

>> **ÉCRITURE DU SCOT ET ÉQUIPEMENT COMMERCIAL**

Dominique Moreno, CCI de Paris

Fiche 1

CONSIDÉRATIONS INTRODUCTIVES SUR LE COMMERCE DANS SON ENVIRONNEMENT URBAIN ET ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

Le commerce est une composante essentielle de nos cités par son apport en termes de richesse, d'emplois et de convivialité. C'est un secteur en pleine mutation qui se doit de suivre les comportements sociaux et les besoins des consommateurs. De nombreux courants, parfois contradictoires, le traversent, le e-commerce venant considérablement bouleverser la donne.

Pourtant, le droit de l'urbanisme a mis du temps à le traiter comme une véritable fonction urbaine. Il est vrai qu'il a toujours été régi par une législation spéciale qui, jusqu'en 2008, relevait principalement d'une police de la concurrence. Malgré le principe de l'indépendance des législations, le rapprochement entre la loi de l'urbanisme commercial et le droit commun de l'urbanisme s'avéra de plus en plus prégnant, jusqu'à aujourd'hui envisager même l'intégration de celle-là dans celui-ci. C'est d'ailleurs le cas dans plusieurs pays européens.

1. Bref panorama des grandes mutations du commerce

Jusque dans les années cinquante, le commerce traditionnel de petite surface (moins de 100 m² le plus souvent) était dominant ; sa fonction de proximité correspondait aux besoins d'une population vivant en centre-ville, dans les quartiers urbains ou dans des bourgs ruraux.

Mais la situation évolua rapidement et les années 1950-1960 furent celles de la « grande distribution ». S'ouvrirent : en 1949 le premier Centre Leclerc, entre 1955 et 1960 les premiers supermarchés avec une surface de vente entre 400 et 2 500 mètres carrés, en 1963 le premier hypermarché supérieur à 2 500 mètres carrés en périphérie et en 1969 les deux premiers centres commerciaux qui inauguraient un concept original alliant une grande surface alimentaire (un hyper) et une galerie de boutiques dotées d'une offre diversifiée.

La période des « Trente glorieuses » fut une période faste pour ces nouvelles formes de distribution. Et le phénomène, qui s'amplifia par la suite, de leur concentration au sein de quelques grands groupes s'amorçait déjà¹.

La périphérie des villes fut le choix d'implantation privilégiée en raison de la disponibilité du foncier et de son coût moins élevé, des facilités d'accès et de stationnement avec la possibilité de réaliser des parkings aux dimensions

¹ Etudes précitées et J. Berchtikou, La grande distribution en France : un secteur plus concentré que chez ses voisins ?, ACCOMEX, *Problèmes économiques* n°2949, 12 juin 2008, p. 15 ; *Le commerce en France*, INSEE, éd. 2007.

adaptées. L'effet pervers fut un problème d'esthétique urbaine avec les entrées de villes et leurs « boîtes à chaussures » et d'engorgement du trafic.

Il est vrai que les habitudes des consommateurs avaient changé : l'habitat glissait aussi vers la périphérie et les courses se faisaient en voiture, les déplacements automobiles à des fins d'achats étaient alors considérés comme « normaux ».

Dans les années 2000, les choses évoluèrent et le « **retour du commerce de proximité** » se fit de plus en plus marquant.

Le contenu des formes de commerce s'est enrichi. Dans le commerce « traditionnel », de nombreux indépendants ont rejoint des réseaux de franchise ou des centres commerciaux dotés de galeries de boutiques. La grande distribution a réduit ses formats et s'implante de plus en plus en centre-ville, les enseignes importantes en deviennent les locomotives. Dans le domaine alimentaire, l'hypermarché n'est plus le modèle absolu ; la supérette en cœur d'agglomération a le « vent en poupe ». Autre phénomène majeur, la montée en puissance du maxidiscount dont la taille (entre 400 et 800 m²) est bien adaptée au centre urbain, bien que cette tendance semble se ralentir dernièrement avec pour la première fois des pertes de marchés en France.

Ce changement des références antérieures bénéficie au centre urbain et correspond à des mutations de la société civile. Le développement durable et l'esthétique urbaine sont aujourd'hui des thèmes fondamentaux irriguant toute politique publique. Les considérations énergétiques et les crises limitent les déplacements et le « tout voiture ». Les évolutions de la durée du travail permettent d'accorder plus de temps aux loisirs et à la culture et moins aux « courses ». Le vieillissement des populations favorise l'habitat en centre-ville et donc le commerce de proximité.

Bien évidemment, le niveau des prix et le pouvoir d'achat restent des préoccupations majeures ; pour preuve le succès du maxidiscount, mais celui-ci peut également s'accompagner d'achats plus qualitatifs dans d'autres structures pour des biens et services plus élaborés.

Enfin, le commerce électronique s'est introduit de plus en plus dans nos modes de consommation : il est aujourd'hui possible de faire ses courses de chez soi via un écran d'ordinateur et en se déplaçant sur son *smartphone*. Le magasin du futur est aussi virtuel. Le défi n'est plus tant de trouver des complémentarités entre petit commerce et grande distribution que de trouver celles entre commerce « physique » et commerce virtuel...

