les principes suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> -la quantification de l'offre des pôles s'effectue au regard de leur rayonnement : <ul style="list-style-type: none"> ·à l'échelle communale pour les pôles de proximité et intermédiaires, ·à l'échelle de chaque pôle, pour les pôles majeurs ; -l'approche communale est établie sur la base de l'ensemble de l'offre commerciale en grande surface implantée sur la commune, hors pôle majeur ; -l'offre commerciale des communes d'implantation d'un pôle majeur est régie par les règles du niveau 2 dans les centres urbains et du niveau 1 ailleurs ; -hors initiative publique d'opération d'aménagement à vocation mixte, toute offre située à moins de 500 mètres d'un pôle est comptabilisée dans l'offre du pôle, quelle que soit sa commune d'appartenance. » <p>Mixité et accessibilité (v. infra, « seuils »)</p>

	<p>Développement maîtrisé (v. références au PLU) « Dans la Ville intense, aucun nouveau pôle commercial intermédiaire ne pourra être créé à moins de 3 km d'un pôle intermédiaire existant (1,5 km dans Toulouse). » « Les évolutions de surfaces des pôles majeurs ne pourront avoir lieu qu'à l'intérieur du périmètre des ZACom majeures ».</p> <p>Equilibre de l'aménagement commercial (v. infra « seuils »)</p>
<p>SCOT du Pays de Brest</p>	<p>Le DAAC localise les centralités urbaines commerciales et les polarités commerciales urbaines et périphériques du territoire couvert par le SCOT</p> <p>Le DAAC fixe les « principes généraux » de création des nouvelles implantations commerciales qui ne peuvent se faire qu'au sein soit des centralités urbaines commerciales identifiées par le DAAC ; soit des polarités commerciales, urbaines et périphériques, identifiées par le DAAC ; soit le cas échéant, des secteurs identifiés par les documents locaux d'urbanisme où l'installation de commerces de proximité est jugée souhaitable.</p> <p>Les nouvelles implantations commerciales doivent répondre à des critères détaillés fixés dans un tableau figurant dans le DAAC.</p> <p>Le DAAC proscrit en principe dans les zones d'activités existantes les changements de destination de l'artisanat, de l'industrie ou des services vers des activités commerciales.</p> <p>Des règles spécifiques sont prévues : * pour les petites surfaces commerciales et artisanales (< 300 m²) ; ** pour les grandes surfaces commerciales et artisanales.</p> <p>Enfin le DAAC fixe certaines règles s'imposant directement aux nouvelles implantations commerciales (prise en compte du site, intégration paysagère, accessibilité, performance énergétique).</p>
<p>SCOT Orléans Métropole</p>	<p>En fonction des « pôles de centralités » ou des « pôles structurants » identifiés, le DOO :</p> <p>* afin de répondre à l'objectif n° 1 (« développer de manière équilibrée le commerce et l'artisanat ») définit des « types de commerce à localiser préférentiellement », mais sans entrer dans une typologie fine (par ex. « commerces de fréquentation quotidienne à hebdomadaire » ; « commerces de fréquentation occasionnelle à exceptionnelle et de large rayonnement », etc.) ; définit des « localisations préférentielles » selon les types d'achat ((quotidien, hebdomadaire, occasionnel, exceptionnel) ; soumet directement toute implantation commerciale en création, extension ou en renouvellement dans une optique de performance environnementale (selon des critères définis par le schéma) ;</p>

