



**Club technique régional des SCoT  
de la région CENTRE-VAL DE LOIRE**

# **URBANISME COMMERCIAL**

**Le régime juridique du  
« volet commercial » des SCoT**

**Jean-Philippe STREBLER**

urbaniste qualifié (opqu)  
maître de conférences associé à l'université de STRASBOURG  
directeur du syndicat mixte du SCOT de SÉLESTAT et sa région

ORLÉANS, 17 novembre 2016

# Le « volet commercial » des SCoT

- **Les « attentes » légales à l'égard des SCoT en matière de commerce**
  - Le diagnostic territorial et les objectifs
  - Le volet commercial du DOO
- **Les limites de la compétence des SCoT en matière de commerce**
  - L'expression d'objectifs et d'orientations
  - L'obligation de compatibilité avec le DOO



# Les « attentes légales » à l'égard des SCoT en matière de commerce

# L'action des collectivités publiques

- **article L. 101-2 du code de l'urbanisme**

**Dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants : [...]**

**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 ; [...]**

# Le diagnostic et les objectifs

- **article L. 141-3 du code de l'urbanisme**

**Le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables et le document d'orientation et d'objectifs en s'appuyant sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques** et démographiques, notamment au regard du vieillissement de la population **et des besoins répertoriés en matière de développement économique**, d'aménagement de l'espace, d'environnement, notamment en matière de biodiversité, d'agriculture, de préservation du potentiel agronomique, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services. [...]

- **article L. 141-4 du code de l'urbanisme**

**Le projet d'aménagement et de développement durables 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, de développement des communications électroniques, de qualité paysagère, de protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers, de préservation et de mise en valeur des ressources naturelles, de lutte contre l'étalement urbain, de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques. [...]

# Le volet commercial du DOO

- **Loi SRU du 13 décembre 2000**

Les SCoT [...] **définissent notamment les objectifs relatifs** à l'équilibre social de l'habitat et à la construction de logements sociaux, à l'équilibre entre l'urbanisation et la création de dessertes en transports collectifs, à **l'équipement commercial et artisanal**, aux localisations préférentielles des commerces, à la protection des paysages, à la mise en valeur des entrées de ville et à la prévention des risques art. L. 122-1 c.urb.

Le document d'orientations générales (...) précise : (...) 4° Les objectifs relatifs, notamment : (...) c) à **l'équipement commercial et artisanal, aux localisations préférentielles des commerces et aux autres activités économiques** ; (...) art. R. 122-3 c.urb.

- **Loi LME du 4 août 2008**

Les SCoT **peuvent définir des zones d'aménagement commercial** (...) La définition des zones figure **dans un document d'aménagement commercial** qui est intégré au SCoT par délibération de l'établissement public compétent (...) art. L. 752-1 c.com.

# Le volet commercial du DOO

- **Loi Grenelle II du 12 juillet 2010**

Le DOO précise les **objectifs relatifs à l'équipement commercial et artisanal et aux localisations préférentielles des commerces (...)**

Il comprend un **document d'aménagement commercial (...)**

qui **délimite des zones d'aménagement commercial** en prenant en compte ces exigences d'aménagement du territoire. Dans ces zones, il peut prévoir que **l'implantation d'équipements commerciaux** est subordonnée au **respect de conditions** qu'il fixe (...)

art. L. 122-1-9 c.urb.

- **Loi ALUR du 24 mars 2014**

Le DOO précise les **orientations relatives à l'équipement commercial et artisanal.**

Il définit les **localisations préférentielles des commerces (...)**

Le DOO 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 (...)**

art. L. 122-1-9 c.urb.

# Le volet commercial du DOO

- **Loi ACTPE du 18 juin 2014**

Le DOO précise les **objectifs relatifs à l'équipement commercial et artisanal**.

Il définit les **localisations préférentielles des commerces (...)**

Il **peut comprendre un document d'aménagement artisanal et commercial** déterminant 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 (...)**

Le DAAC localise les **secteurs d'implantation périphérique** ainsi que les **centralités urbaines (...)** Il peut prévoir des **conditions d'implantation des équipements commerciaux spécifiques aux secteurs** ainsi identifiés (...)

art. L. 122-1-9 c.urb.

