

n° 2002-0121-01

mars 2004

VOLUME 1

## Le rôle des DDE en matière d'urbanisme commercial

# CONSEIL GÉNÉRAL DES PONTS ET CHAUSSÉES

Rapport n° 2002-0121-01

## Le rôle des DDE en matière d'urbanisme commercial

### RAPPORT

établi à la suite des travaux d'un groupe de travail  
présidé par

**M. Bernard SELIGMANN**, inspecteur général de l'Équipement

Rapporteur : **Mme Michèle PRATS**, inspectrice générale de l'Équipement  
assistée par **M. Daniel GUILLOUX** architecte-urbaniste de l'État

**VOLUME 1**

mars 2004

La Défense, le - 9 MARS 2004

Ministère  
de l'Équipement  
des Transports  
du Logement  
du Tourisme  
et de la Mer



Conseil Général des  
Ponts et Chaussées

NOTE à l'attention de

**Monsieur François DELARUE**

Directeur général de l'urbanisme de l'habitat  
et de la construction

Objet : Affaire n°2002-0121. Rapport sur le rôle des DDE en matière d'urbanisme commercial.

Référence : Votre demande du 2 mai 2002, la note du président de la 5<sup>ème</sup> section du 18 juillet 2002, et la décision du 30 octobre 2002 créant un groupe de travail du CGPC pour étudier le rôle des DDE en matière d'équipement commercial.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint un rapport du CGPC sur le rôle des DDE en matière d'urbanisme commercial.

Ce rapport établi par Mme Michèle PRATS, Inspectrice générale de l'Équipement, assistée par M. Daniel GUILLOUX, Architecte-Urbaniste de l'État, constitue l'aboutissement des travaux effectués de novembre 2002 à février 2004 par un groupe de travail présidé par M. Bernard SELIGMANN, Inspecteur général de l'Équipement, qui associait, outre des membres du CGPC et des représentants de votre direction, des représentants des DDE, des agences d'urbanisme, du CERTU et des CETE.

Les analyses et les propositions de ce rapport ont été entérinées par le groupe de travail.

Tour Pascal B  
92055 La Défense cedex  
téléphone :  
01 40 81 23 10  
télécopie :  
01 40 81 23 94  
mél . Cgpc  
@equipement.gouv.fr

Tout en établissant un bilan en demi-teinte de la situation actuelle, le rapport a, dans sa première partie, mis en évidence les raisons pour lesquelles une intervention accrue des DDE dans l'instruction des demandes d'autorisations d'équipement commercial était tout à la fois légitime, nécessaire et efficace, en association et en complément des autres administrations et organismes intervenant en la matière.

Il a, dans sa deuxième partie, montré que les obstacles d'ordre juridique à une intervention efficace à partir de considérations d'aménagement du territoire et d'urbanisme pouvaient être, en grande partie surmontés en se fondant sur une analyse détaillée faisant bien le partage entre, d'une part les prescriptions applicables aux commerces (qui seules fondent les décisions des commissions départementales et nationales d'équipement commercial) et, d'autre part, celles concernant l'élaboration des documents d'urbanisme et l'instruction des demandes de permis de construire. Cette analyse fouillée a montré comment pouvaient être utilement prise en compte dans les avis des DDE les exigences d'aménagement du territoire, de qualité de l'urbanisme, de la protection de l'environnement et de desserte correcte des équipements commerciaux.

Le rapport a, dans sa troisième partie, formulé une série de propositions destinées à surmonter les difficultés pratiques qui obèrent la capacité d'intervention des DDE. Il s'agit là de simplifier et rationaliser l'instruction des avis destinés aux C.D.E.C., de mieux organiser l'activité des services et de leur apporter un appui méthodologique.

En particulier une fiche d'instruction et un guide pour son établissement ont été mis au point de façon très concertée, notamment avec les responsables de la direction des entreprises commerciales et artisanales et de services (DECAS). Le rapport en recommande la diffusion prochaine aux DDE.

