

septembre 2019

l'urbanisme commercial dans la planification



Le cadre de régulation de l'urbanisme commercial, instauré il y a 50 ans, continue d'évoluer.

Au cours de la dernière décennie, les surfaces autorisées chaque année sont en repli. Pour autant le « stock » de projets à venir reste important et plébiscite la périphérie.

La multiplication de ces implantations commerciales en périphérie se fait au détriment des espaces agricoles et naturels, renforce les déséquilibres spatiaux et la concurrence entre territoires, et fragilise les centres-villes marchands : en 2015, les centres des villes moyennes affichent une vacance commerciale supérieure au seuil d'alerte de 10%.

Par ailleurs, la planification dans ce domaine est rendue complexe par l'apparition de nouveaux modes de distribution et de consommation : commerce en ligne, drive, location et droit d'usage...

Face à ce constat, les récentes évolutions législatives - comme la loi Évolution du Logement et de l'Aménagement Numérique (Elan) - redéfinissent le cadre de régulation des implantations commerciales. Le rôle des documents d'urbanisme s'en trouve renforcé alors que jusqu'ici leur application restait limitée et juridiquement mouvante.

Le Schéma de cohérence territoriale (SCoT) en tête, mais aussi les Plan locaux d'urbanisme locaux (PLU, PLUi) et demain les schémas régionaux (Sradet), sont ces outils de régulation de l'urbanisme commercial. Quelles possibilités d'action offrent-ils sur l'urbanisme commercial ?

questions de définitions

le SCoT, outil de régulation de l'urbanisme commercial

Le SCoT, acteur déterminant de la régulation ?

OUI. L'approche transversale du SCoT permet de lier les politiques d'habitat, de transport et de commerce. Le terme «réguler» est toutefois à prendre au sens «adapter, garantir la mutabilité de l'appareil commercial» et non au sens de «limiter» ou «interdire».

Le SCoT est-il la bonne échelle ?

OUI et NON. Lorsque le SCoT correspond aux bassins de vie voire aux bassins d'emploi et donc de consommation, l'échelle est jugée pertinente par les acteurs du commerce et les collectivités pour assurer un équilibre territorial.

L'élaboration puis la mise en œuvre du SCoT permettent de mettre en place une gouvernance spécifique et d'assurer un dialogue entre acteurs. Les débats au sein des cadres législatifs successifs ont mis en évidence des signaux d'alerte et ont ainsi renforcé la place donnée aux documents d'urbanisme réglementaires pour agir sur le commerce.

Le SCoT doit-il localiser les futures zones d'implantations commerciales ?

OUI mais pas seulement. Dans un premier temps, il organise l'armature commerciale de son territoire au sein du Document d'orientation et d'objectifs (DOO). Puis, sur la base du diagnostic identifiant les enjeux, il définit, à travers le Document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC), les localisations préférentielles des équipements commerciaux et artisanaux qui, du fait de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire et le développement durable.

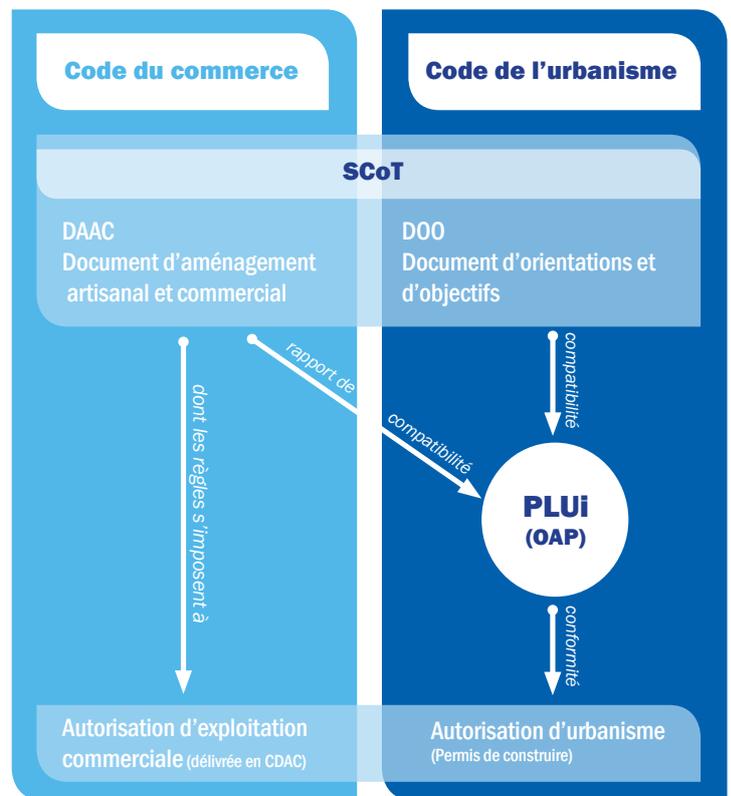
Un document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC), pour quoi faire ?

