

Complément au Document d'Association de l'Etat



sur l'urbanisme commercial

Propos préliminaire

Par délibération du 21 octobre 2009, le syndicat intercommunal pour la promotion de l'enseignement supérieur (SIPES) a lancé la révision du schéma directeur et sa transformation en schéma de cohérence territoriale (SCOT).

La DDTM, en tant que chef de file de l'association au SCOT, a rédigé, avec le concours des autres services de l'Etat, d'une part la note d'enjeux, remise par le Préfet au SIPES le 27 mars 2010, d'autre part le document d'association complétant la note d'enjeux, envoyé au SIPES par le Sous-Préfet de Valenciennes le 7 juillet 2011.

Comme l'Etat l'avait précisé, ces documents ne prétendaient pas à l'exhaustivité et pouvaient être complétés tout au long de la procédure d'élaboration du SCOT.

Aujourd'hui, le SCOT élabore le Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD), dans un contexte particulier sur la question de l'urbanisme commercial.

C'est pourquoi, il a paru utile à l'Etat de rédiger ce présent complément au document d'association afin d'apporter un cadrage sur cette problématique.

L'objectif de cette note n'est pas de donner au SIPES des "solutions toutes faites" sur l'urbanisme commercial, mais de lui apporter des repères pour lui permettre de traiter cette question complexe.

Ainsi, la présente note, qui est à appréhender avec les documents précédents :

- rassemble les enjeux prioritaires que l'Etat portera sur cette thématique ;
- apporte un éclairage sur le contexte réglementaire spécifique de l'urbanisme commercial (réglementation actuelle, proposition de loi toujours en discussion).

En annexe, est jointe une synthèse des autorisations accordées par la commission départementale d'aménagement commercial (CDAC) sur la période 2009-2011.

Néanmoins, il ne faut pas pour autant comprendre que la problématique de l'urbanisme commercial est à traiter de manière indépendante dans le SCOT.



Sommaire

➔ Enjeux prioritaires identifiés par l'État :

- **ENJEU N°1** - Promouvoir un équilibre territorial à toutes les échelles
- **ENJEU N°2** - Permettre le maintien et favoriser le développement du commerce dans les centres-villes et les quartiers urbains
- **ENJEU N°3** - Réguler les implantations commerciales en périphérie
- **ENJEU N°4** - Appréhender les mutations à venir

➔ Éclairage : le cadre réglementaire actuel sur l'urbanisme commercial

Le volet urbanisme commercial du SCOT aura pour objectif majeur de s'attacher à la préservation des équilibres territoriaux qu'un développement spatial non maîtrisé pourrait compromettre. Il s'agit certes d'une activité économique, mais aussi et surtout d'équipements ayant un très fort pouvoir d'attraction et, par conséquent, de structuration (et de déstructuration le cas échéant) du territoire. Le commerce sera ainsi traité comme un élément majeur de confortation de l'armature urbaine.

Enjeu 1 - Promouvoir un équilibre territorial à toutes les échelles

Un maillage commercial répondant à des objectifs de développement durable

Le SCOT du Valenciennois, dans son volet commercial, devra commencer par prendre en compte le droit européen qui interdit clairement et catégoriquement aux États d'introduire dans leurs lois et règlements une quelconque police de la concurrence, au nom de la liberté d'entreprendre.

L'enjeu pour le SCOT est de **concilier la liberté d'entreprendre avec une maîtrise de la consommation d'espace**. Sans entraver le jeu normal de la concurrence, il s'agit de faire en sorte qu'une implantation commerciale ne se fasse pas au détriment de la conservation des espaces naturels ou de l'activité agricole, mais en optimisant l'occupation de l'espace par du recyclage foncier et en recherchant des densités de bâti plus élevées, des parkings en silos, etc. Pour rester conforme au droit européen, le SCOT devra compenser les restrictions foncières qu'il introduira par des possibilités réelles de densification.



Par ailleurs, on peut noter qu'une abondance de l'offre (exprimée en m² de surface de vente) peut compromettre le dynamisme commercial et les équilibres territoriaux, notamment : paupérisation de l'appareil commercial, déqualification d'espaces commerciaux considérés comme stratégiquement moins bien positionnés, etc. Par conséquent, le diagnostic du SCOT mettra en évidence l'offre quantitative actuelle et en tiendra compte pour le document d'orientation et d'objectifs (DOO) et le document d'aménagement commercial (DAC).

En outre, l'implantation des équipements commerciaux s'intègre dans une logique strictement commerciale pour les enseignes qui répondent aux besoins des consommateurs. Néanmoins, cette logique doit aussi se concilier avec celle de l'action publique, qui vise la satisfaction des besoins de la population au sens large, et pas seulement celle des consommateurs. La localisation des pôles commerciaux doit donc être définie en traitant, notamment, les questions de déplacements, de cadre de vie, de qualité paysagère et urbaine des projets, d'intégration au tissu urbain environnant..., dans une logique de respect des objectifs du développement durable.

Il convient aussi de conduire aussi **la réflexion à une échelle inter-SCOT et transfrontalière** en lien avec les territoires voisins, dans une logique de complémentarité plutôt que de concurrence. Ceci est d'autant plus important qu'au nord-ouest du SCOT, l'influence du pôle "régional" de Valenciennes rencontre celle de Lille. A la frontière franco-belge (vers Quiévrechain notamment), des projets commerciaux émergent. Enfin, les communes rurales du sud-est peuvent être tentées de rejoindre le pôle du Quesnoy, où l'offre commerciale se développe (entrée nord).

Une articulation entre le maillage commercial et le maillage urbain

Cette articulation entre le maillage commercial et le maillage urbain doit être pensée aux différentes échelles :

- l'échelle du SCOT, celle où se structure l'offre de commerces et de services de la gamme dite "supérieure"¹ fortement polarisée par le pôle de Valenciennes (centre et périphérie) ;
- l'échelle des bassins de vie "intermédiaires", très imbriqués les uns dans les autres du fait d'une urbanisation quasi-continue et de la densité de population (547 habitants au km² en moyenne).

Dans le cadre du SCOT, un diagnostic précis du tissu commercial au regard de l'organisation spatiale et du fonctionnement du territoire est nécessaire et permettra une mise à plat des dysfonctionnements éventuels engendrés par cette organisation spatiale (trafic, desserte...).

Un affichage de l'armature urbaine souhaitée, avec **identification des différents niveaux de centralités urbaines et de leurs aires d'influence**, est un enjeu majeur pour le SCOT, et précède le travail de hiérarchisation des seuls pôles commerciaux.

¹ Se référer à la définition donnée par l'INSEE : La gamme de proximité rassemble les services les plus présents sur le territoire comme les écoles, les médecins généralistes ou les boulangeries. La gamme supérieure regroupe des équipements plus rares comme les lycées, les établissements hospitaliers ou les hypermarchés. On retrouve dans cette gamme de nombreux équipements de santé ou sociaux. Enfin, la gamme intermédiaire rassemble des services comme les collèges, les opticiens ou les supermarchés.

