

*Intervention du Professeur Pierre Soler-Couteaux lors de la conférence organisée le 15 Mars 2012 par le MEDEF Martinique en partenariat avec l'Agence d'urbanisme et d'aménagement de la Martinique (ADUAM) et la Chambre de commerce et d'industrie de la Martinique (CCIM).*

### **« LME et Grenelle : les nouvelles règles du jeu pour l'urbanisme commercial »**

L'évolution récente du droit de l'urbanisme commercial comporte deux volets :

- D'une part, une réforme du régime des autorisations d'exploitation commerciale ;
- Et, d'autre part, une intégration plus forte de l'urbanisme commercial dans les documents d'urbanisme.

Ce sont ces deux volets qu'il convient d'examiner successivement.

## **I.**

### **LA REFORME DES AUTORISATIONS D'EXPLOITATION COMMERCIALE**

#### **I.1**

***A partir de 1973, une régulation de la fonction commerciale est apparue nécessaire et elle a pris la forme principale d'une police de la concurrence tournée vers la protection du petit commerce***

**A - Sur le fond,** les autorisations d'exploitation commerciale pour les projets d'équipement atteignant des seuils fixés par la loi étaient délivrées sur des critères qui soumettaient le projet :

- à une analyse de l'offre commerciale dans la zone de chalandise, autrement dit la délivrance de l'autorisation était subordonnée à un **test économique**,
- mais aussi, déjà, à une évaluation de son impact sur l'aménagement du territoire

Puis, les critères de la délivrance des autorisations d'équipement commercial ont été multipliés au fil des lois dans le but de limiter les implantations de la grande distribution.

Cela a amené le Conseil d'Etat à **hiérarchiser** les finalités assignées par le législateur à la régulation des implantations commerciales et à faire passer le critère de l'atteinte portée au petit commerce devant les considérations tenant à l'aménagement du territoire et à la création d'emplois (**CE, Sect., 27 mai 2002, Soc. Guimatho, n° 229187**).

**B- Sur la procédure, l'autorisation était délivrée par une CDEC ainsi composée :**

I. - La commission départementale d'équipement commercial est présidée par le préfet.

II. - Dans les départements autres que Paris, elle est composée :

1° Des trois élus suivants :

a) Le maire de la commune d'implantation ;

b) Le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'aménagement de l'espace et de développement dont est membre la commune d'implantation ou, à défaut, le conseiller général du canton d'implantation ;

c) Le maire de la commune la plus peuplée de l'arrondissement, autre que la commune d'implantation ; en dehors des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne et des communes de l'Essonne, du Val-d'Oise, des Yvelines et de Seine-et-Marne appartenant à l'agglomération parisienne, dans le cas où la commune d'implantation appartient à une agglomération multicommunale comportant au moins cinq communes, le maire de la commune la plus peuplée est choisi parmi les maires des communes de ladite agglomération ;

2° Des trois personnalités suivantes :

a) Le président de la chambre de commerce et d'industrie dont la circonscription territoriale comprend la commune d'implantation, ou son représentant ;

b) Le président de la chambre de métiers dont la circonscription territoriale comprend la commune d'implantation, ou son représentant ;

c) Un représentant des associations de consommateurs du département.

## 1.2

***C'est le centre de gravité de cette régulation qui a été considérablement déplacé par la LME (2008) et la loi Grenelle II (2012) qui constituent la nouvelle matrice juridique de l'urbanisme commercial.***

*De fait, ce centre de gravité a basculé définitivement et exclusivement du côté des considérations d'aménagement du territoire.*

**A- L'origine en est la mise en cause par la Commission de l'UE du dispositif des lois Royer-Raffarin**

La Commission formulait deux séries de critiques (2006)

- **Une critique d'ordre procédural** : elle objectait au droit français qu'il faisait participer les représentants des intérêts économiques déjà présents dans la zone - **autrement dit les concurrents** - au processus de délivrance des autorisations d'urbanisme commercial
- **Une critique de fond** : les principes de la liberté d'établissement et de libre concurrence interdisent qu'un Etat subordonne la délivrance d'une autorisation d'implantation commerciale **à des considérations de nature économique**, telles que l'impact de l'implantation commerciale sur des commerces existants (*Conseil de la Concurrence, avis n° 07-A-12 du 11 octobre 2007 relatif à la législation relative à l'équipement commercial*).

