



Mai 2012

# **Le commerce dans les Schémas de Cohérence Territoriale**

*Dominique MORENO*

*Chambre de commerce et d'industrie de Paris*

La loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010 conforte les apports de lois précédentes, principalement loi de solidarité et renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000 et loi de modernisation de l'économie (LME) du 4 août 2008, quant à une meilleure prise en compte du commerce dans l'aménagement du territoire.

Le commerce est ainsi partie prenante de cette vaste réforme de l'urbanisme dont l'objectif est la densification, c'est-à-dire construire sur ou en continuité immédiate de l'existant et lutter contre l'étalement urbain. Traduit en termes de commerce, il s'agit de favoriser les centralités au détriment d'une implantation dispersée en périphérie des villes.

Ces réformes inaugurent une nouvelle approche de l'urbanisme commercial via le droit de l'urbanisme : le SCOT et son document d'aménagement Commercial (DAC) en deviennent les clefs de voûte.

## I. LE COMMERCE DANS LES PRINCIPES DIRECTEURS DE L'URBANISME

Le principe<sup>1</sup> de **diversité des fonctions urbaines et rurales** est essentiel pour l'activité économique et sa localisation. Il prévoit des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière 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 et de développement des transports collectifs.

Mais, compte tenu de la règle de l'indépendance des législations, une décision des commissions d'aménagement commercial ne peut se fonder sur ces principes<sup>2</sup>.

Est également visée en tant que principe la qualité urbaine, architecturale et paysagère des **entrées de villes**<sup>3</sup>. D'ailleurs, le SCOT peut étendre l'application de l'article L 111-1-4 relatif à la protection des

---

<sup>1</sup> Article L 121-1 du Code de l'urbanisme

<sup>2</sup> Ce 22 février 2012, req. n°335062, Commune du Havre : jurisdata n°2012-003194 ; JCP A 2012, n°18, act. 291, J. M. Talau

<sup>3</sup> Loi n°2011-525 du 17 mai 2011 (JORF 18 mai) de simplification du droit, chapitre III relatif aux dispositions de simplification en matière d'urbanisme, art. 123 et 124

entrées de villes<sup>4</sup>. On rappellera que cet article interdit, en dehors des espaces urbanisés des communes, les constructions et installations dans une bande de 100 mètres de part et d'autre des autoroutes, des routes express et des déviations et de 75 mètres des autres routes classées à grandes circulation, sauf exceptions liées à la nature des travaux (sur constructions existantes comme des extensions ou des changements de destination) ou à l'existence d'un projet qualitatif d'aménagement inclus dans le PLU). Est ouverte la possibilité d'application à d'autres routes que celles précitées cette interdiction dans une bande des 75 mètres. Mais, indépendamment du SCOT, le seul article L 111-1-4 ne peut fonder une décision des commissions d'aménagement commercial<sup>5</sup>.

## II – LE COMMERCE DANS LES NOUVEAUX SCOT, PROSPECTIFS ET PRESCRIPTEURS

**1) 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...) et des évolutions de la population (croissance ou décroissance, résidents, non résidents...) pour anticiper les besoins en termes d'équipement commercial et les flux 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.

**2) Le projet d'aménagement et de développement durable<sup>6</sup>** 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. Ces objectifs doivent reposer sur des considérations d'aménagement et du développement durable.

**3) Le document d'orientation et d'objectifs<sup>7</sup> (DOO)** précise les objectifs relatifs à **l'équipement commercial et artisanal et aux localisations préférentielles des commerces** afin de répondre aux exigences d'aménagement du territoire, notamment en matière de revitalisation des centres-villes, de

---

<sup>4</sup> Loi du 17 mai 2011 précitée

<sup>5</sup> CE 4 avril 2012, req. n° 353456, Société Valdis : jurisdata n°2012-007020 ; JCP A 2012, n°18, act. 291, J. M. Talau

<sup>6</sup> Article L 122-1-3 du Code de l'urbanisme

<sup>7</sup> Article L 122-1-9 du Code de l'urbanisme

cohérence entre équipements commerciaux, dessertes en transports, notamment collectifs, et maîtrise des flux de marchandises, de consommation économe de l'espace et de protection de l'environnement, des paysages, de l'architecture et du patrimoine bâti.

