

>> **PLU ET COMMERCE**

Dominique Moreno, Chambre de commerce et d'industrie de Paris Île-de-France

Fiche 2

LA COMPATIBILITE AVEC LE SCHEMA DE COHERENCE TERRITORIALE (SCOT)

1. Les liens étroits entre SCOT et PLU en matière de commerce

D'une part, le PLU ne peut agir qu'en compatibilité avec le SCOT et cela vaut aussi en matière d'implantation commerciale. Très tôt, il a été jugé qu'un plan local d'urbanisme ne pouvait pas créer, même sur une faible partie de l'espace, une zone à urbaniser destinée à recevoir un centre commercial, alors que le schéma avait délimité un espace vert à protéger¹. Mais attention, un SCOT ne saurait prescrire une procédure non prévue par la loi, comme l'accord préalable du syndicat mixte chargé du SCOT avant toute ouverture d'une zone d'extension commerciale². Avec l'ordonnance n°2020-745 du 17 juin 2020³ (C.urb. art. L 131-7), le délai de mise en compatibilité d'un PLU avec un SCOT est uniformisé à un an (actuellement un an voire trois ans si une révision du PLU est nécessaire).

D'autre part, en l'absence de SCOT, selon l'article L 151-6 du code de l'urbanisme, les orientations d'aménagement et de programmation d'un PLU intercommunal (à l'exclusion d'un PLU communal) comportent les orientations relatives à l'équipement commercial et artisanal du SCOT 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.

C'est pourquoi le volet commerce du SCOT a un impact considérable sur celui du PLU en particulier du PLUI ; il constitue sa référence par excellence. Il convient donc de passer en revue le contenu « commerce » du SCOT, ici dans sa version entrant en vigueur au 1^{er} avril 2021⁴. En effet, l'ordonnance n°2020-744 du 17 juin 2020 renforce la vocation stratégique du SCOT qui doit exprimer un projet territorial. Le rapport de présentation est supprimé et ses principales composantes sont renvoyées en annexes (diagnostic, évaluation environnementale, justification des choix, analyse et justification des objectifs chiffrés de la consommation d'espaces).

¹ CE 10 juin 1998, SA Leroy-Merlin, req. n° 176920).

² CAA Bordeaux, 29 décembre 2016, req. 15BX02851

³ Cette ordonnance s'applique aux SCOT et aux PLU dont l'élaboration ou la révision est engagée à compter du 1er avril 2021. Toutefois, si une telle procédure a été prescrite avant cette date et tant que le projet de SCOT n'est pas arrêté, l'établissement public chargé du SCOT peut décider par délibération l'application des dispositions de cette ordonnance à condition que le SCOT entre en vigueur à compter du 1er avril 2021.

⁴ Voir note 3 ci-dessus pour les conditions d'entrée en vigueur

- *Le projet stratégique du SCOT*

Selon l'article L 141-3 du code de l'urbanisme issu de cette ordonnance, le projet d'aménagement stratégique définit, au sein du bassin d'emplois⁵, les objectifs de développement et d'aménagement du territoire à un horizon de vingt ans sur la base d'une synthèse du diagnostic territorial et des enjeux qui s'en dégagent. Ces objectifs peuvent être représentés graphiquement. Ils concourent à la coordination des politiques publiques sur les territoires, en favorisant un équilibre et une complémentarité des polarités urbaines et rurales, une **gestion économe de l'espace limitant l'artificialisation des sols**, les transitions écologique, énergétique et climatique, une offre d'habitat, de services et de mobilités adaptés aux nouveaux modes de vie, une agriculture contribuant notamment à la satisfaction des besoins alimentaires locaux, ainsi qu'en respectant et mettant en valeur la qualité des espaces urbains comme naturels et des paysages.

Cette mention de la lutte contre l'artificialisation des sols est importante car le législateur devrait lors de l'élaboration du texte s'inspirant des propositions de la Convention citoyenne sur le climat, appliquer rigoureusement cet impératif à l'implantation d'équipements commerciaux surtout en périphérie. Sans attendre cette intervention législative, la circulaire n°6206/SG du 24 août 2020⁶ appelle les préfets à la vigilance tout au long des procédures de délivrance et de mise en œuvre des autorisations d'exploitation commerciale.

