

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

Dominique Moreno, CCI de Paris

Fiche 2

L'INTÉGRATION DU DOCUMENT D'AMÉNAGEMENT COMMERCIAL (DAC) DANS LE SCOT

Avant d'évoquer la prise en compte du commerce dans les nouveaux SCOT Grenelle, notamment à travers de nouveaux DAC, une attention doit être portée au dispositif issu de la seule LME concernant les DAC destinés à être intégrés dans les SCOT non encore mis en conformité avec la loi Grenelle.

1. Les DAC « LME » dans les SCOT « SRU » (non encore grenellisés)

À défaut de disposition expresse dans le code de l'urbanisme, il faut se reporter à l'article L. 752-1 II du code de commerce résultant de la LME.

Cet article prévoit que les SCOT **peuvent** (*ils n'ont donc pas d'obligation de faire des ZACOM et un DAC*) définir des zones d'aménagement commercial. Celles-ci sont définies en considération des exigences de l'aménagement du territoire, de protection de l'environnement ou de qualité de l'urbanisme spécifiques à certaines parties du territoire couvert par le schéma. Leur délimitation (ce qui suppose un tracé à la parcelle et non une simple localisation) ne peut reposer sur l'analyse de l'offre commerciale existante ni sur une mesure de l'impact de cette dernière de nouveaux projets de commerces. On retrouve bien ici l'esprit de la LME : critères d'aménagement et de développement durable, à l'exclusion des critères économiques et concurrentiels.

Ce même article précise que la définition de ces ZACOM figure dans un DAC qui est intégré au SCOT par délibération de l'EPCI compétent. À peine de caducité, ce DAC doit faire l'objet d'une enquête publique dans un délai d'un an à compter de cette délibération l'adoptant.

Ce mode d'intégration du DAC dans le SCOT par simple délibération suivie d'une enquête publique, suscite des questions :

- Premier élément, il semble évident, conformément au droit commun de l'urbanisme, que, pour être opposable, le DAC doit avoir été soumis à enquête publique. Ainsi, entre la délibération de l'EPCI adoptant le DAC et jusqu'à cette enquête, il n'a pas de valeur juridique. C'est d'ailleurs ce qu'énonce la réponse ministérielle de 2009 rendue à propos des DAC provisoires (voir *infra*) ;
- Second élément, justement si on se réfère aux principes généraux du droit de l'urbanisme, est-on sûr qu'une simple délibération soit suffisante même si le code de commerce ne prévoit que cette procédure ? Tout d'abord, on remarquera que le DAC est approuvé avant enquête publique, ce qui est profondément dérogoratoire au droit commun de l'urbanisme. Si le DAC se borne à une simple délimitation cartographique des ZACOM, on pourrait

admettre que cette délibération suivie d'une enquête suffise à sceller son intégration au SCOT. Mais on sait que les DAC, au vu des expériences en cours, ne se bornent quasiment jamais à une simple cartographie. Ils posent des conditions d'implantation, hiérarchisent les ZACOM, certains allant parfois jusqu'à fixer des seuils ou des plafonds de surface par typologie de commerce... On est donc très loin d'un simple instrument cartographique ! Aussi semble-t-il bien peu prudent et peu responsable, en raison des risques contentieux, de se limiter alors à une simple délibération d'intégration. Selon nous, une procédure de modification du SCOT serait pour le moins nécessaire afin d'intégrer un tel DAC au SCOT si les objectifs du PADD ne sont pas touchés, voire une procédure de révision dans le cas contraire.

Attention : Selon la loi n° 2011-12 du 5 janvier 2011 (art. 20), les SCOT en cours d'élaboration ou de révision approuvés avant le 1^{er} juillet 2013 dont le projet de schéma a été arrêté par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale avant le 1^{er} juillet 2012 peuvent opter pour l'application des dispositions antérieures à la loi Grenelle 2. Par ailleurs, les SCOT approuvés avant la date du 12 janvier 2011 et ceux approuvés ou révisés selon le calendrier précité demeurent applicables. Ils intègrent les dispositions de la loi Grenelle 2 lors de leur prochaine révision et au plus tard le 1^{er} janvier 2016. Dans les deux cas, il semble donc que les SCOT visés puissent être simplement modifiés pour y intégrer un DAC et un volet commerce. Mais dès qu'une révision est lancée, ils doivent se mettre en conformité avec la loi Grenelle et donc obligatoirement intégrer un DAC.

À titre de rappel

Il convient d'évoquer le DAC provisoire que la LME permettait d'établir, en l'absence de SCOT, jusqu'au 1^{er} juillet 2009. Ce DAC était également destiné à être intégré au SCOT par délibération de l'EPCI, à peine de caducité, dans le délai d'un an à compter de son adoption à enquête publique, mais il n'était valable que pendant deux ans et devenait caduc faute de cette intégration. L'approbation d'un SCOT dans ce délai de deux ans lui conférait un caractère définitif. Là encore, des interrogations surgissaient : était-il opposable aux documents d'urbanisme inférieurs (PLU ou documents en tenant lieu ou cartes communales) sans attendre cette enquête, était-il possible de modifier le DAC provisoire lors de son intégration au SCOT, fallait-il intégrer ces modifications à l'enquête publique du SCOT ou fallait-il une enquête spécifique ? Autant de questions qui, dès 2008, ont rendu l'élaboration de ces DAC hasardeuse. Si bien que les applications pratiques ont été restreintes et sujettes à polémique et à contentieux. Quatre DAC provisoires ont été ainsi approuvés (agglomérations de Brest, Toulouse, Besançon, Saint-Étienne). Profitant du laconisme des textes, certains sont allés assez loin dans la régulation en posant des interdictions d'implantation, des seuils de surface, voire des plafonds, et en distinguant selon les types de commerce.