Le DAAC remplace le document d'aménagement commercial (DAC) qui constituait un volet facultatif dans les SCoT. Depuis la loi Elan du 23 novembre 2018, le DAAC devient obligatoire. Son contenu modulable s'adapte à la spécificité des territoires. Il apporte également de nouvelles possibilités de définition des conditions d'implantation.



L'objectif de la loi Elan est de tendre vers une «planification plus agile» en termes d'aménagement commercial c'est-à-dire mieux prendre en compte les fonctions commerciales, artisanales et de logistique dans les stratégies d'aménagement du territoire.

le document d'aménagement artisanal et commercial, ça s'impose à quoi ?



les orientations commerciales dans les SCoT

Document d'orientation et d'objectifs (DOO)

Document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC)

Attention portée à l'équilibre du développement commercial en privilégiant les centralités



armature commerciale



Localise les secteurs d'implantation périphérique (SIP) et les centralités urbaines



localisation préférentielle



orientations relatives à l'équipement commercial et artisanal



Détermine le type d'activités et la surface de vente maximale



Prévoit les conditions :

- ✓ De desserte en transport collectif et d'accessibilité piétonne et cycliste
- ✓ D'intégration paysagère
- ✓ De consommation d'espace
- ✓ De qualité environnementale du projet

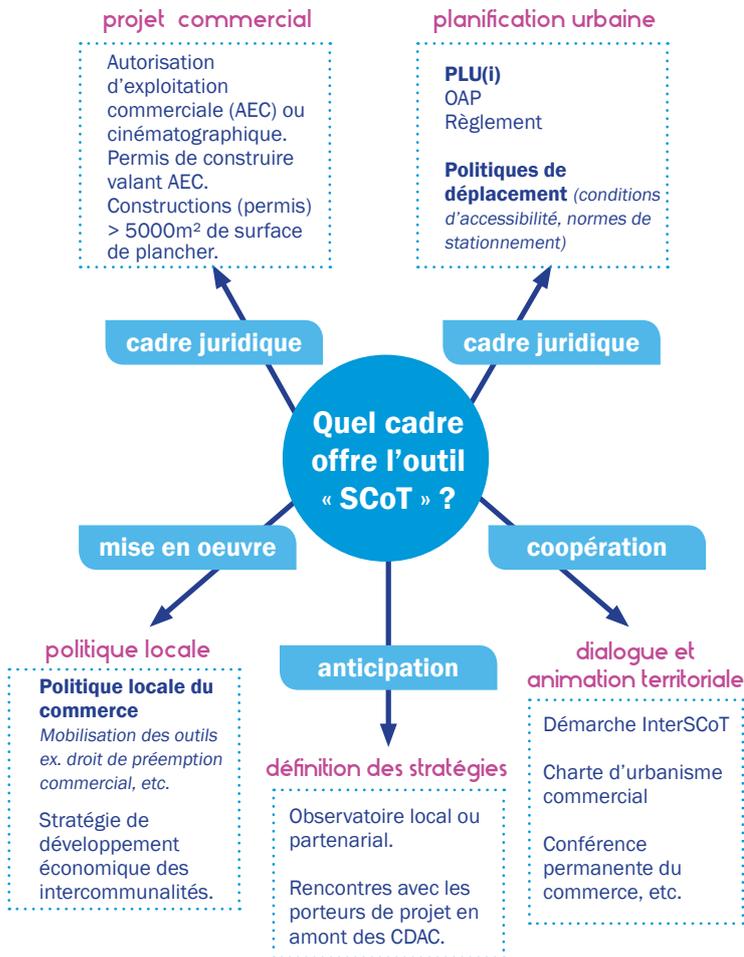


Indicateurs de suivi



questions de définitions

le SCoT, « couteau suisse » de l'urbanisme commercial



un DAAC post-loi Elan plus « outillé »

Volet DAAC du SCoT

peut contenir des précisions sur



la surface de vente maximale



le type d'activité



les conditions d'implantation

Le PLU(i), un rôle complémentaire au SCoT?