# Le volet commercial du DOO

- **Ordonnance (livre 1<sup>er</sup> c.urb.) du 23 septembre 2015**

Le DOO précise les **objectifs** relatifs à l'équipement **commercial et artisanal**.

Il définit les **localisations préférentielles des commerces (...)**  
art. L. 141-16 c.urb.

Il peut comprendre un document d'aménagement artisanal et commercial déterminant 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 (...)**

Le DAAC localise les **secteurs d'implantation périphérique** ainsi que les **centralités urbaines (...)** Il peut prévoir des **conditions d'implantation** des **équipements commerciaux spécifiques aux secteurs** ainsi identifiés (...)

art. L. 141-17 c.urb.



# **Les limites de la compétence des SCoT**

# L'expression d'objectifs et d'orientations

Les autorisations d'exploitation commerciale doivent être compatibles avec les SCoT ; (...) à l'exception des cas limitativement prévus par la loi dans lesquels les SCoT peuvent contenir des normes prescriptives, ceux-ci **doivent se borner à fixer des orientations et des objectifs** ; (...) en matière d'aménagement commercial, **s'il ne leur appartient pas**, sous réserve des dispositions applicables aux ZACom, **d'interdire par des dispositions impératives certaines opérations de création ou d'extension relevant des qualifications et procédures prévues par le code de commerce, ils peuvent fixer des orientations et des objectifs d'implantations préférentielles des activités commerciales** définis en considération des **exigences d'aménagement du territoire**, de **protection de l'environnement** ou de **qualité de l'urbanisme** ; (...) si **de tels objectifs peuvent être pour partie exprimés sous forme quantitative**, il appartient aux commissions d'aménagement commercial **non de vérifier la conformité des projets d'exploitation commerciale** qui leur sont soumis **aux énonciations des SCoT mais d'apprécier la compatibilité de ces projets avec les orientations générales et les objectifs qu'ils définissent** ;

# L'expression d'objectifs et d'orientations

- Considérant, d'une part, que le DOO comprend dans sa partie 2 "*Organiser le développement commercial à l'échelle du SCoT*" une orientation 2 visant à identifier les localisations préférentielles dédiées au "*grand commerce*", soit, au regard des caractéristiques démographiques, les commerces dépassant le seuil de 500 m<sup>2</sup> de surface de vente, et une orientation 4 visant à définir les principes de développement en dehors des localisations préférentielles ;
- (...) l'orientation 2 d'une part, définit comme localisation préférentielle des grands commerces la "*centralité majeure*" de Chartres et les ZACom délimitées dans le document, d'autre part, admet les implantations et le développement de ces commerces dans les quartiers existants ou en devenir dans le tissu urbain dense ayant une fonction mixte, et enfin, interdit les nouveaux développements commerciaux soumis à autorisation ou avis (art. L.752 c.comm.) en dehors de ces secteurs, en raison de leur impact potentiel sur l'organisation territoriale, notamment en termes d'accès et de consommation foncière ;
- (...) l'orientation 4 prévoit une extension "*limitée*" des grands commerces existants comprise entre 20 et 50 pour cent de la surface de vente afin de permettre le bon fonctionnement des activités existantes ;
- (...) des objectifs ainsi exprimés, qui tendent à préciser l'implantation préférentielle des équipements commerciaux eu égard à leur taille en considération des exigences d'aménagement du territoire, et qui ne sauraient être regardées comme des dispositions impératives, pourraient être légalement inclus dans le SCoT sans que soient méconnues les dispositions législatives précitées, dès lors qu'ils constituaient des orientations générales d'organisation de l'espace préservant une appréciation de compatibilité par rapport aux objectifs ; (...)