A l'échelle du pôle, un équilibre à promouvoir entre ses différentes parties

A l'échelle de chaque pôle urbain identifié au PADD (résultant de l'armature urbaine souhaitée), il conviendra pour le SCOT de veiller au dynamisme du centre-ville, ce qui suppose de **maintenir ou restaurer un équilibre et une complémentarité au sein du pôle entre centre et périphérie**. Cet enjeu pose clairement la question de la maîtrise du développement des pôles périphériques, le diagnostic du SCOT permettra de traiter cette question. En tout état de cause, le SCOT devra s'assurer qu'il n'entrave pas globalement (à l'échelle du pôle), la liberté d'entreprendre un projet commercial en adéquation avec la strate urbaine : plus il sera restrictif en matière d'implantations périphériques, plus il devra être volontariste dans son projet de revitalisation du centre (cf enjeu 2), afin de proposer une solide alternative

aux investisseurs pour tout projet commercial cohérent avec les grands équilibres territoriaux souhaités.



Des critères pour les localisations préférentielles

Le SCOT fixera les objectifs relatifs aux localisations préférentielles des commerces (cf article L.122-1-9 du code de l'urbanisme), **visant à maintenir ou à créer une cohérence entre équipements commerciaux tout en veillant à une consommation économe de l'espace**.

Il pourra s'appuyer sur l'existence de desserte de qualité, la proximité des lieux de travail et d'habitation pour définir les nouveaux lieux propices du commerce.

En particulier :

- dans des enveloppes urbanisées existantes et identifiées comme répondant aux objectifs : cela permettrait une meilleure utilisation des équipements et réseaux existants et favoriserait les déplacements à pied ou à vélo sur de courtes distances ;
- à proximité des activités et services existants afin de créer des synergies entre activités favorisant le développement économique et permettant une réduction des déplacements (par exemple : avenue Pompidou à Valenciennes) ;
- à proximité des arrêts de transports en commun bénéficiant d'une bonne desserte (par exemple, le long des lignes de tramway [ferme Fromont à Aulnoy...]) ;
- avec une attention sur l'impact de ces localisations sur le réseau routier existant (flux de véhicules, poids lourds pour le transport de marchandises).

Il est nécessaire que le SCOT étudie ces critères en prenant également en compte les éléments tels que la fréquence d'achats (quotidiens, réguliers, occasionnels, exceptionnels) et le poids des produits majoritairement vendus (plutôt lourds en équipement de la maison, plutôt légers en alimentaire ou équipement de la personne par exemple). Ces deux paramètres, qui ont un impact important sur l'organisation du territoire et le fonctionnement urbain, sont liés à l'aménagement du territoire et au

développement durable (conditions d'accessibilité TC et modes doux pour les achats fréquents, accessibilité par la route pour les achats lourds...).

Le développement d'un maillage commercial "de proximité" au plus près des habitants ou des zones d'habitat denses peut inciter à une évolution des pratiques et au report modal de la voiture vers les modes doux. Il relève d'une réflexion globale sur l'offre urbaine, la mixité des fonctions, la qualité des cheminements piétons, la livraison des marchandises en ville, et les stratégies foncières à conduire afin de produire de l'offre foncière au plus près des centres. Ce basculement nécessaire vers un usage plus modéré de la voiture est une réponse, non seulement, à l'objectif de réduction de l'émission des gaz à effet de serre, mais aussi au coût sans cesse plus élevé des carburants qui donnera à terme l'avantage comparatif, en terme de coût, aux commerces accessibles à pied.

On rappelle qu'en l'état actuel du droit, il existe toujours une autorisation spéciale pour les projets d'équipements commerciaux de plus de 1 000 m². On note que, dans un jugement du 16 juin 2009 "Société Sodichar et commune de Barjouville", le tribunal administratif d'Orléans a annulé les dispositions du SCOT de l'agglomération de Chartres imposant que l'extension et le transfert des enseignes supérieures à 2 500 m² ne se réalisent que sur trois pôles expressément désignés ; ce qui revenait à les interdire ailleurs. Le tribunal est particulièrement clair : "*il n'appartenait pas à un SCOT d'interdire par des dispositions impératives des opérations relevant de la législation de l'équipement commercial du code de commerce, le code de l'urbanisme ne visant que la définition de zones préférentielles de localisation*". En d'autres termes, tant qu'il existe une autorisation spéciale régie par le code de commerce, le droit de l'urbanisme doit se cantonner à du zonage prioritaire (source : fiches GRIDAUH - SCOT et équipement commercial - 2012).

Enjeu 2 - Permettre le maintien et favoriser le développement du commerce dans les centres-villes et les quartiers urbains

Créer des conditions favorables à une meilleure attractivité commerciale dans les centres-villes

Le DAC identifiera des ZACOM en encadrant leur développement par une délimitation à la parcelle.

En revanche, le DOO ne fixera pas de limites au développement commercial des centres-villes, dont les commerces sont une composante naturelle et essentielle ; il pourra fixer seulement un cadre qualitatif.

Il convient, en effet, pour le DOO de maintenir les fonctions des centres-villes (dont le commerce), ce qui implique d'orienter le développement commercial prioritairement dans les centres urbains, lieux de grande mixité fonctionnelle en termes d'habitat, d'emplois, de services, de commerces et d'équipements. **Il s'agit notamment de prévenir la dévitalisation des centres-villes par le recul des commerces et des services de proximité.** L'enjeu est bien de développer une urbanité visant à mieux accueillir les commerces en centre-ville et au-delà de faire en sorte que, pour les opérateurs, les centres-villes aient un avantage comparatif par rapport aux périphéries. Bien au-delà du DAC, il s'agit dans le SCOT de définir le cadre général à décliner dans les documents d'urbanisme locaux, par exemple : prévoir le stationnement et la desserte, permettre la

Prendre en compte les particularités des territoires et trouver des complémentarités entre eux

Le commerce dit "de précision"², très caractéristique des centres-villes, semble polarisé sur le cœur historique de Valenciennes, lieu hautement stratégique de convergence des flux économiques et dont l'appareil commercial participe d'une attractivité globale du SCOT. Les centres-villes des autres communes sont aussi impactés par de profondes mutations, passées, en cours ou à venir (arrivée du tramway, réorganisation des espaces, requalification commerciale). Une bonne compréhension de ces changements doit permettre **de valoriser de nouvelles potentialités et de s'inscrire dans de nouvelles complémentarités entre centres-villes**, y compris avec celui de la ville centre. Par ailleurs, le contexte urbain du Valenciennois conduit à se demander si le développement souhaité de certains pôles urbains intermédiaires, secondaires ou de proximité, ne peut pas s'appuyer préférentiellement sur

Un dynamisme nécessaire dans les centres-bourgs

Afin d'éviter une "désertification" commerciale des villages, les centres-bourgs doivent également constituer une préoccupation du SCOT. Celle-ci renvoie, d'une part, au calibrage des zones commerciales périphériques, **qui ne doit pas avoir**

² Il s'agit de commerces ciblant une clientèle spécifique. Ils répondent à la diversité des attentes des consommateurs dans le cadre de stratégies de segmentation différenciation, par opposition au commerce "de masse" (type hypermarché).

préemption des locaux disponibles, remembrer le tissu urbain pour mettre à disposition des commerces les surfaces dont ils ont besoin, etc.