	<p>** afin de répondre à l'objectif n° 2 (« revitaliser les centres urbains et ruraux »), et uniquement pour les « pôles de centralités », le DOO entend faire des centralités la localisation préférentielle du commerce (« De façon générale, pour répondre aux enjeux de rayonnement du cœur de métropole, les pôles de centralité qu'il intègre pourront accueillir les commerces de fréquentation occasionnelle et exceptionnelle, à l'exception des achats lourds, ou de commerces qui ne peuvent pas s'implanter en raison de leur format, de leurs contraintes d'approvisionnement ou de retrait de marchandises »).</p> <p>Le DAAC reprend pour l'essentiel le contenu du DOO et apporte quelques précisions (V. ci-dessous rubrique 3.2)</p>
SCoT Sud54	<p>Respect des localisations préférentielles selon le type de projet (plus particulièrement selon la fréquence d'achat et l'aire d'influence).</p> <p>Garantir pour les nouvelles zones commerciales une desserte en transports commun et en modes doux.</p> <p>Interdiction de tout projet commercial structurant en-dehors de l'enveloppe urbaine, seuls des projets ayant une fonction relais pouvant s'implanter en continuité de l'enveloppe urbaine.</p>
SCoT Val de Rosselle	<p>Pour les petits commerces : toutes les centralités urbaines sont des localisations préférentielles ; pour les commerces d'importance le DOO identifie les principales localisations préférentielles.</p> <p>Les localisations de périphérie n'ont pas vocation à accueillir de nouvelles implantations de commerces dont la surface de vente est inférieure à 300m² et d'ensembles commerciaux composés totalement ou partiellement d'unités commerciales inférieures à 300m² de surface de vente. Les ensembles commerciaux de ce type existants dans les localisations de périphérie peuvent s'étendre de manière limitée, dans un objectif d'amélioration qualitative des équipements commerciaux.</p>
SCoT Montpellier Méditerranée Métropole	<p>I. « Affirmer des polarités commerciales de développement pour renforcer les équilibres commerciaux de la métropole » (Localiser le développement commercial dans les polarités existantes) :</p> <p><i>FAVORISER LE RAYONNEMENT DE LA CENTRALITE METROPOLITAINE A PARTIR DU GRAND CŒUR DE MONTPELLIER</i></p> <p>*Cœur de Montpellier : il accueille en priorité et sans critère de taille, les commerces, qui, par leur attractivité, leur notoriété, leur originalité et leur qualité permettront d'affirmer et de diversifier son offre et de consolider ses fonctions de centralité, tout en participant à la valorisation de son environnement urbain, et à la consolidation du rayonnement de la métropole. Les futurs projets commerciaux du Grand Cœur de Montpellier doivent permettre de positionner qualitativement la métropole vis-à-vis des autres grandes destinations commerciales à l'échelle régionale, suprarégionale et touristique.</p> <p>** Noyau métropolitain (prolonge le cœur et s'oriente vers les axes de communication et le littoral) : il regroupe des polarités qui sont mises en relation avec le Grand Cœur de Montpellier via une desserte tous modes intégrés. Elles doivent</p>

contribuer au rayonnement de la métropole à très large échelle, notamment par l'accueil de grands formats commerciaux difficiles à intégrer dans le cœur de Montpellier, pour des questions de surface ou d'impacts sur les flux logistiques.

Pour maintenir la prééminence du Grand Cœur commercial dans cette centralité métropolitaine, le développement commercial du noyau métropolitain devra respecter les orientations et les équilibres suivants : ne pas augmenter les surfaces de ventes (Ode) ; restructuration des fonciers existants et intégration urbaine (pôle Odysseum).

DONNER LA PRIORITE AU COMMERCE DE PROXIMITE POUR LIMITER LES DEPLACEMENTS ET PARTICIPER A L'ANIMATION DES VILLES ET DES VILLAGES

* Pôles de proximité : le commerce doit occuper une position privilégiée dans les pôles commerciaux en veillant à la cohérence entre sa fonction et les principes d'intégration qui propres à chacune des trois typologies urbaines qui suivent.

Centralités urbaines : Les nouveaux développements de commerces répondant à des achats quotidiens s'effectuent prioritairement dans les centralités urbaines confortées ou en continuité ou en proximité de celles-ci.

** Polarités alimentaires de proximité : En dehors des centralités urbaines, la grande surface alimentaire doit, sous réserve du contexte, développer une surface inférieure à 2 500 m² de surface de vente pour favoriser les pratiques de proximité et veiller à une complémentarité avec ces centralités urbaines en veillant à ne pas les déstructurer ;

*** Les pôles intermédiaires : à l'échelle intercommunale ou inter-quartiers, ne doivent pas évoluer vers des pôles métropolitains structurants, et rester complémentaires avec le commerce traditionnel qui participe à l'animation des centralités urbaines. Les projets respecteront les principes suivants : (v. « seuils »)

→ participer à la constitution d'un environnement urbain et à l'animation de l'espace public, grâce à des configurations urbaines, architecturales et paysagères adaptées ;

→ favoriser des implantations situées au sein de bâtiments ou d'ilots à usage mixte, et dans le prolongement de linéaires ou d'espaces commerciaux existants et le cas échéant à conforter

REINVESTIR ET CONFORTER LES POLES METROPOLITAINS STRUCTURANTS, DANS UNE COURONNE DE « CONNEXIONS METROPOLITAINES

Sans redondance avec les zones commerciales situées en franges extérieures du territoire de la Métropole, ces pôles peuvent accueillir des développements commerciaux de tous types, y compris en favorisant l'implantation de commerces permettant, notamment par leur format et leur notoriété, de renforcer le rayonnement du pôle : densification des fonciers commerciaux (gestion des friches), maîtrise des flux motorisés, exemplarité architecturale et environnementale.

