

*Conditionner l'implantation
des équipements commerciaux*

Le Document d'Aménagement Artisanal et commercial (DAAC)

Le site outils de l'aménagement a vocation à présenter de manière synthétique les acteurs, les procédures et les outils de l'aménagement.

La rédaction et l'actualisation de ces fiches sont assurées par le Cerema avec l'appui des ministères chargés du logement, de l'aménagement et de l'environnement.



Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) est un document de planification territoriale qui facilite la mise en cohérence des politiques sectorielles à l'échelle de son territoire, notamment en matière d'habitat, de mobilités, d'environnement et d'aménagement commercial. Dans ce domaine, les choix des auteurs du SCoT sont traduits dans le DAAC, qui définit les conditions d'implantation des équipements commerciaux et peut fixer des prescriptions différenciées par secteur géographique.

Ce document, qui constitue l'un des rares outils donnés aux élus pour influencer l'aménagement commercial de leur territoire, a subi de nombreuses évolutions législatives, jusqu'à parvenir à une rédaction ambitieuse avec la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN). L'ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020 relative à la modernisation des SCoT, qui entre en vigueur au 1er avril 2021 mais que les porteurs de SCoT peuvent dans certains cas appliquer à leurs projets en cours, ne remet pas en cause l'apport général de la loi ELAN tout en prévoyant quelques évolutions.

Fiche outils - janvier 2020

Place et rôle du DAAC dans le SCoT

Aux termes de l'article L. 141-2 du code de l'urbanisme, le SCoT comprend trois documents :

- Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD), qui expose les grandes orientations du SCoT dans certaines politiques sectorielles : logement, transports et déplacements, implantation commerciale, etc.
- Le document d'orientations et d'objectifs (DOO), partie opposable du SCoT, qui décline ces objectifs ;
- Le rapport de présentation, qui expose le diagnostic du territoire, explique les choix retenus par les auteurs du SCoT pour élaborer le PADD et le DOO, prévoit la façon dont la mise en oeuvre du SCoT va être suivie.

Les évolutions apportées par l'ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020 sur la modernisation des SCoT (application différée)

Les éléments du rapport de présentation sont transférés en annexes, pour mettre davantage en avant les parties du document qui expriment et précisent le projet.

L'ordonnance change le PADD en un projet d'aménagement stratégique (PAS) plus souple sur la liste des thématiques à aborder, avec pour mission de définir les objectifs de développement et d'aménagement du territoire à un horizon de vingt ans. Ces objectifs doivent favoriser notamment un équilibre et une complémentarité des polarités urbaines et rurales, une gestion économe de l'espace limitant l'artificialisation des sols, les transitions écologique, énergétique et climatique...

Le contenu du DOO est plus souple et contient toujours le DAAC.

Le DAAC, qui est prévu à l'article L. 141-17 (et à terme, à l'article L. 141-6) du code de l'urbanisme, est un document compris dans le DOO, mais qui dispose d'une place particulière. En effet, alors que

le DOO a d'abord pour objet de fixer des « orientations » et des « objectifs » (ainsi que sa dénomination l'indique), le DAAC détermine les conditions d'implantations des équipements commerciaux, ce qui traduit une dimension nettement plus précise que la plupart des prescriptions du DOO. En outre, comme il a vocation à traiter du commerce, l'atteinte qu'il est susceptible de porter à la liberté d'entreprendre l'expose au risque contentieux. C'est cette sensibilité stratégique du DAAC qui a d'ailleurs conduit le législateur à préciser expressément que « l'annulation du document d'aménagement artisanal et commercial est sans incidence sur les autres documents du schéma de cohérence territoriale ».

Un document soumis à plusieurs évolutions législatives

Le DAAC a connu plusieurs évolutions législatives majeures. Créé par la loi SRU (loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains), le document d'aménagement commercial (DAC) permettait aux auteurs de SCoT de définir des zones d'aménagement commerciales (ZACOM) afin de réglementer l'implantation des commerces, avec une précision pouvant aller jusqu'au tracé à la parcelle. Les règles fixées dans les ZACOM devaient se fonder sur des critères d'aménagement et de développement durable, à l'exclusion des critères économiques et concurrentiels, exclus par la jurisprudence européenne.

Avec la loi Grenelle II (loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement), le DAC est devenu obligatoire, avant d'être supprimé par la loi ALUR (loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové), puis rétabli trois mois plus tard par la loi ACTPE (loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises) sous la forme d'un document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC). Si les ZACOM n'ont pas été formellement réintroduites par le législateur, c'est bien un dispositif similaire qui a été créé avec notamment des « secteurs d'implantation périphérique » et des « centralités urbaines » pouvant être soumises à

des règles spécifiques de conditions d'implantation commerciale.

La loi ELAN (précitée) a considérablement renforcé ce dispositif en permettant aux auteurs de SCoT, outre de fixer des conditions d'implantation, de déterminer le « *type d'activité et la surface de vente maximale des équipements commerciaux spécifiques aux secteurs ainsi identifiés* ».