A ce titre, le DOO pourra comprendre des orientations à reprendre dans les PLU. L'article L. 123-1-5 7° bis du code de l'urbanisme permet aux PLU "d'identifier et délimiter les quartiers, îlots, voies dans lesquels doit être préservée ou développée la diversité commerciale, notamment à travers les commerces de détail et de proximité, et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer cet objectif".

De plus, la hiérarchisation des centralités urbaines est nécessaire, mais cet exercice relève moins du DOO et du DAC que des autres chapitres du SCOT (diagnostic, PADD), la fonction commerciale étant indissociable des autres fonctions urbaines.

Cet enjeu concourt au respect des principes du développement durable qui s'imposent aux SCOT, en particulier : lutter contre l'étalement urbain, revitaliser les centres urbains, diminuer les obligations de déplacements, maintenir la diversité des fonctions urbaines, réduire les émissions de gaz à effet de serre, etc.

la revitalisation de leurs centres-villes respectifs, en fonction de leur potentiel et/ou de leur fonction symbolique (villes d'art et d'histoire) : Saint-Amand ? Condé-Sur-Escaut ? Denain ? Bouchain ?



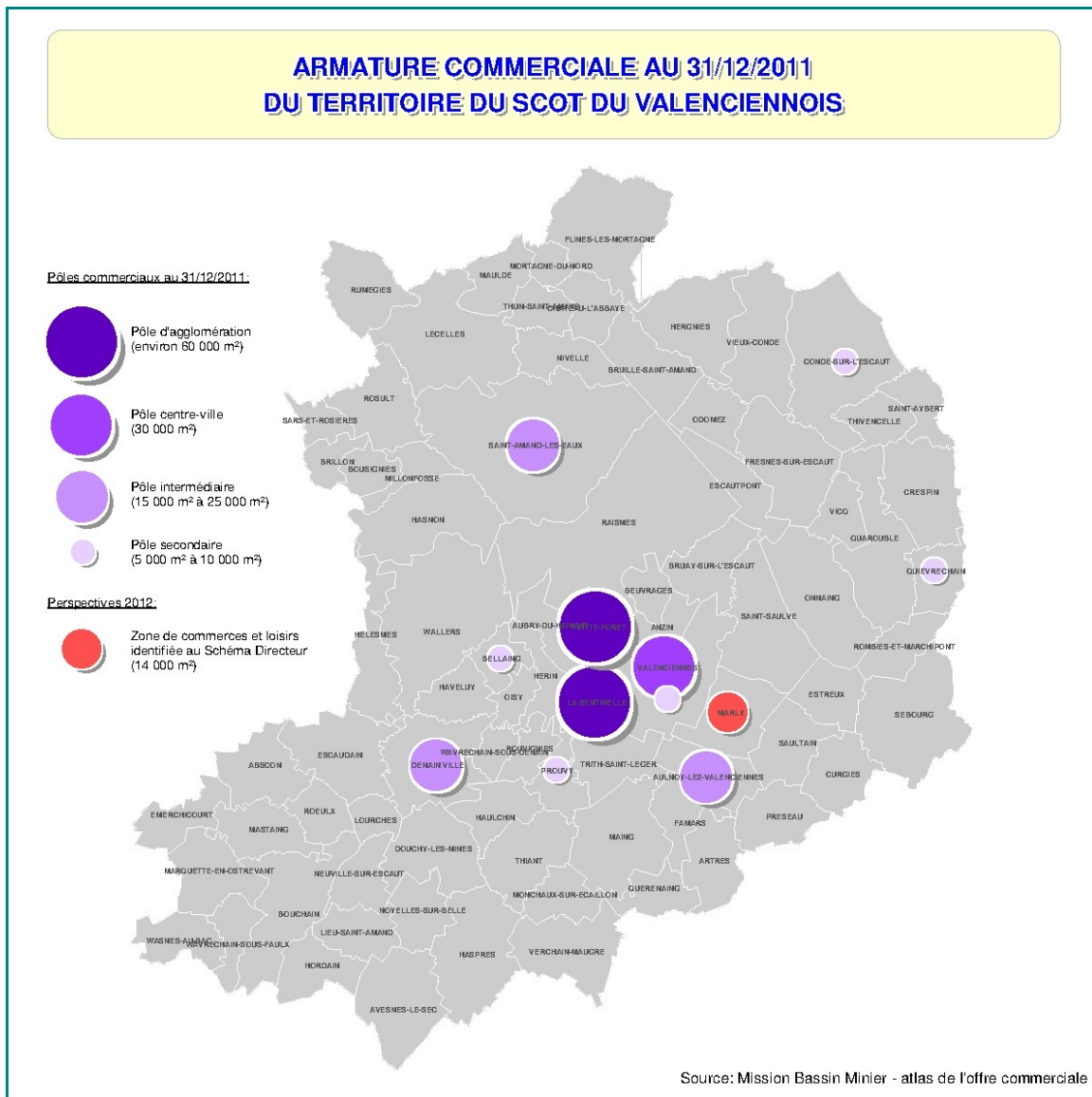
pour conséquence de faire disparaître les petits commerces des centres-bourgs environnants et, d'autre part, à l'aménagement global (habitat, espaces publics, voirie, équipements) de ces noyaux villageois.

Enjeu 3 - Réguler les implantations en périphérie

D'une part, le DAC **doit délimiter des zones d'aménagement commercial (ZACOM)** en prenant en compte les exigences d'aménagement du territoire, d'autre part, le **document graphique du DAC** doit "permettre d'identifier les terrains situés dans les ZACOM délimitées en application de l'article L. 122-1-9".

Ainsi, la délimitation des ZACOM à la parcelle n'est pas une possibilité offerte au DAC mais une obligation inscrite dans le code de l'urbanisme (article R. 122-3). Cette disposition permet d'empêcher toute extension non souhaitée des ZACOM et de limiter la consommation d'espace en quantifiant au plus juste les espaces concernés.

