HAL
open science

Les obstacles au développement d'une véritable politique d'aménagement commercial dans les SCOT

Jean-Pierre Ferrand

To cite this version:

Jean-Pierre Ferrand. Les obstacles au développement d'une véritable politique d'aménagement commercial dans les SCOT. "La loi ALUR mise en perspective", Laboratoire Interdisciplinaire En Urbanisme, Jun 2014, Aix-en-Provence, France. hal-01080033

HAL Id: hal-01080033

https://hal.science/hal-01080033v1

Submitted on 4 Nov 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Jean-Pierre Ferrand
Maître de conférences - HDR
Lieu (EA 889)
Aix-Marseille Université

I. PLAN

Introduction 1
I. Les obstacles inhérents à l'outil SCOT lui-même 3
A. Le SCOT, un document local d'urbanisme 3
B. Le SCOT, instrument imparfait d'encadrement du commerce 6
II. Les obstacles inhérents au contenu des SCOT en matière commerciale 7
A. Le constat : Un contenu décevant malgré des possibilités juridiques larges 7
B. Des causes multiples 8
III. Les obstacles inhérents à la portée du SCOT en matière commerciale 9
A. Des interrogations sur la force normative des SCOT en matière commerciale. 9
B. Des décisions d'autorisation échappant à toute logique d'encadrement prévisionnel 11

INTRODUCTION

La question de la difficulté à encadrer juridiquement la localisation des activités commerciales (mais aussi plus généralement l'ensemble des activités économiques) constitue encore aujourd'hui l'un des défis majeurs de l'aménagement urbain ([1]). Certes, comme l'expliquait en mai 2010 dans son exposé des motifs la proposition de loi relative à l'urbanisme commercial dite proposition Ollier « Il appartient en premier lieu au document d'orientation et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale de préciser de manière prescriptive les règles qui doivent guider les implantations commerciales, aussi bien dans les centres-villes que dans les zones situées en dehors des centres-villes, le plan local d'urbanisme ayant ensuite pour tâche de décliner au niveau de la parcelle les orientations ainsi fixées ».

Pour autant, 4 ans plus tard, il est délicat de faire un bilan des effets réels des schémas de cohérence territoriale (SCOT) en matière commerciale alors que le législateur n'a eu de cesse de poursuivre l'empilement des textes

[1] Voir Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, Comité économique et social européen et au Comité des régions - Vers une stratégie thématique pour l'environnement urbain /* COM/2004/0060 final */ : « Les villes sont en concurrence pour attirer les investissements, et mettent en place des mesures incitatives, tels que les sites vierges, où les coûts de construction sont inférieurs pour de nouveaux projets commerciaux. Or l'implantation des emplois, des centres commerciaux et des loisirs en dehors des centres urbains, par exemple à l'intersection d'autoroutes, sape la viabilité économique du centre-ville en tant que quartier commercial, encourage l'utilisation de la voiture et exclut ceux qui ne possèdent pas de voiture de l'accès à ces emplois et services. L'implantation des installations industrielles à l'intérieur d'une agglomération soulève également des questions d'équité sociale, car elles sont en général situées dans les quartiers défavorisés. »… « Des communications antérieures (voir annexe 1) ont souligné la nécessité de construire des agglomérations denses où se côtoient différentes fonctions, afin de limiter au maximum ces problèmes. Différentes approches suivies dans les villes de certains pays adhérents et candidats, notamment une forte séparation des fonctions à l'intérieur de l'agglomération, accroissent la nécessité de se déplacer. Ces zones doivent être restructurées pour les rendre plus durables. Les vastes zones d'habitation à l'extérieur de la ville dépourvues des services de base devront être rééquipées de manière à constituer des communautés durables. » http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52004DC0060&rid=2

dans une logique presque suicidaire. ([2]) Si la question avait été plus simplement « À quoi sert le SCOT en matière commerciale ? », il eût été sans doute plus simple de répondre « A presque rien » tant les effets réels de cet encadrement apparaissent limités sinon dérisoires ([3]).

Il est ainsi largement plus délicat de s'interroger sur les obstacles au développement d'une politique d'aménagement commercial dans les SCOT. La première difficulté est d'ordre méthodologique : doit-on s'intéresser au seul droit positif et, donc, aux obstacles qui en résultent ou bien convient-il de s'intéresser à l'effectivité, l'efficacité et l'efficience du droit de l'urbanisme commercial ? ([4]) ([5]). Par ailleurs, alors que ce colloque est principalement centré sur l'apport de la loi ALUR, il n'est pas possible de se limiter en ce qui concerne l'urbanisme commercial à ce seul texte puisque la loi relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises (ACTPE), promulguée le 18 juin 2014 ([6]) a opéré une nouvelle réforme de ce droit, n'hésitant pas à revenir sur des dispositions adoptées 2 mois plus tôt.

Pour autant ces errements législatifs ne remettent pas en cause le fait que le commerce est désormais au cœur des problématiques juridiques de développement, d'aménagement ou de construction de la ville moderne. Dès la loi SRU, en effet, l'article L.122-1 dans sa rédaction issu de ce texte donnait aux rédacteurs du SCOT les moyens d'une véritable politique de localisation des activités commerciales. Cet article indiquait ainsi que le SCOT « *devra, dans le document d'orientation, définir les objectifs relatifs à : « l'équipement commercial et artisanal », « aux localisations préférentielles des commerces et autres activités économiques », « à la mise en valeur des entrées de ville* ». De même il y était prévu que le SCOT détermine « *les conditions permettant de favoriser le développement de l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports publics » et qu'il pouvait « le cas échéant, subordonner l'ouverture à l'urbanisation des zones naturelles ou agricoles et les extensions urbaines à la création de dessertes en transports collectifs et à l'utilisation préalable de terrains situés en zones urbanisées et desservis par les équipements mentionnés à l'article L 421-5* ». Enfin, l'article L 122-1, dans son ultime paragraphe, imposait la comptabilité des autorisations d'exploitation commerciale prévues par les articles 29 et 36-1 de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat avec les schémas de cohérence territoriale.

On le voit, sur le terrain du droit, presque tout y était et le reste ne sera qu'ajouts, suppressions, réécritures souvent inutiles et dans tous les cas sources de complexité et d'interrogations. Il en va ainsi notamment du document d'aménagement commercial (DAC) institué par la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (loi LME), que la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite Grenelle II ou ENE) rendra obligatoire. Au-delà des orientations générales de planification contenues aussi bien dans le document d'orientation et d'objectifs (DOO) que dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD), le SCOT devait définir des zones d'aménagement commercial (ZACOM) dans le DAC. Comme l'ont noté certains auteurs, il ne s'agissait plus seulement de fixer un certain nombre d'objectifs ou d'orientations concernant l'organisation et la restructuration des espaces

[2] On peut d'ailleurs raisonnablement s'interroger sur la nécessité de commenter des réformes législatives dont la plupart n'auront qu'une durée de vie très limitée, un grand nombre ne seront jamais appliquées et pour les quelques autres une efficacité que la décence interdit de qualifier. En près de 15 ans les législateurs successifs auront presque détruit le droit de l'urbanisme, au point de le transformer en une machine folle au comportement erratique sans qu'à aucun moment son efficacité ne soit accru.