Autrement dit, les Pouvoirs publics ne peuvent pas prétendre contrôler la fonction commerciale en amont par un régime d'autorisation fondé sur des critères économiques dans la mesure où un tel contrôle porterait le risque de perturber la concurrence.

- En revanche, *« les objectifs de protection de l'environnement et de l'urbanisme, ou l'aménagement du territoire, sont des raisons d'intérêt général de nature à justifier des restrictions aux libertés fondamentales garanties par le Traité CE »*.

## **B- La LME a pris acte de ces critiques**

- ***D'une part, elle réforme la composition des anciennes CDEC qui deviennent CDAC (art. L. 751-2 du code de commerce)***

.-La commission départementale d'aménagement commercial est présidée par le préfet.

II.-Dans les départements autres que Paris, elle est composée :

1° Des cinq élus suivants :

- a) Le maire de la commune d'implantation ;
- b) Le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'aménagement de l'espace et de développement dont est membre la commune d'implantation ou, à défaut, le conseiller général du canton d'implantation ;
- c) Le maire de la commune la plus peuplée de l'arrondissement, autre que la commune d'implantation ; en dehors des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne et des communes de l'Essonne, du Val-d'Oise, des Yvelines et de Seine-et-Marne appartenant à l'agglomération parisienne, dans le cas où la commune d'implantation appartient à une agglomération multicommunale comportant au moins cinq communes, le maire de la commune la plus peuplée est choisi parmi les maires des communes de ladite agglomération ;
- d) Le président du conseil général ou son représentant ;
- e) Le président du syndicat mixte ou de l'établissement public de coopération intercommunale chargé du schéma de cohérence territoriale auquel adhère la commune d'implantation ou son représentant ou, à défaut, un adjoint au maire de la commune d'implantation.

Lorsque l'un des élus détient plusieurs des mandats mentionnés ci-dessus, le préfet désigne pour le remplacer un ou plusieurs maires de communes situées dans la zone de chalandise concernée ;

2° De trois personnalités qualifiées en matière de consommation, de développement durable et d'aménagement du territoire.

## **Bilan**

**Plus d'élus :**

- Le président du conseil général ou son représentant ;

- Le président du syndicat mixte ou de l'établissement public de coopération intercommunale chargé du schéma de cohérence territoriale auquel adhère la commune d'implantation ou son représentant ou, à défaut, un adjoint au maire de la commune d'implantation.

### **Disparition des professionnels**

- a) Le président de la chambre de commerce et d'industrie dont la circonscription territoriale comprend la commune d'implantation, ou son représentant ;
- b) Le président de la chambre de métiers dont la circonscription territoriale comprend la commune d'implantation, ou son représentant ;
- c) Un représentant des associations de consommateurs du département.

### **Ajout :**

2° De trois personnalités qualifiées en matière de consommation, de développement durable et d'aménagement du territoire.

- *D'autre part, elle modifie substantiellement les critères d'évaluation des autorisations d'exploitation commerciale*

*Les critères d'évaluation mis en œuvre par les CDAC appelées à statuer sur les autorisations d'exploitation commerciale sont désormais l'aménagement du territoire et le développement durable.*

**Le Conseil d'Etat a pris très rapidement acte du changement intervenu**

- **En jugeant désormais inopérant** : (principalement) le critère tiré de la densité d'équipement commercial de la zone de chalandise (CE, 4 octobre 2010, *Syndicat commercial et artisanal de l'agglomération sénonaise, Soc. Sens Distribution*, n° 333413, Rec. Lebon ; BJCL 12/10.828, concl. R. Keller ; RDI 2011.185, note D. Gillig ; AJDA 2010.1852 ; CE, 8 décembre 2010, *Sté Prosport Evasion*, req. n° 332341)
  
- Mais également le critère tiré de l'augmentation de la population ou du déclin démographique (CE, 19 juillet 2011, *Commune de Saint-Eloi*, req. n° 337926)
  
- **SONT, EN REVANCHE, OPERANTS ET SEULS OPERANTS**

## **AU TITRE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE**

- **L'effet sur l'animation de la vie urbaine, rurale et de montagne**

### **Sachant que :**

\* L'animation de la vie urbaine n'est pas synonyme d'animation du seul centre-ville et d'implantation d'équipements commerciaux exclusivement dans ledit centre-ville

\* Et que par conséquent l'animation de la vie urbaine peut résulter d'une implantation en périphérie

A cet égard, la commission peut prendre en compte les effets connexes du projet : création d'une crèche, d'un parcours de santé ... (CE, 21 février 2011, *Sté SADEF*, req. n°, 331739).