Le diagnostic de la DDTM met en évidence le contexte actuel du Valenciennois :



- un seul pôle disposant d'une gamme diversifiée de "centre-ville" : le centre de Valenciennes (cf ci-dessus) ;
- deux grands ensembles périphériques structurés autour d'un hypermarché, dont deux pôles d'environ 60 000 m² de surface de vente chacun : Auchan Petite Forêt (généraliste) et La Sentinelle (thématique) ;
- trois pôles intermédiaires (Leclerc Saint-Amand, Carrefour Denain, Carrefour Aulnoy-Lez-Valenciennes) ;
- cinq pôles secondaires, tous "périphériques" (carrefour Condé-sur-Escaut, Auchan Valenciennes, Bellaing, Prouvy et Quiévrechain) ;

- un pôle en émergence identifié au Schéma Directeur d'une surface indéterminée : Marly.

Tous ces pôles sont relativement concentrés au cœur du territoire.

Le SCOT sera particulièrement attentif à la délimitation des ZACOM, avec pour objectif une optimisation de la consommation d'espace mais aussi en prenant en compte le fonctionnement du territoire, les flux de déplacements (personnes et marchandises...) en lien avec les ambitions du PADD et à expliquer au rapport de présentation.

Sur cette délimitation des ZACOM, le SCOT s'interrogera et étudiera les différentes possibilités : Maintient-il la hiérarchie des pôles actuels, fige-t-il les emprises, y ajoute-t-il les zones AU des PLU ou d'autres secteurs ? Accepte-t-il des extensions des zones commerciales existantes et si oui dans quelle mesure et pour quel objectif ?



En outre, existe-t-il des besoins de rééquilibrage spatial, de périphérie à périphérie du commerce dit "de masse", nécessitant la création de nouveaux pôles via une locomotive type hypermarché ?

De manière générale, les localisations commerciales en périphérie seront replacées dans leur contexte d'agglomération.



Sur les zones commerciales périphériques : promouvoir un équilibre et une cohérence

Les zones commerciales de périphérie, non pensées et non hiérarchisées, peuvent contribuer à la dévitalisation des centres urbains et au déséquilibre des territoires. De plus, celles-ci sont pour la plupart accessibles en voiture. Les objectifs du développement durable qui doivent présider au SCOT, conduisent celui-ci à modifier leur vocation à travers le DAC.

L'enjeu est de quantifier au plus juste la superficie urbanisable au sein des ZACOM avec la recherche d'un équilibre et d'une cohérence sur le territoire périphérie - centres-villes.

Ainsi pour le commerce de périphérie, il serait intéressant de l'étudier sous l'angle de ses incidences en matière d'aménagement du territoire et de développement durable :

- quel impact sur les équilibres généraux du territoire, en particulier sur les déplacements motorisés, l'engorgement du réseau routier, la sécurité routière, l'équité territoriale (accès aux commerces des ménages les moins mobiles) ?

- quelle cohérence avec les autres projets du territoire, et notamment les projets d'infrastructures ? A titre d'exemples : une voie de contournement peut perdre rapidement sa vocation première de "contournement" si des projets économiques s'y alignent en chapelet à chaque entrée/sortie ; un projet conséquent peut motiver une demande de détournement de ligne de bus, pour desservir le nouvel ensemble commercial, mais quel impact en terme de coût pour la collectivité et d'impact sur le niveau de service (allongement du trajet pour les autres destinations) ?



Les conditions d'implantation des équipements commerciaux

L'article L.122-1-9 du code de l'urbanisme dispose que, dans les ZACOM délimitées par le DAC, le DOO peut prévoir que l'implantation d'équipements commerciaux est subordonnée "au respect de conditions qu'il fixe ... dès lors que ces équipements, du fait de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'organisation du territoire".

Ces conditions d'implantations ne sont pas une obligation, mais une possibilité offerte par la loi. En outre, si cette possibilité est utilisée, elle ne le devra que pour les équipements importants ayant un impact significatif sur l'organisation du territoire. Il reviendra ainsi au DOO d'identifier ces équipements

"importants" et de justifier au rapport de présentation de leur impact sur l'organisation du territoire avant d'y fixer des conditions d'implantation.

Pour cela, il faut hiérarchiser les ZACOM selon leur importance, dès lors que le DOO entend soumettre des implantations à des conditions dans les pôles importants. Ces conditions seront clairement justifiées, notamment par un diagnostic forces/faiblesses de chaque pôle, assis sur des considérations d'aménagement du territoire et de développement durable. Il s'agira de montrer en quoi, les conditions d'implantation retenues constituent une réponse aux éventuels dysfonctionnements constatés.

Enjeu 4 - Appréhender les mutations du commerce

Le secteur du commerce a été soumis au cours des dernières années à de puissantes forces de changement. Les technologies de l'information et de la communication ont fait naître un nouveau circuit (le E-commerce, M-commerce, T-commerce) et ont transformé en profondeur les modalités du processus d'achat.

Le commerce a commencé à répondre à ces transformations de son environnement : création de nouveaux concepts commerciaux, développement des "drive" pour l'alimentaire, expérimentation de nouvelles modalités de relation avec la clientèle, mise en avant des marques de distributeurs et des marques-enseignes...

L'un des enjeux du SCOT est de ne pas ignorer ces évolutions et d'amorcer une réflexion, sachant que le SCOT ne pourra pas forcément anticiper les mutations. Celles-ci font que le SCOT ne pourra plus traiter la question commerciale comme par le passé avec le Schéma Directeur, les flux de déplacements vers des entrepôts (drive) ou le transport des marchandises et livraisons prenant une place plus importante.

Prévenir la formation de friches commerciales et accompagner les mutations

Les mutations du commerce peuvent engendrer une diminution des performances commerciales des surfaces existantes ou modifiant la hiérarchie des valeurs d'emplacement ayant pour conséquence la formation de friches, dans un contexte de concurrence accrue.

Le SCOT se prononcera sur cette question des friches commerciales, en comprenant **des orientations pour traiter les friches existantes et les éviter par ailleurs**. Pour cela, le diagnostic du SCOT fera un état des lieux précis des zones commerciales avec un recensement des espaces en friche parmi celles-ci.



Le DOO indiquera les mesures pour réutiliser ces friches prioritairement ainsi que celles pour prévenir leur formation (par exemple, une des conditions d'implantation définies par le DOO, pourrait être de ne pas laisser d'espaces en friche dans les ZACOM en cas d'extension ou de délocalisation sans perspective de réutilisation, pouvant aller jusqu'au changement d'usage).

De plus, une attention mériterait d'être portée aux capacités évolutives des projets : matériaux recyclables, respect de normes environnementales (traitement de l'eau et des déchets par exemple), changements d'affectation possibles, etc.



Promouvoir une mixité des fonctions

Une mixité relative des fonctions peut être promue dans les ZACOM, dès lors qu'elle ne contribue pas à un déséquilibre territorial au détriment des centralités urbaines. Il s'agit dans le principe de définir la mixité fonctionnelle souhaitée dans les ZACOM ou certaines

d'entre elles, dans une logique de complémentarité avec l'offre commerciale : cinémas, activités de loisirs, restaurants d'entreprise, sièges sociaux d'entreprises commerciales par exemple.

