



Quel cadre juridique pour l'urbanisme commercial des SCoT ?

Rencontre « SCoT et commerce »
Fédération Nationale des SCoT
2 février 2018

Jean-Pierre FERRAND



**Il ne faut pas prendre les enfants du
bon dieu pour des canards sauvages !**

Préalable conceptuel

**Intervention fondée sur la distinction entre
« Law in the books » et « Law in action » ...
Et la nécessité de conjuguer ces deux approches**

Difficultés à appréhender le bilan des SCOT

« Les SCoT constituent désormais les outils de cadrage de l'aménagement commercial »

Source : AURAV, Le commerce dans le bassin de vie d'Avignon

« Le message est clair pour les auteurs des SCoT : n'investissez pas excessivement le volet commercial du SCoT et n'en attendez pas ce qu'il ne peut donner ! »

Pierre Soler-Couteaux, Sur le contenu du volet commercial du SCoT, RDI 2015 p.141

Difficultés à appréhender le bilan des SCOT

« Si la question avait été plus simplement « À quoi sert le SCoT en matière commerciale ? », il eût été sans doute plus simple de répondre « A presque rien » tant les effets réels de cet encadrement apparaissent limités. »

JP Ferrand, Les obstacles au développement d'une véritable politique d'aménagement commercial dans les SCOT, in « La loi ALUR mise en perspective », Droit et Ville, n°78

« Le DAC 2012-2017 a contenu (à hauteur de 80 000 m² autorisés en CDAC/CNAC) un vivier initial de 260 000 m² de projets »

Témoignage d'un SCOT en révision par Géraldine DUVALLET , Responsable pôle Prospective et Planification urbaine, Direction Aménagement et Développement Durable, et Angélique LEPEINTRE, responsable commerce, Mairie d'Orléans et AggLO Orléanaise

http://www.centre.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/restitution_club_scot_13_du_17_novembre_2016.pdf

Évolution normative incessante

- Pas de DAC jusqu'à la loi LME
- Possibilité d'adopter un DAC prévue par la loi LME du 4 août 2008
- Intégration de ce DAC dans le DOO du SCOT par la loi Grenelle II du 12 juillet 2010
- Suppression du DAC par la loi ALUR du 24 mars 2014
- Rétablissement d'un DAAC facultatif par la loi ACTPE du 18 juin 2014
- Et maintenant, réflexions pour rendre obligatoire le DAAC....

Évolution normative incessante

Projet de loi Elan (Évolution du logement, de l'aménagement et de la transition numérique), Mars 2018 :

Opération de revitalisation de territoire (ORT) :

- A l'initiative de la **commune**, définition d'un périmètre d'intervention sur la base d'un projet de territoire et traitant de tous les enjeux de développement (habitat, **commerce**, mobilité, services...).
- Dans le cadre des ORT, le volet commerce de centre-ville du plan, intégrera des actions sur le centre-ville afin de renforcer les complémentarités commerciales avec la périphérie. **Les documents d'urbanisme évolueront et des mesures transitoires seront proposées à l'échelle intercommunale pour offrir des possibilités de suspension, au cas par cas, des projets d'implantation commerciale qui affaibliraient le projet visé par l'ORT.**
- Possibilité d'organisation d'une concertation publique sur le projet d'ORT à l'initiative de l'EPCI à fiscalité propre compétent en matière d'habitat, de commerce, d'artisanat ou de développement économique.
- Aménagement de la procédure d'autorisation d'exploitation commerciale.

Évolution normative incessante

- Sénat, Conférence de consensus sur le logement

Intervention de Mme Isabelle RICHARD, Sous-directrice en charge du Commerce, de l'Artisanat et de la Restauration à la Direction Générale des Entreprises, 25 janvier 2018 :

✓ Pour ces raisons et au regard du droit communautaire et de la Constitution, tout moratoire généralisé ne peut être mis en place

✓ En revanche, le Gouvernement a décidé que « *des mesures transitoires seront proposées à l'échelle intercommunale pour offrir des possibilités de suspension, au cas par cas, des projets d'implantation commerciale qui déséquilibreraient le projet visé par l'ORT* » (mesure du Plan cœur de ville)

✓ La mesure est à l'étude. Elle prendra en compte le cadre communautaire et sa jurisprudence, notamment : des restrictions à la liberté d'établissement [...] peuvent être justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général, à condition qu'elles soient propres à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre CJUE, 24 mars 2011, *Commission c/ Espagne*, aff. C-400/08.



