

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

Dominique Moreno, CCI de Paris

Fiche 3

LE CONTENU DU DOCUMENT D'ORIENTATION ET D'OBJECTIFS DU SCOT ET DU DOCUMENT D'AMÉNAGEMENT COMMERCIAL

La loi Grenelle 2, n°2010-788 du 12 juillet 2010, donne une nouvelle occasion d'appréhender la régulation du commerce à travers les documents d'urbanisme, en particulier les SCOT. Le commerce, comme les autres fonctions urbaines, est en effet concerné par cette vaste réforme de l'urbanisme. On rappellera que son objectif est la densification, c'est-à-dire construire sur ou en continuité immédiate de l'existant et lutter contre l'étalement urbain, par la fixation de quotas de consommation de l'espace ainsi que de valeurs de densité, de gabarit ou de hauteur. Transposé au commerce, il s'agit de favoriser les centralités au détriment d'une implantation dispersée en périphérie des villes.

Mais, concrètement, jusqu'où le SCOT peut-il aller dans la régulation du commerce ? Si la question est précise, les réponses sont plus nuancées.

1. Le rapport de présentation et le projet d'aménagement et de développement durable (PADD)

Le rapport de présentation explique les choix du parti d'aménagement en s'appuyant sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés notamment en matière de développement économique.

Il est possible de réaliser une étude du tissu commercial et de son insertion dans son environnement urbain (desserte routière et transports collectifs existants et prévus...) avec les évolutions de la population (croissance ou décroissance, résidents, non-résidents...), pour anticiper les besoins en termes d'équipement commercial et les flux ainsi engendrés. Toutefois, une telle étude ne saurait se référer à des considérations concurrentielles, comme le type d'enseignes, leurs parts de marchés, l'éventuelle situation monopolistique d'un groupe... La justification des choix d'aménagement devra bien évidemment reposer sur des critères d'urbanisme et de développement durable.

Le projet d'aménagement et de développement durable¹ 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. Là encore, ces objectifs doivent reposer sur des considérations d'aménagement et de développement durable.

¹ Art. L. 122-1-3 du code de l'urbanisme.

2. **Le document d'orientation et d'objectifs (DOO) et le principe de la localisation préférentielle hors ZACOM**

Son rôle d'impulsion est essentiel. Il précise², en effet, les objectifs relatifs à l'équipement commercial et artisanal et, surtout, aux **localisations préférentielles des commerces** (hors ZACOM).

La loi Grenelle 2 énonce expressément qu'il s'agit ici de répondre aux exigences d'aménagement du territoire recouvrant, en particulier :

- la revitalisation des centres-villes ;
- la cohérence entre équipements commerciaux ;
- les dessertes en transports, y compris collectifs ;
- la maîtrise des flux de marchandises ;
- la consommation économe de l'espace ;
- la protection de l'environnement, des paysages, de l'architecture et du patrimoine bâti³.

Le principe de « localisations préférentielles » se traduit par des zones de priorité d'implantation pour les commerces. Le juge a, d'ailleurs, eu l'occasion de freiner toute autre velléité de fixer des interdictions à travers des localisations exclusives.

Dans un jugement du 16 juin 2009, « Société Sodichar et commune de Barjouville »⁴, le tribunal administratif d'Orléans a annulé les dispositions du SCOT de l'agglomération de Chartres imposant que l'extension et le transfert des enseignes supérieures à 2 500 mètres carrés ne se réalisent que sur trois pôles expressément désignés ; ce qui revenait à les interdire ailleurs. Le tribunal est particulièrement clair : « *il n'appartenait pas à un SCOT d'interdire par des **dispositions impératives des opérations relevant de la législation de l'équipement commercial du code de commerce, le code de l'urbanisme ne visant que la définition de zones préférentielles de localisation*** ».

En d'autres termes, tant qu'il existe une autorisation spéciale régie par le code de commerce, le droit de l'urbanisme doit se cantonner à du zonage prioritaire.