Répondre aux attentes des habitants

L'un des enjeux du SCOT sera de permettre sur le territoire un service diversifié à l'ensemble des populations, par un maillage adapté aux évolutions urbaines et démographiques.

L'offre de proximité constitue une réponse aux nouveaux comportements d'achats qui souhaitent des services plus proches des lieux de vie. Il s'agira de développer le commerce et l'habitat dans les

centres-bourgs par une densification de ces espaces, de renforcer les centralités et la proximité habitat/commerces et d'inciter à la pratique des modes de déplacements doux par la réalisation d'aménagements urbains adéquats et sécurisés. Cet objectif rejoint le deuxième enjeu développé dans cette note "permettre le maintien et favoriser le développement du commerce dans les centres-villes et les quartiers urbains".

Cadre réglementaire de la révision du schéma directeur du Valenciennois sur l'urbanisme commercial

La réglementation actuelle qui s'applique à l'écriture du SCOT sur la thématique de l'urbanisme commercial est issue de la loi Engagement National pour l'Environnement du 12 juillet 2010, reprise au code de l'urbanisme (loi ENE). Mais cette réglementation présente quelques limites : en effet, les dispositions du code de l'urbanisme devaient être précisées et complétées par une loi spécifique portant l'urbanisme commercial. Une proposition de loi a été déposée en ce sens, mais celle-ci n'a pas abouti et des réflexions sont toujours en cours.

La présente note expose, d'une part, l'état actuel du droit (loi ENE) et apporte un éclairage sur la proposition de loi sus-visée et d'autre part présente des éléments de cadrage sur le contenu du SCOT relatif à l'urbanisme commercial et sa justification.

L'état actuel du droit

La Loi de Modernisation de l'Économie (LME) approuvée le 4 août 2008 a créé la possibilité d'inclure dans les SCOT un DAC, définissant des zones d'aménagement commercial en considération des exigences d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement ou de qualité de l'urbanisme.

De plus, cette loi a remplacé les commissions départementales d'équipement commercial (CDEC) dont l'avis était plutôt fondé sur des considérations concurrentielles, par les commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC), qui ne prennent plus en compte les critères économiques. Seules les questions liées à l'urbanisme, à l'aménagement du territoire et au développement durable servent de fondement aux décisions.

En outre, les seuils pour les projets de création et d'extension de surfaces commerciales ont été relevés, passant de 300 m² à 1 000 m².

Les projets commerciaux faisant l'objet d'une autorisation d'exploitation commerciale doivent, par ailleurs, être compatibles avec le SCOT ou le Schéma Directeur.

La loi Engagement National pour l'Environnement du 12 juillet 2010, précise le rôle des SCOT "Grenelle" dans la gestion de l'urbanisme commercial et rend obligatoire le document d'aménagement commercial dans le SCOT.

Le tableau ci-dessous présente les dispositions juridiques relatives à l'équipement commercial reprises aux articles **L. 122-1-3**, **L. 122-1-9** et **R. 122-3** du code de l'urbanisme, issus de la loi ENE.

<p>Article L. 122-1-3 relatif au PADD du SCOT</p>	<p>"Le projet d'aménagement et de développement durables fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme, du logement, des transports et des déplacements, d'implantation commerciale [...]".</p>
<p>Article L. 122-1-9 relatif au DOO du SCOT</p>	<p>"Le document d'orientation et d'objectifs précise les objectifs relatifs à l'équipement commercial et artisanal et aux localisations préférentielles des commerces afin de répondre aux exigences d'aménagement du territoire, notamment en matière de revitalisation des centres-villes, de cohérence entre équipements commerciaux, desserte en transports, notamment collectifs, et maîtrise des flux de marchandises, de consommation économe de l'espace et de protection de l'environnement, des paysages, de l'architecture et du patrimoine bâti.</p> <p>Il comprend un document d'aménagement commercial défini dans les conditions prévues au II de l'article L. 752-1 du code de commerce, qui délimite des zones d'aménagement commercial en prenant en compte ces exigences d'aménagement du territoire. Dans ces zones, il peut prévoir que l'implantation d'équipements commerciaux est subordonnée au respect de conditions qu'il fixe et qui portent, notamment, sur la desserte par les transports collectifs, les conditions de stationnement, les conditions de livraison des marchandises et le respect de normes environnementales, dès lors que ces équipements, du fait de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'organisation du territoire".</p>
<p>Article R. 122-3, modifié par le décret n°2012-290 du 29 février 2012 relatif au DOO du SCOT</p>	<p>"Le document d'orientation et d'objectifs comprend les éléments mentionnés aux articles L. 122-1-4 à L. 122-1-10. Le document graphique du document d'aménagement commercial doit permettre d'identifier les terrains situés dans les zones d'aménagement commercial délimitées en application de l'article L. 122-1-9 [...]".</p>

Il convient de souligner que la loi reste muette sur un certain nombre de définitions comme "localisations préférentielles", "équipements importants susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'organisation du territoire", etc ; de même sur la mise en œuvre, le décret du 29 février 2012 n'apporte pas plus d'éclairage. Ce qui laisse la place à bon nombre d'interprétations qui ne sont pas aujourd'hui tranchées. C'est dans ce contexte d'attente, un peu particulier et par conséquent complexe, que le SCOT du Valenciennois sera élaboré.

Il revient au SCOT d'identifier des localisations préférentielles et de prévoir des conditions d'implantation dans les ZACOM, en fonction des critères repris dans la loi.

Il est néanmoins important de noter, qu'en tout état de cause, ce sont les logiques de développement durable et d'équilibre territorial, qui doivent présider à son élaboration. La justification des choix retenus dans le SCOT se fera au regard des critères de développement durable et d'organisation du territoire.

La proposition de loi sur l'urbanisme commercial, qui est toujours en cours de discussion

La proposition de loi déposée le 3 mai 2010 par les députés Ollier et Piron et votée par les deux assemblées en première lecture, a été bloquée dans son parcours parlementaire, car ce texte faisait débat sur ses points essentiels. Les travaux en commission ont repris en juillet 2012.

Cette loi devait compléter et préciser les dispositions de la loi ENE. Plus précisément, le but de la proposition de loi était d'intégrer la régulation de l'implantation commerciale dans le droit commun de l'urbanisme, en supprimant la législation spéciale actuelle, c'est-à-dire en supprimant toute autorisation d'exploitation commerciale distincte du permis de construire.