\* S'agissant des localisations, la loi est ainsi explicite puisque l'article L 122-1-9 du Code de l'urbanisme vise pour le DOO les « localisations préférentielles », ce qui exclut les localisations exclusives hors ZACOM. D'ailleurs, le Tribunal administratif d'Orléans a, dans un jugement du 16 juin 2009<sup>8</sup>, annulé la partie « commerce » d'un SCOT imposant que l'extension ou le transfert des enseignes de plus de 2500 m<sup>2</sup> ne puissent se réaliser que sur trois pôles désignés. Le Tribunal a considéré, qu'en l'état actuel du droit, « *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 des zones préférentielles de localisation* ».

**D'une manière plus générale, doivent ici être mises en évidence les deux novations majeures de la loi Grenelle 2 à insérer dans le DOO et ayant un impact inéluctable sur les implantations commerciales : la limitation de la consommation de l'espace et l'encadrement des valeurs de densité par le SCOT en termes de prescriptions applicables aux PLU.**

D'une part, sur la base d'une étude de consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers sur les dix années précédentes, **le Document d'Orientation et d'Objectifs du SCOT arrête obligatoirement des objectifs chiffrés de consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain susceptibles d'être ventilés par secteurs géographiques<sup>9</sup>. C'est sur cette base que les PLU dimensionneront leurs zones urbaines et à urbaniser.**

D'autre part, dans des secteurs qu'il délimite en prenant en compte leur desserte par les transports collectifs, l'existence d'équipements collectifs et des protections environnementales ou agricoles, il peut déterminer **la valeur au-dessous de laquelle ne peut être fixée la densité maximale de construction** résultant de l'application de l'ensemble des règles définies par le PLU ou le POS.

Dans ces secteurs, les règles des PLU ou des POS qui seraient contraires aux normes minimales de hauteur, d'emprise au sol et d'occupation des sols fixées par le Document d'Orientation et d'Objectifs

---

<sup>8</sup> Affaire Société Sodichar et Commune de Barjouville, JCP A nov. 2009, n°45, commentaire n°2260, F. Eddazi, AJDA 2009, p. 1958, concl. F. Francfort.

<sup>9</sup> Article L 122-1-5

cessent de s'appliquer passé un délai de vingt-quatre mois à compter de la publication du schéma, de sa révision ou de sa modification. Passé ce délai, le permis de construire, d'aménager ou de démolir ne peut être refusé et les projets faisant l'objet d'une déclaration préalable ne peuvent faire l'objet d'une opposition sur le fondement d'une règle contraire aux normes minimales fixées par le SCOT.

Le Document d'Orientation et d'Objectifs peut également, sous réserve d'une justification particulière, définir des secteurs, situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés, dans lesquels les PLU doivent imposer une **densité minimale de construction**.

**Les avis des CCI tant sur le SCOT que sur les PLU devront absolument se prononcer sur ces quotas et ses valeurs de densité pour l'implantation des activités économiques. En termes de commerce, leur incidence est déterminante selon qu'on entend développer ou canaliser des projets commerciaux en centralités ou en périphérie.**

#### **4) Le Document d'aménagement commercial (DAC)**

Des questions procédurales se posent avant l'examen de son contenu.

##### **a) Le processus d'intégration au 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.

##### **\* Les DAC « façon LME » dans les SCOT non encore « grenellisés »**

A 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** (*il n'a 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. A 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 dérogatoire 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 vue 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 (article 20), les SCOT en cours d'élaboration ou de révision approuvés avant le 1er juillet 2013 dont le projet de schéma a été arrêté par**

***l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale avant le 1er 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 1er 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.***

*A titre de rappel*

*Il convient d'évoquer les DAC provisoires que la LME permettait d'établir, en l'absence de SCOT, jusqu'au 1er 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 communes) 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 ministérielle<sup>10</sup> 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 ;*

---

<sup>10</sup> Rep. min. La Verpillière, n°68705, JO AN, 3 août 2010, p.8549

- 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.