\* Mais la CDAC est également en droit d'appréhender l'impact commercial de l'opération sur les commerces du centre-ville.

Au total le juge va procéder à un bilan des apports du projet à l'animation de la vie urbaine en les mettant en balance avec ses effets sur l'animation du centre-ville.

\* **L'effet du projet sur les flux de transport**

- L'administration doit s'assurer des effets du projet sur les flux circulatoires, d'où l'importance des études circulatoires.

• **EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT DURABLE**

\* **La qualité environnementale du projet**

Sont prises en compte à ce titre

- Sa localisation : par exemple, la réalisation d'un projet sur une friche (CE, 8 décembre 2010, *Sté Prosport Evasion*, req. n° 332341).
- La qualification en BBC ainsi qu'une démarche de THQUE (très Haute Qualité Environnementale) (CE, 8 décembre 2010, *SAS Angedi*, req. n° 335145 ; CE, 23 décembre 2010, *Sté Bricorama France*, req. n° 333805 ; CE, 23 décembre 2010, *Sté Atac*, req. n° 334259 ; CE, 23 décembre 2010, *SA Sunay*, req. n° 335303).

Sur ce point, il faut préciser que « *l'article L. 752-6 du code de commerce n'implique pas que le critère relatif à la qualité environnementale ne puisse être respectée que par la mise en œuvre d'une démarche portant spécifiquement le*

*label Haute Qualité Environnementale* » (CE, 17 novembre 2010, *Fédération des groupements de commerçants de la Haute-Savoie*, req. n° 332396).

- Les éléments relatifs à la gestion des déchets ; la récupération des eaux de pluie ; l'insertion dans l'environnement ; les espaces verts ; la consommation énergétique ; la prise en compte de la prévention des risques naturels (inondations notamment)

\* **L'insertion du projet dans les réseaux de transport**

- A ce titre, la commission va s'assurer de la desserte du projet par les réseaux de transport.
- Mais l'ensemble des travaux décidés et dont le financement est acté aussi bien par l'Etat que par les collectivités locales peuvent être pris en compte (v. dans le même sens : CE, 16 février 2011, *Commune de Mandelieu-la-Napoule*, req. n° 332828).

Et la seule circonstance que le calendrier des travaux prévus ne soit pas connu n'est pas de nature à démontrer que la commission ne serait pas en mesure d'apprécier les effets du projet sur la réalisation des objectifs énoncés par la loi (v. dans le même sens : CE, 16 février 2011, *Commune de Mandelieu-la-Napoule*, req. n° 332828).

- Mais pour un ex. récent de censure sur ce motif :

*« Considérant, d'autre part, au regard du critère d'insertion dans les réseaux de transports collectifs, que la commission nationale a tenu compte d'un projet de desserte entre Rennes et Betton ; que toutefois, en dépit d'une mention dans le schéma de cohérence territoriale, aucun élément du dossier ne permet de regarder la réalisation de ce projet*

*comme suffisamment certaine, alors que la taille du centre commercial projeté rend, en l'absence de toute desserte actuelle, une liaison par transports collectifs particulièrement nécessaire ; que par ailleurs, l'intention exprimée par la société Auchan Immochan et par d'autres sociétés intéressées de financer une solution intérimaire en attendant la mise en place de la liaison prévue par le schéma de cohérence territoriale, qui ne précise ni le tracé, ni les modalités, ni les conditions de financement d'une telle desserte, ne permet pas de regarder le centre commercial projeté comme inséré dans un réseau de transport collectif ; qu'ainsi, au regard des critères énumérés à l'article L. 752-6 du code de commerce précité, la réalisation du centre commercial projeté compromettrait l'objectif de développement durable fixé par la loi ; » (CE, 27 juin 2011, GIE Centre commercial des longs champs, req. n° 336234).*

## II.

***Ce déplacement du centre de gravité de la régulation vers l'aménagement du territoire et le développement durable a logiquement conduit à une intégration plus forte du commerce au sein des documents d'urbanisme***

- *C'est la loi **SRU** qui a mis en place dans les SCOT les leviers réglementaires permettant d'agir sur le commerce*

Ainsi, à partir du moment où elle imposait que les autorisations d'urbanisme commercial soient délivrées en compatibilité avec le SCOT, elle faisait peser sur lui une exigence renforcée.