Les évolutions apportées par l'ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020

relative à la modernisation des SCoT sont quant à elles présentées au fil de cette fiche. Cette ordonnance, qui entre en vigueur au 1er avril 2021, ne s'applique pas aux procédures d'élaboration ou de révision des SCoT en cours à cette date. Certaines possibilités d'application anticipée des dispositions de cette ordonnance sont toutefois prévues à l'article 7 de ce texte.

Champ d'application

Les équipements commerciaux

■ L'absence de définition législative

L'article L. 141-17 (et à terme, à l'article L. 141-6) du code de l'urbanisme indique que le DAAC détermine les « *conditions d'implantation des équipements commerciaux* », en distinguant :

- les conditions concernant le territoire dans son ensemble, et qui ne visent alors que les équipements « susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire, le commerce de centre-ville et le développement durable »,
- et les conditions propres aux secteurs géographiques identifiés dans le DAAC, qui concernent tous les équipements commerciaux.

Par ailleurs, aucune définition législative ou réglementaire ne précise la nature des équipements commerciaux concernés par le DAAC. Ce « silence » textuel soulève des difficultés pratiques pour la rédaction du document, mais peut être compensé par d'autres sources juridiques provenant de l'urbanisme commercial. Plus précisément, deux réglementations peuvent permettre d'éclaircir la nature des activités réglementées par le DAAC : les dispositions relatives aux autorisations d'exploitation commerciale (AEC), d'une part, et celles relatives aux « *destinations* », d'autre part. Ces dispositions permettent de préciser les notions de commerce et d'artisanat du DAAC.

■ Les notions de commerce et d'artisanat

Les autorisations d'exploitation commerciale sont prévues par l'article L. 752-1 du code de commerce et concernent « *les magasins de commerce de détail* ». Le « *commerce de détail* » s'entend de tout magasin où s'effectue la vente de marchandises à des consommateurs pour un usage domestique (faute de définition législative, il demeure pertinent de continuer à se référer à la circulaire 16 janvier 1997. En effet, bien qu'elle modifie les lois Royer/Raffarin, la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 n'a pas modifié la notion de commerce de détail ; il en va de même pour la circulaire n°3107 du 13 juillet 2001 portant application des dispositions du code de commerce en matière d'équipement commercial). Il s'agit donc des magasins de vente, y compris les commerces spécifiques, tels que les jardineries, les animaleries, les magasins d'usine, les commerces d'objet d'occasion. Sont également assimilées au commerce de détail les activités de production ou de service à caractère artisanal. Il s'agit par exemple des activités de teinturerie, serrurerie, cordonnerie, photographie, les salons de coiffure, les salons d'esthétique, les pressings etc.

En revanche, sont expressément exclus du champ du régime des autorisations les pharmacies, les commerces de véhicules automobiles ou de motos et les installations de distribution de carburants. Sont également exclus le commerce de gros, les activités de prestations de service à caractère immatériel ou intellectuel comme les banques,

les agences de voyage, les compagnies d'assurance, les établissements de remise en forme... De même, les cafétérias et les restaurants ne sont pas des magasins de commerce de détail. Il en va différemment en revanche des « points-chauds » qui réalisent la majorité de leur chiffre d'affaires dans la vente à emporter.

Ces précisions sur le « commerce de détail » dans le cadre des AEC renvoient aux notions utilisées pour les « destinations » et « sous-destinations » des constructions au sens des articles R. 151-27 et R. 151-28 du code de l'urbanisme. Certes, ces deux articles ne concernent pas les SCoT mais les plans locaux d'urbanisme (PLU). Néanmoins, les précisions données sont utiles pour saisir les contours des équipements commerciaux.

Ainsi, la notion de « commerce et activité de service » prévue au 3° de l'article R. 151-27 du code de l'urbanisme comprend six sous-destinations : artisanat et commerce de détail, restauration, commerce de gros, activités de services où s'effectue l'accueil d'une clientèle, hébergement hôtelier et touristique, cinéma. La sous-destination « artisanat et commerce de détail » est précisée par un arrêté du 10 novembre 2016, qui indique qu'elle « recouvre les constructions commerciales destinées à la présentation et vente de bien directe à une clientèle ainsi que les constructions artisanales destinées principalement à la vente de biens ou services » (article 3 de l'arrêté du 10 novembre 2016 définissant les destinations et sous-destinations de constructions pouvant être réglementées par le règlement national d'urbanisme et les règlements des plans locaux d'urbanisme ou les documents en tenant lieu). Une fiche technique ministérielle (retirée depuis de la publication) donne des exemples : elle « recouvre tous les commerces de détail, notamment les épiceries, les supermarchés, les hypermarchés, les points permanents de retrait par la clientèle, d'achats au détail commandés par voie télématique, ou organisés pour l'accès en automobile. Cette sous-destination inclut également l'artisanat avec une activité commerciale de vente de biens, tels que les boulangeries, les charcuteries, les poissonneries ainsi que l'artisanat avec une activité commerciale de vente de services : cordonnerie, salon de coiffure... ».