Ces subtiles complémentarités s'illustrent par exemple dans le phénomène des « *drive* » que le droit a bien du mal à appréhender. Une réponse ministérielle² tente d'apporter une réponse à travers une distinction bien artificielle :

- ne sont pas soumis à autorisation les « *drive* » consistant en le retrait dans des entrepôts aménagés de marchandises commandées sur Internet, un tel mode de commercialisation étant assimilable à de la vente par correspondance et ne créant pas de surface de vente car le client ne procède pas à des achats dans ces entrepôts ;
- en revanche, sont soumis à autorisation (sous réserve du franchissement des seuils) d'une part dans le secteur du bricolage les « *bâti-drive* » où le

² Rép. min. Le Loch, n°89230, JOAN 18 janv. 2011, p. 466.

consommateur accède en voiture à un espace couvert ou non en vue de d'acheter des matériaux et de les charger ; l'acte d'achat est réalisé sur place et les biens sont exposés sur ces espaces, il s'agit donc de surface de vente. Il est en de même pour les espaces implantés dans les magasins où les commandes sont effectuées à l'aide de bornes, payées et retirées sur place, ces surfaces de vente sont soumises à autorisation dès lors qu'elles sont situées dans un ensemble commercial dépassant le seuil de 1 000 mètres carrés ou si elles impliquent le dépassement de ce seuil.

Cette distinction peut-elle résister aux capacités imaginatives des concepteurs du commerce de demain ? Il est permis d'en douter. Une nouvelle preuve de la difficulté qu'a le droit à suivre les mutations économiques et sociétales.

2. **Évolution des textes**

Les prémices d'un rapprochement entre le commerce et l'urbanisme remontent à longtemps : la circulaire interministérielle, n°61-43 du 24 août 1961, dite « Sudreau-Fontanet » prévoyait que les ensembles d'habitation devaient comporter un minimum de surfaces commerciales. Une autre circulaire interministérielle du 29 juillet 1969³, dépourvue toutefois de caractère réglementaire, définissait des orientations générales d'urbanisme commercial et organisait la prise en compte de cette matière dans les documents d'urbanisme, SDAU et POS, que venait de créer la loi d'orientation foncière n°67-1253 du 30 décembre 1967. Cette loi instaurait également des comités consultatifs départementaux (ancêtres des commissions départementales bien connues), présidés par le préfet et composés de professionnels. Ils étaient saisis pour avis des études d'organisation commerciale nécessaires à l'élaboration des SDAU et POS et de tous les projets égaux ou supérieurs à une surface de plancher de 10 000 mètres carrés. Ils pouvaient aussi être consultés sur les programmes d'équipement commercial dans les secteurs de rénovation urbaine.

La loi Royer du 27 décembre 1973, fondatrice de « l'urbanisme commercial », la loi Raffarin du 5 juillet 1996 et leurs modifications successives ont accru les liens avec l'urbanisme, par exemple avec l'obligation de produire un certificat d'urbanisme dans les dossiers de demande d'autorisation d'exploitation commerciale, ou encore l'exigence d'une compatibilité entre les autorisations et les SCOT posée par la loi SRU du 13 décembre 2000 qui était un texte d'urbanisme général et non dédié spécifiquement à l'urbanisme commercial.

Face à la remise en cause par les autorités européennes de la législation française d'autorisation des implantations commerciales reposant sur des critères économiques et concurrentiels susceptibles de porter atteinte à la liberté d'établissement du traité de Rome, le rapprochement devenait la seule voie possible, sauf à risquer une condamnation de la France par la CJUE. Une réforme a été alors rapidement engagée aboutissant à la loi de modernisation de l'économie n°2008-776 du 4 août 2008, laquelle substitua des critères d'aménagement du territoire et de développement durable aux critères économiques, mais tout en conservant une autorisation spéciale distincte de celles prévues par le code de l'urbanisme.

³ JORF 27 août 1969.

Parallèlement, fin 2008, le Premier ministre confia à M. J.-P. Charié, député du Loiret et rapporteur de la loi de modernisation de l'économie, la mission de proposer une réforme visant à intégrer l'urbanisme commercial dans l'urbanisme de droit commun. Cette réflexion fut menée autour d'un comité de mission représentatif des acteurs institutionnels et socioprofessionnels concernés. Des pistes de réforme en ont résulté⁴, sans qu'aucun texte n'ait pu finalement être déposé au Parlement en raison du décès du député.

La proposition de loi (PPL) déposée le 3 mai 2010 par les députés Ollier et Piron s'est inscrite dans ce mouvement d'intégration de l'urbanisme commercial dans le droit commun de l'urbanisme. Votée par les deux Assemblées en première lecture, elle est aujourd'hui « en attente », en raison de points de divergences majeurs entre le Parlement et le gouvernement.