NOUVELLES POLARITES :

	<p>Pour améliorer l'équilibre commercial du territoire métropolitain et pour accompagner la croissance urbaine de l'Ouest montpelliérain tel que délimité sur la carte d'orientation, il s'agit de relever le niveau d'équipement en permettant la création d'un nouveau pôle métropolitain structurant :</p> <ul style="list-style-type: none"> • qui améliore l'accessibilité à une offre commerciale pour les biens occasionnels, et éviter un accroissement des déplacements motorisés vers les autres pôles structurants d'agglomération plus lointains pour les habitants de ce secteur ; • qui pourra résulter soit d'une création nouvelle, soit d'un transfert d'un équipement commercial existant ; • qui puisse contribuer à structurer une nouvelle porte d'entrée Ouest attractive dans l'agglomération sous forme d'un pôle commercial métropolitain structurant ou se constituer sous forme de pôle de proximité(s) intermédiaire(s) en fonction de son implantation géographique, notamment quant à ses conditions d'accessibilité. <p>II. Un développement commercial maîtrisé (v. seuils)</p> <p>Conserver la hiérarchie : « Chaque polarité commerciale doit rester dans sa typologie en termes de réponse aux besoins de consommation. Par conséquent, tout projet commercial concernant une polarité ne doit pas la conduire à un niveau de rayonnement supérieur, selon les définitions rappelées en préambule de ce chapitre et dans le PADD, sauf évolution démographique significative postérieure à l'approbation de la révision du SCoT dans le secteur géographique considéré et en cohérence avec les principes de l'armature commerciale. »</p> <p>Limitier le développement hors des polarités commerciales : « Pour répondre aux objectifs de consommation foncière maîtrisée de renforcement des équilibres commerciaux existants et du renforcement du commerce de proximité, les développements commerciaux seront limités dans les territoires situés hors des polarités commerciales. » (v. seuils).</p>
3.2. Recours à des seuils de surface de plancher / surface de vente	
Document concerné	Types de seuils utilisés
SCoT Nantes Saint Nazaire	« Orienter préférentiellement les projets de grande envergure notamment ceux de plus de 1000 m ² de surface de plancher vers les ZACOM de type 2 et 3 »
SCoT Bessin (Bayeux)	Concernant les prescriptions relatives à l'implantation de nouveaux commerces, le SCoT définit un seuil au-delà duquel les équipements commerciaux sont susceptibles d'impacter l'organisation territoriale, et sont considérés comme des commerces « d'envergure ».

	<p>Les commerces de plus de 300 m² de surface de vente -soit 400 m² de surface de plancher) sont considérés comme « d'envergure ». Ils doivent s'implanter dans les « centralités urbaines principales » et dans les « sites commerciaux périphériques ».</p> <p>Concernant les extensions des commerces existants, le SCoT fixe des pourcentages d'augmentation au regard des seuils de surface de vente :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Entre 300 et 1000 m² : augmentation maximale de 50 % de la SDV - Entre 1001 et 2500 m² : augmentation maximale de 30 % de la SDV - Entre 2501 et 4000 m² : augmentation maximale de 25 % de la SDV - Plus de 4000 m² : augmentation maximale de 20 % de la SDV
<p>SCoT grande agglomération toulousaine</p>	<p><u>Mixité et accessibilité :</u></p> <p>Identification des seuils par niveau de rayonnement avec deux principes dérogatoires :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mixité : « un développement en grandes surfaces pouvant aller jusqu'à 5% de la surface de plancher habitat de l'opération est autorisé pour les communes ayant atteint le plafond de développement communal » - Desserte effective en TC structurant ou inscrit au PDU approuvé : des majorations sont accordées mais conditionnés à la réalisation d'aménagement urbain en faveur de modes alternatifs à la voiture » <p>Equilibre de l'aménagement commercial</p> <p><u>Offre niveau 1 :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Offre au rayonnement communal : possibilité de développement en cohérence avec l'organisation en bassins de vie. Objectif : favoriser l'offre en petits commerces en synergie avec une offre en grandes surfaces limitées à 8 000 m² SC. - Développement commercial au sein ou en continuité avec l'espace urbanisé existant. Offre maximum en grandes surfaces : 8000 m² SC ; taille maximum par unité commerciale : 2000 m² SC - Cas particulier : les communes limitées à une offre de niveau 1 et dont la SC (au 1/01/2009) dépasse les 5/6^e du plafond applicables ont un potentiel d'évolution de + 20% de la SC du plafond applicable (+10 % si TC structurant = 30%). <p><u>Offre niveau 2 :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Offre au rayonnement (inter)communal peut se développer dans des pôles secondaires, des pôles de services et des centres urbains identifiés dans le PADD du SCoT. Développement au sein ou en continuité de l'espace urbanisé. - Développement des grandes surfaces dans la limite d'une offre totale sur la commune de 20 000 m² SC et 50 000 m² SC dans les secteurs de Toulouse. Si desserte en TC structurant, seuils bonifiés de + 20%.