Cette sous-destination recouvre donc un contenu similaire sinon identique à celui des commerces de détails des AEC ; et ces précisions peuvent dès

lors nourrir utilement les auteurs du SCoT lorsqu'ils précisent le champ d'application du DAAC (ces précisions devant être réalisées dans le rapport de présentation du SCoT ou dans le DAAC lui-même).

■ **Les projets soumis à autorisation d'exploitation commerciale**

L'article L. 142-1 (8°) du code de l'urbanisme impose aux autorisations d'exploitation commerciale (listées à l'article L. 752-1 du code de commerce) d'être compatibles avec le DOO du SCoT. Ainsi, à titre d'illustration, la création d'un magasin de commerce de détail d'une surface de vente supérieure à 1 000 m², résultant soit d'une construction nouvelle, soit de la transformation d'un immeuble existant, devra être compatible avec les prescriptions du DOO (donc notamment avec le DAAC). Ce rapport de compatibilité sera apprécié par l'autorité compétente pour se prononcer favorablement ou, au contraire, défavorablement sur un dossier de demande d'AEC (Cf. voir la fiche outils sur la CDAC sur notre site Internet « Outils de l'aménagement »).

L'objet du DAAC

■ **Déterminer les conditions d'implantation des équipements commerciaux**

Comme exposé au point 2.1 ci-avant, le DAAC détermine les « conditions d'implantation des équipements commerciaux », qui doivent être distinguées selon qu'elles concernent le territoire du SCoT de manière générale (et ne concernent alors que les équipements susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire, le commerce de centre-ville et le développement durable) ou les secteurs géographiques auxquels peuvent s'appliquer des conditions supplémentaires (applicables à tous les équipements commerciaux).

Les conditions d'implantation commerciale sur l'ensemble du territoire du SCoT.

Les conditions d'implantation sont énumérées au deuxième alinéa de l'article L. 141-17 (et à terme, de l'article L. 141-6) du code de l'urbanisme. Il s'agit de conditions de nature foncière, en premier lieu, correspondant plus précisément à 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 ».

Cette condition traduit ainsi l'un des principaux objectifs du SCoT en tant qu'outil de planification territoriale : la « *densification* », y compris pour le commerce. Il s'agit ainsi de lutter contre l'étalement urbain et de circonscrire l'essor des commerces en périphérie, afin de préserver aussi bien l'activité des centres-villes que de préserver l'environnement (qualité de l'air...).

En deuxième lieu, ces conditions portent sur la desserte des équipements commerciaux par les transports collectifs et leur accessibilité aux piétons et aux cyclistes. Il s'agit là d'une autre préoccupation du législateur, tenant à limiter le 'tout automobile' par la diversification des modes d'accès aux commerces, tout particulièrement ceux qui s'implantent en périphérie et dans les zones d'activités.

En troisième lieu, les conditions portent sur la « *qualité environnementale, architecturale et paysagère, notamment au regard de la performance énergétique et de la gestion des eaux* » des équipements commerciaux. Il s'agit donc ici de conditions environnementales au sens large, liées à l'insertion du projet dans son environnement. Il est aussi particulièrement notable que le code de l'urbanisme mentionne expressément la « *performance énergétique* », qui concerne aussi bien la production d'énergie renouvelable sur site (photovoltaïque...) que les mesures tenant à limiter la consommation d'énergie (isolation...). Il en va de même pour ce qui concerne la « *gestion des eaux* », qui permet de traiter la problématique du petit cycle de l'eau et du recueil des eaux de pluie.

Les conditions d'implantation commerciale dans les secteurs géographiques.

Le DAAC localise des secteurs géographiques où s'appliquent des conditions d'implantations spécifiques. Sur ce point, on relèvera la forte évolution du dispositif depuis la loi ELAN. Avant cette loi en effet, l'article L. 141-17 du code de l'urbanisme se bornait à énoncer que le DAAC peut prévoir des « *conditions d'implantation des équipements commerciaux spécifiques aux secteurs ainsi identifiés* ». La loi ELAN a démultiplié les conditions que les auteurs du SCoT peuvent (ou dans certains cas, doivent) instaurer dans le DAAC.

Le DAAC prévoit ainsi les conditions d'implantation, le type d'activité et la surface de vente maximale des équipements commerciaux spécifiques aux secteurs ainsi identifiés. Si la notion de surfaces de ventes maximales ne soulève pas de difficulté d'interprétation, il en va différemment de celle relative au « *type d'activité* », puisque cette notion n'a à ce jour été précisée ni par le législateur ni par la jurisprudence. Dans ces conditions, il est conseillé de les définir dans le SCoT (soit dans le DAAC directement, soit dans le rapport de présentation), le cas échéant en s'appuyant sur la nature des commerces la nomenclature d'activités française¹.