Enfin le rapport a mis en évidence que les services déconcentrés sont également appelés à jouer un rôle important en amont des demandes d'autorisations commerciales, à travers les travaux destinés à la planification de l'espace dans une perspective de développement durable, de meilleure prise en compte des évolutions socio-économiques, de recherche des équilibres territoriaux, de gestion économe de l'espace, de protection et de valorisation des paysages et de l'environnement. Ce rôle se trouve renforcé par une certaine mise en cohérence entre deux législations, celle du commerce et celle de l'urbanisme.

L'influence en amont est évidemment plus efficace que la critique une fois les projets étudiés et déposés.

Dans le respect de la décentralisation de l'urbanisme intervenue en 1983, les DDE exercent un rôle multiple à la fois de façon directe, dans le cadre du porter à connaissance, de la mise à disposition, du contrôle, et de façon indirecte, par leurs missions de conseil ou leur association à l'élaboration des documents d'urbanisme (SCOT, PLU). Ils participent également aux travaux de l'observatoire départemental de l'équipement commercial et notamment à l'élaboration des schémas de développement commercial. L'exercice de ces missions implique une meilleure connaissance par les DDE et les DRE des territoires et de leur dynamique économique.

Le rapport souligne la nécessité que les DDE et les DRE se ré-impliquent plus dans la protection, la mise en valeur et la requalification de l'espace urbain et périurbain en général, et dans une réflexion particulière sur la dimension économique et notamment commerciale ainsi que sur l'impact du développement des activités sur les équilibres territoriaux et les évolutions de l'espace et des paysages.

Jusqu'à présent, les interactions complexes entre les implantations commerciales et l'aménagement urbain ont été peu étudiées et sont, dans l'ensemble, assez mal connues. Pourtant ces enjeux sont essentiels et appellent une relance des études en la matière.

Le rapport invite les services déconcentrés de l'équipement à plus aborder les problématiques de l'urbanisme, d'aménagement des territoires et de développement économique dans une perspective de développement durable, et non pas sous leur seul aspect réglementaire, en s'appuyant sur les principes de la loi SRU, et à privilégier les approches globales et les démarches pluridisciplinaires.

Le rapport souligne qu'elles doivent pour cela modifier leurs méthodes de travail, en renforçant les transversalités et les partenariats, tant en leur sein, qu'avec les autres services de l'Etat, les établissements publics et les collectivités territoriales.

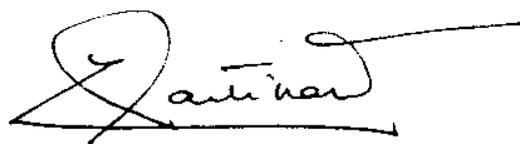
En matière d'urbanisme commercial, il s'est attaché à faciliter cette nécessaire adaptation en mettant en relief les enjeux, en précisant les leviers, en dissipant autant que faire se peut les incertitudes et en proposant des solutions pratiques.

A cet égard il s'inscrit dans la continuité de l'avis rendu par le CGPC le 2 avril 2001 sur le rôle des services déconcentrés dans le domaine de l'aménagement du territoire sur la base du rapport de M. Daniel SENÉ, Ingénieur général des ponts et chaussées.

Les rapporteurs observent également que la mise en œuvre de leurs propositions devrait pouvoir s'inscrire dans le cadre du plan d'action ministériel de soutien aux services déconcentrés pour l'exercice de leurs missions en matière d'urbanisme, de planification locale et d'aménagement du territoire, plan que vous avez lancé avec le Directeur du personnel, des services et de la modernisation le 29 janvier 2004.

Cette proposition me paraît mériter une attention toute particulière.

Ce rapport me paraît communicable aux termes de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 modifiée, sauf objection de votre part, dans un délai de deux mois.



**Claude MARTINAND**

**Diffusion du rapport n° 2002-0121-01**

- le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction	10 ex
- le directeur du personnel, des services et de la modernisation	3 ex
- Mme la présidente et M. les présidents de section	6 ex
- Mme Michèle PRATS	1 ex
- M. Daniel SENÉ coordonnateur du collège AUH	1 ex
- MM. les membres du collège « AUH »	15 ex
- M. Bernard SELIGMANN	5 ex
- Les membres du groupe de travail	20 ex
- archives	10 ex