- Cas particulier : les communes limitées à une offre de niveau 2 et dont la SC (au 1/01/2009) dépasse les 5/6^e du plafond applicables ont un potentiel d'évolution de + 20% de la SC du plafond applicable (+10 % si TC structurant = 30%).

Offre niveau 3 :

- Offre au rayonnement intercommunal et interdépartemental. Offre appréhendée au niveau de chaque pôle majeur. En dehors du pôle majeur d'agglomération, et hors initiative publique d'opération d'aménagement à vocation mixte, l'offre commerciale communale sera régie par les règles de niveau 2 dans les centres urbains, et de niveau 1 ailleurs.

- **Dans les pôles majeurs existants**, un développement des grandes surfaces peut se faire dans la limite d'une offre totale de 100 000 m² SC pour le pôle sous réserve d'une desserte par au moins une station de métro ; 90 000 m² Sc pour le pôle sous réserve d'une desserte par un autre TC structurant.

→ Cas particulier : si projet global de réalisation de nouvelles infrastructures et travaux de requalification, majoration de + 20 % ;

→ Procédure spécifique préalable à l'instruction : évaluation des effets projetés auprès de la collectivité, apport qualitatif sur le renouvellement urbain, nouvelles infrastructures d'accès projetées à préciser (transports doux), type HQE commerce.

- **Nouveau pôle majeur** : dans les Centralités sectorielles, un développement des grandes surfaces peut se faire dans la limite d'une offre totale de 50 000 m² SC pour le pôle. Si un pôle commercial dispose d'une desserte en TC structurant, les seuils de développement sont bonifiés de + 20 %.

Offre niveau 4 :

- **Développement du centre-ville de Toulouse**. Afin de tenir compte de la fonction historique spécifique du centre-ville de Toulouse en matière de rayonnement commercial métropolitain, les dispositions du présent document en matière de distance entre pôles ne s'appliqueront pas au centre-ville de Toulouse (voir périmètre Zones d'Accueil des Commerces majeures).

Le développement de l'ensemble de l'offre peut se faire dans la limite d'une offre totale de 250 000 m² SC.

- **Développement de nouveaux pôles majeurs métropolitains** : développement de concepts commerciaux de dimension métropolitaine dans la limite d'une offre totale de 50 000 m² SC pour le pôle dans les Portes métropolitaines. Conditions : forte attractivité (chalandise > 800 000 hab.) ; absence d'offre alimentaire ; démarche HQE ; desserte TC structurant.

	NIVEAU D'OFFRE	CENTRALITES URBAINES	POTENTIEL MAXIMUM	POLARITES	OFFRE AU SEIN DES PÔLES
	Niveau 1	Toutes communes	Offre communale totale 8 000 m ² SC 2 000 m ² SC par unité commerciale	Pôle de proximité	< 5 000 m ² SC dont une GS alim
				Pôle intermédiaire	> 5 000 m ² SC dont une GS non alim > 1 000 m ² SC
	Niveau 2	Pôles de services Pôles secondaires Centres urbains	Offre communale totale 20 000 m ² SC 5 000 m ² SC par unité commerciale	Pôle de proximité	< 5 000 m ² SC dont une GS alim
				Pôle intermédiaire	> 5 000 m ² SC dont une GS non alim > 1 000 m ² SC
	Niveau 3	Pôles majeurs existants	Offre totale du pôle 75 000 m ² SC / + 20% si TC structurant	Pôle majeur d'agglomération existant	> 25 000 m ² SC
		Centralités sectorielles	Offre totale du pôle 50 000 m ² SC + 20% si TC structurant 15 000 m ² SC par unité commerciale	Nouveau pôle majeur d'agglomération	> 25 000 m ² SC
	Niveau 4	Pôles majeurs existants	Offre totale du pôle 50 000 m ² SC	Nouveau pôle majeur métropolitain	> 25 000 m ² SC
SCOT du Pays de Brest	Le DAAC fixe une réglementation consistant à croiser deux critères : la nature des secteurs (« secteurs à vocation commerciale forte », « Autres secteurs dans lesquels l'implantation de commerces est possible sous conditions » ; « secteurs sans vocation commerciale ») ; en distinguant à chaque fois selon qu'on est en « centralité urbaine », en « polarités commerciales, urbaines ou périphériques ». Les conditions d'implantation distinguent selon qu'il s'agit d'une nouvelle implantation, ou de l'extension de commerces existants. Les seuils de surface de vente minimale varient en fonction de l'ensemble de ces critères.				
SCOT Orléans Métropole	Le DAAC définit des prescriptions destinées à mettre en œuvre les 2 objectifs définis par le DOO (« développer de manière équilibrée le commerce et l'artisanat » ; « revitaliser les centres urbains et ruraux ») : 1/La règle fondamentale est celle selon laquelle « Les surfaces de vente supérieures à 1 000 m ² pour les communes de plus de 20 000 habitants et supérieures à 300 m ² pour les autres communes, ne sont autorisées qu'à l'intérieur des « localisations préférentielles ». -ces localisations préférentielles sont soit des « pôles de centralité », soit des « pôles structurants » -au sein de chacun de ces types de pôles, le DAAC fixe des conditions d'implantation spécifiques : *dans les pôles de centralité, il s'agit de conditions essentiellement qualitatives ; **dans les pôles structurants, les conditions sont beaucoup plus précises en termes de plancher de surface, d'accessibilité, de qualité paysagère et architecturale, cohérence et identité, d'économie du foncier, de compacité des espaces de stationnement.				