■ Les possibilités complémentaires prévues par le Législateur

Enfin, l'article L. 141-17 (et à terme, de l'article L. 141-6) du code de l'urbanisme prévoit d'autres conditions, qui s'avèrent d'ailleurs sur le fond en partie redondantes avec celles exposées précédemment. Les auteurs du SCoT peuvent ainsi :

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

1. Par exemple : NAF 47.11 Commerce de détail en magasin non spécialisé à prédominance alimentaire (47.11 D supermarchés, 47.11 F hypermarchés) – 47.6 Commerce de détail de biens culturels et de loisirs en magasin spécialisé – 47.7 Autres commerces de détail en magasin spécialisé (tel que le commerce de détail d'habillement en magasin spécialisé ou les commerces d'optique etc).

Le législateur a par ailleurs rappelé au cours des débats parlementaires que les conditions d'implantation devront, conformément à la jurisprudence européenne, être strictement justifiées et proportionnées au regard du motif impérieux d'intérêt général qu'est la préservation d'une activité commerciale de centre-ville. Une vigilance toute particulière doit être apportée aux conditions relatives aux types d'activités, très exposées au risque contentieux, parce qu'elles sont particulièrement restrictives pour la liberté d'établissement et les plus susceptibles de porter atteinte au principe de liberté de commerce et d'industrie.

■ **La détermination des localisations géographiques**

S'agissant de déterminer les localisations géographiques dans lesquelles le DAAC peut fixer des conditions spécifiques d'implantation commerciale, l'article L. 141-17 précité précise que les secteurs peuvent concerner des secteurs d'implantation périphérique comme des centralités urbaines, ces dernières pouvant notamment correspondre à un centre-ville ou à un centre de quartier, caractérisé par un bâti dense présentant une diversité des fonctions urbaines et dans lequel se pose des enjeux particuliers en matière de revitalisation, de maintien d'une offre commerciale diversifiée de proximité permettant de répondre aux besoins courants de la population tout en limitant les obligations de déplacement et les émissions de gaz à effet de serre, de cohérence entre la localisation des équipements commerciaux et la maîtrise des flux de personnes et de marchandises, de consommation économe de l'espace et enfin de préservation de l'environnement, des paysages et de l'architecture.

Les évolutions apportées par l'ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020 sur la modernisation des SCoT *(application différée -voir point 1 ci-avant)*

L'ordonnance du 17 juin 2020 fait évoluer à terme les enjeux spécifiques à prendre en considération pour ces secteurs. En renvoyant au 3° de l'article L. 141-5 du code de l'urbanisme (renuméroté et modifié par l'ordonnance), l'ordonnance vise les enjeux de «localisations préférentielles des commerces dans les polarités existantes et à proximité des lieux de vie, des secteurs de revitalisation des centres-villes, des transports et préservation environnementale, paysagère et architecturale des entrées de villes. »

C'est donc aux auteurs de SCoT de déterminer les contours de ces secteurs géographiques. Néanmoins, il ressort des travaux parlementaires que le tracé à la parcelle de ces secteurs est exclu. Sur ce point, le DAAC se distingue des anciens DAC et de leur ZACOM.

Prescriptions et rapport de compatibilité

Il ressort des travaux parlementaires relatifs à la loi ELAN que l'intégration de nouvelles conditions d'implantations dans le DAAC a pour objet de renforcer son caractère « *prescriptif* ». Néanmoins, cette dimension prescriptive ne doit pas induire en erreur : le DAAC faisant partie intégrante du DOO, il n'impose qu'un rapport de compatibilité, et non pas un rapport de conformité.

S'agissant de la définition du rapport de compatibilité, une réponse ministérielle du 5 septembre 2002 rappelle qu'elle laisse aux autorités compétentes une réelle marge de manœuvre pour élaborer les documents d'urbanisme locaux (plans locaux d'urbanisme, documents en tenant lieu et cartes communales). Ainsi, un document ou un projet est compatible avec un document de portée supérieure lorsqu'il n'est pas contraire aux orientations ou principes fondamentaux de ce document, qu'il s'inscrit dans l'esprit de ce document supérieur. La notion de compatibilité se distingue donc de la notion de conformité en ce que la seconde implique un rapport de stricte identité, alors que la première se satisfait d'une non-contrariété. S'il n'autorise pas une contrariété flagrante, il permet néanmoins la non-concordance entre certaines dispositions.

Dans ses conclusions sur la décision *Davalex* (Conseil d'État, 12 décembre 2012, *Société Davalex*, req. n° 353496), le rapporteur public rappelait que « *la caractéristique majeure du contrôle de compatibilité, du moins en droit de l'urbanisme, est qu'il doit être effectué à un niveau global. Il faut, pour reprendre l'expression du Président Bonichot, « changer de focale », se placer à l'échelle de l'ensemble du territoire couvert et de l'ensemble des prescriptions du document, pour pouvoir mesurer si l'acte contrôlé est ou non compatible* ».