[3]Une dizaine de jours après ce colloque, de manière plus global, un auteur arrivait à un constat très proche : Frédéric Rolin, "Supprimons les schémas de cohérence territoriale !", AJDA n°21 du 16.06.2014, p. 1177

[4] François RANGEON « L'effectivité, qui mesure les écarts entre le droit et son application, tend alors à se confondre avec I 'efficacité, qui permet d'évaluer les résultats et les effets sociaux du droit, et avec I efficience, qui consiste à vérifier que les objectifs assignés à la règle de droit ont été atteints au meilleur coût. Dans ces conditions, I approche sociologique de I effectivité, centrée sur les rapports droit/société, risque d'être dépassée au profit d'une approche plus utilitariste et gestionnaire du droit, axée sur la recherche d'un meilleur rendement du droit ». http://www.u-picardie.fr/labo/curapp/revues/root/23/rangeon.pdf

[5] Notamment, à côté du « droit des juristes », on sait bien que coexiste un « autre » droit (spécifiquement en matière d'urbanisme) qui trouve son origine dans la diversité des applications de la règle de droit, le plus souvent en l'absence de toute intervention juridictionnelle ou hiérarchique.

[6] L. n° 2014-626, JO 19 juin 2014.

urbains, mais de matérialiser le commerce dans des documents graphiques et de déterminer des zones de maintien ou d'exclusion du commerce au sein des territoires.

Cependant, avant même qu'un bilan puisse être tiré de la mise en œuvre de ce dispositif, le législateur a inscrit dans la loi ALUR la suppression des DAC et des ZACOM, suppression sur laquelle est revenue partiellement la loi ACTPE. Alors que la rédaction de l'article L.122-1-9 du code de l'urbanisme issue de la loi du 12 juillet 2010 prévoyait que le DOO comprenait « *un document d'aménagement commercial (...) qui délimite des zones d'aménagement commercial en prenant en compte ces exigences d'aménagement du territoire.* » la loi ALUR modifie sensiblement, sinon le contenu global du SCOT, son articulation interne en supprimant toute référence expresse au DAC et aux ZACOM. Cette nouvelle rédaction constitue dès lors une véritable intégration du DAC dans le DOO dont le fondement est sans doute de faire du commerce un objectif urbanistique normalisé du SCOT ainsi qu'en atteste la disparition des dispositions relatives aux SCOT prévues à L. 752-1 du Code de commerce.

Le législateur va toutefois rapidement tempérer cette réforme en modifiant une nouvelle fois l'article L.122-1-9 dans le cadre de la loi ACTPE qui prévoit ainsi que le DOO « *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 document d'aménagement artisanal et commercial localise 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 du point de vue des objectifs mentionnés au deuxième alinéa. Il peut prévoir des conditions d'implantation des équipements commerciaux spécifiques aux secteurs ainsi identifiés.* » ([7]) Le DAC, sorti par la porte dans le cadre de la loi ALUR, revient par la fenêtre de la loi ACTPE en retrouvant son caractère facultatif et en s'élargissant au secteur artisanal. Sans évaluation préalable sérieuse des SCOT existants, cette gesticulation législative n'apparaît guère de nature au-delà d'un simple accroissement de la longueur de l'article L122-1-9 ([8]) à lever les trois séries d'obstacles au développement d'une véritable politique d'aménagement commercial dans les SCOT qui concernent l'outil SCOT lui-même, son contenu et sa portée.

I. LES OBSTACLES INHÉRENTS À L'OUTIL SCOT LUI-MÊME

On pourrait évidemment lister tout l'intérêt des SCOT notamment dans une politique d'encadrement commercial… mais tel n'est cependant pas le sujet. En tant qu'outil d'urbanisme commercial souffre cependant à la fois d'être un document local d'urbanisme et d'être imparfaitement adapté à une logique d'encadrement de l'activité commerciale.

A. LE SCOT, UN DOCUMENT LOCAL D'URBANISME

Le SCOT, en tant que document d'urbanisme, est tout d'abord affecté par les évolutions générales du droit de l'urbanisme et, notamment, la dégradation de la qualité de la norme nationale d'urbanisme ou son instabilité. De même, l'urbanisme commercial n'échappe pas au mouvement de contractualisation du droit de l'urbanisme, dont on peut se demander comment le concilier avec la définition d'une politique globale. À cet égard on peut évoquer le cas du projet de pôle commercial de Joué les Tours (dans la banlieue immédiate de Tours) : Selon le quotidien régional *La Nouvelle République* « Pour obtenir ce feu vert de la CDAC, (le promoteur du projet) a dû mettre dans la balance plusieurs contreparties. Qui ne portent pas uniquement sur le respect de principes (…). Il s'est ainsi engagé à maintenir un commerce de proximité « à dominante alimentaire » sur le site de l'actuel E. Leclerc de l'Alouette, rue de la Bondonnière. (…) Il a également répondu

[8] 170 mots dans sa rédaction issue de la loi du 12 juillet 2010, 200 mots après la loi du 24 mars 2014 et 277 à la suite de celle du 18 juin 2014.

à la demande de la municipalité en promettant de développer une activité « loisirs et culture » dans le centre-ville de Joué ([9]).

Le SCOT en tant que document d'urbanisme est en outre sans doute mal adapté à l'encadrement de localisations qui relèvent encore pour partie du droit de l'urbanisme et du droit commercial. Même si l'autorisation est désormais unique, le régime de cette autorisation est toujours inscrit pour partie dans le code de commerce ([10]). De plus on ne peut que souligner la difficulté à inscrire une activité de nature concurrentielle dans une politique d'urbanisme. Saisi d'un moyen de légalité interne, le Conseil d'État a ainsi eu l'occasion d'indiquer que « contrairement à ce que soutient la société requérante, les commissions d'aménagement commercial peuvent légalement se fonder sur le fait que le projet du pétitionnaire suscitera une plus grande concurrence et sera ainsi de nature à contribuer à la réalisation de l'objectif de protection des consommateurs fixé par la loi ([11]). Comme l'Union européenne l'a rappelé ([12]) les questions de concurrence sont d'ailleurs essentielles, aussi importantes que les questions d'urbanisme : 90% des achats en grandes surfaces se font aujourd'hui auprès de 5 centrales d'achats (source LSA). En outre, alors qu'il est parfois affirmé que l'urbanisme commercial doit rester en dehors de considérations de droit de la concurrence, il s'agit d'une

---

[9] http://www.lanouvellerepublique.fr/Indre-et-Loire/Municipales-2014/Jou%C3%A9-l%C3%A8s-Tours/n/Contenus/Articles/2014/03/04/Commerce-en-centre-ville-la-vision-des-candidats-1816543

[10] Et on sait à quel point le ministère chargé du commerce est réticent à perdre cette compétence qui constitue une grande part de son activité.

[11] CE, 7ème ss, 30 décembre 2013, n°361219.