## SOMMAIRE

-----

### LE ROLE DES DDE EN MATIERE D'URBANISME COMMERCIAL

#### Introduction

#### PREMIÈRE PARTIE

-----

#### Un bilan mitigé, mais des responsabilités incontournables

<b>A - <u>Un bilan en demi-teintes du rôle des DDE en matière d'urbanisme commercial</u></b>	<b>p 9</b>
<b>1 – Un environnement peu propice à l'intervention efficace des DDE</b>	<b>p 9</b>
1.1 – Le développement de l'équipement commercial est essentiellement piloté par l'économique, tant dans sa finalité que dans son contrôle.	p 9
1.2 – Des interactions entre développement commercial et aménagement des territoires sont, bien que structurantes, insuffisamment connues des services	p 9
1.3 – Un processus décisionnel relatif aux autorisations d'implantations commerciales marginalisant les DDE.	p 10
<b>2 – Des résultats dans l'ensemble peu satisfaisants en ce qui concerne le rôle des DDE</b>	<b>p 10</b>
2.1 - Des services livrés à eux-mêmes	p 10
2.2 - Une qualité des avis pour les CDEC fort inégale	p 10
2.3 – Des difficultés à appréhender le rôle des DDE et à le concrétiser au regard des considérations d'urbanisme commercial	p 11
2.4 - Une prise de conscience générale quant à l'importance du sujet et une unanimité sur le terrain quant au besoin d'aide méthodologique	p 13
<b>B – <u>Des responsabilités incontournables</u></b>	<b>p 13</b>
<b>1 - Des champs multiples et complémentaires</b>	<b>p 13</b>
1.1 - L'avis pour les autorisations d'implantations commerciales	p 13
1.2 - En amont des autorisations commerciales des DDE les diverses contributions dans le respect du principe de décentralisation	p 13
1.3 - En aval, l'instruction des permis de construire pour le compte de nombreuses communes et le contrôle de légalité	p 13
<b>2 - Une intervention légitime</b>	<b>p 13</b>
2.1 - Au regard de la législation sur l'équipement commercial	p 13
2.2 - Au regard de l'application du code de l'urbanisme	p 13
2.3 - Au regard des orientations stratégiques concernant l'évolution à venir des missions des DDE	p 14
<b>3 - Une intervention nécessaire</b>	<b>p 14</b>
<b>4 - Une intervention utile en association et en complément d'autres organismes</b>	<b>p 15</b>

## DEUXIÈME PARTIE

-----

### Le traitement des difficultés d'ordre juridique

<b>A - <u>Les difficultés juridiques ne sont pas contestables</u></b>	<b>p 17</b>
<b>1 - La dualité des législations est une donnée à prendre en compte</b>	<b>p 17</b>
<b>2 - Les critères d'urbanisme sont évoqués dans le Code de commerce, mais de façon seconde, imprécise et non directement opératoire</b>	<b>p 17</b>
2.1 - Des principes réaffirmés sans critères d'application bien explicités	p 17
2.2 - Des critères d'appréciation énoncés sans principes de références	p 17
2.3 - Les critères d'équipement commercial sont dans la pratique prédominants	p 17
<b>3 - La compatibilité des autorisations commerciales avec le SCOT est une notion entièrement à construire</b>	<b>p 18</b>
<b>4 - Les documents généraux de référence sont largement inopérants</b>	<b>p 18</b>
<b>B - <u>Une analyse plus fine permet de tirer le meilleur parti des textes actuels</u></b>	<b>p 18</b>
<b>1 - Le nouveau principe de compatibilité de l'autorisation commerciale devrait s'avérer fécond</b>	<b>p 18</b>
<b>2 - La mise en œuvre de l'article L122-2 du Code de l'Urbanisme modifié appelle une explicitation.</b>	<b>p 19</b>
<b>3 - L'examen du projet au regard des dispositions applicables au permis de construire appelle un éclairage utile</b>	<b>p 20</b>
3.1 - Un système de double instruction	p 20
3.2 - L'application de l'article L111-1-4 du Code de l'Urbanisme	p 21
<b>4 - La prise en compte des exigences d'aménagement du territoire, de la qualité de l'urbanisme et de la protection de l'environnement mérite une explicitation</b>	<b>p 21</b>
4.1 - Au regard des équilibres territoriaux et de la politique de la ville	p 21
4.2 - Au regard de la qualité de l'urbanisme et de la protection de l'environnement	p 22
<b>5 - La desserte des équipements commerciaux est devenue un critère important d'appréciation</b>	<b>p 23</b>
5.1 - La desserte immédiate	p 24
5.2 - Les conditions générales de circulation	p 25
5.3 - La desserte en transports collectifs	p 25
5.4 - La desserte avec des modes alternatifs	p 25
5.5 - Le stationnement	p 25