D'autre part, avec cette proposition de loi, le DAC pouvait délimiter trois secteurs sur le territoire :

- **les centralités urbaines** dans lesquelles les implantations commerciales sont libres, sous réserve des prescriptions du Plan Local d'Urbanisme. La proposition de loi définissait celles-ci comme "tout secteur, notamment en centre-ville ou centre de quartier, caractérisé par un bâti dense présentant une diversité des fonctions urbaines. Elles comprennent, en particulier, des logements, des commerces, des équipements publics et collectifs" ;
- **en dehors des centralités urbaines**, le DAC pouvait délimiter des secteurs où sont permises, sous certaines conditions définies, les implantations commerciales d'une SHON supérieure à un seuil qu'il fixe (au minimum 1 000 m² de SHON) ;
- **en dehors de ces zones**, les implantations commerciales supérieures à 1 000 m² de SHON seraient interdites.

De plus, la proposition de loi disposait que les conditions d'implantation des commerces en dehors des centralités urbaines peuvent porter sur :

- la typologie des commerces :

- . commerces alimentaires
- . commerces d'équipement de la maison
- . commerces de loisirs et culture
- . commerces d'équipements de la personne

- la diversité des fonctions urbaines, la densité minimale de construction, l'existence de transports collectifs, le respect des normes environnementales, l'organisation des accès et du stationnement des véhicules, l'organisation de la livraison des marchandises ;

- la définition de normes de qualité urbaines ou paysagères (en l'absence de PLU ou de document en tenant lieu).

Les seuils, "pouvaient" être différents "au sein d'une même zone" en fonction des typologies de commerce ou selon qu'il s'agit de commerces de détail ou d'ensembles commerciaux continus ou discontinus.

Par ailleurs, en l'absence de SCOT ou faute de DAC dans le SCOT, l'accord d'une commission régionale d'aménagement commercial était requis pour les implantations commerciales de plus de 1 000 m².

Parce qu'il permettait au DAC de détailler la typologie des commerces et de fixer des plafonds qui interdiraient ou autoriseraient exclusivement l'implantation de commerces dans certains secteurs et qu'il supprimait les CDAC, ce texte a fait débat (à cause du risque d'inconstitutionnalité et d'incompatibilité avec les directives européennes).

A noter : les travaux parlementaires (commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale) ont repris en juillet 2012. A l'heure actuelle, la proposition de loi Ollier est toujours en discussion.

En conséquence, les SCOT en cours d'élaboration se réfèrent à la loi ENE (avec ses limites).

Néanmoins, si la proposition de loi Ollier venait à être promulguée (ou autre texte sur ce sujet) avant l'approbation du SCOT du Valenciennois, le SIPES sera invité à adapter ses orientations en fonction des évolutions législatives. Il conviendrait ainsi d'être réactif et de ne pas complètement fermer cette piste. Le SCOT pourrait amorcer la réflexion sur une définition des typologies de commerce dans les ZACOM, sur la fixation de seuils..., dans l'esprit de la proposition de loi, mais sans la traduire d'ores et déjà dans le document, compte-tenu de l'insécurité juridique.

Le projet sur l'équipement commercial s'appuie sur le diagnostic du SCOT et est issu du projet d'aménagement et de développement durables

L'article L. 122-1-9 du code de l'urbanisme dispose que le DOO précise les objectifs en matière d'équipement commercial et de localisations préférentielles des commerces. Il comprend un DAC qui délimite des ZACOM.

En créant le DAC, la loi a introduit un document particulier traitant de la délimitation des ZACOM dans le DOO, mais celui-ci ne doit pas pour autant être traité indépendamment du projet de SCOT dans toutes ses dimensions. En effet, même si l'on reconnaît au volet "commerce" du SCOT une certaine spécificité, celui-ci s'appuie, comme l'ensemble du projet, sur un diagnostic global et concourt à la politique globale du SCOT.

De plus, c'est le PADD qui définit le projet de SCOT, le DOO et le DAC ne font que s'inscrire dans ses grands objectifs en matière d'équilibre territorial et de hiérarchisation des pôles urbains, au delà des commerces, et les décliner dans le choix des ZACOM, leur délimitation et les dispositions prises pour chacune d'elles.

Le DOO sur la thématique commerciale et le DAC ne sauraient s'enfermer dans la seule sphère commerciale, au contraire ils gagneront à s'inscrire dans un dialogue constant avec le diagnostic et le PADD du SCOT. Le diagnostic, quant à lui, permet de comprendre l'armature urbaine (hiérarchisation des pôles urbains, mixité des fonctions, aires d'influence, offre de commerces, de services et d'équipement, accessibilité par les transports en commun, etc).

Le projet sur l'équipement commercial doit être justifié

La Cour de justice de l'Union européenne, dans un arrêt du 24 mars 2011, acte le principe que des considérations d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement et de protection des consommateurs peuvent constituer des raisons impérieuses d'intérêt général susceptibles de fonder des restrictions à la liberté d'établissement. Elle ajoute que des "*restrictions portant sur la taille des grands établissements commerciaux apparaissent comme des moyens propres à atteindre les objectifs d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement*".

Ces raisons impérieuses, qui justifient les choix retenus, ne peuvent être issues que du diagnostic.

Il serait juridiquement risqué de faire reposer les choix commerciaux dans le SCOT sur des critères économiques, qui sont considérés par ladite Cour comme des restrictions à la liberté d'établissement

Ainsi, on précise que les éléments de diagnostic sur l'urbanisme commercial font partie du diagnostic global du SCOT. Celui-ci pourra comprendre, entre autres, une étude du tissu commercial existant et de son insertion dans son environnement urbain (desserte routière et transports collectifs existants et prévus...), en lien avec les évolutions de la population, pour pouvoir définir des objectifs en matière d'équipement commercial et de localisations préférentielles des commerces. Avoir un diagnostic de qualité, qui permettra de faire des choix clairs et de les justifier, est indispensable.

Il semble également important de réaliser une analyse de la mise en œuvre du Schéma Directeur depuis son approbation et de mettre en avant ce qui va être révisé dans le cadre du SCOT (en particulier sur l'aménagement commercial, mais pas seulement) notamment pour répondre aux enjeux actuels de la planification durable.

Par conséquent, le DOO et son DAC doivent être une traduction des objectifs du PADD en matière d'organisation urbaine, dont le commerce est un élément : la réflexion doit partir d'une analyse de l'organisation actuelle des polarités, de ses atouts et de ses dysfonctionnements ainsi que des objectifs que se donne le PADD en matière de rééquilibrage spatial, s'il y a lieu, quant à la répartition démographique, aux rôles respectifs des pôles centraux et des pôles complémentaires, au maillage, aux accessibilités internes.