On signalera qu'un jugement du TA de Lyon<sup>11</sup> a invalidé une disposition du DAC provisoire de Saint-Etienne-Sud Loire en ce qu'elle empiétait sur la compétence des PLU en prescrivant en dehors des ZACOM une limite de 25% de surface de vente pour l'extension des bâtiments commerciaux existants. Par ailleurs, un DAC provisoire non suivi d'un SCOT dans les deux ans et donc devenu caduc ne peut fonder une décision des commissions d'aménagement commercial<sup>12</sup>.

La LME précisait qu'en Ile-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 antérieurs au 1<sup>er</sup> juillet 2009.

#### **\* Les nouveaux SCOT Grenelle : le Document d'orientation et d'objectifs comprend un DAC**

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<sup>er</sup> 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.** Cet article issu de la LME prévoit, rappelons-le, que le DAC est intégré au SCOT par délibération de l'EPCI compétent et qu'il doit être soumis à enquête publique dans le délai d'un an à compter de son adoption, à peine de caducité. *Ce renvoi crée une complication bien inutile : il aurait été plus simple d'aligner l'élaboration du DAC sur celle du SCOT Grenelle (avec son DOO).*

---

<sup>11</sup> TA Lyon, 28 février 2012, Commune d'Andrezieux-Bouthéon, req. n° 09041166, 1002263

<sup>12</sup> CE 4 avril 2012, req. n° 352587, Société Eaudisse : jurisdata n°2012-006514 ; JCP A 2012, n°18, act. 291, J. M. Talau, à propos du DAC provisoire de l'agglomération toulousaine



**La question la plus délicate sur le plan procédural 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.** La Fédération nationale des agences d'urbanisme<sup>13</sup> suggère un dispositif pertinent et sécurisant en cas de contentieux : 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.

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.

**Plus pertinent encore serait soit, au mieux, de supprimer tout renvoi de l'article L 122-1-9 du code de l'urbanisme vers l'article L 752-1 II du code de commerce, soit, pour le moins, de limiter expressément, dans cet article L 122-1-9 du code de l'urbanisme, le renvoi aux seules conditions de fond de cet article L 752-1 II du code de commerce, ce qui supprimerait tout problème de procédure.**

Cela étant, plus concrètement, jusqu'où le SCOT peut-il aller dans la régulation du commerce ?

#### **b) La régulation de l'implantation commerciale**

Le DAC, version Grenelle, délimite (la rédaction du même article L 122-1-9 du Code de l'urbanisme est là encore impérative) des zones d'aménagement commercial, les ZACOM. **L'article R 122-3 issu du décret d'application de la loi Grenelle<sup>14</sup> précise que le document graphique du DAC doit permettre d'identifier les terrains situés dans les ZACOM délimitées**, ce qui induit un tracé à la parcelle. Cette délimitation est réalisée en prenant en considération les exigences d'aménagement du territoire précitées au titre du DOO. Ce même article 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

---

<sup>13</sup> 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 octobre 2011

<sup>14</sup> Décret n° 2012-290 du 29 février 2012

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). Le texte vise le DOO :

**Comment faut-il comprendre ces dispositions et là surgit immanquablement la question des seuils, plafonds et typologie de commerce ?** Or, ici, la loi est muette ou quasi muette et la jurisprudence ne s'est pas encore vraiment prononcée.

La Cour de Justice de l'Union Européenne, dans un arrêt du 24 mars 2011<sup>15</sup> 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 Etats 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).

Toutefois, 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 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'Etat 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 ? Il faut rester prudent car dans son point 117, 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*

---

<sup>15</sup> Affaire 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 n°145, 22 juil. 2011, 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, com. n° 2277

*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.»*

A noter que la CJUE se prononçait ici sur des textes de loi détaillés permettant aux documents d'urbanisme d'intervenir.