- *Le document d'orientation et d'objectifs (DOO) et le document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC)*

Après de multiples péripéties, la loi ACTPE avait réintroduit dans le DOO un document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) mais dont l'élaboration était une faculté pour les auteurs du SCOT. La loi ELAN du 23 novembre 2018 rend son établissement obligatoire et en renforce significativement le contenu.

L'ordonnance n°2020-744 du 17 juin 2020 maintient les grandes finalités du SCOT en matière d'aménagement commercial mettant en exergue la complémentarité avec les autres composantes de l'aménagement du territoire, sachant que d'une manière générale, l'effort de simplification est patent puisque le DOO ne comprend plus que 5 parties au lieu de 11. Selon l'article L 141-4 issu de cette ordonnance, le DOO détermine les conditions d'application du projet d'aménagement stratégique. Il « *définit les orientations générales d'organisation de l'espace, de coordination des politiques publiques et de valorisation des territoires.*

*L'ensemble de ces orientations s'inscrit dans un **objectif de développement équilibré du territoire et des différents espaces**, urbains et ruraux, qui le composent. Il repose sur la **complémentarité** entre :*

- *Les **activités économiques, artisanales, commerciales**, agricoles et forestières ;*
- *Une offre de logement et d'habitat renouvelée, l'implantation des grands équipements et services qui structurent le territoire, ainsi que l'organisation des mobilités assurant le lien et la desserte de celui-ci ;*
- *Les transitions écologique et énergétique, qui impliquent la lutte contre l'étalement urbain et le réchauffement climatique, l'adaptation et l'atténuation des effets de ce dernier, le développement des énergies renouvelables, ainsi que la prévention des risques naturels, technologiques et miniers, la préservation et la valorisation des*

⁵ C. urb. art. L 143-6 issu de l'ordonnance du 17 juin 2020

⁶ Circulaire n° 6206 / SG du 24 août 2020 sur le rôle des préfets en matière d'aménagement commercial dans le cadre de la lutte contre l'artificialisation.

paysages, de la biodiversité, des ressources naturelles, des espaces naturels, agricoles et forestiers (...)».

S'agissant plus précisément des activités économiques, agricoles et commerciales, selon l'article L 141-5 issu de la même ordonnance, « *dans un principe de gestion économe du sol, le DOO fixe les orientations et les objectifs en matière de :*

- **1° développement économique et d'activités, en intégrant les enjeux d'économie circulaire et en visant une répartition équilibrée entre les territoires ;**
- **2° préservation et développement d'une activité agricole respectant les sols ainsi que l'environnement et tenant compte des besoins alimentaires ;**
- **3° 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 de préservation environnementale, paysagère et architecturale des entrées de villes ».**

Selon l'article L 141-6 issu de ladite ordonnance (inchangé par rapport à l'actuel premier alinéa de l'article L 141-17), le DOO « comprend » un DAAC qui détermine 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 et la loi ELAN ajoute l'impact significatif sur le commerce de centre-ville.

Ces conditions continuent à privilégier 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 DAAC continue de même à localiser 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. C'est ici que la loi ELAN a renforcé son contenu : il prévoit les conditions d'implantation, le type d'activité et la surface de vente maximale des équipements commerciaux spécifiques aux secteurs ainsi identifiés. Des plafonds pourront ainsi être fixés selon des activités alimentaires, non alimentaires... sous réserve que ces restrictions territoriales soient justifiées et ne portent pas atteinte à la liberté d'entreprendre.

Le DAAC peut également :

- définir les conditions permettant le développement ou le maintien du commerce de proximité dans les centralités urbaines et au plus près de l'habitat et de l'emploi, en limitant son développement dans les zones périphériques ;
- prévoir les conditions permettant le développement ou le maintien de la logistique commerciale de proximité dans les centralités urbaines afin de limiter les flux de marchandises des zones périphériques vers ces centralités ;
- déterminer les conditions d'implantation des constructions commerciales et de constructions logistiques commerciales en fonction de leur surface, de leur impact sur les équilibres territoriaux, de la fréquence d'achat ou de flux générés par les personnes ou les marchandises ;
- conditionner l'implantation d'une construction à vocation artisanale ou commerciale à l'existence d'une desserte par les transports collectifs, à son accessibilité aux piétons et cyclistes ;
- conditionner l'implantation d'une construction logistique commerciale à la capacité des voiries existantes ou en projet à gérer les flux de marchandises.

L'annulation du DAAC est sans incidence sur les autres documents du SCOT.