[12] Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Un plan d'action européen pour le commerce de détail» COM(2013) 36 final : « Il est possible de stimuler la concurrence entre détaillants en facilitant l'entrée sur le marché. Le choix de l'emplacement d'un point de vente et son ouverture au moment prévu sont décisifs pour le succès d'une entreprise. Concrètement, ce choix dépend non seulement de la disponibilité d'un parc foncier approprié, mais aussi de l'existence, en matière de droit du commerce et d'aménagement du territoire, de règles et de procédures qui n'entravent pas inutilement la concurrence.

La responsabilité de veiller à un développement territorial équilibré et durable revient essentiellement aux États membres. Leur action peut déboucher sur des restrictions en ce qui concerne l'implantation des détaillants ou la gamme de produits ou services qu'ils peuvent offrir. Ces restrictions ont des incidences importantes sur: i) l'aménagement territorial (par exemple en ce qui concerne la circulation et l'infrastructure de transport); ii) la latitude laissée aux entreprises pour ouvrir et exploiter des magasins; iii) les types de points de vente; iv) le choix offert au consommateur. Comme l'a affirmé la Cour de justice de l'Union européenne (Arrêt de la Cour du 24 mars 2011 dans l'affaire C-400/08, Commission c. Espagne), les restrictions à la liberté d'établissement commercial peuvent être justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général telles que la protection de l'environnement, l'aménagement du territoire et la protection des consommateurs, à condition qu'elles soient appropriées et proportionnées.

Il est donc important, d'une part, de garantir le respect de la liberté d'établissement et d'éviter les distorsions de concurrence et, d'autre part, de respecter les autres objectifs et intérêts pertinents inscrits dans les politiques générales de l'UE. Il est nécessaire de trouver une approche équilibrée qui puisse tenir compte, entre autres, des règles d'aménagement du territoire qui visent le développement durable, la cohésion territoriale et une bonne qualité de vie en milieu urbain comme rural, ainsi que la réduction des incidences sur l'environnement .

La directive sur les services, qui est applicable dans ce domaine, impose également un certain nombre d'obligations inconditionnelles aux États membres. L'une d'elles est l'obligation d'éliminer les exigences interdites par cette directive, comme les tests économiques qui subordonnent l'octroi d'une autorisation pour mener une activité de services à la preuve de l'existence d'un besoin économique ou d'une demande du marché, à une évaluation des effets économiques potentiels ou actuels de l'activité ou à une évaluation de l'adéquation de l'activité avec les objectifs de programmation économique fixés par l'autorité compétente. Dans sa communication sur la mise en œuvre de la directive «services», la Commission a annoncé une politique de tolérance zéro visant à éliminer les cas persistants de non-respect d'obligations inconditionnelles telles que la suppression des tests économiques qui, bien qu'interdits par la directive, s'appliquent encore dans certains États membres. Cette politique de tolérance zéro ne concerne toutefois pas les exigences en matière d'aménagement du territoire qui sont justifiées par un motif impérieux d'intérêt général.

Ainsi, compte tenu de certains objectifs importants de l'UE tels que la cohésion territoriale et la protection de l'environnement, des efforts devraient être consentis pour répertorier et diffuser les bonnes pratiques en matière d'urbanisme commercial qui peuvent assurer un mariage réussi entre un secteur du commerce de détail concurrentiel et un développement équitable et durable des agglomérations de toutes tailles et des zones rurales dans l'Union européenne.»

[12] As announced in the ERAP, the Commission services have launched a 'peer-review' exercise between Member States with the view of getting a clearer picture of the situation and identifying and disseminating best practices. Stakeholders will also be consulted through meetings and a work shop. The results of this exercise should be presented in the beginning of 2015.

[12] « Les différentes destinations des constructions sont actuellement prévues par l'article R. 123-9 du Code de l'urbanisme et sont au nombre de neuf : habitation, hébergement hôtelier, bureaux, commerce, artisanat, industrie, exploitation agricole ou forestière, fonction d'entrepôt, constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif.

interprétation erronée de l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) du 24 mars 2011 dans l'affaire C-400/08, Commission c. Espagne. Il sera d'ailleurs intéressant de connaître les résultats de l'étude entreprise par la commission pour appréhender les différentes règles et pratiques nationales ([13]).

Un autre exemple de cette difficulté peut être donné avec la question de l'encadrement de la typologie des commerces et notamment des changements de destination. La loi ALUR, en prévoyant dans son article 157 VI une réforme à venir de ces différentes destinations ([14]) afin de distinguer la destination des bâtiments dans un objectif de mixité fonctionnelle et en ajoutant à L. 122-1-9 l'obligation pour le DOO de tenir compte d'un objectif de maintien d'une offre commerciale diversifiée de proximité, place les rédacteurs des SCOT sur un terrain qui mélange le droit de l'urbanisme et le droit économique, ce qui n'est guère courant et surtout juridiquement risqué. Comme l'indiquait certains commentateurs, « il est possible d'imaginer que l'aménagement commercial [puisse] alors favoriser des secteurs (habillement, alimentaire), alors que la directive services l'interdit. » Cela peut paraître mineur en théorie mais cela ne l'est pas en pratique ; ainsi, pour la ville de Paris le changement de destination d'une boulangerie ou d'une boucherie en magasin d'habillement constitue un changement de destination. On se retrouve ici confrontés à la délicate question, déjà posée par le PLU de Paris mais qui n'est pas spécifique à ce document d'urbanisme, de la légalité des dispositions encadrant la transformation des locaux de commerce et d'artisanat. Comme l'indiquait le commissaire du gouvernement devant la cour administrative de Paris « la seule circonstance que le Conseil constitutionnel ait, dans sa décision de 2000 sur la loi SRU, censuré une disposition ayant pour objet de soumettre à une autorisation administrative tout changement de destination d'un local commercial ou artisanal entraînant une modification de la nature de l'activité comme portant une atteinte disproportionnée au droit de propriété et à la liberté d'entreprendre ne saurait, selon nous, vous amener à conclure nécessairement à l'illégalité des dispositions litigieuses de l'article UG 2.2.a, b et e dans la mesure où vous n'êtes pas en présence, en l'espèce, d'un régime d'autorisation préalable général valant pour tous les changements de destination des locaux commerciaux parisiens et sachant, par ailleurs, que le juge constitutionnel a estimé, dans cette même décision, que la sauvegarde de la diversité commerciale des quartiers répondait à un objectif d'intérêt général » ([15]).

Enfin, la nature même du SCOT conduit à s'interroger quant à son utilité dans l'encadrement présent et futur des politiques d'urbanisme commercial. Traditionnellement, on considère qu'il est un outil prévisionnel et de police ([16]). Or, on peut se demander, au regard des évolutions que connaissent déjà certains pays en matière d'équipements commerciaux, si le plus important n'est pas désormais tout autant la requalification des zones commerciales que l'encadrement de nouvelles réalisations et si, dès lors, le SCOT est alors l'instrument le plus efficace dans une telle finalité. De même le SCOT, outil essentiellement de police administrative, n'est sans doute pas non plus l'instrument le mieux adapté à une politique d'aide aux commerces de centre-ville. N'est-on pas ici de plus en plus dans une logique d'obligations, de contraintes particulières justifiant un système d'aides directes ou indirectes ? C'est-à-dire plutôt dans l'action que dans la réglementation.