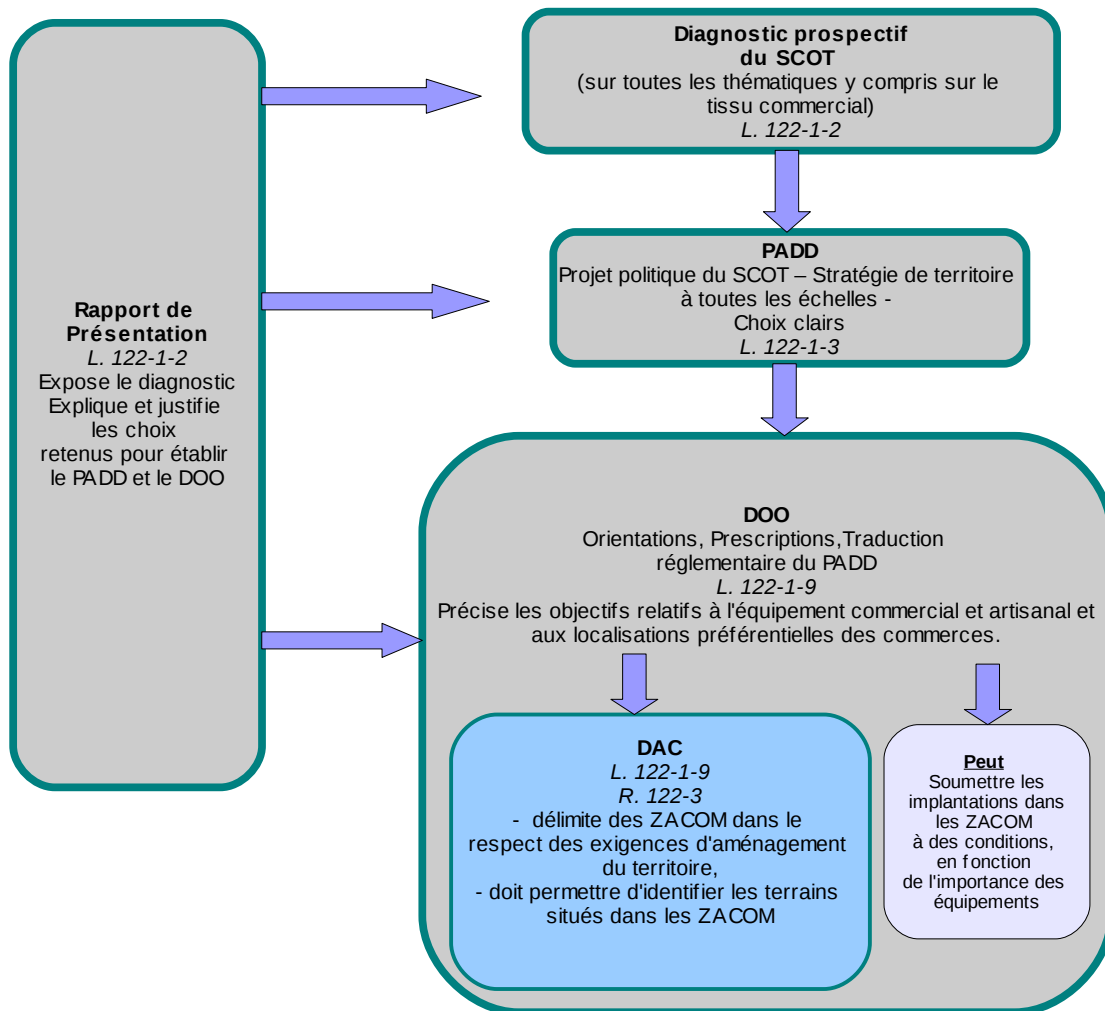
garantie par le traité de Rome.

On rappelle que le rapport de présentation du SCOT comportera un chapitre sur la justification des choix retenus pour établir le PADD et le DOO (cf article R.122-2 du code de l'urbanisme). Sans être un document opposable, le rapport de présentation est pourtant obligatoire et fondamental pour comprendre le projet ainsi que les prescriptions inscrites dans le SCOT. Il n'a pas d'effets juridiques propres, mais en cas de recours, le juge administratif s'y réfère et un document d'urbanisme peut être annulé pour insuffisance du rapport de présentation.

Les localisations préférentielles des commerces et la délimitation des ZACOM ainsi que les conditions d'implantation, seront dès lors justifiées au regard de critères d'aménagement du territoire et de développement durable.

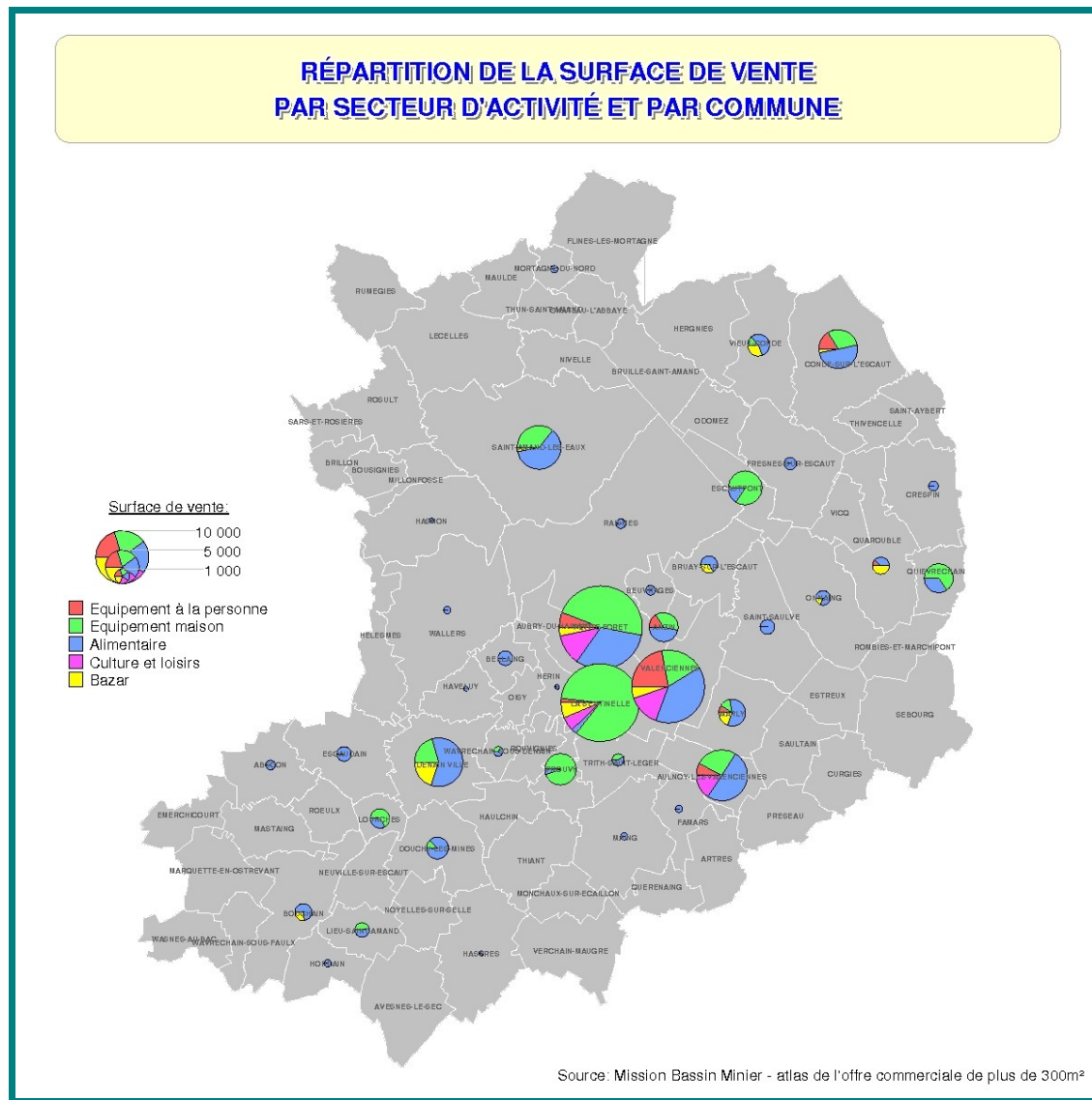
Le Volet Commercial dans le SCOT (loi ENE) - (octobre 2012)