OUI. Le PLU(i) peut définir des règles spécifiques sur des secteurs comme des voiries ou îlots au sein desquels la diversité commerciale est préservée ou développée. Il peut également préciser l'affectation des sols selon les usages principaux ou la nature des activités. À titre d'exemple : interdiction ou autorisation sous conditions de commerce dans certaines zones du PLU, interdiction de faire évoluer des surfaces commerciales vers une autre destination. Enfin, les PLU communaux ou intercommunaux peuvent se doter d'un volet stationnement édictant des normes pour les commerces.

Le PLU (i) peut-il se substituer au SCoT ?

OUI. En l'absence de SCoT, les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) comportent les mêmes orientations en matière d'équipement commercial et artisanal que le D00 du SCoT et déterminent les conditions d'implantations prévues dans un DAAC.

les autres démarches encadrant l'urbanisme commercial

Qu'apporte le SRADET ?

Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires est un schéma à caractère prescriptif, intégrant plusieurs dimensions dont le transport et l'intermodalité, le climat, l'air et l'énergie, la biodiversité, les déchets et le numérique. Il peut s'emparer de la problématique du commerce dans un objectif de préservation des équilibres territoriaux et de réduction de la consommation d'espace, notamment par le biais d'un objectif de développement commercial cohérent avec l'armature régionale et par l'établissement de règles faisant référence au DAAC.

La charte d'urbanisme commercial peut-elle être complémentaire aux documents de planification ?

OUI. Les motivations pour établir une charte d'urbanisme commercial sont multiples :

- en réponse à un développement commercial peu maîtrisé, pour limiter les autorisations au coup par coup et s'inscrire dans une démarche plus stratégique.
- en amont de l'élaboration d'un Document d'Aménagement Artisanal et Commercial intégré au SCoT, avec l'objectif de partager un diagnostic ou d'élargir la réflexion aux territoires voisins et aux acteurs du commerce.

L'ensemble des outils et des démarches peuvent permettre l'organisation d'une gouvernance adaptée au territoire : mise en place de conférences permanentes de l'urbanisme commercial, création d'une instance regroupant différents interlocuteurs du commerce (type l'Office Intercommunal du Commerce et de l'Artisanat). Cette gouvernance propre peut être multi-partenariale ou interterritoriale.

questions juridiques

l'instruction des dossiers d'autorisations d'exploitations commerciales

Tous les projets commerciaux sont-ils soumis à une autorisation ?

NON. Seul les projets de plus de 1000m² de surface de vente sont concernés qu'ils s'implantent en périphérie ou en centre-ville.

Le porteur de projet dépose un dossier auprès de la Commission Départementale d'Aménagement Commercial (CDAC) compétente pour examiner les demandes d'autorisation d'exploitation commerciale.

Les dossiers présentés en CDAC sont analysés en partie au regard des critères d'implantations et d'aménagement des SCoT. L'autorisation d'exploitation commerciale (AEC) qui en découle doit être compatible avec le Document d'Orientation et d'Objectifs du SCoT ou les Orientations d'Aménagement et de Programmation OAP des PLU.

Peu utilisé et peu connu des élus, l'article L752-4 du code du commerce offre la possibilité, pour les communes de moins de 20 000 habitants, de saisir la Commission départementale d'aménagement commercial (CDAC) dans le cadre de l'instruction d'un permis. Pour cela, la commune d'implantation du projet saisit le syndicat mixte ou l'EPCI en charge du SCoT. Le projet commercial dont la surface est comprise entre 300 et 1000 m² est donc analysé en conformité avec les documents d'urbanisme. Le délai d'autorisation de la CDAC est réduit à un mois.