Dans un tel contexte, il a donc fallu qu'une réponse ministérielle¹ apporte des précisions sur le statut du DAC, version LME seule :

- son opposabilité est conditionnée par une enquête publique dans le délai d'un an ;
- son intégration dans le SCOT remplace les orientations d'aménagement commercial du schéma initialement approuvé ;
- en cas de contradiction de leurs orientations avec celles du projet d'aménagement et de développement durable, la révision ou la modification du SCOT doit intervenir ;
- les prescriptions imposées dans les zones d'aménagement commercial définies par le DAC s'imposent aux principales opérations d'aménagement et aux PLU lesquels doivent être rendus compatibles dans les trois ans ;
- les autorisations d'exploitation commerciale sont délivrées en compatibilité avec le DAC, même si les PLU n'ont pas encore été corrigés.

La LME précisait qu'en Île-de-France, en Corse et dans les régions d'outre-mer, la LME dispose que le DAC peut, en l'absence de SCOT, être inclus dans les PLU communaux ou intercommunaux. Ce régime d'exception ne semble concerner que les DAC provisoires.

¹ Rép. min. La Verpillière, n°68705, JOAN 3 août 2010, p. 8549.

2. Les DAC intégrés dans le DOO des nouveaux SCOT Grenelle

Dans la perspective de la réforme qui aurait résulté de la proposition de loi sur l'urbanisme commercial intégrant cette législation spéciale dans le droit commun de l'urbanisme – texte aujourd'hui ajourné (voir Fiche 5) –, la loi Grenelle 2 a prévu d'insérer le DAC dans le SCOT tout en continuant à l'identifier distinctement. Il s'est en effet agi de réserver la possibilité de l'intégrer, toujours dans le cadre de cette éventuelle réforme, dans un PLU ou d'en faire un document autonome en l'absence de SCOT ou de PLU.

Cela étant précisé, pour les « SCOT Grenelle », c'est désormais dans le code de l'urbanisme que les choses principales se passent. **L'article L. 122-1-9 dispose expressément que le DOO comprend un DAC.** Cette rédaction en termes impératifs oblige à doter les « SCOT Grenelle », qui devront être établis par création ou révision au 1^{er} janvier 2016, d'un document spécifique au commerce, alors qu'avec la LME (article L. 752-1 II du code de commerce précité), il était facultatif.

Mais si la loi Grenelle rend plus clair le statut du DAC partie intégrante du DOO du SCOT, elle renvoie néanmoins à ce même article du code de commerce pour les conditions de définition de ce DAC. Ce renvoi vise nécessairement les conditions de fond et de forme. Concernant les conditions de fond, il s'agit simplement de préciser que les ZACOM doivent être fondées sur des considérations d'aménagement du territoire à l'exclusion de tout critère économique. Quant aux conditions de forme, les difficultés surgissent car elles consistent en l'intégration du DAC par délibération avec mise à l'enquête dans l'année, à peine de caducité. *Ce renvoi crée ainsi une complication bien inutile : il aurait été plus simple d'aligner l'élaboration du DAC sur celle du SCOT Grenelle (avec son DOO).*

La question la plus délicate se pose lors de l'élaboration des SCOT Grenelle (par création ou révision d'un SCOT existant) et de la première intégration d'un DAC. Faute de position ministérielle précise, la Fédération nationale des agences d'urbanisme² suggère la mise en œuvre de la procédure suivante : aux délibérations tirant le bilan de la concertation et arrêtant le projet de SCOT serait ajoutée une autre délibération prévoyant l'intégration du DAC. Celui-ci serait ensuite soumis à enquête publique concomitamment au SCOT par l'organisation d'une enquête conjointe. Les aspects cartographiques et conditions d'implantation, que leur contenant soit le DOO ou le DAC dans le DOO, entreraient ainsi dans l'emprise d'une procédure globale du SCOT.

Mais la meilleure solution serait sans doute de limiter, dans l'article L. 122-1-9 du code de l'urbanisme, le renvoi aux seules conditions de fond de l'article L. 752-1 II du code de commerce, ce qui supprimerait tout problème de procédure.

La difficulté procédurale relevée est au demeurant accentuée par le fait que le DAC, version Grenelle, délimite (la rédaction de l'article L. 122-1-9 du code de l'urbanisme est là encore impérative) des ZACOM en prenant en considération les exigences d'aménagement du territoire précitées au titre du DOO. Ce même article pose que, dans ces zones, le DOO peut prévoir que l'implantation

² Voir l'avis de la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU), Club Planification et réglementation, « L'urbanisme commercial dans les SCOT : le DAC Grenelle, analyse de l'article L. 122-1-9 du code de l'urbanisme », note n°2, 26 oct. 2011.

d'équipements commerciaux est subordonnée au respect de conditions qu'il fixe et qui portent, notamment, sur la desserte par les transports collectifs, les conditions de stationnement, les conditions de livraison des marchandises et le respect de normes environnementales, dès lors que ces équipements, du fait de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'organisation du territoire. Le texte vise le DOO : comment faut-il le comprendre ? Le DAC n'est qu'une simple cartographie et c'est le DOO seul qui pose ces conditions ? Ou bien, le DAC dans le DOO pourrait les poser ?

Lors de la première élaboration des SCOT Grenelle, le DOO (directement ou via le DAC qui lui est intégré) pourra donc être complété par de telles conditions. Une fois ces SCOT Grenelle en vigueur, le droit commun s'appliquera : si l'EPCI décide de modifier les conditions d'implantation dans le DOO (ou via le DAC inclus dans le DOO), une procédure de modification du SCOT (voire de révision si les objectifs du PADD sont atteints) devrait être engagée.