Le schéma ci-dessous montre l'articulation des différentes étapes et pièces SCOT : diagnostic, PADD, DOO, DAC, rapport de présentation.



Éléments de diagnostic sur le territoire du Valenciennois : Synthèse du bilan des autorisations CDAC 2009-2011¹ Perspectives 2012

Caractéristiques de l'offre commerciale du territoire SCOT du Valenciennois au 31/12/2008



L'offre commerciale du SCOT Valenciennois est diversifiée. En comparaison à la moyenne de la région, on relève en 2008 sur le territoire du SCOT du Valenciennois :

- un pourcentage supérieur de grandes surfaces alimentaires, du secteur bricolage-jardinage et des solderies ;
- une sous-représentation relative des secteurs de l'équipement de la maison et de la personne.

Dynamique commerciale du territoire : autorisations CDAC 2009/2011

La CDAC du Nord a autorisé **70 901 m²** de surface de vente sur le périmètre du SCOT entre 2009 et 2011 soit une moyenne de 23 630 m² par an. Sur la période 2006 à 2008, la moyenne des surfaces de vente autorisées était de 8 600 m² par an. Cette moyenne a donc triplé ces 3 dernières années.

Les secteurs les plus concernés par les autorisations CDAC de ces 3 dernières années sont :

- le secteur de l'équipement de la personne (34 %) ;
- le secteur de l'équipement de la maison (23 %) ;
- le secteur du bricolage/jardinage (17 %).

¹ Le bilan des autorisations accordées par la CDAC 2009/2011 réalisé par la DDTM est annexé dans son intégralité au présent document.

Les projets autorisés récemment sont donc de nature à rééquilibrer l'offre commerciale du Valenciennois au bénéfice des catégories non alimentaires, tout particulièrement en ce qui concerne l'équipement de la maison et de la personne.

D'après une étude de la Mission Bassin Minier, huit pôles commerciaux étaient identifiés sur le territoire en 2008 :

- un pôle centre-ville à Valenciennes ;
- un pôle d'agglomération : Auchan Petite-Forêt ;
- trois pôles intermédiaires : La Sentinelle, Carrefour Aulnoy-Lez-Valenciennes et Carrefour Denain ;

Armature commerciale du territoire au 31/12/2011

Sous réserve de la réalisation effective de l'ensemble des projets autorisés en CDAC, l'armature commerciale du territoire du Valenciennois semble au final se redessiner comme suit :

- un seul pôle disposant d'une gamme diversifiée de "centre-ville" : le centre de Valenciennes (cf ci-dessus) ;
- le poids considérable (surface de vente, chiffre d'affaires) de grands ensembles périphériques structurés autour d'un hypermarché, dont deux pôles d'environ 60 000 m² de surface de vente chacun : Auchan Petite Forêt (généraliste) et La Sentinelle (thématique) ;
- la moitié du chiffre d'affaires de l'appareil commercial de l'agglomération Valenciennoise polarisé sur trois pôles (centre-ville, Petite Forêt, La Sentinelle), assurant à Valenciennes (centre + périphérie) un rayonnement régional ;

Perspectives 2012

Depuis le 1er Janvier 2012, la CDAC du NORD a autorisée 4 nouveaux projets sur le territoire susceptibles de modifier les pôles identifiés du territoire :

- ❶ modification d'un ensemble commercial sur la commune de Denain par remplacement de l'enseigne KOODZA ;
- ❷ création d'un hypermarché Leclerc de 2 500 m² à Thiant (**refusé en CNAC le 11/07/2012**) ;
- ❸ extension de l'ensemble commercial Leclerc Saint-Amand par création d'un cinéma "Cin'Amand" ;
- ❹ création (par transfert et extension du magasin "Auchan" de Valenciennes Sud) d'un centre commercial composé d'un hypermarché Auchan et d'une galerie marchande d'une trentaine de boutiques (13 370 m²) à Marly (**refusé en CNAC le 03/10/2012**).

- trois pôles secondaires : Carrefour Condé-sur-Escaut, Auchan Valenciennes et Leclerc Saint-Amand.

70 % des surfaces commerciales autorisées entre 2009 et 2011 concernent les pôles commerciaux identifiés du territoire. Par conséquent, une part non négligeable des surfaces de ventes autorisées (30 %) sur cette même période se situe en dehors des pôles identifiés contribuant à une évolution de l'armature commerciale avec l'émergence ou le développement de nouveaux pôles.

- trois pôles intermédiaires (Leclerc Saint-Amand, Carrefour Denain, Carrefour Aulnoy-Lez-Valenciennes) et cinq pôles secondaires, tous "périphériques" (Carrefour Condé-sur-Escaut, Auchan Valenciennes, Bellaing, Prouvy et Quiévrechain).



Un nouveau pôle, dont le dimensionnement futur est actuellement encore inconnu, a été accepté en CDAC puis refusé en CNAC à Marly. Les causes du refus de la CNAC ne sont pas encore connues. Ce projet, s'il se concrétise un jour, est susceptible de modifier l'armature commerciale constatée au 31/12/2011 du territoire du SCOT du Valenciennois. Le projet de SCOT et plus particulièrement le projet sur l'équipement commercial s'appuiera sur un diagnostic du SCOT le plus actualisé possible.

Réalisation : Direction Départementale des Territoires et de la Mer du Nord (DDTM)

Conception et crédits photographiques : DDTM du Nord - Délégation Territoriale du Valenciennois

Contact : Luc FERET - 03.27.22.79.02

Date de réalisation : Octobre 2012

Sur internet : <http://www.nord.equipement-agriculture.gouv.fr/scot-du-valenciennois-r737.html>