Dans ces conditions, les projets soumis à autorisation d'exploitation commerciale seront, comme on l'a vu précédemment, soumis à ce rapport de compatibilité et non de conformité. Un projet

pourra donc dépasser légèrement les seuils des surfaces maximales ou ne pas entrer parfaitement dans la typologie de commerce prévu par le DAAC, sans pour autant être nécessairement irrégulier : c'est l'appréciation *in concreto* du projet avec le DOO du SCoT (qui comprend le DAAC) qui permettra de déterminer s'il est ou non compatible avec ce dernier. Il en va de même pour les plans et programmes soumis au rapport de compatibilité avec le SCoT (voir *infra*).

L'articulation du DAAC avec les autres prescriptions du DOO en matière d'aménagement commercial

Toutes les prescriptions relatives à l'aménagement commercial du territoire du SCoT ne relèvent pas du DAAC. En effet, l'article L. 141-16 du code de l'urbanisme dispose par ailleurs que le DOO, d'une part, « précise les orientations relatives à l'équipement commercial et artisanal » et, d'autre part, « *définit les localisations préférentielles des commerces* ».

La localisation préférentielle ne peut valoir localisation exclusive : en l'état, la jurisprudence se montre vigilante sur les DOO qui interdiraient toute création d'activités en dehors des localisations préférentielles. En outre, ces localisations préférentielles sont fixées en prenant en compte les objectifs de revitalisation des centres-villes et de maintien d'une offre commerciale diversifiée de proximité, afin de « *répondre aux besoins courants de la population tout en limitant les obligations de déplacement et les émissions de gaz à effet de serre, de cohérence entre la localisation des équipements commerciaux et la maîtrise des flux de personnes et de marchandises, de consommation économe de l'espace et de préservation de l'environnement, des paysages et de l'architecture* ».

Les évolutions apportées par l'ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020 sur la modernisation des SCoT (application différée -voir point 1 ci-avant)

L'ordonnance du 17 juin 2020 fait évoluer à terme la numérotation et le contenu de cet article L. 141-16. La rédaction à terme de l'article L. 141-5 dispose ainsi que, « dans un principe de gestion économe du sol », le DOO « fixe les orientations et les objectifs en matière de [...] développement économique et d'activités, en intégrant les enjeux d'économie circulaire et en visant une répartition équilibrée entre les territoires » ou encore en matière de « localisations préférentielles des commerces dans les polarités existantes et à proximité des lieux de vie, des secteurs de revitalisation des centres-villes, des transports et préservation environnementale, paysagère et architecturale des entrées de villes »...

De manière plus globale, cette ordonnance ambitionne une meilleure articulation entre les différentes thématiques abordées par le SCoT. Elle fait notamment évoluer l'article L. 141-4 du code de l'urbanisme afin d'inscrire l'ensemble des orientations du DOO dans une recherche de « complémentarité entre :

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

Ces localisations préférentielles doivent être distinguées des secteurs géographiques du DAAC, seul ce document ayant pour objet de fixer des conditions d'implantation. En pratique cependant, concevoir des prescriptions peut a priori relever à la fois des prescriptions du DOO correspondant au DAAC et de celles correspondant à l'article L. 141-16 précité. Ainsi, lorsqu'il s'agit par exemple d'encourager le commerce de proximité, celui-ci peut en théorie aussi bien être encadré par un secteur géographique du DAAC (avec des conditions d'implantation en matière de type d'activité et de surface maximale qui favorisent l'implantation de cette catégorie de commerce), que par la création d'une localisation préférentielle où les commerces de proximités seraient encouragés.

L'articulation avec les plans et programmes en matière d'urbanisme

■ DAAC et Plan local d'urbanisme (PLU, PLUi)

L'articulation du PLU(i) à l'égard du DAAC est double :

- En premier lieu, en application de l'article L. 131-4 du code de l'urbanisme, le PLU(i) est soumis à un rapport de compatibilité avec le SCoT (qui comprend le DAAC). Dès lors, si les auteurs du PLU(i) disposent d'une marge d'appréciation par rapport aux prescriptions du SCoT, celle-ci ne saurait remettre en cause ses orientations et principes fondamentaux (voir *infra*) ;
- En second lieu, le PLU(i) complète le DAAC, puisqu'il intervient sur une échelle plus précise. Pour reprendre l'exemple du tracé à la parcelle, interdit en ce qui concerne le DAAC, celui-ci est possible dans le PLU(i).

