

Urbanisme commercial : Les nouvelles dispositions des lois ALUR et ACTPE

Environnement

Habitat

Économie

Sites d'Activités

Emploi Formation

Déplacements

Tourisme

Population

Social



Introduction

Après des années d'hésitation, le rapprochement entre l'aménagement commercial et l'urbanisme "de droit commun" devient progressivement une réalité. Ces évolutions ont été largement entamées en 2008 avec la loi LME, elles ont été poursuivies dans le cadre de la loi sur l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (ALUR) du 24 mars 2014 et de la loi relative à l'Artisanat, au Commerce et aux TPE (ACTPE) ou loi Pinel du 18 juin 2014. Dans ce contexte où la place du commerce dans les documents d'urbanisme a profondément évolué, cette note a pour objectif de faire le point sur les dispositions actuellement en vigueur.

Les 10 principaux éléments à retenir

- ▶ **1** Autorisation commerciale en CDAC : le seuil de 1000 m² est maintenu*
- ▶ **2** Les drives sont désormais soumis à autorisation commerciale
- ▶ **3** Pour les communes de moins de 20 000 habitants : possibilité de saisir la CDAC pour des projets de 300 à 1000 m²*
- ▶ **4** Un seul dossier pour le permis de construire et l'autorisation commerciale
- ▶ **5** Les CDAC passent de 8 membres à 11
- ▶ **6** Les critères de décisions en CDAC sont précisés et élargis, ils incluent notamment la préservation des centres urbains
- ▶ **7** L'autorisation commerciale est caduque au bout de 3 ans*
- ▶ **8** Obligation de démantèlement pour les locaux vacants depuis 3 ans
- ▶ **9** Réduction des surfaces de stationnement pour les commerces
- ▶ **10** Rôle accru du SCoT en matière d'urbanisme commercial

(*) : dispositions importantes à rappeler qui existaient avant les lois ALUR et ACTPE

Les projets soumis à autorisation

1) Seuil de 1000 m² maintenu et prise en compte des drives

La loi LME de 2008 avait déjà profondément modifié le système en élevant le seuil d'autorisation de 300 m² à 1000 m². La loi ALUR de 2014 a complété le dispositif en l'étendant aux drives. Ainsi, sont soumis aujourd'hui à autorisation :

- La création d'un magasin de commerce de détail d'une surface de vente supérieure à 1000 m²
- La création d'un ensemble commercial¹ dont la surface de vente totale est supérieure à 1000 m²
- L'extension de la surface de vente d'un magasin de commerce de détail ou d'un ensemble commercial ayant déjà atteint le seuil des 1000 m²
- L'extension de la surface de vente d'un magasin existant dès lors que la surface de vente est amenée à dépasser le seuil des 1000 m².
- Tout changement de secteur d'activité d'un commerce d'une surface de vente supérieure à 2000 m². Ce seuil est ramené à 1000 m² lorsque l'activité nouvelle du magasin est à prédominance alimentaire.
- La réouverture au public, sur le même emplacement, d'un magasin de commerce de détail d'une surface de vente supérieure

à 1000 m² dont les locaux ont cessé d'être exploités pendant 3 ans.

- Les drives, définis comme des "*points permanents de retraits par la clientèle d'achats au détail, commandés par voie télématique, organisés pour l'accès en automobile*" sont désormais soumis à autorisation (Loi ALUR-2014). Tous les drives sont soumis à autorisation (y compris ceux qui sont accolés au magasin). Sont exclus de ce principe d'autorisation commerciale : les "*drives intégrés à un magasin de détail ouvert au public à la date du 26 mars 2014*" et ceux "*n'emportant pas la création d'une surface de plancher de plus de 20 m²*".

Pour les projets nécessitant un permis de construire, l'autorisation d'exploitation commerciale est périmée si les surfaces commerciales n'ont pas été ouvertes au public **dans un délai de 3 ans** à compter de la date à laquelle le permis de construire est devenu définitif. Pour les projets ne nécessitant pas un permis de construire, l'autorisation commerciale est caduque dans un délai de 3 ans à compter de la notification de la date de la décision ou de la date à laquelle l'autorisation a été accordée.