---

[13] As announced in the ERAP, the Commission services have launched a 'peer-review' exercise between Member States with the view of getting a clearer picture of the situation and identifying and disseminating best practices. Stakeholders will also be consulted through meetings and a work shop. The results of this exercise should be presented in the beginning of 2015.

[14] « Les différentes destinations des constructions sont actuellement prévues par l'article R. 123-9 du Code de l'urbanisme et sont au nombre de neuf : habitation, hébergement hôtelier, bureaux, commerce, artisanat, industrie, exploitation agricole ou forestière, fonction d'entrepôt, constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif.

[15] Légalité des dispositions du PLU de Paris encadrant la transformation des locaux de commerce et d'artisanat, CAA Paris 2 avril 2009, Ville de Paris, concl. Bruno Bachini, AJDA 2009 p. 1672.

[16] « Le SCoT est l'outil de conception et de mise en œuvre d'une planification stratégique intercommunale, à l'échelle d'un large bassin de vie ou d'une aire urbaine, dans le cadre d'un projet d'aménagement et de développement durables (PADD)» : http://www.territoires.gouv.fr/schema-de-coherence-territoriale-scot

B. Le SCOT, instrument imparfait d'encadrement du commerce

Même si l'on admet qu'un document d'urbanisme puisse avoir vocation à encadrer la localisation d'une activité économique, plusieurs interrogations apparaissent quant à la pertinence actuelle de la plupart des SCOT pour remplir cette mission.

La première interrogation porte sur l'adéquation des périmètres des SCOT avec aussi bien les zones de chalandise des commerces que les déplacements domicile/travail – commerces. Il faut certes immédiatement évacuer l'idée qu'il y aurait un périmètre idéal en matière d'intercommunalité. Il n'y en a pas parce qu'en réalité il y en a plusieurs, pratiquement un pour chaque politique et dans le cas du commerce un particulier par type de commerces. L'article L122-3 du code de l'urbanisme impose certes de prendre en compte, pour la détermination du périmètre des SCOT, « *la zone de chalandise des commerces* ». Mais ce critère est noyé au milieu d'une dizaine d'autres qui laissent de fait une grande latitude aux communes et aux groupements à l'initiative du SCOT. La pratique montre que les critères essentiels sont bien éloignés de ceux fixés par ce texte : il s'agit le plus souvent de critères de nature purement géographique et surtout politique (volonté de poursuivre et d'amplifier une coopération existante, volonté d'éviter l'intégration dans un autre périmètre….) ([17]). A défaut cependant de remédier à cette situation, la loi ALUR apporte une innovation intéressante en imposant que le périmètre du SCOT recouvre le territoire d'au moins deux EPCI. Néanmoins l'apport de cette réforme devrait être assez limité puisque 2/3 des SCOT ont déjà un territoire plus large que celui d'un seul EPCI ([18]). Dès lors l'inadaptation des périmètres des SCOT à l'activité commerciale devrait rester de mise, sauf pour certains SCOT métropolitains. Seule une réflexion au niveau départemental permettrait d'avoir une vision suffisamment complète des problématiques commerciales pour qu'une telle politique soit cohérente.

La question de la temporalité divergente des DAC, des SCOT et de l'activité commerciale est également l'une des interrogations majeures posées par l'outil SCOT. La question de la temporalité de l'action administrative (et plus précisément de la disjonction du temps administratif et du temps de la vie réelle) est évidemment loin d'être nouvelle ni en général ni spécifiquement en droit de l'urbanisme. Elle se pose néanmoins de manière particulièrement prégnante en matière d'urbanisme commercial. En effet, contrairement à ce qu'on affirme parfois, le commerce est non seulement l'un des secteurs économiques les plus innovateurs mais également l'un de ceux dans lesquels les changements sont désormais les plus rapides ([19]).

Or conformément à l'article L122-13 du code de l'urbanisme « *six ans au plus après la délibération portant approbation du schéma de cohérence territoriale, la dernière délibération portant révision complète de ce schéma, ou de la délibération ayant décidé son maintien en vigueur en application du présent article, l'établissement public prévu à l'article L. 122-4 procède à une analyse des résultats de l'application du schéma, notamment en matière d'environnement, de transports et de déplacements, de maîtrise de la consommation de l'espace et d'implantations commerciales et délibère sur son maintien en vigueur ou sur sa révision partielle ou complète* ». Si l'on ajoute un délai au minimum de 4 à 5 ans pour la préparation du SCOT,

---

[17] Le cas du périmètre du SCOT de la Communauté du pays d'Aix (CPA) est exemplaire. Si on note une faible évasion commerciale à partir du territoire de la CPA, ce qui pourrait indiquer que le périmètre du SCOT est pertinent sur le point de l'urbanisme commercial, un examen des territoires immédiatement proches de la CPA montre la fausseté de cette impression. En effet la CPA, du fait de l'activité commerciale d'Aix-centre et des zones commerciale de Plan-de-Campagne et de Vitrolles, attire de manière massive la clientèle des territoires proches, dont celle de Marseille. Au titre de l'activité commerciale, le périmètre retenu pour ce SCOT apparaît dès lors totalement inadéquat.

[18] http://www.territoires.gouv.fr/IMG/pdf/alur_fiche_scot-perimetre_et_gouvernance.pdf

[19] Voir sur cette question, F. Bouyssou, SCOT et urbanisme commercial, AJDA 2013. 416 « En matière commerciale, la volonté de gouverner l'aménagement du territoire ne se heurte pas seulement à des intérêts privés, tel celui des grandes enseignes, mais aussi au hiatus grandissant entre l'adaptation rapide aux besoins nouveaux qui exigent des commerçants une réactivité immédiate, et un processus décisionnel administratif inévitablement lourd et lent, en conséquence de l'importance des études (diagnostic), de l'obligatoire participation du public (concertation ; enquête publique) et de l'espacement des réunions de l'organe délibérant. S'il est vrai que le commerce, tant qu'internet ne remplace pas totalement les magasins, est un élément fondamental de l'aménagement du territoire, sa planification est largement illusoire : les élus (et leurs auxiliaires administratifs) ont la compétence, au sens de la légitimité démocratique ; mais ils n'ont pas la compétence au sens de l'adaptation incessante aux exigences du marché. »

on voit que les SCOT sont des documents de moyen terme, ce qui est difficilement compatible avec le temps du commerce. Si l'on prend l'exemple récent des Drives, en 3 ans, la France a été couverte par 3000 drives et, déjà, on note un certain nombre de fermetures.

II. LES OBSTACLES INHÉRENTS AU CONTENU DES SCOT EN MATIÈRE COMMERCIALE

L'analyse des prescriptions en matière commerciale de nombre de SCOT montre un contenu souvent décevant malgré un corpus législatif qui n'a cessé d'élargir les possibilités offertes aux rédacteurs de ces documents.