# L'expression d'objectifs et d'orientations

- l'axe n° 2 du projet d'aménagement commercial durable du DAC consistant à conforter et renforcer les complémentarités et les équilibres à l'échelle du SCoT, qui vise notamment à “ *renforcer la lisibilité de l'offre commerciale* ”, n'est pas contradictoire avec le PADD du SCoT, qui prévoit notamment de maîtriser et d'adapter les pôles commerciaux périphériques de l'agglomération ; (...) cet axe n° 2 consiste en effet à développer certains pôles situés dans le cœur de l'agglomération en complémentarité avec le centre-ville de Chartres, à stabiliser les pôles situés dans la couronne périurbaine et les pôles situés dans la partie rurale du SCoT ; (...) les axes 3, 4 et 5 du projet d'aménagement commercial durable du même document, qui ont respectivement pour but de renforcer l'attractivité et la diversité de l'offre au cœur des centralités, de renforcer l'accessibilité multimodale aux pôles commerciaux et d'encadrer les équipements commerciaux sur le plan architectural et paysager, ne sont pas davantage contradictoires avec le PADD du SCoT, qui prévoit notamment dans son axe 1 de “ *renforcer et moderniser les pôles de proximité et cœurs de villes et villages* ” et de “ *maîtriser et adapter les pôles commerciaux périphériques* ” ; (...) si le commissaire-enquêteur a souligné que le SCoT reposait sur une logique d'équilibre entre l'est et l'ouest de l'agglomération dans laquelle le DAC ne s'inscrivait pas, ce document, dans sa version modifiée à la suite de l'enquête publique, en réponse à l'observation faite par le commissaire enquêteur, définit une ZACom sur le territoire de la commune d'Amilly, à l'ouest de l'agglomération chartraine et ne porte ainsi pas atteinte aux équilibres définis lors de l'approbation du SCoT en matière de développement des pôles commerciaux ; que, dès lors, les sociétés requérantes ne sont pas fondées à soutenir que les orientations définies par ce document portent atteinte à celles définies par le PADD ; (...) il suit de là que le moyen tiré de ce que la procédure de révision du SCoT devait être mise en œuvre n'est pas fondé et doit être écarté ; (...)

# L'obligation de compatibilité avec le DOO du SCoT

- L'autorisation d'exploitation commerciale (...) est compatible avec le DOO des SCoT (...).  
La CDAC prend en considération :
  1. en matière d'aménagement du territoire :
    - a. la **localisation** du projet et son **intégration urbaine** ;
    - b. la **consommation économe de l'espace**, notamment en termes de **stationnement** ;
    - c. l'effet sur l'**animation de la vie urbaine, rurale (+ montagne et littoral)** ;
    - d. l'effet du projet sur les **flux de transports** et son **accessibilité** par les **transports collectifs** et les **modes de déplacement les plus économes** en émission de dioxyde de carbone ;
  2. en matière de développement durable :
    - a. la **qualité environnementale** du projet, notamment du point de vue de la **performance énergétique**, du recours le plus large qui soit aux **énergies renouvelables** et à l'emploi de **matériaux ou procédés éco-responsables**, de la **gestion des eaux pluviales**, de l'**imperméabilisation des sols** et de la **préservation de l'environnement** ;
    - b. l'**insertion paysagère et architecturale** du projet, notamment par l'utilisation de matériaux caractéristiques des filières de **production locales** ;
    - c. les **nuisances de toute nature** que le projet est susceptible de générer au détriment de son environnement proche. (...)
  3. en matière de protection des consommateurs :
    - a. l'**accessibilité**, en termes, notamment, de proximité de l'offre par rapport aux lieux de vie ;
    - b. la contribution du projet à la **revitalisation du tissu commercial**, notamment par la **modernisation** des équipements commerciaux existants et la **préservation des centres urbains** ;
    - c. la **variété de l'offre** proposée par le projet, notamment par le développement de **concepts novateurs** et la valorisation de **filières de production locales** ;
    - d. les **risques naturels, miniers et autres** auxquels peut être exposé le site d'implantation du projet, ainsi que les mesures propres à assurer la **sécurité des consommateurs**.
- À titre accessoire, la CDAC peut prendre en considération la **contribution du projet en matière sociale**.