Elle a ainsi conféré de nouveaux pouvoirs aux SCOT en affirmant plus nettement le caractère contraignant de leur volet « *commerce* » sur les schémas de développement commercial et

sur les autorisations d'urbanisme commercial (art. L. 122-1-15, C. urb. dans sa rédaction issue du Grenelle II).

- *Puis, à partir des remarques de la Commission, la LME a très logiquement habilité les SCOT à comporter un document d'aménagement commercial (DAC) définissant des zones d'aménagement commercial (ZACOM)*

**Mais, c'était une simple faculté.**

- *Et c'est ce déplacement de la fonction de régulation du commerce dans le périmètre des documents d'urbanisme qui a été confirmée par la loi Grenelle II.*

Au regard des considérations de l'aménagement du territoire et du développement durable et afin de répondre à leurs exigences, le PADD du SCOT fixe les objectifs d'implantation commerciale – c'est une obligation ; elle n'est pas nouvelle (art. L. 122-1-3, C. urb.), ce qui implique pour le document d'orientations et d'objectifs (DOO),

- d'une part et d'une manière générale, de préciser « *les objectifs relatifs à l'équipement commercial et artisanal* »,
- d'autre part de fixer des objectifs relatifs *aux localisations préférentielles des commerces (...)* »
- et, enfin, de comporter un DAC qui délimite des zones d'aménagement commercial (ZACom) et qui peut comporter dans ces zones une réglementation de l'implantation des commerces.

On est passé ici de la simple faculté de la LME à une **double obligation** (art. L. 122-1-9, C. urb.).

Face à une matrice juridique aussi imprécise et incertaine, trois séries de questions se posent aux acteurs (promoteurs de murs commerciaux et auteurs des SCOT)

## II.1.

***Comment construire l'armature commerciale du territoire en fonction de la seule considération de l'aménagement du territoire et du développement durable ?***

*Autrement dit, il s'agit d'écrire le volet commercial du DOO du SCOT, du seul point de vue de l'aménagement du territoire et du développement durable et donc à l'exclusion de toute considération liée à l'offre commerciale.*

**A- Dans une première étape, le DOO doit construire l'armature commerciale générale du territoire (i-e distribuer le commerce sur le territoire)**

L'exercice recèle évidemment un « piège » dans la mesure où le diagnostic du territoire va bien souvent partir de l'état de l'offre commerciale. La tentation peut donc être grande pour les auteurs des SCOT de vouloir ou d'être conduits à agir, plus ou moins volontairement, sur cette offre commerciale.

Cela étant, le SCOT dispose de deux leviers pour articuler l'armature commerciale du territoire au regard des finalités d'aménagement du territoire et du développement durable :

- D'une part, son DOO doit fixer des objectifs relatifs aux localisations préférentielles des équipements commerciaux

- Et, d'autre part, il doit délimiter des zones d'aménagement commercial (ZACom).

Ainsi, en procédant en quelque sorte à rebours, il s'agit sans doute d'abord de délimiter les ZACom qui sont **les zones à enjeu** du point de vue de l'aménagement du territoire, la fonction des ZACom étant d'accueillir les pôles majeurs et métropolitains.

Puis, les autres secteurs, susceptibles d'accueillir les équipements commerciaux qui ne seront pas « réservés » aux ZACOM, relèveront des objectifs relatifs à la « localisation préférentielle » des commerces fixés par le DOO.

**B- Dans une deuxième étape méthodologique, cette armature a pour fonction de permettre la distribution du commerce entre les différentes zones.**

C'est donc au SCOT qu'il va revenir de déterminer les conditions de la contribution du commerce à l'animation de la vie urbaine et rurale qui constitue un critère d'évaluation des CDAC.