- *Le programme d'actions*

Enfin, soulignons une autre novation de l'ordonnance n°2020-744. Selon l'article L 141-19, le SCOT peut comprendre un programme d'actions visant à accompagner sa mise en œuvre, lequel précise les actions prévues sur le territoire pour mettre en œuvre la stratégie, les orientations et les objectifs du SCOT, que ces actions soient portées par la structure en charge de son élaboration, les établissements publics de coopération intercommunale membres de cette structure, ou tout autre acteur public ou privé du territoire concourant à la mise en œuvre du schéma ou associé à son élaboration, en prenant en compte les compétences de chacun.

Il peut également identifier les actions prévues relatives aux objectifs nationaux de l'Etat et aux objectifs régionaux, ou les mesures prévues dans les conventions ou contrats qui les concernent, quand ils existent, dès lors que ceux-ci concourent à la mise en œuvre du SCOT comme une opération de revitalisation de territoire axée sur les centres-villes⁷ ou un contrat de revitalisation artisanale et commerciale⁸.

En tout état de cause, les auteurs du SCOT doivent être guidés par les principes directeurs énoncés à l'article L 101-2 du code de l'urbanisme parmi lesquels on retiendra ceux valant plus particulièrement en matière de commerce,

1°. l'équilibre entre :

- Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux, la lutte contre l'étalement urbain ;
- une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;
- Les besoins en matière de mobilité...

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.

⁷ CCH, art. L 303-2 issu de la loi ELAN

⁸ Art. 19, loi ACTPE précitée

2. La compatibilité des autorisations d'exploitation commerciale avec le SCOT ou le PLUi intégrant le volet commerce du SCOT

Depuis la loi SRU du 13 décembre 2000 (C. urb. art. L 142-1, 8° à 10° et C. urb. art. L 142-1 5° à 7° dans sa version entrant en vigueur au 1^{er} avril 2021), les autorisations d'exploitation commerciale, les permis de construire en tenant lieu dans leur volet commercial et les autorisations d'exploitation cinématographique doivent être compatibles avec le SCOT.

En l'absence de SCOT, en vertu de l'article L 151-6 précité, cette compatibilité s'apprécie au regard des orientations d'aménagement et de programmation des PLUi intégrant le volet commerce normalement dévolu à un SCOT.

D'après la jurisprudence, deux critères guident cette appréciation : d'une part, la gravité de l'atteinte portée à un objectif du document d'urbanisme et l'ampleur de cette atteinte ; d'autre part, la pesée entre les objectifs, l'un peut être entravé mais un autre est satisfait par le projet⁹. Pour apprécier cette compatibilité, le SCOT est pris dans sa globalité même si ces orientations ne s'adressent pas directement aux autorisations d'exploitation commerciale, comme le démontre une jurisprudence de 2017. Selon les orientations générales d'un SCOT, les documents d'urbanisme devaient prévoir une implantation prioritaire des commerces et ensembles commerciaux au sein des zones urbanisées ou à défaut dans leur continuité, avec pour les ensembles commerciaux de plus de 5000 m² de surface de plancher des stationnements en ouvrages et pour ceux de plus de 10 000 m² leur construction sur au moins deux niveaux. La CNAC avait délivré une autorisation pour un ensemble commercial d'équipement de la maison. Saisie de cette autorisation par une fédération de commerçants, la CAA avait jugé que les dispositions du SCOT sur les documents d'urbanisme étaient inopérantes. Elle est censurée par le Conseil d'Etat, dans un arrêt du 11 octobre 2017, Fédération des artisans et commerçants Les vitrines de Caen¹⁰, car il lui appartenait de vérifier la compatibilité du projet avec les orientations générales du SCOT prises dans leur ensemble, y compris celles se présentant formellement comme régissant des actes distincts des AEC, soit en l'occurrence les documents d'urbanisme.

La jurisprudence abondante sur cette exigence de compatibilité a concerné, il est vrai, plutôt des SCOT.