	<p>***En outre des conditions spécifiques sont prévues selon les 4 sous-catégories définies au sein des pôles structurants (« pôles structurants de rayonnement » ; « pôles structurants secondaires » ; « pôles d'envergure » ; pôles relais »). Par ex., au sein des « pôles d'envergure » : « Lors de la construction de nouveaux bâtis commerciaux, la surface de vente créée est comprise entre 400 m² et 3 500 m² ; L'extension de chaque commerce présent au sein de la localisation préférentielle est limitée à 10% de sa surface de vente, à la date d'approbation du SCoT ; L'extension des galeries marchandes existantes est autorisée dans le cadre d'un projet de requalification de tout ou partie de celle-ci et limitée à 10% de sa surface de vente existante à la date d'approbation du SCoT »).</p> <p>2/Par exception, le DAAC énonce que « en dehors des localisations préférentielles, l'implantation de commerce qui, du fait de son importance, est susceptible d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire et le développement durable, n'est pas recommandée ». Toutefois le DAAC admet l'implantation de « commerces "marqueurs" du rayonnement métropolitain, de par leur concept innovant, les typologies de produits ou l'expérience d'achat qu'ils proposent », en les soumettant à un certain nombre de conditions.</p>
SCoT Sud54	Pas de seuils utilisés
SCoT Val de Rosselle	Distinction entre les « petits commerces (inférieurs à 300m ² de surface de vente) » qui ont vocation à être implantés dans les centralités urbaines et les « commerces d'importance » (supérieurs à 300m ² ou ensembles commerciaux de plus de 1000m ² de surface de vente ayant une zone d'influence principale supérieure à 3000 habitants) qui doivent s'implanter dans les localisations préférentielles identifiées par le DOO.
SCoT Montpellier Méditerranée Métropole	<p>Equilibres commerciaux et priorité au commerce de proximité :</p> <p>Pôles intermédiaires : Leur surface de vente alimentaire est plafonnée de manière privilégiée à 6.000 m² ; Tout projet d'extension de la galerie marchande attenante et formant un ensemble commercial au sens de l'article L752-3 du Code de Commerce, doit être limité à une extension de l'ordre de 20% de la surface de vente de l'ensemble commercial existante à la date d'approbation du SCoT ; Une polarité intermédiaire conserve la possibilité d'accueillir des formats de moyenne surface non alimentaire répondant à des besoins occasionnels de l'ordre de 3 000 m² de surface de vente (par unité).</p> <p>Développement commercial maîtrisé :</p> <p>« A l'horizon 2040, il s'agit de tendre vers une moyenne de 7000 m² de surface de vente nette par an à l'échelle du territoire. Les installations commerciales s'inscrivent dans l'armature des déplacements décrite dans le Défi 1 / partie 2 et répondent aux prescriptions en faveur des projets urbains qualitatifs ».</p>