Depuis la loi Elan ce dispositif n'est plus applicable pour les communes possédant un périmètre d'intervention ORT (opération de revitalisation des territoires).

Une réglementation pour les drive existe-t-elle ?

OUI. Depuis 2014 pour ces points permanents de retrait de marchandises commandée par voie télématique, le parcours est le même que pour un commerce soumis à l'autorisation de la CDAC, à la différence qu'il n'existe pas de seuil en termes de surface d'emprise au sol et ni de nombre de pistes minimum.

loi ELAN : les nouvelles justifications à apporter pour les dossiers de demande d'autorisation (AEC) ?

	Éléments à justifier existants	Loi ELAN	
		Décret d'application du 17/04/2019	Nouveaux critères applicables au 01/01/2020
Aménagement du territoire	<ul style="list-style-type: none"> Localisation et intégration urbain du projet Consommation économe de l'espace Effet sur les flux de transport, accessibilité des transports collectifs,... 	<ul style="list-style-type: none"> Justifier que le projet ne peut s'implanter ni sur une friche de centre-ville, ni sur une friche de périphérie. Les coûts indirects supportés par la collectivités notamment an matières d'infrastructures et de transports. 	<ul style="list-style-type: none"> Effets du projet sur l'animation et le développement des centres-villes voisins (analyse d'impact)
Protection des consommateurs + dimension sociale	<ul style="list-style-type: none"> Accessibilité par rapport au lieu de vie 		<ul style="list-style-type: none"> Contribution à la revitalisation du tissu commercial et préservation des centres urbains. Effets du projet en matière de protection des consommateurs, en particulier en termes de variété, de diversification et de complémentarité de l'offre proposée par le projet avec l'offre existante (Code du Commerce, art. R. 752-6, II, 3°, mod. par Décret. 17 avr. 2019).
Développement durable	<ul style="list-style-type: none"> Insertion paysagère et architecturale Qualité environnementale du projet (performance énergétique, gestion des eaux pluviales,...) 		<ul style="list-style-type: none"> Bilan des émissions de gaz à effet de serre

composition d'une commission départementale d'aménagement commercial (CDAC)

CDAC

Présidé par le préfet - 15 membres

7 élus

Les élus de la zone de chalandise: le maire, le président de l'intercommunalité, le président du syndicat mixte ou de l'EPCI chargé du schéma de cohérence territoriale, le président du conseil départemental, le président du conseil régional ou leurs représentants;

Les représentants des élus au niveau départemental :

- un membre représentant les maires au niveau départemental ;
- un membre représentant les intercommunalités au niveau départemental.

Membres nommés en fonction du projet

4 personnalités qualifiées

en matière de consommation et de protection des consommateurs (2) et de développement durable et d'aménagement du territoire (2).

Membres permanents

4 personnalités qualifiées *

représentant le tissu économique (chambre de commerce et d'industrie, chambre de métiers et de l'artisanat, chambre d'agriculture).