Difficultés à encadrer l'urbanisme commercial

- **Enjeux financiers**
- **Puissants moyens de pression**
- **Spécificité de l'objet « urbanisme commercial »**
- **Différentiel de temporalité**
- **Idées préconçues**
- **Taille critique des EPCI**



La planification juridique de l'urbanisme commercial par le SCoT : un exercice d'illusion

L'encadrement coordonné de l'urbanisme commercial par le SCoT : des défis à relever



La planification juridique de l'urbanisme commercial par le SCoT : un exercice d'illusion

L'encadrement coordonné de l'urbanisme commercial par le SCoT : des défis à relever



La planification juridique de l'urbanisme commercial par le SCoT : un exercice d'illusion

Un constat : L'incapacité des SCoT à assurer par le droit une planification commerciale efficiente



Une capacité normative restreinte

Une compétence reconnue

Mais une compétence sous surveillance de l'Etat

Une compétence reconnue

L101-2 du code de l'urbanisme

Dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants : [...]

2° La qualité urbaine, architecturale et paysagère, notamment **des entrées de ville** ;

3° **La diversité des fonctions urbaines et rurales** et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et **d'équipement commercial**, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements motorisés et de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile ; [...]

Une compétence reconnue

L141-4 du code de l'urbanisme

Le projet d'aménagement et de développement durables fixe les **objectifs** des politiques publiques d'urbanisme, du logement, des transports et des déplacements, **d'implantation commerciale**, d'équipements structurants, de développement économique, touristique et culturel, de développement des communications électroniques, de qualité paysagère, de protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers, de préservation et de mise en valeur des ressources naturelles, de lutte contre l'étalement urbain, de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques. En matière de déplacements, ces objectifs intègrent une approche qualitative prenant en compte les temps de déplacement.

Une compétence reconnue

L141-5 du code de l'urbanisme

Dans le respect des orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables, **le document d'orientation et d'objectifs détermine** :

1° **Les orientations générales** de l'organisation de l'espace et les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces ruraux, naturels, agricoles et forestiers ;

2° Les conditions d'un développement urbain maîtrisé et les principes de restructuration des espaces urbanisés, **de revitalisation des centres urbains et ruraux, de mise en valeur des entrées de ville**, de valorisation des paysages et de prévention des risques ;

3° Les conditions d'un développement équilibré dans l'espace rural entre l'habitat, l'activité économique et artisanale, et la préservation des sites naturels, agricoles et forestiers.

Il assure la cohérence d'ensemble des orientations arrêtées dans ces différents domaines.

Une compétence reconnue

L141-16 du code de l'urbanisme

Le document d'orientation et d'objectifs précise **les orientations relatives à l'équipement commercial et artisanal.**

Il définit les localisations préférentielles des commerces en prenant en compte les objectifs de revitalisation des centres-villes, de 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, de cohérence entre la localisation des équipements commerciaux et la maîtrise des flux de personnes et de marchandises, de consommation économe de l'espace et de préservation de l'environnement, des paysages et de l'architecture.

Une compétence reconnue

L141-17 du code de l'urbanisme

Le document d'orientation et d'objectifs peut comprendre un **document d'aménagement artisanal et commercial** déterminant **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.

Ces conditions privilégient la consommation économe de l'espace, notamment en entrée de ville, par la compacité des formes bâties, l'utilisation prioritaire des surfaces commerciales vacantes et l'optimisation des surfaces dédiées au stationnement. Elles portent également sur la desserte de ces équipements par les transports collectifs et leur accessibilité aux piétons et aux cyclistes ainsi que sur leur qualité environnementale, architecturale et paysagère, notamment au regard de la performance énergétique et de la gestion des eaux.

Le document d'aménagement artisanal et commercial **localise 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 au deuxième alinéa de l'article L. 141-16. **Il peut prévoir des conditions d'implantation des équipements commerciaux spécifiques aux secteurs ainsi identifiés.** [...]

Une compétence « sous surveillance »

« En matière d'aménagement commercial, **votre vigilance doit tout particulièrement se porter sur les schémas de cohérence territoriale (SCoT) : ceux-ci ne doivent en effet être ni trop prescriptifs, ni trop restrictifs**, sous peine de violer le principe de libre établissement d'un commerce et d'entraver la liberté de la concurrence.

La jurisprudence des juridictions administratives est claire sur ce point : un SCoT ne peut notamment pas interdire certains types de commerce sur son périmètre d'action ; il ne peut, par exemple, pas exclure les hypermarchés de plus de 2 500 m² de surface de vente, ou les « discounteurs ». Un SCoT ne peut davantage limiter le nombre de mètres carrés de surface de vente dans une zone (par exemple, empêcher le développement d'une zone commerciale au-delà de 30 000 m² de surface de vente).