La première application jurisprudentielle remonte à un arrêt du Conseil d'Etat du 28 septembre 2005¹¹. Le projet contesté portait sur l'extension d'un supermarché Leclerc et de sa galerie marchande pour respectivement 2 510 m² et 1 064 m², ce qui équivalait à un doublement de surface. Or, le schéma directeur de l'agglomération grenobloise visait à la maîtrise du développement commercial de cette agglomération et prévoyait "de renforcer en priorité le développement commercial des secteurs extérieurs et donc de maîtriser celui de l'agglomération" tout en permettant aux « centres commerciaux intégrés dans des contextes urbains forts de l'agglomération » de « conforter leur offre commerciale". Le Conseil d'Etat a considéré que l'autorisation "*d'une part va bien au-delà de l'objectif de maîtrise de l'offre commerciale existante dans l'agglomération, d'autre part, méconnaît l'orientation prioritaire*

⁹ Conclusions du rapporteur public, G. Dumortier sous les arrêts du 12 décembre 2012, Sociétés Davalex, Sociétés Abridis, BJDJ 2/2013, p. 98

¹⁰ Req. n°401007 : JCP A 2018, n°9, 2066, comm. F. Dieu

¹¹ CE, 28 sept. 2005, n° 274706 et n° 274707, Sté Sumidis, Sté Coco Fruits : JurisData n° 2005-068953 ; JCP A 2005, 624, obs. M.-C. Rouault ; BJDJ 2005, n° 5, p. 325, concl. Roul, obs. J.-C. Bonichot.

visant au renforcement des secteurs extérieurs à l'agglomération". L'incompatibilité avec le SCOT a donc été constatée et la décision annulée.

Même constat d'incompatibilité pour un ensemble commercial destiné à être implanté dans une zone industrielle alors que le SCOT prévoit de concentrer le développement commercial dans les centralités urbaines et les zones périphériques¹². Autre exemple, un projet comportant une part importante de surfaces d'équipement de la personne heurte un SCOT privilégiant la consommation économe de l'espace et celle des surfaces dédiées au stationnement¹³.

Mais il faut bien reconnaître que la plupart des décisions jurisprudentielles admettent cette compatibilité même dans des circonstances où elle était loin d'être évidente. Ainsi à propos d'un projet de rénovation d'un supermarché de 1 100 m² accompagnée de la création d'un ensemble commercial de 2890 m² comprenant un supermarché de 2 500 m² et un magasin non alimentaire de 885 m² sur une commune de 3 000 habitants, alors que le SCOT le situait dans une zone à vocation mixte destinée à accueillir des commerces de proximité inférieurs à 300 m². Une sérieuse question de compatibilité se posait donc. Or, le Conseil d'Etat a constaté que le projet reposait sur un établissement commercial existant en l'adaptant aux attentes de la clientèle et à son environnement concurrentiel par l'adjonction d'un ensemble commercial avec une enseigne non alimentaire. Puis, il s'est référé à une autre orientation du schéma prévoyant le renforcement des pôles urbains extérieurs et l'implantation préférentielle des commerces d'achats légers en liaison avec ceux déjà installés¹⁴. Autre exemple, n'est pas incompatible un projet de retail park de plus de 14 000 m² comprenant 12 lots supérieurs à 300 m² situé dans le parc d'activité du Mont Blanc à proximité de plusieurs autres équipements commerciaux, avec un SCOT dont une orientation prévoit certes de conforter les centralités mais dont une autre vise à limiter l'étalement urbain en favorisant la polarisation des équipements et en évitant des implantations isolées¹⁵.

Une affaire illustre bien les tergiversations que cette notion de compatibilité peut susciter. Elle concernait une demande de permis de construire pour un supermarché de 2 500 m² et un drive de 4 pistes de ravitaillement et d'une surface au sol de 292 m². Ce projet avait reçu un avis favorable de la commission départementale d'aménagement commercial (CDAC) puis un avis défavorable de la commission nationale (CNAC). Il avait alors été modifié par réduction de sa surface à 2 125 m² et plantation de 30 arbres de haute tige. La CDAC avait rendu un nouvel avis favorable et la CNAC avait émis un second avis défavorable impliquant un refus de permis par le maire. L'avis défavorable et le refus ont été invalidés par la CAA de Nantes, dans un arrêt du 28 février 2020, Commune de Guigen et SARL Guigen Dis II¹⁶, reconnaissant la compatibilité avec le DAAC du SCOT. La CAA relève que le DAAC définit le secteur d'implantation comme un pôle secondaire de rayonnement communal en y ajoutant quelques communes limitrophes. Ce type de pôle a vocation à offrir une offre alimentaire complète (achats quotidiens, hebdomadaires avec équipement commercial de type supermarché), associée à une offre commerciale non alimentaire axée sur les services (coiffure...). Le DAAC précise aussi que les espaces de développement commercial de périphérie et en tissu urbain aggloméré sont privilégiés pour la création et le développement de grands commerces dont le fonctionnement et la dimension doivent être compatibles avec les centralités. Il identifie la commune d'implantation du projet contesté comme secteur d'implantation préférentiel pour le développement commercial. Cela étant rappelé, la CAA admet la compatibilité du projet aux motifs suivants :