## TROISIÈME PARTIE

-----

### Le traitement des difficultés d'ordre pratique

<b>I - Surmonter la limitation des moyens humains et la multiplicité des services à consulter par une organisation d'un fonctionnement des DDE dégageant la meilleure synergie</b>	<b>p 28</b>
I-1 Le constat	p 28
I-2 Les remèdes	p 29
<b>II - Apporter aux services l'appui méthodologique nécessaire et rationaliser l'instruction des avis</b>	<b>p 30</b>
II-1 Le constat	p 30
II-2 Les remèdes	p 31

## QUATRIÈME PARTIE

-----

### L'intervention des DDE en amont de la procédure des autorisations commerciales

**Les différentes interventions des DDE dans le domaine décentralisé de l'urbanisme et de l'aménagement en amont des procédures d'autorisation d'équipement commercial doivent mieux prendre en compte les problématiques de l'urbanisme commercial.**

<b>A – <u>Les diverses interventions des DDE en amont des procédures d'autorisation d'équipement commercial</u></b>	<b>p 33</b>
<b>1.- La collecte et la diffusion des données sur les territoires et sur leur évolution</b>	<b>p 35</b>
1.1 – La collecte des données	p 36
1.2 – La spatialisation des données	p 37
1.3 – Le S.I.G.	p 38
<b>2 – La contribution à l'élaboration des documents d'urbanisme</b>	<b>p 38</b>
2.1 – Les dispositions communes aux nouveaux documents d'urbanisme	p 39
2.1.1 – Les objectifs	p 39
2.1.2 – La mise en cohérence	p 39
2.1.3 – Le principe de subsidiarité	p 39
2.1.4 – La procédure	p 40
2.2 – Le porter à connaissance	p 40
2.3 – L'association de l'Etat	p 41
2.4 – La Directive Territoriale d'Aménagement (DTA)	p 42
2.5 – Le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT)	p 42
2.6 – Le Plan local d'Urbanisme (PLU)	p 46
2.7 – La carte communale	p 48
2.8 – Le règlement national d'urbanisme et les cas particuliers d'ouverture à l'urbanisation	p 49
2.8.1 – Le RNU	p 49
2.8.2 – Le cas des espaces non couverts par les SCOT	p 49
2.8.3 – Le cas particulier de l'article L111-1-4	p 50
<b>3- La contribution à l'élaboration du Schéma de Développement Commercial (SDC)</b>	<b>p 51</b>
<b>4 - L'implication des DDE dans les autres champs de l'urbanisme</b>	<b>p 54</b>
<b>5 – L'ingénierie publique et la contribution des DDE à l'aménagement urbain</b>	<b>p 55</b>
<b>6 – Le permis de construire</b>	<b>p 56</b>
<b>B – <u>Favoriser une approche portant autant sur l'évaluation de la qualité du contenu que sur la régularité, en faisant évoluer les anciennes pratiques</u></b>	<b>p 58</b>
<b>1– Les limites de l'urbanisme à la française</b>	<b>p 58</b>
<b>2– Les effets pervers de la dualité du système</b>	<b>p 59</b>
<b>3- Une nouvelle approche :</b>	<b>p 59</b>
3.1 - La recherche d'une cohérence	p 59
3.2 - Un projet urbain partagé	p 60
3.3 – Un changement dans les méthodes de travail	p 60
<b>CONCLUSION</b>	<b>p 62</b>

<b>RESUME DES PROPOSITIONS DU RAPPORT</b>	<b>p 65</b>
<b><u>ANNEXE 1</u> : Définition de la mission et composition du groupe de travail</b>	<b>p 71</b>
<b><u>ANNEXE 2</u> : 2-1 Proposition de fiche d'instruction des demandes d'autorisation d'exploitation commerciales</b>	<b>p 80</b>
<b>2-2 Guide pour l'établissement de la fiche d'instruction</b>	<b>p 93</b>
<b><u>ANNEXE 3</u> : Principaux textes législatifs et réglementaires</b>	<b>p 102</b>
3-1 afférents à l'équipement commercial	p 103
3-2 afférents à l'urbanisme	p 112
3-3 liste des circulaires	p 122
3-4 afférents à l'environnement	p 123