Il est plus clair et plus simple d'obtenir l'annulation d'un SCoT, qui disparaît ainsi de l'ordonnancement juridique, **que de faire consacrer son inopposabilité**, dossier par dossier, par la voie de l'exception d'illégalité, au terme de procédures souvent longues et coûteuses. »

Instruction du Gouvernement du 3 mai 2017 sur la législation en matière d'aménagement commercial

Une compétence « sous surveillance »

- **Sénat, Conférence de consensus sur le logement**

Intervention de Mme Isabelle RICHARD, Sous-directrice en charge du Commerce, de l'Artisanat et de la Restauration à la Direction Générale des Entreprises, 25 janvier 2018 :

3) Vers un développement plus équilibré des différents territoires

✓ L'analyse de la DGE est qu'il ne faut pas opposer développement des centres et des périphéries : de plus en plus de maires ont des stratégies complémentaires ; les « entrées de ville » doivent souvent être réhabilitées ; la vacance commerciale augmente dans les périphéries ; le poids du commerce est majeur (plus de 10 % du PIB, 3 millions de salariés) et le secteur a besoin d'agilité ; l'impact du l'e-commerce est important

✓ Pour ces raisons et au regard du droit communautaire et de la Constitution, tout moratoire généralisé ne peut être mis en place

La question de la stratégie

Essai de définition :

« Ensemble de choix d'objectifs et de moyens qui orientent à moyen et long terme »

« Ensemble cohérent de décisions que se propose de prendre un agent assumant des responsabilités, face aux diverses éventualités qu'il est conduit à envisager, tant du fait des circonstances extérieures qu'en vertu d'hypothèses portant sur le comportement d'autres agents intéressés par de telles décisions »

La question de la stratégie

La stratégie de : « la guerre tous azimuts »

1 Envisager de nouveaux types d'investissements et de nouvelles pratiques : il s'agit en priorité, d'arrêter les pratiques en cours depuis plus de 30 ans, consistant à développer majoritairement le commerce, dans des zones situées en périphérie des villes, et généralement aux abords des voies de déplacement les plus rapides. Même si ce mode de développement répond aux attentes des investisseurs, en leur assurant des zones de chalandises très importantes, ainsi qu'aux attentes de nombreux consommateurs, en offrant des temps d'accès et d'achat très performants et des commerces de grandes dimensions proposant des offres attractives, ce mode de développement présente également de nombreux inconvénients ; ils ne répondent pas aux exigences sociales et environnementales du développement durable, en contribuant notamment au déséquilibre des territoires, à l'allongement des distances parcourues, à l'accroissement des consommations d'énergie, mais aussi des pollutions, du bruit, des gaz à effet de serre et de l'engorgement des voies.

La question de la stratégie

La stratégie du : « Tout le monde il est beau, tout le monde il est gentil »

Les équipements commerciaux doivent se localiser préférentiellement dans les centralités des communes. Le rôle commercial des Pôles structurants de bassin de vie convient d'être renforcé en améliorant la diversité de leur offre commerciale. Le centre-ville de Rennes, première centralité du territoire, doit être conforté. Les sites commerciaux majeurs doivent être adaptés, améliorés et modernisés pour répondre aux évolutions du commerce tout en s'inscrivant dans une économie de l'espace.

La question de la stratégie

Un constat récurrent :

**Les objectifs poursuivis sont souvent
bien plus communaux que
communautaires**

La question des contenus actuels

Un constat sur le terrain du droit :

- **Une dimension juridique insuffisamment maîtrisée**

Plusieurs constats non juridiques:

- **Peu de réflexions prospectives**
- **Une attention faible au « suburbain »**
- **La prédominance d'une hiérarchisation de la fonction commerciale**
- **Un traitement limité des « entrée de ville »**
- **...**



Une force juridique limitée par le juge

Si les risques d'annulation pesant sur les SCoT restent encore limités, cela tient notamment au fait que le juge administratif leur a retiré la majeure partie de leur pouvoir normatif

Portée du contrôle de la légalité sur le SCoT

CE, 18 décembre 2017, n°395216 :

« Considérant, en cinquième et dernier lieu, que les dispositions de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme citées au point 2 imposent seulement aux auteurs des documents d'urbanisme d'y faire figurer des mesures tendant à la réalisation des objectifs qu'elles énoncent ; **qu'il en résulte que le juge administratif exerce un simple contrôle de compatibilité entre ces documents et les dispositions de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme** ; »

Portée du contrôle du juge sur le SCoT

Restent néanmoins certaines interrogations pour le futur :

- **Quels effets à attendre de la circulaire de 2017 sur l'interventionnisme contentieux des Préfets ?**
- **Quels effets des SRADDET sur les SCoT ?**

La portée juridique du SCoT... dans les textes

Article L142-1 du code de l'urbanisme :

Sont compatibles avec le document d'orientation et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale :

1° Les plans locaux d'urbanisme prévus au titre V du présent livre ;
[...]

8° Les autorisations prévues par l'article L. 752-1 du code de commerce ; [...]

10° Les permis de construire tenant lieu d'autorisation d'exploitation commerciale prévus à l'article L. 425-4.