**Mais quid en l'absence d'habilitation législative précise ? Tant que la proposition de loi sur l'urbanisme commercial n'est pas adoptée et face à des textes et des jurisprudences que chacun peut interpréter à sa guise, il faut rester circonspect.**

En ce qui concerne les **seuils**, le Code de l'urbanisme ne les vise pas expressément alors que le Code de commerce édicte un seuil de 1 000 m<sup>2</sup> de surface de vente pour les autorisations spéciale d'exploitation commerciale. Le Code de l'urbanisme, toujours dans son article L 122-1-9, prévoit néanmoins que dans les zones d'aménagement commercial délimitées par le DAC, des conditions d'implantation peuvent être arrêtées pour les établissements qui de par leur « **importance** » sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'organisation du territoire. Comment en pratique définir ces établissements d'importance si ce n'est à l'aide de seuils, en prévoyant que ceux supérieurs à tel ou tel obéissent à ces conditions. On peut certes apprécier également l'importance par des critères d'attraction des équipements et de flux de fréquentation en hiérarchisant les ZACOM les accueillant (par exemple, celles de proximité, intermédiaires, métropolitaines, régionales). Mais dès qu'il s'agit d'appliquer des conditions précises d'implantation, le critère « surface » réapparaît...

Cela étant, compte tenu du laconisme des textes, énoncer de façon péremptoire que fixer des seuils dans le SCOT est soit possible soit impossible en l'état du droit est peut-être aller trop vite en besogne. Face à ce dilemme, la prudence serait de s'abstenir, mais si certains étaient tentés de prendre le parti d'en fixer, ces seuils devraient 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.

Quant aux **plafonds**, il est vraiment conseillé de s'abstenir, compte tenu pour l'instant du silence absolu des textes et de l'arrêt de la CJUE. 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. De plus, contrairement aux seuils qui sont de simples planchers, les plafonds ont un caractère très marqué d'interdiction des équipements les dépassant, le risque d'atteinte aux libertés fondamentales est donc plus élevé.

Sur la **typologie des commerces** gouvernant les conditions d'implantation, seuils ou autres plafonds, la prudence est encore plus à l'abstention. En effet, on entre ici dans des considérations économiques et on rappellera que le SCOT ne définit plus, depuis la loi SRU, la destination générale des sols. **De plus, l'article L 122-1-9 précité du code de l'urbanisme vise l'importance des équipements et non pas leur nature.**

**Les avis des CCI devront donc être particulièrement vigilants en la matière.**

**5) Enfin, l'évaluation du SCOT intègre l'implantation commerciale.** Il ne s'agit pas seulement de concevoir un SCOT, il faut ensuite l'appliquer et en tenir les engagements. L'évaluation est donc un moment crucial pour la crédibilité de ce document d'urbanisme.

Compte tenu de la rapidité des évolutions urbaines, la « **durée** » du SCOT passe de 10 à 6 ans. A l'expiration de ce délai calculé à compter de la délibération d'approbation, de révision complète ou de maintien en vigueur du schéma, l'EPCI compétent procède à son évaluation. Celle-ci porte sur l'analyse des résultats en termes d'environnement - et ce qui est nouveau -, de transports et de déplacements, de maîtrise de consommation d'espace et d'implantation commerciale ; elle est communiquée au public<sup>16</sup>.

Il délibère alors sur son maintien en vigueur ou sur sa révision partielle ou complète. A défaut, le SCOT est caduc.

---

<sup>16</sup> Ainsi qu'à l'Autorité administrative de l'État compétente au titre de l'évaluation environnementale (art. L 121-12).

### III. COMPATIBILITE DES AUTORISATIONS D'EXPLOITATION COMMERCIALE AVEC LE SCOT

Par ailleurs, les **autorisations d'exploitation commerciales doivent être compatibles avec le SCOT** et peuvent à ce titre, être annulées par le juge. Toutefois, le SCOT en vigueur et non en cours d'élaboration<sup>17</sup>. De plus, il doit s'agir d'un vrai SCOT et non d'un schéma de développement commercial non opposable<sup>18</sup>.

L'incompatibilité a été constatée pour l'extension sur près de 3000 m<sup>2</sup> d'un supermarché et de sa galerie marchande doublant ainsi la surface initiale alors que le SCOT visait la maîtrise du développement commercial dans l'agglomération<sup>19</sup>. A également été jugé incompatible avec le SCOT concerné par un site Seweso 2, un projet de 18 000 m<sup>2</sup> situé à proximité de ce site et favorisant l'étalement urbain sans contribuer à l'animation urbaine de la commune d'implantation<sup>20</sup>. De même, pour un projet de 40 000 m<sup>2</sup> de commerces situé dans une zone accueillant déjà un pôle commercial important, alors que le SCOT de l'agglomération visait à renforcer l'attractivité du centre-ville et à privilégier le développement du commerce de proximité dans les quartiers et centres-bourgs périphériques, pour une répartition plus équilibrée des équipements commerciaux<sup>21</sup>.