Cela étant, indépendamment de ce projet de texte, les SCOT peuvent déjà comporter un volet « commerce », mais dont le contenu n'est pas toujours clairement défini par la loi, d'où l'importance de parvenir à élaborer de nouvelles dispositions législatives plus sécurisantes. Toutefois, une autre question surgit : peut-on à l'heure du e-commerce continuer à raisonner en surface de vente ou en surface à construire ? Le droit de l'urbanisme ne semble pas être le bon vecteur pour traiter du commerce virtuel...

3. **Éléments de droit comparé**

Lorsque l'installation des commerces est soumise à une législation spéciale, comme actuellement en France, les États concernés sont alors dits **dualistes** (notamment, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Portugal).

Si cet aspect est traité à travers l'urbanisme général, les États sont alors dits **monistes** (Allemagne, Pays-Bas, Grande-Bretagne, Suède). Parmi ces pays « monistes », on peut retenir deux exemples particulièrement intéressants : l'Allemagne et les Pays-Bas⁵ ; s'ils appréhendent tous deux l'implantation commerciale par le droit commun de l'urbanisme, c'est pour aboutir à des systèmes en fait très différents.

S'agissant de l'**Allemagne**⁶, outre le plan d'affectation des sols (*Flächennutzungsplan*) fixant les grandes lignes du développement urbain de la commune et ne liant que l'administration, l'instrument principal est le plan de construction (*Bebauungsplan*), qui peut être assimilé au plan d'aménagement de zone français : il détermine de façon très précise les implantations des constructions sur une partie du territoire communal, est opposable aux tiers et fonde la délivrance des permis de construire ; il est élaboré en compatibilité avec les documents supérieurs, notamment le plan d'aménagement régional du Land. Des zonages précis y sont définis et les implantations commerciales ne peuvent

⁴ J.-P. Charié, *Avec le commerce, mieux vivre ensemble*, mars 2009.

⁵ Rapport n°180, 2010-2011 du sénateur Braye, rapporteur de la proposition de loi sur l'urbanisme commercial : www.senat.fr.

⁶ Rapport d'information n°2521 du 19 mai 2010 du député Michel Piron : *L'urbanisme commercial en Allemagne, un exemple intéressant de volontarisme politique*. – Cahier du GRIDAUH n°8, 2003, *Le droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme en Allemagne*.

être accueillies que dans des zones spécifiques, avec un contrôle accru pour les surfaces dépassant les 800 ou 1 200 mètres carrés selon les cas, et un contrôle au premier mètre carré pour les centres commerciaux.

Par ailleurs, la commune peut assortir ce dispositif de véritables *numerus clausus* selon les commerces, avec une typologie très détaillée (par exemple, droguerie, papeterie...). Cela signifie qu'un système de gestion de l'urbanisme commercial à travers les documents d'urbanisme peut être très restrictif, d'où la mise en demeure adressée à l'Allemagne par la Commission européenne concernant deux Länder⁷, toujours en cours d'instruction.

Les **Pays-Bas** ont longtemps appréhendé l'implantation des commerces par le foncier, les communes se rendant maîtres des terrains concernés, la plupart du temps par la voie amiable. Compte tenu de la hausse des prix de l'immobilier, une autre solution a été conçue en 2006 avec la note « espace pour le développement » approuvée par le Parlement. La compétence a été transférée aux provinces et aux communes. Le principe est que les nouvelles implantations ne soient pas réalisées au détriment des structures existantes tant dans les centres commerciaux que dans les centres-villes. Des conditions peuvent être prescrites en ce sens dans les « plans de destination » des communes (équivalent des PLU français) déclinés dans des « plans de réalisation » qui déterminent les programmes de construction et les transformations d'immeubles en commerce de détail si la surface excède 1 000 mètres carrés. Ces conditions doivent être liées à la gestion de l'espace et en aucune façon à des considérations de limitation de la concurrence dans le secteur de la grande distribution. Il n'existe pas de typologie de commerces dans la loi. Mais dans les documents locaux, la protection du « petit » commerce reste présente⁸.

Hormis ces deux exemples, on soulignera que la Grande-Bretagne traite l'installation commerciale via les documents d'urbanisme locaux, avec le fameux « test du centre-ville » : un opérateur qui souhaite s'implanter en périphérie doit démontrer une impossibilité de localisation en centre-ville et négocier avec la collectivité des mesures compensatoires en faveur de ce dernier ; ce qui donne parfois lieu à des dérives bien loin de l'intérêt général, faisant supporter aux promoteurs des coûts sans lien et hors de proportion avec le projet⁹.

Enfin, dans les anciens pays de l'Est récemment entrés dans l'Union, une volonté de maîtrise de l'implantation commerciale se manifeste, notamment devant l'arrivée – certes parallèlement voulue pour répondre aux besoins croissants des consommateurs – de la grande distribution : la Hongrie prévoit des études d'impact pour la construction de commerces supérieurs à 2 500 mètres carrés.

⁷ Aff. n°2008-4946.

⁸ J.-M. Talau, La réglementation de l'implantation commerciale par les documents d'urbanisme et d'aménagement aux Pays-Bas, *DAUH* 2011, p. 585.

⁹ *Le commerce et la ville en Europe. Le droit des implantations commerciales*, Cahier du GRIDAUH n°6, 2002, et plus particulièrement P. Booth, p. 138.