---

**VOLUME II**  
**ANNEXES 4 à 12**

<b><u>ANNEXE 4</u> : Evolution de l'urbanisme commercial</b>	
<b><u>ANNEXE 5</u> : Avis du CGPC du 24 avril 2001 sur le rôle des services de l'Equipement dans la mise en œuvre de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain Principaux textes législatifs et réglementaires</b>	
<b><u>ANNEXE 6</u> : Enquêtes sur la pratique des DDE</b>	
6-1 Tableau de synthèse de la consultation des DDE par la DGUHC sur leur rôle en matière d'urbanisme commercial	
6-2 Résultats de l'enquête conduite par le CERTU auprès d'instructeurs chargés de l'établissement des avis des DDE pour les CDEC	
<b><u>ANNEXE 7</u> : Note de synthèse sur les missions et le positionnement des agences d'urbanisme en matière d'urbanisme commercial</b>	
<b><u>ANNEXE 8</u> : Données statistiques sur les autorisations d'implantations commerciales</b>	
<b><u>ANNEXE 9</u> : Exemples de cartographie des implantations commerciales</b>	
<b><u>ANNEXE 10</u> : Eléments pour l'élaboration du volet « commerces des SCOT »</b>	
10-1 Extraits du projet de guide méthodologique	
10-2 Extraits du schéma de développement et d'urbanisme commercial de LILLE METROPOLE	
<b><u>ANNEXE 11</u> : Bibliographie</b>	
<b><u>ANNEXE 12</u> : Liste et signification des principaux sigles et abréviations utilisés</b>	

## INTRODUCTION

-----

Lors d'une réunion tenue le 11 juin 2003 devant l'ensemble des chefs de services déconcentrés, M. Gilles de ROBIEN a souligné l'importance du rôle des DDE en faveur de l'aménagement équilibré et du développement durable des territoires, dans le respect du principe de décentralisation :

- à travers leurs multiples fonctions de porter à connaissance, de conseil, d'assistance, de prestataires de service et de contrôle,
- en s'appuyant sur leur valeur ajoutée résultant de leur capacité d'appréhender les problématiques d'aménagement dans le département selon toutes les échelles spatiales, leur connaissance du droit de l'urbanisme, leurs capacités d'expertise et leur aptitude à transcender les frontières administratives des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

Dans l'articulation cohérente de l'aménagement urbain, de l'habitat, des activités, des déplacements, et de la protection et la mise en valeur de l'environnement et du patrimoine, la localisation et le développement des activités commerciales jouent un rôle structurant.

A la demande de la Direction Générale de l'Urbanisme, de l'habitat et de la Construction (DGUHC), le Conseil Général des Ponts et Chaussées (CGPC) a mis en place un groupe de travail associant des membres du CGPC, des représentants de la DGUHC, des DDE, des agences d'urbanisme, du CERTU), chargé d'établir un bilan et des propositions concernant le rôle des DDE en matière d'urbanisme commercial, et notamment en matière d'autorisation d'exploitation de nouvelles surfaces<sup>1</sup>.

Ce travail s'inscrit dans le cadre plus large des travaux récents du CGPC sur le rôle des services déconcentrés dans le domaine de l'aménagement des territoires, qu'il s'agisse de l'avis rendu le 24 avril 2001 sur la base d'un rapport établi par un groupe de travail présidé par M. Daniel SENÉ<sup>2</sup> ou de l'évaluation -en cours- sur la connaissance des territoires par les services déconcentrés ou encore les réflexions menées au sein de la Vème section sur les entrées de ville.

Le groupe de travail s'est attaché à préciser le constat sur l'activité des services en matière d'urbanisme commercial et à dégager des propositions concrètes.

A cet effet il s'est réuni une dizaine de fois de novembre 2002 à février 2004.