La portée juridique du SCoT... dans les textes

Article L142-1 du code de l'urbanisme :

Sont compatibles avec le document d'orientation et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale :

1° **Les plans locaux d'urbanisme** prévus au titre V du présent livre ; [...]

8° **Les autorisations prévues par l'article L. 752-1 du code de commerce** ; [...]

10° **Les permis de construire tenant lieu d'autorisation d'exploitation commerciale** prévus à l'article L. 425-4.

La portée juridique du SCoT... dans les textes

Article L752-6-I du code de commerce :

L'autorisation d'exploitation commerciale mentionnée à l'article L. 752-1 **est compatible avec le document d'orientation et d'objectifs des schémas de cohérence territoriale** ou, le cas échéant, avec les orientations d'aménagement et de programmation des plans locaux d'urbanisme intercommunaux comportant les dispositions prévues au deuxième alinéa de l'article L. 151-6 du code de l'urbanisme.

La portée juridique du SCoT... devant le juge

Le SCoT ne contient, sauf exceptions, que des orientations et des objectifs

Le juge mène un simple contrôle de comptabilité quant à leur respect

Compatibilité versus Conformité

- **La conformité**
- **La compatibilité**
- **La prise en compte**

Compatibilité versus Conformité

- **La conformité :**

La norme ou décision inférieure doit respecter la norme supérieure dans tous ses éléments

- **La compatibilité**

- **La prise en compte**

Compatibilité versus Conformité

- **La conformité :**

- **La compatibilité :**

La norme ou décision inférieure ne doit pas être en contradiction avec la norme supérieure. Ce lien est donc plus souple

- **La prise en compte**

Compatibilité versus Conformité

La force juridique d'une norme juridique va dépendre en réalité de deux éléments qui se conjuguent :

- **D'une part, le lien hiérarchique : conformité, compatibilité, prise en compte**
- **D'autre part, la rédaction de la norme supérieure : prescription/orientation, obligation/faculté...**

La portée juridique du SCoT... devant le juge

Le SCoT ne contient, sauf exceptions, que des orientations et des objectifs

Le juge mène un simple contrôle de comptabilité quant à leur respect

Que des orientations et des objectifs

CE, 11 Juillet 2012, n° 353880, SAS Sodigor :

« Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article L. 122-1 du code de l'urbanisme qu'à l'exception des cas limitativement prévus par la loi dans lesquels **les schémas de cohérence territoriale** peuvent contenir des normes prescriptives, ceux-ci **doivent se borner à fixer des orientations et des objectifs** ; qu'en matière d'aménagement commercial, s'il ne leur appartient pas, sous réserve des dispositions applicables aux zones d'aménagement commercial, d'interdire par des dispositions impératives certaines opérations de création ou d'extension relevant des qualifications et procédures prévues au titre V du livre VII du code de commerce, **ils peuvent fixer des orientations et des objectifs d'implantations préférentielles des activités commerciales définis en considération des exigences d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement ou de qualité de l'urbanisme** ; que **de tels objectifs**, au regard desquels les commissions d'aménagement commercial devront apprécier la compatibilité des projets d'exploitation commerciale qui leur sont soumis, **peuvent être pour partie exprimés sous forme quantitative** ; »

Que des orientations et des objectifs

CE, 12 décembre 2012, n° 353496, Sté Davalex

CE, 11 octobre 2017, n° 401807, Sté Inter Ikea Centre Fleury

« Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article L. 122-1 du code de l'urbanisme qu'à l'exception des cas limitativement prévus par la loi dans lesquels **les schémas de cohérence territoriale** peuvent contenir des normes prescriptives, ceux-ci(...) **doivent se borner à fixer des orientations et des objectifs** ; qu'en matière d'aménagement commercial, **s'il ne leur appartient pas**, sous réserve des dispositions applicables aux zones d'aménagement commercial, **d'interdire par des dispositions impératives certaines opérations de création ou d'extension** relevant des qualifications et procédures prévues au titre V du livre VII du code de commerce, **ils peuvent fixer des orientations générales et des objectifs d'implantations préférentielles des activités commerciales**, définis en considération des exigences d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement ou de qualité de l'urbanisme ; [...]

Et si le SCoT est néanmoins prescriptif ? Le juge en « vide le venin »

Conclusions Dumortier, sur CE, 12 décembre 2012, n° 353496, Sté Davalex :

Neutralisation et Interprétation souple

« Ce SCOT est un schéma directeur qui a survécu, ce qui explique sa présentation plutôt prescriptive. Une exception d'illégalité est d'ailleurs esquissée à ce propos mais l'effort n'est pas grand pour l'écartier comme dans l'affaire Sodigor par une interprétation sous forme d'objectifs et sous l'angle du contrôle de compatibilité. »

Et si le SCoT est néanmoins prescriptif ? Le juge en « vide le venin »