2) Possibilité de saisine de la CDAC pour des projets compris entre 300 et 1000 m²

Dans les communes de moins de 20 000 habitants, les maires (ou l'autorité compétente en matière d'urbanisme) peuvent pro-

(1) : Un ensemble commercial se définit par un ensemble de magasins réunis sur un même site, qui, soit ont été conçus lors d'une même opération d'aménagement foncier, soit bénéficient d'aménagements permettant l'accès par une même clientèle, soit font l'objet d'une gestion commune, soit sont réunis par une structure juridique commune.

poser au conseil municipal de saisir pour avis la CDAC pour des projets de création et d'extension de commerce et d'ensemble commercial nécessitant un PC et dont la surface est comprise entre 300 et 1000 m². Cette possibilité de saisine est ouverte lors de l'instruction de la demande de permis de construire.

Un dossier unique pour l'autorisation commerciale et le permis de construire

Pour les projets d'équipements commerciaux nécessitant un permis de construire, **un seul dossier** sera désormais requis au lieu de deux auparavant. La demande d'autorisation commerciale est intégrée au permis de construire. Ce permis de construire "enrichi" est instruit en CDAC. Un avis favorable de la commission sur le volet commercial de la demande de permis de construire est requis pour l'obtention de celui-ci auprès

du service instructeur. Pour les projets qui ne sollicitent pas de permis de construire, le régime précédent reste en vigueur.

Cette disposition va permettre d'assurer une meilleure cohérence des projets (autorisation commerciale / permis de construire). Mais ce système devient plus onéreux pour les pétitionnaires et risque de mettre en péril les petits promoteurs régionaux. En effet, une fois l'autorisation commerciale obtenue, les promoteurs pouvaient commercialiser les lots pour financer le dossier de demande de permis de construire souvent beaucoup plus coûteux. Avec le nouveau système, ce ne sera plus cas, il faudra d'emblée déposer un permis de construire avec un volet commercial.



CDAC : 11 membres dont 7 élus

Avec la loi ACTPE du 18 juin 2014, la CDAC est passée de 8 membres à 11. Le nombre d'élus augmente (de 5 à 7 élus), mais le nombre d'élus locaux diminue. En effet,

avant la loi ACTPE, le nombre d'élus locaux était de 4 pour 8 représentants, il passe à 3 pour 11 représentants.

Comme c'était le cas précédemment, la commission ne peut délibérer que si au moins la majorité de ses membres sont présents et l'autorisation est adoptée à la majorité absolue des membres présents.

COMPOSITION DE LA CDAC

Avant la loi ACTPE

5 élus

- Le **maire de la commune d'implantation** (ou son représentant)
- Le **président de l'EPCI** compétent en matière d'aménagement de l'espace
- Le **maire de la commune la plus peuplée** de l'arrondissement (ou son représentant)
- Le **président du conseil général** (ou son représentant)
- Le **Président du SCoT** (ou son représentant)

3 personnalités qualifiées

- 1 en matière de **consommation**
- 1 en matière de **développement durable**
- 1 en matière de **aménagement du territoire**

Après la loi ACTPE

7 élus

- Le **maire de la commune d'implantation** (ou son représentant)
- Le **président de l'EPCI à fiscalité propre** dont est membre la commune d'implantation (ou son représentant)
- Le **président du conseil départemental** (ou son représentant)
- Le **président du conseil régional** (ou son représentant)
- Un membre **représentant les maires au niveau départemental**
- Un membre **représentant les intercommunalités au niveau départemental**
- Le **Président du Syndicat mixte du SCoT** (ou son représentant)

4 personnalités qualifiées

- 2 en matière de **consommation**
- 2 en matière de **développement durable et d'aménagement du territoire**

Des critères précisés pour apprécier les dossiers en CDAC

La loi LME de 2008 avait introduit de nouveaux critères d'appréciation des projets en rupture avec l'ancien dispositif. Les critères économiques ont été remplacés par des critères en lien avec l'aménagement du territoire. Avec la loi Pinel, les critères de décision de la CDAC sont précisés et élargis.