Il a dressé un état des lieux de l'action, de la pratique et des difficultés rencontrées par les DDE et les agences d'urbanisme en matière d'équipement commercial à partir des témoignages des membres du groupe de travail, des retours d'expériences demandées aux DDE<sup>3</sup>, et aux agences d'urbanisme<sup>4</sup>. Il a examiné les travaux de certaines d'entre elles (études spécifiques, documents cartographiques et recours aux systèmes d'information géographiques S.I.G.). Il a, avec l'aide des représentants des agences d'urbanisme et du CERTU, procédé à une analyse des documents généraux sur les orientations de l'urbanisme commercial existants pour certaines agglomérations (chartes ou schémas d'urbanisme commercial, travaux des observatoires départementaux de l'équipement commercial). Grâce à une présentation détaillée par MM. BAFFERT et MAZET (de la sous direction du droit de l'urbanisme) il a procédé à un

---

<sup>1</sup> Cf annexe 1.

<sup>2</sup> Cf avis du CGPC en annexe 5.

<sup>3</sup> 31 réponses présentées en annexe 6.

<sup>4</sup> Cf annexe 7.

examen d'ensemble des textes permettant d'en préciser la portée. Il a enfin bénéficié de l'audition de M. Patrick VERMEULEN, alors Directeur de la Direction des Entreprises du Commerce, de l'Artisanat et des Services (D.E.C.A.S.), accompagné de M. AUBINEAU, sous-directeur, qui ont dressé un bilan d'ensemble et esquissées les évolutions, à leurs yeux, souhaitables pour rendre plus pertinente et plus efficace l'intervention des services de l'Etat, et notamment celle des DDE, dans l'instruction des demandes d'autorisations d'équipement commercial.

De ces travaux se dégagent les conclusions suivantes développées dans le présent rapport :

1 – Tout en établissant un bilan peu réjouissant de la situation actuelle, le groupe de travail a acquis la conviction que les DDE, services responsables pour l'Etat de l'aménagement des territoires doivent, plus qu'ils ne le font, répondre présents dans le champ de l'urbanisme commercial (1<sup>ère</sup> partie).

2 – Les difficultés d'ordre juridique qu'ils ont pu rencontrer pour asseoir leurs avis sur les demandes d'équipement commercial peuvent être largement surmontées grâce à une clarification de la portée des dispositions actuelles (deuxième partie).

3 – Un certain nombre de mesures simples peuvent être prises pour les aider à surmonter les difficultés pratiques qu'ils rencontrent de façon à rendre leur intervention plus efficace au moindre coût (troisième partie).

4 – En amont des procédures d'avis sur les équipements commerciaux [et sans négliger leur rôle vis-à-vis des permis de construire] les DDE doivent intervenir sur plusieurs champs complémentaires de l'urbanisme et de l'aménagement en prenant mieux en compte les problématiques variées de l'urbanisme commercial (quatrième partie) :

Le présent rapport est consacré à l'activité des services dans le cadre juridique actuel.

On trouvera à cet effet en annexe n°3 les textes de référence qui découlent, d'une part, de la réglementation des commerces ou, d'autre part, de celle de l'urbanisme. Il est toutefois apparu utile d'éclairer le sujet par une présentation d'ensemble du dispositif de régulation des implantations commerciales mises en place depuis le vote de la loi Royer en 1973 et de ses effets sur l'équipement et l'urbanisme commercial<sup>5</sup>.

Enfin le groupe de travail recommande que des précisions et des orientations soient données aux DDE concernant leur rôle en matière d'urbanisme commercial sous forme de circulaire ministérielle ou, mieux, interministérielle (la dernière instruction ministérielle en la matière remontant à 1969, hormis une circulaire du 12 janvier 1981 n'abordant que les aspects liés au permis de construire).

Ses propositions ont été rédigées pour y contribuer dans le cadre de l'organisation administrative actuelle.

Elles sont assorties d'un projet de fiche d'instruction par les DDE des demandes d'autorisations commerciales, assortie d'un guide destiné à en faciliter l'usage. Ces documents ont été établis de façon concertée avec la DGUHC, la DECAS et plusieurs DDE.