¹² CAA Bordeaux, 1er mars 2018, req. n°17BX01358

¹³ CAA Marseille, 9 avril 2018, n°17MA00133

¹⁴ CE 12 décembre 2012, req. n°353545, Société Abredis ; AJDA 2013, p. 416, note F. Bouyssou ; BJDJ 2/2013, p. 97, concl. G. Dumortier, obs. J. Tremeau

¹⁵ CE 16 juillet 2014, req. n°368382, SAS Bricorama France

¹⁶ N° 19NT02099 : AJDA 2020, p. 880, chron. E. Sacher

- sa surface a été réduite de 15% et répond aux besoins d'une population en forte croissance démographique de 41% sur la zone de chalandise et de 59% dans la commune de situation ;
- il s'intègre dans un projet urbain global de ZAC avec la création de plus de 400 logements, ainsi que dans un vaste programme routier porté par le département ;
- en centre-bourg de la commune d'implantation, sur 15 commerces, on compte 2 boulangeries, seuls commerces alimentaires ;
- si cette commune est bien équipée commercialement, il n'est pas établi qu'il en serait de même des autres communes voisines. Dès lors, la seule circonstance que le rayonnement du projet serait intercommunal ne suffit pas à établir une incompatibilité avec le SCOT.

3. L'application de la règle de l'urbanisation limitée aux équipements commerciaux

En vertu des articles L 142-4 et L 142-5 du code de l'urbanisme (inchangés avec l'ordonnance du 17 juin 2020), en l'absence de SCOT¹⁷, dans les communes où s'applique la règle de l'urbanisation limitée, aucune autorisation d'exploitation commerciale ne peut être délivrée, sauf dérogation.

Cette règle prévoit que dans les communes où un SCOT n'est pas applicable les zones à urbaniser délimitées après le 1er juillet 2002 ainsi que les zones naturelles, agricoles ou forestières d'un PLU ou d'un document en tenant lieu ne peuvent être ouvertes à l'urbanisation à l'occasion de l'élaboration ou d'une procédure d'évolution d'un document d'urbanisme.

La dérogation susceptible d'être accordée par le préfet est strictement encadrée. Elle ne peut l'être que si l'urbanisation envisagée ne nuit pas à la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers ou à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques, ne conduit pas à une consommation excessive de l'espace, ne génère pas d'impact excessif sur les flux de déplacements et ne nuit pas à une répartition équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services. Elle suppose l'avis préalable de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers et, le cas échéant, de l'établissement public chargé de l'élaboration du SCOT (si un périmètre de schéma a été arrêté).

La commission d'aménagement commercial compétente pour se prononcer sur l'autorisation d'exploitation commerciale s'assure de l'obtention de la dérogation¹⁸ et ne peut accorder d'autorisation en l'absence de son obtention préalable¹⁹ (C. urb. art. R 142-2). De plus, les caractéristiques du projet ayant donné lieu à la dérogation doivent être identiques à celles décrites dans la demande d'autorisation d'exploitation commerciale²⁰.

La demande de dérogation est déposée par le pétitionnaire (promoteur et/ou exploitant) de l'autorisation d'exploitation (C. urb. art. R 142-3).

¹⁷ On rappellera que les schémas régionaux (SDRIF, Outre-mer, Corse) tiennent ici lieu de SCOT et permettent de lever l'application de cette règle.

¹⁸ CE 19 juin 2013, req. n° 355609, SAC Campas Distribution (avis favorable du syndicat mixte ayant arrêté le périmètre du SCOT)

¹⁹ CE 2 octobre 2013, req. n°359043, Société Les Anciens Etablissements Georges Schiever et fils : JCPA 2013, n°43, act. 838, J.M. Talau ; CE 7 novembre 2014, req. n°372527, SAS Distribution Casino France

²⁰ CE 24 oct. 2012, req. n°354489, Société Hoss.