3. **Le DAC et les ZACOM**

a) **ZACOM des SCOT « SRU » (non encore grenellisés)**

L'article L. 752-1 II du code de commerce résultant de la LME ne comportait pas de dispositions relatives à des conditions d'implantation. On rappellera qu'il prévoyait seulement que les ZACOM étaient définies en considération des exigences de l'aménagement du territoire, de protection de l'environnement ou

² Art. L. 122-1-4.

³ Art. L. 122-1-9 du même code.

⁴ *JCP A* 2009, n°45, comm. 2260, F. Eddazi ; *AJDA* 2009, p. 1958, concl. F. Francfort.

de qualité de l'urbanisme spécifiques à certaines parties du territoire couvert par le schéma et que leur délimitation ne pouvait reposer sur l'analyse de l'offre commerciale existante ni sur une mesure de l'impact de cette dernière de nouveaux projets de commerces.

Pourtant, en pratique, les DAC qui ont été établis sous l'empire de ce texte comportaient le plus souvent des conditions d'implantation restrictives comme des seuils, des plafonds et des typologies de commerce.

b) ZACOM des SCOT Grenelle : quelles limites dans la régulation du commerce ?

L'article L. 122-1-9 du code de l'urbanisme dispose que, dans ces zones, le DOO peut prévoir que l'implantation d'équipements commerciaux est subordonnée au respect de conditions qu'il fixe et qui portent, notamment, sur la desserte par les 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 (c. urb. art. L. 122-1-9).

À travers le terme « importance », l'article L. 122-1-9 du code de l'urbanisme fait bien référence à la taille des équipements dans les ZACOM. Mais cela signifie-t-il pour autant qu'il autorise la fixation de seuils ou de plafonds de surface, de surcroît susceptibles d'être définis selon une typologie de commerces ? Face à ce laconisme des textes, qu'en est-il de la jurisprudence ?

La Cour de justice de l'Union européenne a eu à examiner des lois habilitant les documents d'urbanisme à prescrire de telles restrictions d'implantation. Dans un arrêt du 24 mars 2011⁵, elle acte le principe que des considérations d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement et de protection des consommateurs peuvent constituer des raisons impérieuses d'intérêt général susceptibles de fonder des restrictions à la liberté d'établissement par les législations des États membres (point 74). Elle ajoute que « *des restrictions portant sur la taille des grands établissements commerciaux apparaissent comme des moyens propres à atteindre les objectifs d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement* » (point 80).

Néanmoins, elle censure une disposition des lois espagnole et catalane prévoyant des plafonds d'implantation commerciale exprimés en surface et en parts de dépenses. Ce dernier critère, purement économique, ne pouvait justifier des restrictions à la liberté d'établissement garantie par le traité de Rome et, plus généralement, l'Espagne n'avait pas d'éléments suffisants par une analyse de l'opportunité et de la proportionnalité des mesures instaurées, tendant à expliquer les raisons pour lesquelles les restrictions en cause seraient nécessaires pour atteindre les objectifs poursuivis consistant à privilégier l'implantation commerciale dans des zones où la demande est forte et de la

⁵ Aff. C-400/08, Commission c/ Espagne, et le commentaire de J.-C. Bonichot et F. Donnat *in* Urbanisme et droit de l'Union européenne : les apports de la jurisprudence récente de la Cour de Justice, *DAUH* 2011, p. 13 et s. ; M. Piron, Pour une lecture politique de la jurisprudence européenne (à propos de la décision de la CJUE du 24 mars 2011), *LPA* 22 juill. 2011, n°145, p. 16 ; J.-M. Talau, Mise en perspective de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et des mutations de l'urbanisme commercial en France, *JCP A* 2011, n°30, comm. n°2277.

limiter dans des zones moins peuplées pour des motifs liés au trafic et la pollution (points 73 à 85).