L'attention des auteurs du PLU(i) dans son articulation avec le DOO du SCoT (dont le DAAC) concerne particulièrement les parties opposables du PLU(i), par exemple :

- lorsque des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) imposent la présence de commerces dans des opérations d'aménagement pour favoriser la mixité fonctionnelle,
- dans le règlement (écrit et/ou zonage), à travers la fixation des destinations et sous-destinations des sols (articles L. 151-9, R. 151-27, R. 151-28 et

R. 151-37 du code de l'urbanisme), la délimitation de quartiers, îlots et voies dans lesquels est préservée ou développée la diversité commerciale (article L. 151-16 de ce même code).

En cas d'incompatibilité du PLU(i) par rapport au SCoT, le PLU(i) est mis en compatibilité.

■ **DAAC et cartes communales**

De la même façon que les PLU(i), en application de l'article L. 131-4 du code de l'urbanisme, les cartes communales doivent être compatibles avec le SCoT (qui comprend le DAAC). Ce point ne saurait être négligé, notamment au regard de la capacité des cartes communales à délimiter et réserver des secteurs constructibles à l'implantation d'activités (article R. 161-5 de ce même code).

■ **DAAC et opérations foncières ou d'aménagement**

En application de l'article L. 142-1 du code de l'urbanisme, certaines opérations foncières ou d'aménagement sont également soumises à ce rapport de compatibilité avec le SCoT :

- Les zones d'aménagement différé (ZAD) et les périmètres provisoires de ZAD ;
- Les zones d'aménagement concerté (ZAC) ;
- Les lotissements, les remembrements réalisés par des associations foncières urbaines et les constructions soumises à autorisations, lorsque ces opérations ou constructions portent sur une surface de plancher de plus de 5 000 mètres carrés ;
- La constitution, par des collectivités et établissements publics, de réserves foncières de plus de 5 hectares d'un seul tenant.

Là encore, leur programmation impose donc d'examiner préalablement les prescriptions du SCoT (notamment du DAAC) pour s'assurer que ces opérations seront compatibles avec ces prescriptions.

■ **DAAC et opérations de revitalisation du territoire (ORT)**

Instaurées par l'article 157 de la loi ELAN et régies par l'article L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation, les opérations de revitalisation du territoire (ORT) traitent du commerce comme de l'habitat. Elles reposent sur des conventions conclues entre l'Etat, ses établissements publics intéressés, un établissement public de coopération

intercommunale à fiscalité propre et tout ou partie de ses communes membres. Une ORT comprend notamment des actions ou opérations d'aménagement, au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, des actions destinées à moderniser ou à créer des activités ou des animations économiques, commerciales, artisanales, touristiques ou culturelles, ou encore, des actions ou opérations favorisant, en particulier en centre-ville, la création, l'extension, la transformation ou la reconversion de surfaces commerciales ou artisanales.

Ce dispositif permet en outre d'exonérer d'autorisation d'exploitation commerciale les commerces s'implantant dans un secteur d'intervention incluant un centre-ville, à l'exception des projets que la convention ORT aura prévu de soumettre à autorisation s'ils dépassent un seuil qu'elle détermine, mais qui ne saurait être inférieur à 2 500 m² pour les commerces à prédominance alimentaire, et 5 000 m² pour les autres. A relever également, la possibilité offerte au Préfet de suspendre les procédures de demandes d'autorisations commerciales réalisées en dehors du périmètre de l'ORT (cf. décret n° 2019-795 du 26 juillet 2019).

Les ORT sont donc susceptibles d'avoir une incidence directe sur le DAAC, puisqu'elles peuvent en neutraliser les effets. Cette interférence pose donc la question de l'articulation entre les deux documents, articulation qui n'a pas été prévue ni anticipée par le législateur. En effet, les ORT ne figurent pas dans la liste des documents, autorisations et opérations devant être compatibles avec le D00 du SCoT (ni donc avec le DAAC). Néanmoins, une disposition identifie bien à la fois les ORT et le SCoT, à savoir la procédure intégrée prévue à l'article L. 300-6-1 du code de l'urbanisme. Dès lors, une ORT peut fonder une mise en compatibilité du SCoT et, a fortiori, du DAAC. Au vu des régimes juridiques et des objets distincts de ces deux normes, un SCoT n'a vraisemblablement pas à être rédigé en considération des actions de l'ORT, mais les ORT peuvent avoir pour effet de neutraliser certains de ses effets juridiques, particulièrement en matière d'autorisations commerciales. Par ailleurs, si les ORT ne sont pas soumises en elle-même à un rapport de compatibilité avec le SCoT, certaines de leurs actions correspondent en revanche à des opérations d'aménagement, soumises par conséquent à ce rapport. Il paraît donc important de bien articuler ORT et SCoT (notamment au niveau du DAAC).