Cela étant, les annulations sont rares et la plupart des décisions reconnaissent cette compatibilité, notamment, dans le cas de la création d'un supermarché de 1800 m<sup>2</sup> dans un secteur où le SCOT prévoyait que les équipements commerciaux soumis à autorisation devant être implantés en priorité dans des zones agglomérées et bien desservies par les transports en commun<sup>22</sup>, ou encore, dans le cas de l'extension de 619 m<sup>2</sup> d'un hypermarché de 2880 m<sup>2</sup> portant sur des produits non alimentaires dans un pôle dont le SCOT reconnaissait le rôle structurant à conforter face à la dynamique démographique tout en limitant la création de surfaces alimentaires<sup>23</sup>; on remarquera que le Conseil d'Etat ne s'est pas dans ces affaires prononcé -il n'en était pas saisi- de la question des distinctions entre secteur alimentaire et on alimentaire. La compatibilité a également été admise pour un projet de magasin de bricolage permettant de limiter les déplacements vers des pôles périphériques, le schéma n'interdisant pas d'implanter un équipement commercial dans la commune mais prévoyant la possibilité

---

<sup>17</sup> CE 30 janvier 2012, req. n° 337887, Société Supermarché Match : JCP A 2012, n°18, act. 291, J. M. Talau

<sup>18</sup> CE 22 février 2012, req. n° 335062, Commune du Havre : jurisdata n°2012-003194 ; CE 30 janvier 2012, req. n°337887, Société supermarché Match (SDC du Bas-Rhin) : JCP A 2012, n°18, act. 291, J. M. Talau

<sup>19</sup> CE 18 septembre 2005, Société Sumidis, BJDU 5/2005, p. 325

<sup>20</sup> CE 23 déc. 2010, req. n° 337268, Elysées Vernet

<sup>21</sup> CE 9 mai 2011, req. n° 332642, SCI Le Parc Alfred Daney).

<sup>22</sup> CE 12 octobre 2009 Société Sodilang req n°315583

<sup>23</sup> CE 20 novembre 2009, Communauté d'agglomération Rennes Métropole, req n°321637

de canaliser et d'orienter l'implantation de nouveaux pôles périphériques<sup>24</sup>. De même pour la création d'hypermarché avec une galerie commerciale dépassant les 3 000 m<sup>2</sup> situé dans un des centres urbains à renforcer selon le SCOT qui prévoit plus généralement le rééquilibrage du développement de l'offre commerciale du centre-ville<sup>25</sup>, ou encore, pour un projet de création de nouveaux commerces dans un secteur de rénovation des structures commerciales et artisanales, le schéma prévoyant la requalification de l'entrée nord et de la traversée de la ville<sup>26</sup>, ou bien un SCOT préconisant le développement des activités industrielles, logistiques, portuaires ou tertiaires n'implique pas l'interdiction d'installations commerciales, en l'espèce un centre de magasins de marques de plus de 15 000 m<sup>2</sup> avec une centaine de boutiques<sup>27</sup>.

On relèvera que si la loi vise la compatibilité avec le SCOT sans autre précision, la jurisprudence semble concentrer son examen sur son volet « commerce ».

-----

---

<sup>24</sup> CE, 17 nov. 2010, req. no 319575, Assoc. collectif j'aime mon village : JurisData no 2010-021661).

<sup>25</sup> CE 23 déc. 2010, req. n° 335990, Société Distribution Casino France

<sup>26</sup> CE 19 juill. 2011, req n° 3337926, Cne de Saint-Eloi

<sup>27</sup> CE 22 février 2012, req. n° 335062, Commune du Havre : jurisdata n°2012-003194, JCP A 2012, n°18, act. 291, J. M. Talau (SCOT du pays d'Auge et centre de marques de Honfleur)