A. UN CONTENU DÉCEVANT MALGRÉ DES POSSIBILITÉS JURIDIQUES LARGES

Depuis l'abandon par la loi LME de 2008 des critères économiques, le SCOT apparaît comme le principal document d'encadrement des implantations commerciales ([20]). Ainsi l'article L. 122-1-9, dans sa nouvelle rédaction, ouvre aux rédacteurs des SCOT de larges champs d'action permettant la définition d'une véritable politique d'urbanisme commercial. Certes la question du degré de précision des prescriptions du SCOT en matière commerciale reste très délicate tant les limites légales sont approximatives (notamment par manque de jurisprudence pertinente et en raison de l'instabilité législative) et dépendent très largement des circonstances particulières. Notamment la question de la légalité des seuils, des plafonds et typologies de commerce est loin d'être précisément résolue ([21]). En effet CJUE a admis l'édiction de seuils ou d'éventuels plafonds de surface dès lors qu'ils sont motivés par des considérations d'intérêt général fondées sur l'aménagement du territoire, la préservation de l'environnement et la protection des consommateurs ([22]).

De même le Conseil d'État, dans l'arrêt du 11 juillet 2012, Sodigor, admet que les « orientations et 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 » par le SCOT « peuvent être pour partie exprimés sous forme quantitative. » ([23]) Mais si le maniement de tels seuils et plafonds apparaît encore relativement délicat, certains rédacteurs de SCOT ont pu s'engager sur cette voie. On a ainsi un très bon exemple de ces possibilités avec le SCOT de l'Est du Val d'Oise dont les dispositions du DOG prévoyant que « le développement commercial sera centré sur la dynamisation et l'extension du commerce des centres-villes existants et des pôles commerciaux secondaires, ainsi que sur l'accompagnement commercial des opérations de renouvellement urbain et d'aménagement à vocation résidentielle ou économique, qui privilégient l'accessibilité via les pôles-gares du RER » sont utilisées par le Conseil d'État pour confirmer la légalité d'un refus d'autorisation ([24]).

C'est sans doute sur l'aspect environnemental que les SCOT peuvent apparaître les plus efficaces ([25]). Ce phénomène devrait d'ailleurs s'amplifier avec la nouvelle rédaction de l'article L122-1-9 issue des lois ALUR

---

[20] On peut noter toutefois que l'article L.121-1 donne également compétence au PLU pour assurer la satisfaction des besoins en matière d »équipement commercial.

[21] Voir notamment sur cette question les nombreux écrits de D. Moreno avec par exemple : « SCoT et équipement commercial », http://www.gridauh.fr/comptes-rendus-de-travaux/ecriture-des-scot/ ; « Aménagement commercial : vers une vraie réforme », BJDU 2009. 86 ou http://www.drome.cci.fr/sinformer-sur/mon-entreprise-au-quotidien/commerce/journee-100-commerce/?no_cache=1&tx_drblob_pi1%5BdownloadUid%5D=515

[22] CJUE, 24 mars 2011, aff. C-400/08, Commission c/ Espagne.

[23] Voir, sur cette question, J.-M. Talau, L'impact du SCOT sur l'urbanisme commercial, à nouveau en question : la jurisprudence et le projet de loi « ALUR », JCP A, 2013, 2190.

[24] CE, 21 nov. 2012, n° 353532, Vémars.

[25] « Un constat partagé par l'ensemble des opérateurs immobiliers et enseignes. "La législation nous a amené à progresser, à travailler sur l'aspect extérieur de nos projets, à améliorer l'aménagement et l'impact sur l'environnement", confirme ce directeur de la stratégie urbaine. Faut-il tapisser son magasin de panneaux solaires pour obtenir gain de cause ? Gare au green washing ! "C'est de la poudre aux yeux, estime ce responsable développement d'enseigne, qui préfère garder l'anonymat. Mieux vaut s'appuyer sur des normes de type RT 2012, voire RT 2020." "Le développement d'un nouveau centre commercial ne peut s'envisager que dans la continuité de l'urbanisation, ajoute Jean-Pierre Colombani, chargé du développement de l'enseigne Cora. Nous faisons en quelque sorte de la couture urbaine." Les projets en zone déjà urbanisée ont plus de chance d'aboutir. Un état d'esprit parfaitement résumé par ce spécialiste : "Mettre un hyper en plein champ, c'est fini ! Côté transport, si vous n'êtes pas desservi par les transports en

et ACTPE qui prévoit que les conditions d'implantation des équipements commerciaux doivent 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. »

Dans les autres champs d'une politique d'urbanisme commercial, cependant, on ne peut qu'être assez déçu du contenu de nombreux SCOT. Deux vices essentiels peuvent être ainsi soulignés. Tout d'abord, les orientations ou les prescriptions de nombre de SCOT en matière commerciale apparaissent manquer d'ambition, soit en ignorant parfois les problématiques du commerce ([26]), soit en s'inscrivant très largement dans l'existant ([27]). Dans d'autres cas, on note des prescriptions souvent fondées sur un certain nombre d'idées préconçues que l'on pouvait penser définitivement abandonnées ([28]) ou pour le moins sur une vision simpliste du comportement des clients ([29]).

B. Des causes multiples

Ce faible apport des SCOT en matière commerciale peut être expliqué à la fois par un droit difficile à mettre en œuvre mais également par une relative incompréhension des problématiques commerciales.

Même si la difficulté à mettre en œuvre le droit de l'urbanisme commercial ne constitue ni réellement une spécificité, ni même une nouveauté, on ne peut que constater l'amplification de ce phénomène. D'une part, à la très forte instabilité des règles juridiques s'oppose une tout aussi forte stabilité des pratiques. Le droit change mais nombre de professionnels et d'élus en sont restés encore à des critères purement économiques. D'autre part, la volonté du législateur de subsister, en matière d'urbanisme commercial, une logique « urbanistique » à une logique commerciale se heurte indéniablement à des vraies difficultés techniques. À ce titre la délimitation des ZACom, dont l'existence et le périmètre devaient être justifiés par des considérations liés à l'aménagement du territoire et au développement durable alors même que tout conduisait à se référer principalement à l'analyse de l'offre commerciale, constituait un exemple topique. De même, la fusion de l'autorisation commerciale et du permis de construire qui peut apparaît comme une simplification devrait se traduire par la nécessité de présenter très tôt des dossiers d'une rare complexité et entraîner de facto un très net renchérissement de leur coût de préparation ([30]).

Ce premier constat se double d'une relative méconnaissance ou incompréhension des problématiques commerciales par les élus et les rédacteurs des documents locaux d'urbanisme. Encadrer l'urbanisme

---

commun, ce n'est pas la peine de le déposer, il ne passera pas en commission nationale" » http://www.lineaires.com/LA-DISTRIBUTION/Les-actus/CDAC-la-machine-a-dire-oui-!-37207

[26] Voir sur ce relatif désintérêt l'étude du CERTU de 2011, Aménagement commercial dans les Scot - Retour d'expériences et pistes de réflexion, qui note dans sa présentation que « Le commerce et la planification urbaine sont longtemps restés étrangers l'un à l'autre et, pourrait-on dire, le demeurent encore ; paradoxe si on souscrit au dicton populaire qui veut que la ville soit fille du commerce ! Très peu de POS ou de PLU ont abordé cette question ; un peu plus nombreux, les SCoT ont engagé une évolution ». C'est d'ailleurs un constat que l'on peut faire de manière générale pour l'ensemble des activités économiques : CERTU, SCoT et développement économique des territoires - État des lieux et perspectives, mai 2012.