Les projets sont examinés au regard des critères suivants :

En matière d'aménagement du territoire :

- ▶ La localisation du projet et son intégration urbaine
- ▶ La consommation économe de l'espace, notamment en termes de stationnement
 - L'effet du projet sur la vie urbaine, rurale et de montagne
 - L'effet du projet sur les flux de transports ▶ et son accessibilité par les transports collectifs et les modes de déplacement les plus économes en émission de dioxyde de carbone.

En matière de développement durable :

- La qualité environnementale du projet, et son intégration dans les réseaux de transport collectif
- ▶ notamment du point de vue de la performance énergétique, du recours le plus large qui soit aux énergies renouvelables

et à l'emploi de matériaux ou procédés éco-responsables, de la gestion des eaux pluviales, de l'imperméabilisation des sols et de la préservation de l'environnement ;

- ▶ L'insertion paysagère et architecturale du projet, notamment par l'utilisation de matériaux caractéristiques des filières de production locales ;
- ▶ Les nuisances de toute nature que le projet est susceptible de générer au détriment de son environnement proche.

En matière de protection des consommateurs :

- ▶ L'accessibilité, en termes, notamment de proximité de l'offre par rapport aux lieux de vie ;
- ▶ La contribution du projet à la revitalisation du tissu commercial, notamment par la modernisation des équipements commerciaux existants **et la préservation des centres urbains ;**
- ▶ La variété de l'offre proposée par le projet, notamment par le développement de concepts novateurs et la valorisation de filières de production locales ;
- ▶ Les risques naturels, miniers et autres auxquels peut être exposé le site d'implantation du projet, ainsi que les mesures propres à assurer la sécurité des consommateurs.

À titre accessoire, la commission peut prendre en considération la contribution du projet en matière sociale.

- ▶ les nouveaux critères ajoutés par la loi Pinel

Du changement dans les contrôles et les recours

Le contrôle du préfet est renforcé, il lui sera possible désormais de demander à un exploitant ayant obtenu une autorisation commerciale, un plan côté des surfaces de vente du projet. Cela lui permettra de mieux vérifier la conformité du projet validé en CDAC avec le dossier de permis de construire.

Enfin, avec la loi Pinel, un pétitionnaire dont le projet a été rejeté pour un motif de fond par la CNAC ne peut déposer une nouvelle demande sur un même terrain, à moins d'avoir pris en compte les motivations de la décision de la CDAC.

Vers une meilleure prise en compte des impacts des espaces commerciaux

1) Vers un dispositif anti-friches

La loi Pinel prévoit, pour les commerces ayant bénéficié d'une autorisation commerciale après la parution du décret (12 février 2015), **une obligation de démantèlement lorsque le local a cessé d'être exploité et qu'il reste vacant pendant 3 ans (caducité de l'autorisation commerciale).**

Cette disposition a pour objectif d'aider à résorber les friches commerciales et à inciter les propriétaires à réaliser des travaux de rénovation. Elle peut cependant s'avérer compliquée à mettre en œuvre dans la mesure où les propriétaires concernés peuvent avoir des difficultés à financer ces travaux (insolvabilité). Par ailleurs, la loi Pinel prévoit, pour éviter la dégradation des locaux commerciaux visibles depuis la rue, que le règlement de publicité extérieure définisse des zones à l'intérieur desquelles tout occupant ou propriétaire doit veiller à ce que l'aspect extérieur des locaux ne porte pas atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinant.

2) Une division par deux des surfaces de stationnement

Dans le cadre de la loi ALUR, les surfaces de stationnement pour les commerces soumis à autorisation commerciale ont été limitées aux trois quarts de la surface de plancher des bâtiments affectés au commerce soit **0,75 m² de stationnement par m² de surface de plancher** contre 1,5 m² auparavant. Ainsi, avant la loi ALUR, 1000 m² de surface de plancher pouvait générer $(1000 \times 1,5) / 25 = 60$ places ; Désormais, pour les bâtiments dont le permis de construire sera déposé à compter du 1^{er} janvier 2016, le calcul sera : $(1000 \times 0,75) / 25 = 30$ places. Toutefois, le PLU peut augmenter ce plafond pour le fixer jusqu'à 100% de la surface de plancher.