CE, 12 décembre 2012, n° 353496, Sté Davalex

« Considérant que si le schéma directeur de l'aire métropolitaine bordelaise valant schéma de cohérence territoriale comporte une disposition qui prévoit " l'arrêt de toute implantation nouvelle de supermarchés de plus de 1 000 m² de surface alimentaire et galeries marchandes créés ex-nihilo " - **disposition qui ne saurait être regardée comme impérative - il prévoit également** " le développement des commerces de proximité " dans les zones périphériques " pour assurer un équilibre des services commerciaux par secteur " ; que si le projet contesté vise à créer un supermarché d'une surface de 2 000 m² dans la commune de Montussan, la seule circonstance que la surface de vente dépasse le seuil de 1 000 m² mentionné par le schéma directeur n'implique pas qu'il doive être regardé comme incompatible avec ce schéma ; qu'il ressort des pièces du dossier, notamment de l'avis donné par le président du Syndicat du schéma directeur de l'agglomération bordelaise, que cette commune se trouve dans une zone périphérique caractérisée par un déficit de grandes surfaces qui entraîne un report des consommateurs vers des grandes surfaces plus éloignées, de nature à justifier qu'y soit implanté un supermarché d'une surface de 2 000 m² afin d'améliorer l'offre de commerce de proximité et de rééquilibrer ainsi les services commerciaux ; que, dès lors, le moyen tiré de ce que le projet contesté serait incompatible avec le schéma directeur valant schéma de cohérence territoriale doit être écarté ;

Et si le SCoT est néanmoins prescriptif ? Le juge en « vide le venin »

CE, n° 356548, 27 juin 2013, SAS Distribution Casino France :

« Considérant que, si les sociétés requérantes soutiennent que le projet n'est pas compatible avec l'objectif de maîtrise de l'extension des pôles commerciaux périphériques du schéma de cohérence territoriale de l'agglomération chartraine, **il ressort des pièces du dossier que le projet autorisé répond également à d'autres objectifs du schéma directeur** dans la mesure où son implantation est prévue dans une zone d'activité déjà existante qu'il contribuera à renforcer, où il permettra une modernisation de l'offre commerciale et où le transfert de l'actuel hypermarché situé dans une commune voisine permettra d'y libérer des espaces situés dans une zone urbanisée où sera réalisée une opération comportant différentes catégories de logements ainsi que des espaces verts et un magasin alimentaire ; que, par suite, le moyen tiré de l'incompatibilité du projet contesté avec ce schéma doit être écarté ; »

Contrôle de compatibilité pour le PLU

CE, 18 décembre 2017, Regroupement des organismes de sauvegarde de l'Oise, n°395216 :

« Pour apprécier la compatibilité d'un PLU avec un SCOT, il appartient au juge administratif de rechercher, dans le cadre d'une analyse globale le conduisant à se placer à l'échelle de l'ensemble du territoire couvert en prenant en compte l'ensemble des prescriptions du document supérieur, **si le plan ne contrarie pas les objectifs qu'impose le schéma**, compte tenu des orientations adoptées et de leur degré de précision, sans rechercher l'adéquation du plan à chaque disposition ou objectif particulier »

Contrôle de compatibilité pour les AEC

CE, 12 décembre 2012, n° 353496, Sté Davalex

[...] « il appartient aux commissions d'aménagement commercial **non de vérifier la conformité** des projets d'exploitation commerciale qui leur sont soumis aux énonciations des schémas de cohérence territoriale **mais d'apprécier la compatibilité** de ces projets avec les orientations générales et les objectifs qu'ils définissent » [...]

Contrôle de compatibilité pour les AEC et Objectifs quantitatifs ?

CE, 7 juillet 2013, n°365143 SAS UGO et autre :

« **Considérant que pour refuser le projet d'extension** du supermarché à enseigne « Intermarché » dans la commune de Labarthe-sur-Lèze (Haute-Garonne), déposé par la SAS Ugo et la SA « L'immobilière européenne des mousquetaires », **la Commission nationale d'aménagement commercial s'est exclusivement fondée sur la circonstance que cette extension ferait dépasser au supermarché le seuil de surface maximale par unité commerciale fixé par le schéma de cohérence territoriale** de la grande agglomération toulousaine **alors qu'il lui appartenait seulement de vérifier si ce projet était compatible avec les orientations générales et les objectifs définis par ce schéma, y compris sous forme quantitative** ; que, par suite et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, la SAS Ugo et la SA « L'immobilière européenne des mousquetaires » sont fondées à soutenir que la décision attaquée est entachée d'erreur de droit et à en demander l'annulation ; »



La planification juridique de l'urbanisme commercial par le SCoT : un exercice d'illusion

L'encadrement coordonné de l'urbanisme commercial par le SCOT : des défis à relever



L'encadrement coordonné de l'urbanisme commercial par le SCoT : des défis à relever

Un constat : des marges d'action existent, peuvent être efficaces mais ne se traduisent pas nécessairement par des normes juridiques



La question de la répartition des compétences en matière d'encadrement de l'urbanisme commercial

Le SCoT peut-il coordonner en maintenant le régime des PC/VAEC et la multiplicité des intervenants en matière d'urbanisme commercial ?