[27] Ce colloque associant des laboratoires d'Aix-en-Provence et de Tours, le DAC du SCOT de l'agglomération tourangelle en est d'ailleurs un très bon exemple.

[28] Le DAC du SCOT de Grenoble (2011) n'hésite pas ainsi à indiquer qu'« il s'agit en priorité, d'arrêter les pratiques en cours depuis plus de 30 ans, consistant à développer majoritairement le commerce, dans des zones situées en périphérie des villes, et généralement aux abords des voies de déplacement les plus rapides. Même si ce mode de développement répond aux attentes des investisseurs, en leur assurant des zones de chalandises très importantes, ainsi qu'aux attentes de nombreux consommateurs, en offrant des temps d'accès et d'achat très performants et des commerces de grandes dimensions proposant des offres attractives, ce mode de développement présente également de nombreux inconvénients (…) ».

[29] Voir, par exemple, DAC de l'agglomération tourangelle, p.3.

[30] Voir sur cette question, Bouyssou F., La réforme de l'urbanisme commercial par la loi « artisanat-commerce », RDI 2014 p. 389

commercial, c'est non seulement s'inscrire dans un champ relativement nouveau par rapport aux domaines traditionnels du droit de l'urbanisme mais également accepter un changement de paradigme. Or on constate à la fois dans les documents et dans les pratiques que l'on ne s'est pas écarté d'une conception passéiste, voire simpliste, du commerce. Ainsi, on est surpris de constater la prégnance d'une vision souvent très schématique, voire fantasmée, du commerce et notamment de l'opposition entre commerce de proximité et grande distribution. Alors qu'en matière commerciale le déterminant principal est le client et que, pour l'INSEE, l'augmentation de la taille des magasins tient notamment à l'évolution des modes de consommation ([31]), de nombreux DAC semblent traduire le rêve d'un commerce « administré », dans ses pratiques mais aussi dans sa localisation : « Tel commerce à tel endroit ». De même, cette relative incompréhension des problématiques du commerce se traduit par une absence de prise en compte de l'évolution du commerce que ce soit du développement du « ecommerce » ([32]) ou de l'apparition de friches commerciales.

III. LES OBSTACLES INHÉRENTS À LA PORTÉE DU SCOT EN MATIÈRE COMMERCIALE

Alors que le SCOT s'inscrit dans une hiérarchie des normes qui doit lui permettre de peser sur le contenu des documents qui doivent lui être compatibles ainsi que sur les décisions qui lui sont soumises, on ne peut que noter la faible portée du SCOT en matière commerciale.

A. DES INTERROGATIONS SUR LA FORCE NORMATIVE DES SCOT EN MATIÈRE COMMERCIALE.

Le SCOT a constitué un vrai progrès par rapport au schéma de développement commercial qui est dépourvu de valeur contraignante ([33]). Aujourd'hui, le Conseil d'État n'hésite pas à se fonder sur le contenu même d'un SCOT en matière commerciale pour admettre la validité d'un refus d'autorisation incompatible avec le SCOT ([34]).

En cela, le Conseil d'État ne fait que tirer les conséquences des règles fixées depuis la loi SRU par le code de l'urbanisme et renforcées par les lois ALUR et ACTPE puisque l'article L. 122-1-15, dans sa rédaction issue de la loi ACTPE, prévoira que « *(…) les schémas de développement commercial, les plans locaux d'urbanisme (…) sont compatibles avec le document d'orientation et d'objectifs des schémas de cohérence territoriale et les schémas de secteur. Il en est de même pour les autorisations prévues par l'article L. 752-1 du code de commerce et l'article L. 212-7 du code du cinéma et de l'image animée, ainsi que pour le permis de construire tenant lieu d'autorisation d'exploitation commerciale prévu à l'article L. 425-4 du présent code.* » Et d'une manière surabondante la loi ACTPE a prévu dans une nouvelle rédaction de l'article L. 752-6 que

[31] http://www.insee.fr/fr/ffc/ipweb/ip1095/ip1095.pdf.

[32] Dans le DAC de l'agglomération tourangelle, on ne trouve qu'une seule occurrence du terme « Internet » et encore exclusivement pour les Drives alors même que, dans les 15 ans qui viennent, le « ecommerce » devrait représenter plus de 25% de l'ensemble du chiffre d'affaires du commerce.

[33] CE, 10ème ssjs, 30 avril 2014, 362462 : « Le moyen tiré de ce que le projet contesté méconnaîtrait les orientations du schéma départemental de développement commercial, lesquelles sont dépourvues de valeur contraignante, ne peut utilement être invoqué ».

[34] Voir, par exemple, CE 28 sept. 2005, n° 274706, Société Sumidis, Société Coco fruits ou CE, 21 nov. 2012, n° 353532, Vémars : « que le document d'orientations générales du schéma de cohérence territoriale de l'Est du Val d'Oise dispose que " le développement commercial sera centré sur la dynamisation et l'extension du commerce des centres-villes existants et des pôles commerciaux secondaires, ainsi que sur l'accompagnement commercial des opérations de renouvellement urbain et d'aménagement à vocation résidentielle ou économique, qui privilégient l'accessibilité via les pôles-gares du RER " ; qu'il ressort des pièces du dossier que le projet litigieux, qui sera implanté en bordure de l'autoroute A1 à la périphérie de la commune de Vémars, et dont la zone de chalandise inclut la majeure partie du nord de l'agglomération parisienne, nuira au développement du commerce résidentiel et de centre-ville ; qu'en outre, il est éloigné des gares des lignes B et D du RER, dont l'accès n'est assuré que par les autobus des Courriers de l'Ile-de-France qui desservent le centre-ville de Vémars ; qu'enfin, il ne s'inscrit pas dans les zones de renouvellement urbain identifiées par le projet d'aménagement et de développement durable ; que dès lors, contrairement à ce que soutiennent la société Vémarq et la commune de Vémars, la commission nationale, qui n'a pas, contrairement à ce qui est soutenu, fait une inexacte application des dispositions législatives en cause en recherchant, non la conformité, mais la compatibilité du projet avec le schéma de cohérence territoriale, n'a pas non plus commis d'erreur d'appréciation en estimant qu'un tel projet était incompatible avec le schéma de cohérence territoriale de l'Est du Val d'Oise. »

« L'autorisation d'exploitation commerciale mentionnée à l'article L. 752-1 est compatible avec le document d'orientation et d'objectifs des schémas de cohérence territoriale (…) ».

De même, aux termes de la réécriture de l'article L. 122-2-III du code de l'urbanisme par la loi ALUR, « *Dans les communes qui ne sont pas couvertes par un schéma de cohérence territoriale applicable, il ne peut être délivré ni d'autorisation d'exploitation commerciale en application de l'article L. 752-1 du code de commerce, ni d'autorisation en application des articles L. 212-7 et L. 212-8 du code du cinéma et de l'image animée à l'intérieur d'une zone ou d'un secteur rendu constructible après l'entrée en vigueur de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat.* »([35])

Pourtant, à l'examen de la jurisprudence, on a un sentiment tout autre. Certes il a pu être affirmé que le Conseil d'État « s'attache à exercer un contrôle de plus en plus rigoureux de chacun des objectifs et critères d'appréciation, notamment en examinant la compatibilité du projet avec les dispositions contenues avec les orientations des SCOT » ([36]). Mais c'est un constat que nous ne partageons pas ou, pour être plus précis, c'est un constat qui même s'il est avéré ne préjuge en rien de la portée réelle du SCOT en matière d'urbanisme commercial.