Ce cadre juridique a conduit la FNAU à proposer une typologie de l'offre commerciale hiérarchisée en 4 niveaux cohérents avec l'armature urbaine locale (Avis n° 2, décembre 2009) :

- Offre commerciale de proximité : commerces traditionnels répondant aux achats quotidiens et de grande proximité à l'échelle d'un quartier ou d'une commune ;

- Offre commerciale intermédiaire : fonction de desserte locale à l'échelle communale et/ou intercommunale pour des fréquences d'achat hebdomadaires ;
- Offre commerciale majeure : achats ponctuels, spécialisés, souvent effectués à un rythme mensuel, excepté en alimentaire où la consommation en hypermarché relève davantage d'un rythme hebdomadaire ;
- Offre commerciale métropolitaine : achats occasionnels liés à une offre spécialisée à forte attractivité.

**C- Enfin, dans une troisième étape, le SCOT doit fixer des mesures de nature**

- **d'une part, à assurer l'équilibre entre les centralités et la périphérie**
- **et, d'autre part, à préserver le dynamisme des centralités urbaines.**

*En effet, au nombre des finalités de l'aménagement du territoire, il y a la revitalisation des centres villes (art. L. 122-1-9, C. urb.). Cela recouvre l'objectif de préservation de la diversité commerciale et du commerce de proximité.*

## **II.2.**

**La 2<sup>ème</sup> série de questions est la suivante : *Dans cet exercice de construction de l'armature commerciale, jusqu'où le DOO peut-il aller sans être sanctionné pour avoir porté une atteinte excessive à la liberté d'établissement ?***

*La réponse à cette question réside dans le **principe de proportionnalité** qui interdit d'apporter à la liberté d'établissement une **atteinte excessive**, c'est-à-dire **allant au-delà de ce qui est nécessaire** à la réalisation des finalités d'aménagement du territoire que le SCOT aura préalablement identifiées.*

Cette limite oblige les auteurs des documents d'urbanisme à un audit de l'impact des orientations du document sur le commerce et son économie, une fois celles-ci arrêtées en fonction de considérations d'aménagement du territoire.

Autrement dit, il s'agit de se poser la question : le SCOT n'est-il pas inutilement **malthusien** ou ne comporte-t-il pas **d'orientations trop contraignantes** pour le commerce ? Est-ce que l'offre commerciale ne se trouve pas excessivement réduite ? Est-ce que la fonction commerciale ne se trouve pas pénalisée dans une mesure qui serait inutile ?

On peut en développer deux conséquences immédiates.

#### **A – Le SCOT ne doit pas être trop malthusien quand il fixe les « localisations préférentielles » des équipements commerciaux**

Par exemple, est illégal un SCOT dont le PADD privilégie 4 pôles préférentiels de développement économique et préconise la maîtrise et l'adaptation des « pôles commerciaux périphériques » au nombre desquels figure une zone commerciale dans laquelle se trouve un hypermarché Leclerc qui a le projet de se déplacer pour s'étendre, mais qui dispose : l'extension ou le transfert d'hypermarchés de 2500 m<sup>2</sup> ou plus ne pourront se réaliser que dans des zones déterminées, avec pour conséquence pratique que l'hypermarché Leclerc n'aurait d'autre choix que de se déplacer à proximité immédiate de ses concurrent déjà installés dans les secteurs concernés. Une telle localisation

était trop exclusive et elle est sanctionnée comme telle (TA Orléans, 16 juin 2009, *Soc. Sodichar, Cne de Barjouville*, n° 0602577, AJDA 26 oct. 2009, p. 1958, concl. J. Francfort ; JCP A 2009, n° 2260, note F. Eddazi).

## **B – De même, la réglementation (facultative) dans les ZACom est encadrée par le respect de la liberté d'établissement.**

Dans ces ZACOM, le DOO **peut** édicter une réglementation applicable à l'implantation des équipements commerciaux.

*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. ».*

Mais cette réglementation doit être fondée sur le fait que certains équipements commerciaux sont, **du fait de leur importance**, susceptibles d'avoir **un impact significatif sur l'organisation du territoire** (déplacements, transports ...).