SCoT et PC/VAEC

**En l'état,
la procédure spécifique de l'AEC
constitue une limite dirimante au
développement du rôle des SCoT en
matière d'urbanisme commercial**

SCoT et PC/VAEC

**Survalorisation du rôle des critères de
l'article L752-6 du code de commerce :
Aménagement du territoire,
Développement durable
et Protection des consommateurs**

SCoT et PC/VAEC

Comportement opportuniste des élus en CDAC

Place des SCoT dans l'encadrement de l'urbanisme commercial

Nombreuses incertitudes :

**Au sein de l'État
comme
Au niveau local**

Place des SCoT dans l'encadrement de l'urbanisme commercial

Des projets de répartition des rôles « usines à gaz »

Ex : CGEDD, Inscrire les dynamiques du commerce dans la ville durable, Proposition n°9

9. Réformer le système de régulation en transférant les attributions des commissions départementales d'aménagement commercial à des commissions régionales pour les projets de plus de 2500 m² de surface de vente (la commission nationale restant l'instance de recours) ; conserver la commission départementale pour les projets situés en dessous de ce seuil (la commission régionale devenant l'instance de recours) jusqu'au transfert du pouvoir de décision aux intercommunalités après approbation d'un SCoT avec DAAC validé par la commission régionale.

Place des SCoT dans l'encadrement de l'urbanisme commercial

Un volet commercial pourrait d'abord être créé dans le SRADDET, qui doit énoncer les grandes orientations et les objectifs avec lesquels les SCoT doivent être compatibles.

Le DAAC pourrait aussi être rendu obligatoire dans tous les SCoT, ce document devant définir à cette échelle les conditions et localisations d'implantations commerciales, en cohérence avec les besoins du territoire.

Le troisième volet consisterait à généraliser le PLUi, qui doit édicter les règles d'urbanisme en compatibilité avec le SCoT et en tenant compte de la politique locale du commerce.

CGEDD, Inscrire les dynamiques du commerce dans la ville durable



La question des instruments juridiques du SCoT en matière d'urbanisme commercial

**Comment préparer et rédiger les orientations et les
objectifs du SCoT applicables
à l'urbanisme commercial**

DAAC ou pas DAAC ?

CE, 11 octobre 2017, n°401807, Fédération des artisans et commerçants de Caen « Les vitrines de Caen » :

Considérant qu'il résulte des termes mêmes de l'arrêt attaqué que, pour juger que la décision du 1er octobre 2014 par laquelle la Commission nationale d'aménagement commercial a autorisé la société Inter Ikéa Centre Fleury à créer un ensemble commercial à Fleury-sur-Orne n'était pas incompatible avec le schéma de cohérence territoriale de Caen-Métropole adopté le 20 octobre 2011, la cour administrative d'appel de Nantes s'est notamment fondée sur le caractère inopérant de l'invocation des orientations de ce schéma qui étaient relatives aux documents d'urbanisme ; qu'en statuant ainsi, alors qu'**il lui appartenait d'apprécier la compatibilité du projet avec les orientations générales du schéma de cohérence territoriale prises dans leur ensemble**, y compris celles se présentant formellement comme régissant des actes distincts des autorisations d'exploitation commerciale, la cour administrative d'appel de Nantes a commis une erreur de droit ;

DAAC ou pas DAAC ?

CE, n° 356548, 27 juin 2013, SAS Distribution Casino France :

« Considérant que, si les sociétés requérantes soutiennent que le projet n'est pas compatible avec l'objectif de maîtrise de l'extension des pôles commerciaux périphériques du schéma de cohérence territoriale de l'agglomération chartraine, **il ressort des pièces du dossier que le projet autorisé répond également à d'autres objectifs du schéma directeur** dans la mesure où son implantation est prévue dans une zone d'activité déjà existante qu'il contribuera à renforcer, où il permettra une modernisation de l'offre commerciale et où le transfert de l'actuel hypermarché situé dans une commune voisine permettra d'y libérer des espaces situés dans une zone urbanisée où sera réalisée une opération comportant différentes catégories de logements ainsi que des espaces verts et un magasin alimentaire ; que, par suite, le moyen tiré de l'incompatibilité du projet contesté avec ce schéma doit être écarté ; »

Contenu du volet commercial du SCoT

L141-16 du code de l'urbanisme

Le document d'orientation et d'objectifs précise **les orientations relatives à l'équipement commercial et artisanal.**

Il définit les localisations préférentielles des commerces en prenant en compte les objectifs de revitalisation des centres-villes, de 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, de cohérence entre la localisation des équipements commerciaux et la maîtrise des flux de personnes et de marchandises, de consommation économe de l'espace et de préservation de l'environnement, des paysages et de l'architecture.