# L'obligation de compatibilité avec le DOO du SCoT

- Le DOG du SCoT de Charleville-Mézières, approuvé en novembre 2010, prévoit entre autres objectifs, le confortement du tissu commercial de proximité, le renforcement de la zone des Ayvelles, la réhabilitation et l'amélioration visuelle de ladite zone, et ne prohibe que l'extension des grandes surfaces alimentaires de Charleville-Mézières et Villers-Semeuse.
- Or, le projet en litige, situé dans la zone des Ayvelles qui vise à améliorer les locaux existants par la réalisation de locaux modernes et adaptés aux nouveaux concepts, qui ne prévoit que 50 m<sup>2</sup> de surface alimentaire supplémentaire, permettra de renforcer la zone des Aeylles et de participer à l'attractivité du secteur en complétant l'offre des centres-villes.
- Par suite, la SCI Comgaly VS est fondée à soutenir que la CNAC a fait une appréciation erronée de la **compatibilité du projet** avec les orientations et objectifs du SCoT de Charleville-Mézières

# L'obligation de compatibilité avec le DOO du SCoT

- le SCoT d'Arlyère définit la zone dite "Tétrapôle" comme pôle commercial de "niveau d'agglomération" impliquant notamment l'accessibilité par les transports collectifs et une gestion parcimonieuse du foncier ;
- la desserte de la zone dite Tétrapôle par les transports en communs est prévue et (...) l'impact de son absence à la date de l'autorisation contestée restera limité compte tenu de la spécialité du magasin en cause ;
- le DOG du SCoT limite l'extension de l'urbanisation à ce qui est déjà programmé dans les documents d'urbanisme, notamment pour la zone commerciale mixte de Tétrapôle ;
- si le schéma de secteur prévu par ce document n'a pas été adopté, l'urbanisation de la zone est en cours et le projet s'insère entre deux parcelles déjà construites ;
- le fait que les parkings n'opèrent pas de mutualisation avec les commerces voisins ne suffit pas à remettre en cause l'objectif de gestion parcimonieuse du foncier ;
- dans ces conditions, le moyen tiré de ce que le projet serait incompatible avec le SCOT doit être écarté

# L'obligation de compatibilité avec le DOO du SCoT

- Le DOG du SCoT de la région rémoise approuvé le 3 décembre 1987 préconise “ *le maintien et le renforcement d’une offre commerciale de proximité dans les centralités urbaines et rurales dans le domaine du commerce banal* ”, et la consolidation du rôle de relais des bourgs centre par les projets d’implantation et d’extension.
- Le projet en litige, situé à l’entrée du bourg de Jonchery-sur-Vesle, s’inscrit dans les orientations relatives à l’équipement commercial et artisanal ainsi qu’aux localisations préférentielles des commerces.
- Par suite, la CNAC n’a pas fait une appréciation erronée de la **compatibilité du projet** avec les orientations et objectifs du SCoT de la région rémoise.

# L'obligation de compatibilité avec le DOO du SCoT

- Il appartient aux C(D)AC, non de vérifier la conformité des projets d'exploitation commerciale qui leur sont soumis aux énonciations des SCoT, mais d'apprécier la compatibilité de ces projets avec les orientations générales et les objectifs que les schémas définissent
- Les requérants soutiennent que le projet n'est pas compatible avec le SCoT Colmar Rhin Vosges dès lors que l'objectif énoncé dans le DOG du SCoT, de recherche d'une qualité architecturale pour les projets commerciaux ainsi que d'une bonne intégration paysagère avec des formes urbaines plus attractives, n'est pas respecté
- Toutefois, (...) le bâtiment sera construit à l'emplacement de l'actuel supermarché, en fond de terrain. La plantation de 90 arbres à haute tige et l'aménagement d'une haie doivent constituer un filtre végétal autour d'un bâtiment, qui sera construit avec des matériaux en verre, acier et aluminium pour lui donner un aspect de transparence et de sobriété des lignes. Par ailleurs, le bâtiment qui respecte la réglementation thermique en vigueur, intègre des systèmes de récupération des eaux de pluies et une pompe à chaleur. Par suite, le moyen tiré de l'**incompatibilité du projet** contesté avec le SCoT doit être