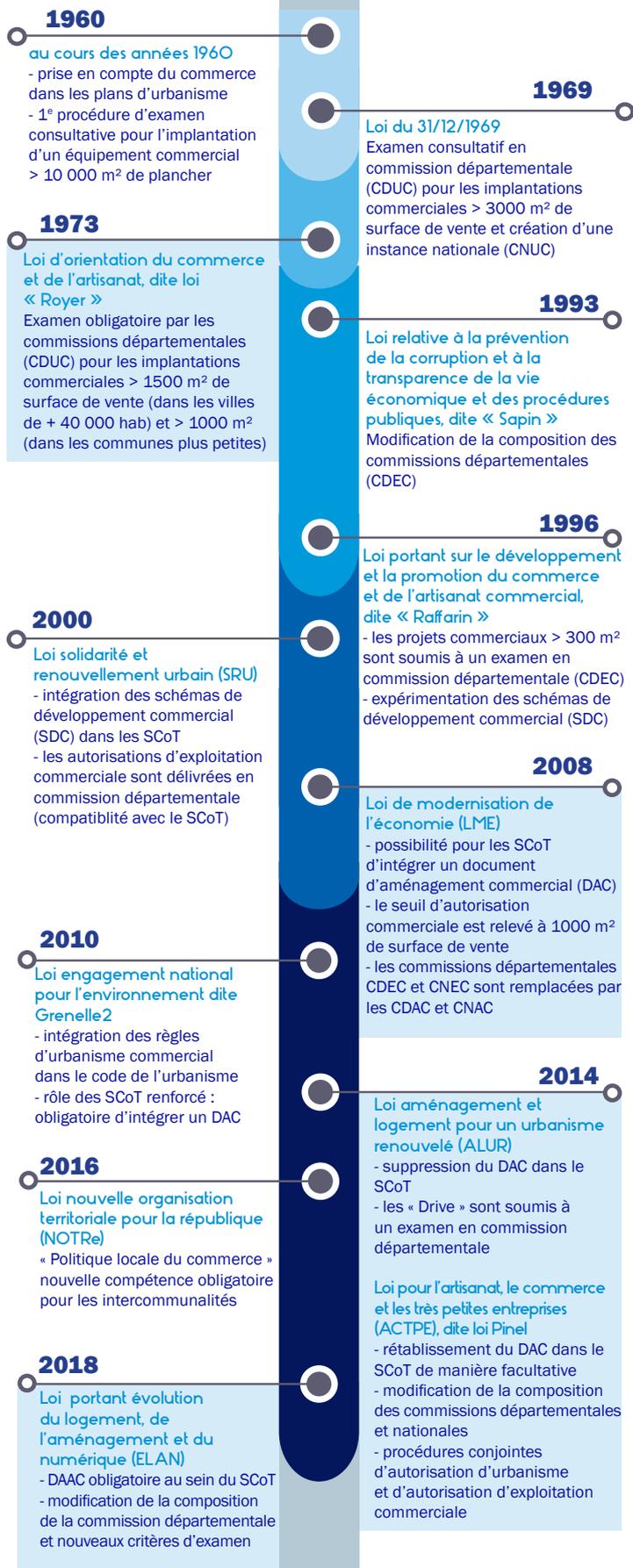
+ nouveaux membres désignés par arrêté préfectoral pour 3 ans

+ voix consultative

*Depuis loi Elan du 23 novembre 2018 et son décret d'application du 17 avril 2019 dont les nouvelles dispositions concernant la composition des CDAC entrent en vigueur le 1^{er} octobre 2019.

50 ans de législation - 5 réformes marquantes

de l'urbanisme commercial



questions d'approche

Peut-on s'opposer à l'avis de la CDAC ?

OUI. La décision de la CDAC est susceptible de recours. Celui-ci doit être exercé, préalablement à tout recours contentieux, devant la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC), dans le délai d'un mois suivant la notification ou la publication de l'avis ou de la décision de la CDAC. La CNAC a alors 4 mois pour se prononcer.

Si l'avis est défavorable, le porteur de projet peut saisir la Cour Administrative d'Appel (CAA) pour un ultime recours.

La CAA de Nantes est territorialement compétente pour les recours exercés contre les décisions de la CDAC de Loire-Atlantique.

Implanter un commerce en périphérie est plus facile qu'en centre-ville ?

OUI et NON. Ce n'est pas uniquement la localisation qui détermine la faisabilité du projet mais un ensemble de critères et de conditions d'implantations qui répondent à des exigences législatives, à un contexte socio-économique propre à chaque bassin de consommation et à l'objectif de préservation d'un équilibre territorial.

Toutefois cet équilibre ayant été bouleversé durant la dernière décennie, la loi Elan (2018) dispense d'autorisation d'exploitation commerciale (AEC) les projets d'implantation commerciale de plus de 1000m² de surface de vente dans les centres-villes identifiés par les conventions prévoyant des opérations de revitalisation du territoire (ORT).

La loi Elan (article 157) met en place des dispositifs d'intervention immobilière et foncière dans les périmètres d'opération de revitalisation du territoire (ORT) comme par exemple le droit de préemption commerciale.