Contenu du DAAC

L141-17 du code de l'urbanisme

Le document d'orientation et d'objectifs peut comprendre un **document d'aménagement artisanal et commercial** déterminant **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.

Ces conditions privilégient la consommation économe de l'espace, notamment en entrée de ville, par la compacité des formes bâties, l'utilisation prioritaire des surfaces commerciales vacantes et l'optimisation des surfaces dédiées au stationnement. Elles portent également sur la desserte de ces équipements par les transports collectifs et leur accessibilité aux piétons et aux cyclistes ainsi que sur leur qualité environnementale, architecturale et paysagère, notamment au regard de la performance énergétique et de la gestion des eaux.

Le document d'aménagement artisanal et commercial **localise 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 au deuxième alinéa de l'article L. 141-16. **Il peut prévoir des conditions d'implantation des équipements commerciaux spécifiques aux secteurs ainsi identifiés.** [...]

La rédaction des instruments juridiques du SCoT en matière commerciale

- **Une norme cohérente avec le rapport et le PADD... et sans contradiction avec les autres dispositions du DOO**
- **Une utilisation de l'ensemble des possibilités offertes par le SCoT, y compris en dehors de l'urbanisme commercial strict (déplacements, mixité, environnement...)**
- **Une rédaction permettant de doter la disposition d'une portée normative... sans aller au-delà de l'orientation**
- **Une norme qui prend en compte les règles en matière de concurrence**

La rédaction des instruments juridiques du SCoT

➤ Utilisation d'une typologie des commerces pour encadrer la localisation ?

TA de Grenoble, 27 nov. 2014, n°1203383, Sodigor et Saint Rambert Dis

Considérant que le schéma de cohérence territoriale des Rives du Rhône prévoit notamment, dans son document d'orientations générales, que « les capacités d'évolution des différents pôles s'articulent entre pôles majeurs (de centre-ville ou de périphérie), secondaires, relais ou de proximité », que les pôles dits secondaires, correspondant à un rayonnement « intercommunal (secteur péri-urbain) ou quartier (secteur urbain dense) », se limitent à « une offre alimentaire dense et attractive (avec supermarchés de 1 000 à 2 500 m² et commerces de bouche spécialisés) complétée par une offre non alimentaire répondant à des besoins occasionnels » et que leur développement « doit se faire en continuité avec les activités existantes et à proximité des centralités urbaines », sans que ces pôles soient pour autant constitués en zones d'aménagement commercial au sens de l'article L. 752-1 du code de commerce ; qu'il résulte de ce qui a été dit au point 4 que des objectifs ainsi exprimés ont pour but de hiérarchiser et consolider la structuration commerciale du territoire et tendent à préciser l'implantation préférentielle des équipements commerciaux eu égard à leur taille en considération des exigences d'aménagement du territoire ; **que ces objectifs pouvaient être légalement inclus dans le schéma de cohérence territoriale sans acquérir le caractère de dispositions impératives excédant leur portée normative**, dès lors qu'ils constituaient des orientations générales d'organisation de l'espace préservant une appréciation de compatibilité par rapport à l'objectif ;

La rédaction des instruments juridiques du SCoT

➤ Imposer une localisation sélective centre-ville / périphérie ?

CE, 10 janv. 2007, n°269239, Féd. déptale de l'hôtellerie de plein air de Charente-Maritime :

« Le Conseil d'État a cependant jugé qu'un schéma directeur pouvait légalement se fonder sur l'importance de certaines activités sur son territoire pour prévoir des prescriptions spécifiques de nature à orienter son développement et à assurer sa compatibilité avec le respect d'autres objectifs assignés par la loi, à la condition, d'une part, que ces prescriptions ne soient pas en contradiction avec l'application d'autres réglementations ou procédures administratives et, d'autre part, qu'elles n'interfèrent pas, par leur précision, avec celles qui relèvent des documents locaux d'urbanisme et, en particulier, des plans locaux d'urbanisme »

Le juge communautaire et la localisation sélective centre-ville / périphérie

**CJUE, 30 janvier 2018, Visser Vastgoed Beleggingen BV
c/ Raad van de gemeente Appingedam (C-31/16) :**

47 Ainsi qu'il ressort de la décision de renvoi, il existe sur le territoire de la commune d'Appingedam, à l'extérieur du quartier commerçant historique du centre-ville, une zone commerciale comprenant des commerces de biens volumineux, appelée Woonplein. Cette zone commerciale accueille, notamment, des commerces de meubles, de cuisines, de décoration, de bricolage, de matériaux de construction, d'articles de jardin, de vélos, d'articles de sport équestre, d'automobiles et de pièces détachées pour automobiles.