Nonobstant le plafond économique lié aux dépenses qui ne saurait être admis, peut-on déduire *a contrario* de cet arrêt que des seuils et des plafonds de surface auraient pu être admis si l'État en cause avait fourni une motivation pertinente, précise et détaillée (et non pas de simples généralités et incantations), en termes d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement et de protection des consommateurs ? Cependant, la Cour relève que « *s'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, il faut constater qu'à l'instar de Mme l'Avocat général au point 116 de ses conclusions, qu'il est difficile de spécifier à l'avance des seuils et des plafonds précis sans introduire un degré de rigidité susceptible de restreindre davantage la liberté d'établissement* » (point 117).

Mais qu'en conclure en l'absence d'habilitation législative précise ? Tant qu'aucun nouveau texte législatif précis n'est voté, la prudence doit être de mise.

■ **Quid des seuils ?**

Le code de l'urbanisme ne les vise pas expressément alors que le code de commerce édicte un seuil de 1 000 mètres carrés de surface de vente pour les autorisations spéciales d'exploitation commerciale. Comme on l'a vu, le code de l'urbanisme mentionne dans la délimitation des ZACOM et les conditions d'implantation qui y sont posées « l'importance » des établissements susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'organisation du territoire.

Or, comment en pratique définir ces établissements d'importance si ce n'est à travers des seuils, en prévoyant que ceux supérieurs à tel ou tel obéissent à ces conditions ?

Cela étant, compte tenu du laconisme des textes, il n'est pas raisonnable de conclure péremptoirement à la possibilité ou l'impossibilité de fixer des seuils dans le SCOT. L'attitude la plus sage serait de s'abstenir, mais si certains – et ils semblent nombreux – étaient tentés d'en fixer, **ces seuils devraient alors être dûment circonscrits dans leur périmètre géographique et être fondés sur des motifs d'intérêt général liés à l'aménagement du territoire et au développement durable.**

Outre les seuils, comme le proposait le rapport du député Charié et le concrétise la pratique, l'importance des équipements peut s'exprimer en fréquence de flux et en zone d'attraction ; il est alors judicieux de distinguer par exemple des ZACOM de proximité, intermédiaires, métropolitaines ou régionales. Mais dès qu'il s'agit d'appliquer des conditions précises d'implantation, le critère « surface » réapparaît...

■ **Quid des plafonds ?**

L'abstention est ici la voie la plus responsable, en raison là encore du silence des textes et de l'arrêt de la CJUE ; et cela même si celle-ci a plutôt en l'espèce sanctionné leur caractère essentiellement économique et leur ampleur, y compris

géographique, bloquant l'implantation d'établissements grands et moyens sur la quasi-totalité d'une région, et ce, sans justification pertinente.

D'autant que contrairement aux seuils qui sont de simples planchers, les plafonds ont une forte connotation prohibitive des équipements les dépassant, le risque d'atteinte aux libertés fondamentales est donc plus fort.

■ **Quid de la typologie des commerces ?**

Certains pourraient être tentés de définir les conditions d'implantation, seuils, voire plafonds, selon une typologie des commerces, par exemple telle qu'elle figure dans la proposition de loi sur l'urbanisme commercial : commerce alimentaire, équipement de la personne, équipement de la maison, culture-loisirs.

L'abstention est ici encore davantage à faire prévaloir. En effet, on entre dans des considérations économiques et on rappellera que le SCOT ne définit plus, depuis la loi SRU, la destination générale des sols. Surtout, l'article L. 122-1-9 du code de l'urbanisme précité vise les équipements selon leur importance et non pas selon leur nature. Seule une nouvelle loi ayant reçu l'assentiment des autorités européennes pourrait autoriser une telle démarche dans les SCOT.

Enfin, plus généralement, une question mériterait d'être approfondie sur le plan juridique : l'évolution des circonstances de droit et de fait serait-elle susceptible de rendre illégales des dispositions trop précises des SCOT ?