Les Opérations de Revitalisation du Territoire (ORT)



Les premiers dispositifs initiés dans les 54 territoires lauréats de l'appel à manifestation d'intérêt Centres-Bourgs (2015) et dans les 222 territoires Action cœur de ville (2018) ont désormais une traduction opérationnelle, inscrite à l'article 157 de la loi ELAN : l'opération de revitalisation du territoire (ORT).

L'ORT s'adresse désormais à tout territoire désirant contractualiser avec l'État autour d'un projet de revitalisation d'un ou de plusieurs des centres-villes d'une agglomération.

L'ORT prend la forme d'une convention détaillant les actions portées conjointement par l'intercommunalité, sa ville principale, et éventuellement d'autres communes volontaires (réhabilitation de l'habitat, des espaces publics, des équipements, soutien au commerce,...). Cette convention ouvre droit à des financements de l'État et de ses établissements publics.

Au sein du (des) périmètre(s) d'intervention de l'ORT, différentes dispositions doivent soutenir le commerce de proximité, comme l'exonération d'autorisation d'exploitation commerciale (l'AEC étant normalement imposée pour tout projet supérieur à 1000m² de surface de vente) ou le droit de préemption sur les fonds artisanaux, fonds de commerce, baux commerciaux et terrains faisant l'objet de projets d'aménagement commercial (droit pouvant être délégué à un opérateur).

Surtout, la signature d'une ORT ouvre la possibilité pour la collectivité de saisir le préfet pour suspendre, pour une durée maximale de 3 ans, une installation commerciale en périphérie (au sein de l'EPCI signataire de la convention d'ORT ou dans un EPCI limitrophe).

Pour plus d'information : http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/dhup_intervention_ort.pdf
+ lien court : <https://frama.link/ORT2019>

pour aller plus loin

Articles

ADCF, avril 2019 - Le cadre légal de l'urbanisme commercial.

Urbanisme commercial : la fin de la folie des grandeurs - la gazette.fr, 5 mars 2019

« Intercos et schéma de cohérence en première ligne pour gérer la crise » - La gazette des communes n°2455 - 4 mars 2019, page 34

CGEDD, actes du colloque, octobre 2017, Comment réconcilier ville et commerce ?

Institut pour la ville et le Commerce, 13 septembre 2017, colloque - L'urbanisme commercial en Europe : les acteurs du commerce et de la ville en recherche d'un nouveau dialogue.

ADCF, étude urbanisme commercial, juillet 2012 - Une implication croissante des communautés mais un cadre juridique à repenser.

Sur la toile

Guide CDAC, juillet 2016, DDTM de Loire Atlantique : <http://www.loire-atlantique.gouv.fr/content/download/22378/162794/file/Guide%20CDAC%20juillet%202016.pdf>

<https://www.entreprises.gouv.fr/cnac/constitution-des-cdac>

Pour + d'information sur les impacts de la loi ELAN sur le commerce (lien vers note de la SCET 2018) : https://frama.link/SCET_ELAN

DAAC : Articles L.141-16 à L.141-17 CU

addrn

agence d'urbanisme de la région de Saint-Nazaire

Rédacteur en chef : Annaïc Godel
Comité de rédaction : Marie Pouplet, Claude Maillère
Conception graphique : Sandra Biguet, Anaïs Hamon
Responsable de publication : non renseigné
Dépôt légal : 3^{ème} trimestre 2019
Crédit photo :
p.1 © addrn - Centre-ville Saint-Nazaire
p.6 © zuo-architecture - projet Cap Saran Orléans
ISSN : à déposer
Site internet : www.addrn.fr

à lire et à relire

Nouvelles idéologies urbaines Dictionnaire critique de la ville mobile, verte et sûre

Hélène Reigner, Thierry Brenac et Frédérique Hernandez - 2013

Cet ouvrage présente un état des lieux critique de concepts et de vocables tels que « modes doux », « partage de la voirie » qui ont participé à construire ces dernières années une rhétorique consensuelle utilisée au sein des politiques urbaines de mobilité. Fruit du croisement de trois auteurs, ce dictionnaire propose « une mise en perspective de termes dont le point commun est qu'ils véhiculent tant de bonnes intentions qu'ils engourdissent la pensée ». Leur but : nourrir nos réflexions, rendre visible les controverses et ouvrir les débats.