Intérêts et points de vigilance

Intérêts du DAAC

- Le DAAC est l'un des rares outils permettant aux élus d'orienter l'aménagement commercial de leur territoire.
- Le DAAC permet d'influer finement l'implantation des équipements commerciaux des programmes proposés par les porteurs de projet, grâce à des critères pertinents : compacité des formes bâties, desserte par les transports en commun et les mobilités douces, insertion paysagère et architecturale, performance énergétique et gestion durable des ressources en eau.
- Le SCoT a vocation à couvrir un bassin de vie et d'emploi cohérent, mais confronté à des enjeux différents selon les parties de son territoire. En matière commerciale, le DAAC permet d'appréhender et de régler le territoire du SCoT dans sa diversité, grâce à des conditions d'implantations fixées par des secteurs géographiques spécialement identifiés.

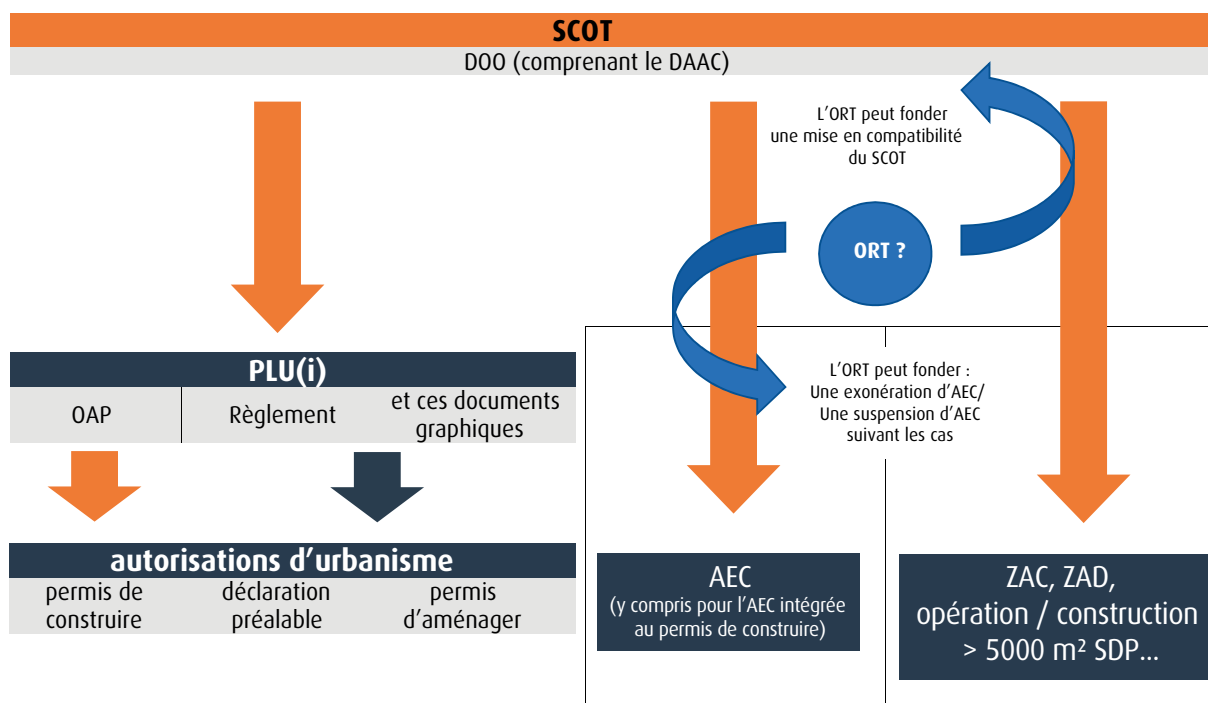
Points de vigilance

- Il importe de veiller à la cohérence entre le DAAC et le reste du SCoT : le DAAC doit répondre à des enjeux identifiés dans le rapport de présentation (et, à terme, dans les annexes), ainsi qu'à des objectifs prévus dans le PADD (futur projet d'aménagement stratégique).
- Le DAAC étant un outil de régulation du commerce, il est exposé au contentieux, avec d'autant plus de sensibilité qu'il peut constituer une limite à la liberté d'établissement et donc, à la liberté d'entreprendre : il est essentiel de proportionner les prescriptions aux enjeux du territoire, et de les justifier par des motifs impérieux d'intérêt général. Afin de limiter les conséquences du risque contentieux, le législateur a prévu que son annulation serait sans incidence sur le reste du SCoT.
- Les DAAC version loi ELAN s'appliquent aux SCoT dont l'élaboration ou la révision a été prescrite par une délibération postérieure à l'entrée en vigueur de la loi ELAN (article 169). Autrement dit, les SCoT dont l'élaboration ou la modification a été prescrite avant le 24 novembre 2018 comprennent un DAAC fondé sur l'ancienne version de l'article L. 141-17 du code de l'urbanisme.