- **Plusieurs questions se posent alors sur le contenu de la « réglementation » dans les ZACom.**
  - Peut-elle consister à fixer des plafonds aux implantations dans la zone de manière à éviter que le foncier ne soit consommé par un petit nombre d'enseignes au détriment de la fonction de ces zones qui est d'accueillir un commerce métropolitain ?
  - Peut-elle reposer sur une typologie des commerces (commerce alimentaire, équipement de la personne, équipement de la maison, culture-loisirs ...) dont certains seraient exclus de la zone afin notamment de privilégier les centralités ?

- Tout ceal, au nom d'une allocation rationnelle du foncier à l'offre commerciale.

### II.3.

***Troisième et dernière série de questions : Par quels outils le DOO peut-il conduire des entreprises commerciales à inscrire leurs implantations dans l'armature commerciale qu'il a mise en place ?***

En effet, ce n'est pas tout que de constituer, à partir de considérations d'aménagement du territoire et de développement durable, des « cases », encore faut-il y faire « entrer » les implantations commerciales.

*Cela interroge les outils dont disposent les auteurs du SCOT pour parvenir à « insérer » le commerce dans l'organisation du territoire qu'ils ont déterminée.*

La réponse se trouve dans deux principes classiques en matière de police : les moyens mis en œuvre doivent être adaptés et proportionnés à l'objectif poursuivi, c'est-à-dire aux considérations d'aménagement du territoire et du développement durable telles que le document les a traduites sur le territoire.

**A - En premier lieu, les outils mis en œuvre doivent être adaptés ou adéquats, c'est-à-dire en rapport avec l'objectif poursuivi (d'aménagement du territoire et de développement durable)**

*Ou, pour le dire autrement, le SCoT doit agir sur l'urbanisme commercial avec des outils qui relèvent ou du moins, ne sont pas étrangers à l'aménagement du territoire.*

Il en résulte deux séries de conséquences.

- ***Première conséquence*** : *les outils mis en œuvre ne doivent pas aboutir à rétablir des critères économiques, ni directement, ni indirectement*
  - ***Deuxième conséquence*** : *L'exigence d'adéquation aux objectifs d'aménagement du territoire et du développement durable pose la question de l'utilisation de certains mécanismes.*
- En premier lieu, le recours à la fixation de seuils de surfaces commerciales est-elle légale ? La CJUE y répond plutôt positivement
  - En second lieu, les outils mis en œuvre par les documents d'urbanisme peuvent-ils reposer sur une typologie des commerces ? autrement dit, peuvent-ils discriminer entre les commerces et par exemple interdire le commerce alimentaire dans les ZACom ? (commerce alimentaire, équipement de la personne, équipement de la maison, culture-loisirs ...) ?

Il s'agit, plus précisément, de savoir si des orientations ou règles d'implantation des commerces et services assimilés prescrites par un document d'aménagement et d'urbanisme peuvent renvoyer à une liste de commerces et services assimilés (code NAF) pour les interdire dans certains secteurs, comme le fait par exemple le PLU de Brest-Métropole Océane.

**B - En second lieu, les moyens mis en œuvre doivent être proportionnés au regard des finalités poursuivies (d'aménagement du territoire et de développement durable)**

Cette exigence implique que ces moyens mis en œuvre ne portent pas au droit de propriété ou à la liberté d'entreprendre une atteinte excessive.

Le Conseil constitutionnel a, par exemple, considéré que même si le souci d'assurer « la sauvegarde de la diversité commerciale des quartiers » répond à un objectif d'intérêt général, en soumettant à une autorisation administrative tout changement de destination d'un local commercial ou artisanal entraînant une modification de la nature de l'activité, le législateur a apporté tant au droit de propriété qu'à la liberté d'entreprendre qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, une atteinte disproportionnée à l'objectif poursuivi et doit être par suite déclaré non-conforme à la Constitution » (Décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000).

La CAA de Paris n'a, quant à elle, validé les dispositions du PLU de Paris qui interdisaient certains changements de destination des commerces qu'après avoir constaté que les dispositions en question se référaient pour l'essentiel, à la destination actuelle des locaux, déterminant précisément leurs champs d'application géographique respectifs, l'un par une distinction fine de plusieurs catégories de voies selon leurs vocations et l'autre par la désignation d'une trentaine de parcelles ou ensembles de parcelles.