En outre, comme le précise la loi, "les espaces paysagers en pleine terre, les surfaces réservées à l'auto-partage et les places de stationnement dédiées à l'alimentation des véhicules électriques ou hybrides rechargeables sont déduits de l'emprise au sol des surfaces affectées au stationnement. La surface des places de stationnement non imperméabilisées compte pour la moitié de leur surface".

Une place croissante du commerce dans le SCoT

La loi LME a créé en 2008, le Document d'Aménagement Commercial (DAC) intégré au SCoT. Ce DAC a connu depuis de nombreuses évolutions. (c.f schéma page 10), mais le SCoT est devenu un élément clé de la régulation commerciale pour le territoire. Aujourd'hui, la loi Pinel permet aux collecti-

vités de réaliser un **Document d'Aménagement Artisanal et Commercial (DAAC)** qui sera intégré dans le Document d'Orientation et d'Objectif (DOO) du SCoT. Ce DAAC est **facultatif**, il "détermine les conditions d'implantation des équipements commerciaux qui, du fait de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire et le développement durable". De plus, le DAAC **localise** (sans tracé à la parcelle) les secteurs d'implantation périphérique ainsi que les centralités urbaines. Si le DAAC est facultatif, le DOO en revanche doit définir "les localisations préférentielles des commerces en prenant en compte les objectifs de revitalisation des centres-villes, de maintien d'une offre commerciale diversifiée de proximité [...]" art. L.122-1-9. Enfin, la loi Pinel prévoit que l'annulation du DAAC ne compromet pas les autres documents du SCoT.



Ainsi, les nouvelles dispositions de la loi Pinel qui régissent le DAAC (art. L122-1-9 du code de l'urbanisme), sont entrées en vigueur le 15 octobre 2014. Cependant, **le texte prévoit, pour les Scot dont la procédure de révision est engagée avant cette date, ce qui est le cas pour celui de Lorient, la possibilité d'opter pour appliquer l'article L 122-1-9 dans sa précédente version**, c'est-à-dire : DAC obligatoire, délimitation des ZACOM, mais pas de possibilité d'annulation partielle du document.

Avec ces nouvelles lois, le rôle prépondérant du Scot est affirmé : les autorisations d'exploitation commerciale devant être compatibles avec les documents d'orientations et d'objectifs (DOO). Les mesures instaurées par les lois ALUR, ACTPE en 2014 permettent ainsi un renforcement du contrôle des implantations commerciales. Cela est dû notamment aux nouveaux critères d'appréciation des projets en CDAC qui vont dans le sens d'une plus grande prise en compte de l'aménagement du territoire et du dévelop-



Source : Urbanisme commercial : quelle stratégie foncière intégrer dans son Scot ? S. Bergeron AID Observatoire, Techni.Cités #284

pement durable. Ainsi, **les centralités urbaines** font l'objet d'une attention particulière qui s'inscrit totalement dans les objectifs de la Charte Commerciale du Pays de Lorient adoptée en février 2014 ("la commission d'aménagement commercial prend en considération : [...] La contribution du projet à la revitalisation du tissu commercial, notamment par la modernisation des équipements commerciaux existants et la préservation des centres urbains").

Bibliographie - références

Réforme de l'aménagement commercial, septembre 2015, D. Moreno, CCI France
Commerce et documents d'urbanisme, septembre 2015, D. Moreno, CCI France
Réforme 2014 de l'urbanisme commercial et autres dispositions relatives au commerce, octobre 2014, D. Moreno, CCI France.
La loi Pinel et ses décrets d'application, septembre 2015, Les cahiers de l'ADUAN
Urbanisme commercial : quelle stratégie foncière intégrer dans son Scot ? juin-juillet 2015, S. Bergeron, AID Observatoire, TechI .Cités n°284
Loi LME n°2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie
Loi Grenelle 2 n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement
Loi ALUR n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.
Loi ACTPE (Pinel) n°2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises (ACTPE)

AudÉLOR
DÉVELOPPEUR DE TERRITOIRE

Agence d'Urbanisme,
de Développement Économique
et Technopole du Pays de lorient

12 avenue de la Perrière
56324 Lorient cedex

Tél. : 02 97 12 06 40

contact@audelor.com

www.audelor.com