En premier lieu l'interprétation donnée par le Conseil d'État de la portée des SCOT en matière commerciale s'inscrit dans un cadre général qui n'est guère favorable à une grande rigueur de la part du juge. En effet le juge administratif n'apparaît pas particulièrement exigeant dans son contrôle des décisions de la CNAC ([37]). Certes, il peut sembler plus disert sur les questions formelles qu'il peut rattacher à son contentieux général mais sa jurisprudence relative à la motivation des décisions de la CNAC oblige à tempérer immédiatement ce constat. Par exemple il a considéré « qu'en énonçant que le projet est compatible avec les orientations du schéma de cohérence territoriale du Pays de Saint-Malo qui identifie le pôle malouin comme un pôle commercial à affirmer et à conforter, la commission nationale a suffisamment motivé son appréciation relative à la compatibilité du projet avec les orientations de ce schéma ; » ([38]). De même a-t-il affirmé que « si, eu égard à la nature, à la composition et aux attributions de la commission nationale, les décisions qu'elle prend doivent être motivées, cette obligation n'implique pas que la commission soit tenue de prendre explicitement parti sur le respect par le projet qui lui est soumis de chacun des objectifs et critères d'appréciation fixés par les dispositions législatives applicables »([39]).

En second lieu sa jurisprudence n'a jusqu'à maintenant guère été favorable au caractère prescriptif du SCOT en matière commerciale. Une analyse de cette jurisprudence montre une indéniable souplesse dans l'exigence de comptabilité entre l'autorisation d'urbanisme commercial et le SCOT ([40]). Depuis les arrêts Sodigor et

---

[35] Cette nouvelle rédaction de L'article L. 122-2 prévoit cependant que « Jusqu'au 31 décembre 2016, les I à III du présent article ne sont pas applicables dans les communes situées à plus de quinze kilomètres du rivage de la mer ou à plus de quinze kilomètres de la limite extérieure d'une unité urbaine de plus de 15 000 habitants, au sens du recensement général de la population. »

[36] J.-Ph. Borel, Condition de validité d'une autorisation d'exploitation commerciale, AJDI 2014. 306.

[37] Pour un exemple récent, CE, 10ème ss, 11 avril 2014, 357159 : « Il ressort du rapport des services instructeurs que l'augmentation des flux de transports entraînée par le projet en litige sera absorbée par les infrastructures existantes. De plus, ainsi que le relève la Commission nationale d'aménagement commercial, ce projet contribuera à limiter les flux de transports vers d'autres pôles commerciaux. S'il est vrai que la desserte en transports de l'ensemble commercial envisagé se limite à l'existence d'une ligne de bus desservant un arrêt situé à un kilomètre et d'un cheminement piétonnier ainsi qu'à la possibilité d'accéder au site en vélo par le réseau routier existant, ce seul fait ne saurait justifier, à lui seul, le refus d'accorder l'autorisation sollicitée. »

[38] CE, 4ème ss, 28 avril 2014, 366644

[39] CE, 4ème ss, 29 janvier 2014, 353415

[40] Pour un exemple récent voir France, CE, 4ème ss, 28 avril 2014, 356439 : « qu'il appartient aux commissions d'aménagement commercial d'apprécier la compatibilité des projets d'aménagement commercial avec les orientations générales et les objectifs que les schémas de cohérence territoriale définissent ; Considérant que, si le document d'orientations générales du schéma directeur de la région grenobloise valant schéma de cohérence territoriale encourage le rééquilibrage des secteurs périphériques par rapport à l'agglomération grenobloise, à travers le renforcement des pôles urbains extérieurs, ainsi que le renforcement qualitatif de l'offre commerciale, il comporte également d'autres objectifs, notamment celui visant au " renforcement des pôles urbains existants " ; qu'il ressort des pièces du dossier que le projet contesté tend à renforcer en priorité l'offre commerciale dans la zone urbanisée de l'agglomération grenobloise et à rééquilibrer l'offre commerciale au profit de l'est de l'agglomération ; que si le projet porte sur la

Davalex de 2012 ([41]), on sait que pour le juge administratif le SCoT doit, à l'exception des cas limitativement prévus par la loi dans lesquels il peut contenir des normes prescriptives, se borner à fixer des orientations et des objectifs ([42]). Ce principe se traduit notamment dans la jurisprudence par une neutralisation presque systématique des dispositions des SCOT exprimées sous forme quantitative ([43]). On peut certes, comme certains commentateurs ([44]), voir dans le SCOT le document de référence en matière commerciale, mais il résulte de l'ensemble de ces jurisprudences un sentiment beaucoup plus mitigé que confirme l'examen statistique de l'activité des CDAC et de la CNAC.

B. Des décisions d'autorisation échappant à toute logique d'encadrement prévisionnel

Il est des constats chiffrés qui valent de longs discours. Ainsi, en mars 2014, aucun refus n'a été prononcé ni devant les CDAC, ni devant la CNAC ([45]). De manière générale, près de 90% des projets sont autorisés devant

---

création d'un pôle de commerces et de loisirs sur un terrain qualifié d'" espace à vocation d'innovation " au sein de la carte des sites stratégiques, cette qualification n'interdisait pas à elle seule d'y implanter des espaces commerciaux ; que, dès lors, le moyen tiré de ce que le projet contesté serait incompatible avec le schéma directeur valant schéma de cohérence territoriale doit être écarté ; »

[41] CE 11 juill. 2012, n° 353880, Société Sodigor, et CE 12 déc. 2012, n° 353496, Société Davalex. Et pour un exemple plus récent, CE, 7 oct. 2013, n° 365143, SAS Ugo.

[42] Jean-Marc Talau, Confirmation de l'impact très limité des plafonds de surface commerciale dans le Scot, à l'égard des autorisations d'aménagement commercial, JCP A n° 43, 21 Octobre 2013, act. 837 : « Il est désormais connu que si les autorisations d'aménagement commercial doivent être compatibles, le cas échéant avec un Scot applicable, il n'appartient pas à un Scot d'interdire par des dispositions impératives certaines opérations de création ou d'extension relevant des qualifications et procédures prévues au titre V du livre VII du Code de commerce. Si le document d'urbanisme prévoit des orientations générales et des objectifs d'implantations préférentielles des activités commerciales, qui 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 du Scot mais d'apprécier la compatibilité de ces projets avec les orientations générales et les objectifs que le document d'urbanisme définit. »