	<p>Limiter le développement hors des polarités commerciales :</p> <p>Les projets de création soumis à autorisation selon l'article L752-1 du Code de Commerce d'une surface de vente supérieure ou égale à 1 500 m² sont exclus en dehors des polarités commerciales sauf si les conditions suivantes sont réunies :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conditions de développement urbain : en accompagnement d'un projet urbain d'envergure suffisante qui présente un enjeu de développement urbain significatif, • Conditions de qualité urbaine : tout projet devra s'inscrire en continuité du tissu urbain existant ou en constitution, en lien avec l'existence de services de mobilité, et contribuer à l'animation urbaine, • Ne pas nuire aux activités économiques (artisanat, industrie, tertiaire...) dans les polarités économiques existantes et futures (définies dans le <i>Défi 3 / Partie 2</i>) <p>Les projets d'extension d'activités existantes localisées hors des polarités commerciales et soumis à autorisation selon le Code de Commerce, peuvent bénéficier d'une extension de l'ordre de 20% de leur surface de vente. Par dérogation, une extension de dimension supérieure est possible si elle est justifiée par un besoin de modernisation de l'équipement, ou par la densification significative de la zone de chalandise proche.</p>
3.3 Références à des destinations (commerciales /artisanales ou autres) des constructions	
Document concerné	Types de destinations utilisés
SCoT Nantes Saint Nazaire	Aucun
SCoT Bessin (Bayeux)	Aucun
SCoT grande agglomération toulousaine	Aucun
SCOT du Pays de Brest	Le DAAC fixe des plafonds définis en m ² de surface de vente selon qu'il s'agit de grande surface alimentaire ; de bricolage-jardinage ; de meubles ; ou d'autres marchandises.
SCOT Orléans Métropole	Aucun
SCoT Sud54	Indirectement par l'obligation faite aux PLU de distinguer les zones commerciales des zones artisanales et industrielles

SCoT Val de Rosselle	Aucun
SCoT Montpellier Méditerranée Métropole	Indirectement, par des critères qualitatifs, pour favoriser l'attractivité du centre-ville de Montpellier
3.4. Types de prescriptions utilisées dans les secteurs de limitation ou d'interdiction de développement commercial	
Document concerné	Prescriptions utilisées
SCoT Nantes Saint Nazaire	Pas de prescriptions spécifiques en dehors des prescriptions générales
SCoT Bessin (Bayeux)	Pas de prescriptions spécifiques en dehors des prescriptions générales
SCoT grande agglomération toulousaine	Pas de prescription spécifiques
SCOT du Pays de Brest	Pas de prescriptions spécifiques
SCOT Orléans Métropole	V. précisions au point 3. 2
SCoT Sud54	Pas de prescriptions spécifiques en dehors des prescriptions générales
SCoT Val de Rosselle	Pour les petits commerces (moins de 300m ²) : les localisations de périphérie n'ont « pas vocation à accueillir de nouvelles implantations » et les ensembles commerciaux comprenant une ou plusieurs unités commerciales de moins de 300m ² peuvent « s'étendre de manière limitée, uniquement dans un objectif d'amélioration qualitative des équipements commerciaux ». Pour les commerces « d'importance » : les commerces existants en-dehors des localisations préférentielles peuvent « bénéficier d'une extension limitée » définie par le DOO comme s'entendant d'une ou plusieurs extensions dont le cumul permet de respecter un objectif de création maximale de surface de vente supplémentaire de l'ordre de 20% de la surface de vente existante à la date d'approbation de la modification du SCoT.
SCoT Montpellier	Pas de prescriptions spécifique