# L'obligation de compatibilité avec le DOO du SCoT

- les orientations 4.3.5 et 4.3.6 du SCoT du Grand Douaisis privilégient le développement alimentaire sur les pôles d'équilibre et les pôles intermédiaires de structuration et interdisent la création de nouveaux pôles de structuration commerciale ; (...) elles permettent également de faire évoluer le maillage alimentaire de proximité communale dans les pôles relais, lorsque les densifications démographiques le permettent, avec dans ce cas une localisation prioritaire en centre-bourg et, lorsque les ZAC ont été créées après l'approbation du SCoT, sur des zones commerciales structurées préexistantes
- si le projet vise à créer un supermarché d'une surface de vente de 2 000 m<sup>2</sup> dans la commune de Bugnicourt, portant le total des surfaces de vente de ce pôle relais à un niveau supérieur à celui de chacun des pôles intermédiaires de structuration d'Arleux et d'Aubigny-au-Bac, cette circonstance, compte tenu de l'évolution démographique de la commune de Bugnicourt, dont la population a augmenté depuis 1999, de la proximité du projet des lieux d'habitation et du centre-bourg et de la qualité de ses conditions d'accès, ne suffit pas à le rendre incompatible avec les orientations du SCoT du Grand Douaisis, dès lors que son implantation est prévue sur une ZAC qui préexistait à l'approbation de ce schéma ; (...) par suite, le motif tiré d'une incompatibilité du projet avec les orientations du SCoT du Grand Douaisis doit, dès lors, être écarté

# L'obligation de compatibilité avec le DOO du SCoT

- le projet litigieux est situé dans le tissu aggloméré de la RD 313, à proximité d'une zone d'habitation et d'équipements publics, et que son terrain d'assiette ne présente pas de caractéristique naturelle remarquable et s'il n'est pas contesté par ailleurs que le projet est compatible avec le SCoT et est conforme au PLU, (...) toutefois (...) il existe deux pôles commerciaux situés à 1,5 km et 3 km le long de la rocade nord-est de la ville du Mans et que le projet renforce l'offre commerciale déjà importante dans cette partie de l'agglomération au détriment du centre-ville et du sud de l'agglomération ; (...) il n'est pas établi que la création de ce projet commercial serait justifiée par une augmentation de la population environnante (...) ; (...) l'entrée du centre commercial se fera à l'opposé du lotissement de la zone pavillonnaire de Coulaines sans qu'un cheminement piétonnier ne soit prévu pour ses habitants ; (...) en dépit du fait que le bâtiment sera implanté selon la société en fond de parcelle et qu'un écran d'arbres sera aménagé en limite de celle-ci, le ministre chargé de l'urbanisme et de l'environnement (...) soulignait que *" le projet s'implantait sur un site propice aux vues lointaines "* induisant un *" effet vitrine "* depuis la RD 313 (...) ; (...) si le Conseil d'Etat a jugé le 17 janvier 2013, que la desserte par une seule ligne de transports en commun n'était pas à elle seule de nature à compromettre l'objectif de développement durable eu égard à *" l'importance moyenne du projet "*, la décision du 25 février 2015 souligne la proximité immédiate du projet de la jardinerie *" Truffaut "* dont l'installation est conditionnée par celle du supermarché, donnant de ce fait au projet de la société Sympadis une toute autre ampleur, difficilement compatible avec la faible fréquence de la seule ligne de bus desservant le site ; (...) par suite, et alors même que la société requérante a prévu certains équipements destinés à réduire l'imperméabilisation des sols engendrés par son projet, **la CNAC n'a pas fait une inexacte application des dispositions précitées (art. L. 752-6 c.comm.) en refusant de lui accorder l'autorisation sollicitée ; (...)**