[43] CE, 4ème ss, 15 janvier 2014, 365223 : « Considérant qu'en vertu de l'article L. 122-1-15 du code de l'urbanisme, les autorisations délivrées par la Commission nationale d'aménagement commercial doivent être compatibles avec les schémas de cohérence territoriale ; qu'à l'exception des cas limitativement prévus par la loi dans lesquels les schémas de cohérence territoriale peuvent contenir des normes prescriptives, ceux-ci doivent se borner à fixer des orientations et des objectifs ; qu'en matière d'aménagement commercial, s'il ne leur appartient pas, sous réserve des dispositions applicables aux zones d'aménagement commercial, d'interdire par des dispositions impératives certaines opérations de création ou d'extension relevant des qualifications et procédures prévues au titre V du livre VII du code de commerce, ils peuvent fixer des orientations générales 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 ; que 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 schémas de cohérence territoriale, mais d'apprécier la compatibilité de ces projets avec les orientations générales et les objectifs qu'ils définissent ;
3. Considérant que si le schéma de cohérence territoriale du Grand Douaisis définit les pôles relais comme des " pôles de taille inférieure aux pôles de structuration ", il prévoit que sur ces pôles " (...) il est possible d'envisager des évolutions du maillage alimentaire de proximité communale lorsque les densifications démographiques le permettent (...) ", que leur développement doit prioritairement s'effectuer " au plus près des lieux d'habitation (centre-bourg), en centralité urbaine, en favorisant des conditions satisfaisantes en termes d'accès et de stationnement (...) " et, lorsque les zones d'aménagement concerté ont été créées après l'approbation du schéma de cohérence territoriale, " sur des zones commerciales structurées préexistantes " ;
4. Considérant que si le projet vise à créer un supermarché d'une surface de vente de 2 000 m² 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 continûment 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 schéma de cohérence territoriale du Grand Douaisis dès lors que son implantation est prévue sur une zone d'aménagement concerté qui préexistait à l'approbation de ce schéma ; que le motif tiré d'une incompatibilité du projet avec les orientations du schéma de cohérence territoriale du Grand Douaisis ne pouvait donc légalement fonder une décision de refus ».

[44] Loi ALUR, urbanisme et pratique notariale, Étude rédigée par Damien Dutrieux, consultant au Cridon Nord-Est et maître de conférences associé à l'université de Lille 2 (Centre « Droits et perspectives du droit ») : « Le Scot est capital en matière d'urbanisme commercial (…) eu égard aux critères sur lesquels doit désormais se fonder la Commission départementale d'aménagement commercial pour délivrer ses autorisations, il est aisé de comprendre en quoi ce document s'imposera comme la justification essentielle de l'autorisation ou de son refus. »

[45] LSA Expert: le bilan des CDAC en mars 2014 : http://www.lsa-conso.fr/lsa-expert-le-bilan-des-cdac-en-mars-2014,170580

les CDAC. Plusieurs observations peuvent être avancées pour expliquer cette situation. Elles ont cependant en commun de montrer que ces décisions échappent presqu'entièrement à une quelconque logique d'encadrement prévisionnel.

Tout d'abord, alors que les dossiers d'urbanisme commercial sont suffisamment nombreux pour avoir un sentiment de récurrence, ils n'obéissent presque jamais à une logique de série permettant à la jurisprudence son rôle d'encadrement de la concrétisation du droit. À chaque fois il s'agit des situations concrètes différentes qui rendent délicate la construction d'une jurisprudence claire dès lors au surplus que les critères posés par le législateur ne cessent de s'accroitre. En outre, avec l'urbanisme commercial on se trouve typiquement dans une situation où le droit apparaît en profond décalage avec la société qui, elle-même, adopte un comportement presque schizophrénique. Tout en affirmant régulièrement une volonté de protection du commerce de centre-ville, le client se contredit en choisissant de réaliser très majoritairement ses achats dans les centres commerciaux installés en périphérie ([46]).

Cette situation trouve, en outre, une indéniable résonnance dans le comportement des élus. De manière logique tant est forte la prise de conscience de la place fondamentale du commerce dans la construction de la ville, le rôle des élus dans l'encadrement de la décision d'urbanisme commercial n'a cessé de s'accroître. Mais, d'une part, comme leurs électeurs, ils sont le plus souvent partagés entre des considérations largement antagonistes. Ainsi, tout en assurant le commerce de centre-ville d'un soutien constant, ils font preuve d'une forte sensibilité à la fois politique et financière à la réalisation de nouveaux équipements commerciaux… pour l'essentiel installés en périphérie. Comme l'indiquait un élu « Un Ikea sur le territoire de la commune, c'est la gloire ! » ([47]). Très souvent l'installation d'un tel commerce résulte d'une véritable « co-production » entre le promoteur commercial et les élus. « En Seine-Saint-Denis, le centre commercial Le Millénaire (un peu moins de 60.000 m2) rapporte ainsi 1 à 2 millions d'euros annuels de taxe foncière à la ville d'Aubervilliers (…) et 1,5 million d'euros de contributions équivalentes à l'ancienne taxe professionnelle à la communauté d'agglomération de Plaine commune. » ([48]) D'autre part, le droit de l'urbanisme commercial se résume pour nombre d'élus exclusivement à un pouvoir de décision. Les règles de fond apparaissent alors très largement secondaires, servant le plus souvent dans une forme de raisonnement téléologique exclusivement à justifier un refus.

Enfin, on ne peut ignorer que le développement de l'urbanisme commercial (comme sans doute d'autres secteurs de la vie économique) a fait apparaître une application du droit au mieux *praeter legem* mais le plus souvent *contra legem* voire pénalement répréhensible. Comme l'expliquait il y a 10 ans Michel-Edouard Leclerc « Au Monopoly de la loi Royer, il faut payer ou tricher. Depuis vingt ans, les distributeurs trichent pour payer moins et depuis vingt ans, toutes les modifications législatives et réglementaires visent à diminuer les occasions de tricher. Tricher devient un acte de résistance, procure le doux plaisir d'une sorte d'illégalité morale, un sentiment anarchique et ludique qui transformerait un clerc de notaire en Robin des Bois » ([49]). Désormais tous les projets sont ainsi respectueux de l'environnement : on récupère les eaux de pluie, on pose quelques panneaux photovoltaïques, on trie les déchets et on respecte la réglementation thermique. Les promoteurs de projets commerciaux ont pu ainsi prendre de nombreux engagements dont le respect n'a jamais été véritablement vérifié. Au demeurant, si cela ne suffit pas, comme l'expliquait un professionnel, « on va voir les élus et on met en avant les soixante emplois qu'on crée. C'est vite réglé… » ([50]).

---

[46] À l'exception sans doute de Paris dont l'activité commerciale obéit très largement à une logique particulière.

[47] Revue Géographique de l'Est, vol. 50, 3-4, 2010.

[48] http://multinationales.org/Pourquoi-les-centres-commerciaux#nb1

[49] http://www.lsa-conso.fr/la-commission-nationale-d-amenagement-commerciale-va-devenir-une-autorite-administrative-independante,163133#xtor=RSS-3

[50] V. Mignot, Directeur général d'Auchan France, cité par « Drives: le «coup de gueule» d'Auchan qui ne veut pas que la loi dépasse les bornes », La Voix du Nord, 11/07/2013 : « Sur les règles d'urbanisme commercial, on n'est pas inquiets. Cela prendra plus de temps mais on sait faire. »