Textes de référence

- Code de l'urbanisme : articles L. 131-4, L. 141-1 et suivants (notamment les articles L. 141-16 et L. 141-17 et, à terme, les articles L. 141-5 et L. 141-6), L. 142-1, R. 142-1, L. 300-6-1...
- Code de commerce : article L. 752-1.
- Code de la construction et de l'habitation : article L. 303-2.
- Ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020 relative à la modernisation des schémas de cohérence territoriale (application différée)
- Ordonnance n° 2020-745 du 17 juin 2020 relative à la rationalisation de la hiérarchie des normes applicable aux documents d'urbanisme (application différée)
- Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN).
- Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains
- Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement
- Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové
- Loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises, sous la forme d'un document d'aménagement artisanal et commercial.

- Décret n° 2019-795 du 26 juillet 2019.
- Arrêté du 10 novembre 2016 définissant les destinations et sous-destinations de constructions pouvant être réglementées par le règlement national d'urbanisme et les règlements des plans locaux d'urbanisme ou les documents en tenant lieu.
- Circulaire n°247 du 16 janvier 1997 portant application des dispositions de la loi du 27 décembre 1973 relative aux équipements commerciaux.
- Circulaire n°3107 du 13 juillet 2001 portant application des dispositions du code de commerce en matière d'équipement commercial.
- CJUE 30 janvier 2018 *Visser Vastgoed Beleggingen BV c/ Raad van de gemeente Appingedam*, aff. C-31/16.
- Réponse ministérielle du 5 septembre 2002 à question n°00419, JO Sénat.



Légende de la couleur des flèches :

■ Le document s'impose dans un rapport de COMPATIBILITE - ■ Le document s'impose dans un rapport de CONFORMITE

Sources : articles L. 131-4, L. 142-1, L. 151-1, L. 152-1, L. 300-6-1 du code de l'urbanisme, article L. 752-6 du code du commerce

+ Pour aller plus loin ●●●

Site Outils de l'aménagement : <http://outil2amenagement.cerema.fr>, notamment ses rubriques :

- « Commerce et activités » : <http://outil2amenagement.cerema.fr/commerces-et-activites-r733.html>, dont la présentation des CDAC, complétée par une fiche outils sur les CDAC : <http://outil2amenagement.cerema.fr/la-commission-departementale-d-amenagement-r409.html>
- « Foncier » : <http://outil2amenagement.cerema.fr/foncier-r7.html>,
- « Aménagement opérationnel », notamment la présentation :
 - des opérations de revitalisation du territoire (ORT) : <http://outil2amenagement.cerema.fr/l-operation-de-revitalisation-territoriale-ort-r782.html>
 - des zones d'aménagement concerté (ZAC) : <http://outil2amenagement.cerema.fr/la-zone-d-amenagement-concerte-zac-r311.html>
 - des zones d'aménagement différé (ZAD) : <http://outil2amenagement.cerema.fr/la-zone-d-amenagement-differe-zad-r339.html>
- Rubrique « planification stratégique et urbaine », dont les présentations :
 - du schéma de cohérence territoriale (SCoT), dont sa fiche thématique sur 'SCoT, commerce et artisanat' : <http://outil2amenagement.cerema.fr/le-schema-de-coherence-territoriale-scot-r402.html>
 - de l'ordonnance du 17 juin 2020 sur la modernisation des SCoT : <http://outil2amenagement.cerema.fr/le-scot-modernise-ordonnance-du-17-juin-2020-r973.html>
 - du plan local d'urbanisme (PLU, PLUi), dont sa fiche thématique sur 'PLU(i) et activités (autres qu'agricoles)' : <http://outil2amenagement.cerema.fr/le-plan-local-d-urbanisme-plu-plui-r37.html>
 - de la carte communale : <http://outil2amenagement.cerema.fr/la-carte-communale-cc-r13.html>

Réseau Commerce, Ville et Territoires :

<https://cohesion-territoires.gouv.fr/reseau-commerce-ville-et-territoire>
(présentation des mesures de la loi ELAN)

ADCF : <https://www.adcf.org/articles-urbanisme-commercial-le-cadre-legal---2019-4644>

✍ Rédacteurs ●●●

Audrey Lebeau, Adden avocats · Auvergne-Rhône-Alpes, pour le Cerema
Encarts sur l'ordonnance SCoT n° 2020-744 du 17 juin 2020 (précitée) : Sarah Olei, Cerema

✉ Contacts ●●●

Cerema Territoires et Ville :

<http://outil2amenagement.cerema.fr/contact-a642.html>

Sarah Olei, Raphaële Ratto, Guillaume Fauvet

Commerces et activités - Nicolas Gillio

Photo de couverture

David Desaleux

Maquettage

www.laurentmathieu.fr

Date de publication

Juin 2020

© 2020 - Cerema
La reproduction totale ou partielle du document doit être soumise à l'accord préalable du Cerema.

Commander ou télécharger nos ouvrages sur
www.cerema.fr

Aménagement et cohésion des territoires - Ville et stratégies urbaines - Transition énergétique et climat - Environnement et ressources naturelles - Prévention des risques - Bien-être et réduction des nuisances - Mobilité et transport - Infrastructures de transport - Habitat et bâtiment