Méditerranée Métropole	
3.5. Types de prescriptions utilisées dans les secteurs de développement ou de renforcement du développement commercial	
Document concerné	Prescriptions utilisées
SCoT Nantes Saint Nazaire	Pas de prescriptions spécifiques en dehors des prescriptions générales
SCoT Bessin (Bayeux)	<p>Prescription d'incitation à la densité des équipements commerciaux Les nouveaux développements qui concernent les commerces dont la taille est supérieure à 300 m², intègrent une plus forte densité d'aménagement afin de limiter la consommation d'espace. Ils mettent pour cela en place tout ou partie des dispositions ci-dessous : Réaliser des constructions sur plusieurs étages ; Intégrer tout ou partie du stationnement en sous-sol, rez-de-chaussée, toit-terrasse ou infrastructures ; Privilégier la mutualisation des infrastructures d'accès et du stationnement entre plusieurs équipements commerciaux ; Respecter une densité minimale de construction</p> <p>Prescription de limitation de l'impact environnemental des équipements commerciaux Les nouveaux développements dans les sites commerciaux périphériques veillent à contribuer à la préservation de la ressource en eau, notamment en favorisant la rétention des eaux pluviales à l'échelle de chaque opération (noues végétalisées, toitures végétalisées...), et en réduisant les surfaces imperméabilisées.</p> <p><u>Les nouveaux développements intègrent la prise en compte de la problématique énergétique</u>, principalement pour le chauffage, le refroidissement et l'éclairage. Les dossiers de demande d'autorisation sont analysés au regard : De l'enveloppe du bâtiment (isolation, toiture-terrasse végétalisée, etc.) ; Des types d'énergie utilisés ainsi que le rendement des dispositifs d'éclairage et de refroidissement ; Du système de vitrage (les doubles vitrages peu émissifs sont à privilégier) ; De la présence éventuelle de « puits » de lumière, et des équipements d'éclairage projetés (commande de l'éclairage par horloge, éclairage des circulations par spot encastré à diodes ou par tubes T5 à haut rendement lumineux) ; De la mise en place de dispositifs de « production énergétique propre » (panneaux photovoltaïques, éoliennes, etc.).</p> <p><u>Les nouveaux développements veillent à favoriser la valorisation des déchets</u> : En privilégiant, par des dispositifs adéquats, la valorisation sur site et le tri des déchets à la source ; En incitant au geste de tri pour les usagers (clients et personnels du bâtiment commercial) ; En intégrant un point de collecte des déchets d'emballages en sortie de caisse pour les équipements de plus de 2 500 m² de surface de vente (cf. l'article 199 de la loi portant engagement national pour l'environnement) ; En intégrant, conformément à l'article L. 541-21-1 du Code de l'environnement, un système de collecte séparée des biodéchets.</p> <p>Les documents d'urbanisme locaux veillent à prévoir des espaces de collecte des déchets adaptés aux modalités de la collecte sélective.</p>

	<p>Prescription relative aux secteurs d'extension des sites commerciaux périphériques</p> <p>Dans les secteurs d'extension des sites commerciaux périphériques, les nouvelles implantations sont conditionnées à la définition préalable d'un projet d'aménagement global à l'échelle du site commercial périphérique (outils possibles : orientations d'aménagement, ZAC...) comportant : La définition préalable des modalités d'accessibilité routière, de manière à limiter les accès directs sur voie principale (mutualisation des accès entre plusieurs commerces) ; La définition des logiques d'accessibilité « modes doux » (principaux cheminements, connexion avec les itinéraires et modes doux existants et les quartiers d'habitation limitrophes) ; La définition des logiques d'implantation des bâtiments, espaces de stationnement (dans une logique de mutualisation) ; La définition des trames vertes.</p>
SCoT grande agglomération toulousaine	<p>Développement maîtrisé de la fonction commerciale (mesures d'accompagnement)</p> <p>Définir une charte des pôles commerciaux :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Relation du bâtiment avec son environnement immédiat (gestion de l'accès, des flux, des modes de déplacement, qualité paysagère et écologique du site, ambiance bioclimatique et acoustique) 2. Gestion de l'énergie (réflexion sur la conception architecturale et réduction des consommations d'énergie primaire) 3. Gestion des eaux (pluviales et usées) 4. Concertation.
SCOT du Pays de Brest	Pas de prescriptions spécifiques en dehors des prescriptions générales
SCOT Orléans Métropole	<p>Prescriptions applicables dans les pôles dits « pôles structurants de rayonnement » (où il s'agit de « conforter de manière mesurée les destinations commerciales de rayonnement départemental à régional, notamment par l'accueil de commerces implantés dans des secteurs commerciaux déqualifiés ») :</p> <p>– Conditions relatives aux typologies marchandes :</p> <p>* Les pôles structurants de rayonnement ont vocation à accueillir des commerces de fréquentations occasionnelle ou exceptionnelle, pour des achats lourds ou dont l'implantation n'est pas possible en centralité, en raison de leur format, de leurs contraintes d'approvisionnement ou de retrait des marchandises.</p>