48 En vertu de l'article 18 du plan d'occupation des sols de la commune d'Appingedam, la Woonplein a été affectée exclusivement au commerce de détail de biens volumineux.

49 Visser, propriétaire de surfaces commerciales sur la Woonplein, souhaite louer l'une d'entre elles à Bristol BV, qui exploite une chaîne de magasins de chaussures et de vêtements en libre-service à prix cassés.

50 Visser a introduit devant le Raad van State (Conseil d'État, Pays-Bas) un recours contre la décision du conseil communal d'Appingedam établissant le plan d'occupation des sols, dans la mesure où celui-ci n'autorise pas l'installation, sur la Woonplein, de commerces de détail de chaussures et de vêtements. À l'appui de son recours, elle invoque notamment la méconnaissance par ce plan des articles 9 et 10 de la directive 2006/123.

51 **Le conseil communal d'Appingedam rétorque que des considérations d'aménagement du territoire justifient qu'un commerce de détail de chaussures et de vêtements ne puisse s'installer que dans le centre-ville. Il précise que cette règle vise à maintenir la viabilité du centre-ville, à garantir le bon fonctionnement du centre commercial qui s'y trouve et à éviter autant que possible l'inoccupation structurelle de locaux dans le centre-ville.**

Le juge communautaire et la localisation sélective centre-ville / périphérie

**CJUE, 30 janvier 2018, Visser Vastgoed Beleggingen BV
c/ Raad van de gemeente Appingedam (C-31/16) :**

132 Ainsi qu'il résulte du point 129 du présent arrêt, **la directive 2006/123 ne s'oppose pas à ce que l'accès à une activité de service ou son exercice soit subordonné au respect d'une telle limite territoriale**, pour autant que les conditions de non-discrimination, de nécessité et de proportionnalité énoncées à son article 15, paragraphe 3, sont remplies.

133 Il appartient à la juridiction de renvoi d'apprécier si tel est le cas dans l'affaire au principal.

134 Néanmoins, en ce qui concerne plus particulièrement la condition de nécessité, telle qu'elle est définie à l'article 15, paragraphe 3, sous b), de la directive 2006/123, **il ressort de la décision de renvoi que l'interdiction en cause au principal vise à préserver la viabilité du centre-ville de la commune d'Appingedam et à éviter l'existence de locaux inoccupés en zone urbaine dans l'intérêt d'un bon aménagement du territoire.**

135 [...] **un tel objectif de protection de l'environnement urbain est susceptible de constituer une raison impérieuse d'intérêt général de nature à justifier une limite territoriale telle que celle en cause au principal.**

136 [...] il y a lieu de répondre aux deuxième et cinquième questions que **l'article 15, paragraphe 1, de la directive 2006/123 doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à ce que des règles contenues dans un plan d'occupation des sols d'une commune interdisent l'activité de commerce de détail de produits non volumineux dans des zones géographiques situées en dehors du centre-ville de cette commune**, pourvu que l'ensemble des conditions énoncées à l'article 15, paragraphe 3, de cette directive soient remplies, ce qu'il incombe à la juridiction de renvoi de vérifier.

Objectifs quantitatifs ?

CE, 11 Juillet 2012, n° 353880, SAS Sodigor

CE, 12 décembre 2012, n° 353496, Sté Davalex

CE, 11 octobre 2017, n° 401807, Sté Inter Ikea Centre Fleury

« que si de tels objectifs peuvent être pour partie exprimés sous forme quantitative (...) »

Objectifs quantitatifs ?

CE, 7 juillet 2013, n°365143 SAS UGO et autre :

« **Considérant que pour refuser le projet d'extension** du supermarché à enseigne « Intermarché » dans la commune de Labarthe-sur-Lèze (Haute-Garonne), déposé par la SAS Ugo et la SA « L'immobilière européenne des mousquetaires », **la Commission nationale d'aménagement commercial s'est exclusivement fondée sur la circonstance que cette extension ferait dépasser au supermarché le seuil de surface maximale par unité commerciale fixé par le schéma de cohérence territoriale** de la grande agglomération toulousaine **alors qu'il lui appartenait seulement de vérifier si ce projet était compatible avec les orientations générales et les objectifs définis par ce schéma, y compris sous forme quantitative** ; que, par suite et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, la SAS Ugo et la SA « L'immobilière européenne des mousquetaires » sont fondées à soutenir que la décision attaquée est entachée d'erreur de droit et à en demander l'annulation ; »

La rédaction des instruments juridiques du SCoT

- **Les localisations préférentielles peuvent-elles être définies à la parcelle ?**



Le suivi du SCoT comme moyen de diffusion des orientations

Comment utiliser les procédures mises en place pour le suivi afin d'assurer la diffusion et l'application des orientations

L'utilisation du suivi comme moyen de diffusion des orientations

- **Intérêt de la méthode**
- **Moyens utilisables**



Merci de votre attention