C'est au bénéfice de ce constat qu'elle juge que ces dispositions ne peuvent être regardées comme portant au droit de propriété une atteinte disproportionnée à l'objectif qu'elles poursuivent (CAA Paris (Formation plénière) 2 avril 2009, N° 07PA03868, précit.).

La proportionnalité des moyens appelle donc des diagnostics très fins et la justification de ce que les moyens mis en œuvre sont strictement adaptés aux fins (par exemple, délimitation du centre-ville ; justification des mesures destinées à en assurer la préservation).

## Conclusion

- **Le cadre juridique résultant de LME/Grenelle**
  - Oblige à traiter et à faire entrer l'économie dans un cadre – un document d'aménagement – qui n'est pas naturellement fait pour le recevoir
  - Et du coup, place les auteurs des SCOT sur le « fil du rasoir » car ils doivent traiter le commerce à travers le prisme de l'aménagement du territoire et du développement durable **sans avoir d'impact en retour**, au moins d'impact excessif, sur l'économie du commerce.

Cette complexité oblige à un travail de diagnostic et d'analyse plus fin que ce à quoi nous étions habitués.

- **Ce cadre juridique appelle également une nouvelle stratégie des acteurs** : au lieu d'une confrontation entre un commerçant et une autorité de police, il appelle un partenariat entre un acteur économique et les élus. Prise de conscience que l'acteur économique est devenu un acteur à partir entière de l'aménagement du territoire.

## **BILAN FONCTIONNEMENT CDAC**

### **2011**

Selon le bilan annuel établi aujourd'hui par la fédération du commerce spécialisé **Procos**, ce sont encore **3,1 millions de mètres carrés** commerciaux qui ont été **autorisés** par les collectivités durant. Chiffre à peine inférieur au 3,2 millions de mètres carrés de 2010.

**Mais en projection sur les 5 ans à venir, le stock d'opérations prévues (autorisées ou non) est pour la première fois en baisse à 6,8 millions de mètres carrés.**

En revanche, la part de projets autorisés dans ces **surfaces annoncées** n'a jamais été aussi conséquente, puisqu'elle constitue la moitié – **3,4 millions de mètres carrés** précisément (contre 3,1 millions en 2010).

Entre commissions autorisant davantage et promoteurs resserrant légèrement le « robinet à mètres carrés commerciaux » il semblerait donc que *« la croissance du parc de surfaces commerciales semble désormais tirée par les collectivités, alors que les promoteurs tendent vers une attitude plus circonspecte, du fait de la plus grande prudence des investisseurs »* (commentaire Procos).

### **D'ici 2016.**

Le panel de promoteurs sondés par Procos annonce encore 457 opérations (soit 6 801 319 m<sup>2</sup>) de surfaces livrables

L'article L. 752-6 du Code de commerce :

« Lorsqu'elle statue sur l'autorisation d'exploitation commerciale visée à l'article L. 752-1, la commission départementale d'aménagement commercial se prononce sur les effets du projet en matière d'aménagement du territoire, de développement durable et de protection des consommateurs.

Les critères d'évaluation sont :

1° En matière d'aménagement du territoire :

- a) L'effet sur l'animation de la vie urbaine, rurale et de montagne ;
- b) L'effet du projet sur les flux de transport ;
- c) Les effets découlant des procédures prévues aux articles L. 303-1 du code de la construction et de l'habitation et L. 123-11 du code de l'urbanisme ;

2° En matière de développement durable :

- a) La qualité environnementale du projet ;
- b) Son insertion dans les réseaux de transports collectifs. »

Les **projets de périphérie** dominant (à **5,8 millions de mètres carrés**, soit 84% du total). Dont environ **3 millions de mètres carrés** de projets de **parcs d'activités commerciales** et **2,3 millions de centres commerciaux**.

Il reste donc pour les purs projets de **centre-ville 921 414 mètres carrés**.

Sur les **3 380 000 mètres carrés autorisés** – soit **217 projets** – pas moins de **1 890 600 m<sup>2</sup> ouvriront entre 2012 et 2013**.