	<p>** Les pôles structurants de rayonnement ont vocation à accueillir des commerces qui ne remettent pas en cause l'équilibre entre les pôles marchands du territoire ni le maintien et la diversité commerciale dans les centralités, en particulier en centre-ville d'Orléans.</p> <p>– Conditions relatives aux seuils de surfaces, aux extensions et nouvelles créations :</p> <p>* L'extension des galeries marchandes existantes est autorisée dans le cadre d'un projet de requalification de tout ou partie de celle-ci et limitée à 5 % de sa surface de vente existante à la date d'approbation du SCoT.</p>
SCoT Sud54	Pas de prescriptions spécifiques en dehors des prescriptions générales
SCoT Val de Rosselle	Pas de prescriptions spécifiques en dehors des prescriptions générales
SCoT Montpellier Méditerranée Métropole	<p>Rééquilibrage de l'armature commerciale en créant une polarité commerciale :</p> <p>« Pour améliorer l'équilibre commercial du territoire métropolitain et pour accompagner la croissance urbaine de l'Ouest montpelliérain tel que délimité sur la carte d'orientation, il s'agit de relever le niveau d'équipement en permettant la création d'un nouveau pôle métropolitain structurant :</p> <ul style="list-style-type: none"> • qui améliore l'accessibilité à une offre commerciale pour les biens occasionnels, et éviter un accroissement des déplacements motorisés vers les autres pôles structurants d'agglomération plus lointains pour les habitants de ce secteur ; • qui pourra résulter soit d'une création nouvelle, soit d'un transfert d'un équipement commercial existant ; • qui puisse contribuer à structurer une nouvelle porte d'entrée Ouest attractive dans l'agglomération sous forme d'un pôle commercial métropolitain structurant ou se constituer sous forme de pôle de proximité(s) intermédiaire(s) en fonction de son implantation géographique, notamment quant à ses conditions d'accessibilité. »
3.6. Renvoi au PLU pour finaliser / accentuer / adapter les prescriptions	
Document concerné	Revois effectués
SCoT Nantes Saint Nazaire	Aucun
SCoT Bessin (Bayeux)	Les PLU doivent délimiter les centralités commerciales et les sites commerciaux périphériques. Le Scot se contente de les associer à des noms de commune, voire de quartiers au sein de celles-ci.
SCoT grande agglomération toulousaine	Développement maîtrisé :

	<p>« Les documents d'urbanisme (POS/PLU/i) doivent délimiter les Zones d'Accueil des Commerces de plus de 300 m² de surface de vente afin d'assurer une territorialisation du développement des grandes surfaces. »</p> <p>« Dans les territoires où ils sont autorisés, aucun nouveau pôle majeur ne pourra être créé en l'absence de délimitation de ZACom dans les documents d'urbanisme (POS/PLU/i), en compatibilité avec la localisation établie par la carte de maillage commercial. »</p>
SCOT du Pays de Brest	<p>* Le SCOT ouvre aux PLU la faculté de délimiter des espaces supplémentaires (<i>de développement des commerces</i>) à leur échelle, où ils jugent l'installation de commerces de proximité souhaitable, au sein de l'enveloppe urbaine (cœurs de quartier, villages...) ou de futurs quartiers à dominante résidentielle</p> <p>** Les PLU doivent délimiter les centralités urbaines commerciales et les polarités commerciales urbaines et périphériques du territoire couvert par le SCOT et définir les règles spécifiques, respectant les dispositions du DAAC.</p> <p>*** Les PLU doivent fixer des règles destinées à limiter les friches et la consommation foncière, dans le respect de certains objectifs fixés par le DAAC</p>
SCOT Orléans Métropole	<p>« Pour l'ensemble des pôles commerciaux, les documents de planification identifieront les fonciers urbanisés capables de conforter et de qualifier l'offre »</p>
SCoT Sud54	<p>Les PLU des intercommunalités correspondant à la métropole, aux agglomérations-relais et aux pôles urbains d'équilibre, doivent identifier le secteur de centre-ville et les polarités commerciales secondaires et inscrire la stratégie commerciale sur ces espaces de sorte d'optimiser les consommations foncières au sein de la commune.</p> <p>En-dehors de ces polarités, les documents d'urbanisme locaux doivent intégrer les problématiques liées au commerce local.</p> <p>Les PLU doivent inscrire les ZACOM et les préciser dans un PAE à traduire dans une OAP répondant à une série d'objectifs listés par le DOO.</p> <p>Les PLU doivent distinguer les zones commerciales des zones d'activités artisanales et industrielles.</p>
SCoT Val de Rosselle	<p>Pour les « petits commerces » :</p> <ul style="list-style-type: none"> - « les documents d'urbanisme locaux doivent être compatibles ou rendus compatibles avec l'objectif de maintien et de développement du commerce de proximité » dans les centralités urbaines ; - les documents d'urbanisme locaux « peuvent délimiter les secteurs des centres-bourgs et centres de quartier existants ou en devenir, au sein desquels l'implantation d'activités commerciales et artisanales est privilégiée », leur délimitation étant opérée en compatibilité avec la définition de la centralité urbaine selon les critères du DOO ;

	le DOO comporte une « recommandation » à utiliser dans les PLU les dispositions de l'article R. 151-37 du CU.
SCoT Montpellier Méditerranée Métropole	Remarque : même périmètre que le PLU