Le groupe de travail en recommande l'utilisation sans tarder, en remplacement de celle officieusement diffusée par la DGUHC en 1998<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Cette présentation figure en annexe 4

<sup>6</sup> Cette nouvelle fiche d'instruction et le guide qui l'accompagne figurant en annexe 2.

## **PREMIÈRE PARTIE**

**Un bilan mitigé, mais des responsabilités incontournables**

Face à une situation actuelle peu satisfaisante(A), une intervention des DDE prenant en compte de façon réaliste l'ensemble de la problématique de l'urbanisme commercial est tout à la fois légitime, nécessaire et utile(B).

## **A– Un bilan en demi-teintes du rôle des DDE en matière d'urbanisme commercial**

### **1 – Un environnement peu propice à l'intervention efficace des DDE**

#### 1.1 Le développement de l'équipement commercial est essentiellement piloté par l'économie tant dans sa finalité que dans son contrôle.

- sa finalité première est de satisfaire les besoins des consommateurs en ce qui concerne les prix, la qualité de service et celle des produits offerts, selon les principes de la liberté d'entreprendre dans le cadre d'une concurrence claire et loyale,
- les freins législatifs à une croissance désordonnée des commerces mis en place par la loi Royer de 1973 privilégient les considérations économiques, qu'il s'agisse de la crainte de l'écrasement de la petite entreprise ou de celle du gaspillage d'équipements commerciaux. Aussi la loi met-elle en exergue, parmi les critères devant être pris en compte par les Commissions départementales de l'Équipement Commercial (CDEC), les considérations de densité commerciale et d'effets potentiels sur l'appareil commercial ainsi que sur l'équilibre souhaitable entre les différentes formes de commerce.

#### 1.2 Les interactions entre développement commercial et aménagement des territoires sont, bien que structurantes, insuffisamment connues des services..

Les commerces constituent un élément essentiel de l'urbanisme dont la finalité est d'optimiser sur les territoires les conditions de l'habitat, des transports, de l'emploi et des services tant commerciaux et artisanaux qu'administratifs. La fonction commerciale est d'ailleurs historiquement, avec le besoin de sécurité, à l'origine de la création et du développement des villes. Inversement le départ des commerces vers la périphérie et la disparition du petit commerce dans les bourgs ruraux affectent l'animation de la vie urbaine et rurale et sont de nature à provoquer le dépérissement des centres villes ainsi d'ailleurs que des zones urbaines sensibles (définies par la loi du 14 novembre 1996 sur la politique de la ville comme les grands ensembles et quartiers d'habitants dégradés confrontés à un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi).

C'est pourquoi la loi Raffarin de 1996 a complété la loi Royer en mettant également l'accent sur la nécessité de *répondre aux exigences de l'aménagement du territoire, de la qualité de l'urbanisme et de la protection de l'environnement*, et de *prendre aussi en compte les effets des projets commerciaux sur l'équilibre des agglomérations et notamment sur les centres villes et les zones de dynamisation urbaine*.

Pour autant, force est de reconnaître que les interactions complexes entre les implantations commerciales et l'aménagement urbain ont été peu étudiées et sont, dans l'ensemble, assez mal connues.

Les transformations de l'armature commerciale, et leurs implications sociales et spatiales, ont été insuffisamment analysées, sauf dans certaines grandes agglomérations dotées de moyens d'études (agence d'urbanisme). De même les effets induits sur la circulation des biens et des personnes, la consommation d'espaces rural et naturel, l'équilibre et l'évolution des quartiers et des paysages, sont mal appréhendés.

### 1.3 Le processus décisionnel relatif aux autorisations d'implantations commerciales marginalise les DDE.

- Il est disjoint du processus des autorisations de construire à la fois au plan juridique (deux législations séparées étant mises en œuvre) et au plan pratique (l'instruction du permis de construire se faisant après l'octroi de l'autorisation commerciale).
- Le processus décisionnel des autorisations commerciales est, au niveau départemental, totalement décentralisé. A ce niveau les administrations d'Etat ne sont sollicitées que pour avis ; le préfet est le président muet des CDEC, ne veillant qu'à la régularité de la procédure ; dans les CDEC élus et forces vives (chambres consulaires et représentants des consommateurs) se partagent également les sièges.
- On notera toutefois que le Préfet a le pouvoir de faire appel des décisions de la CDEC devant la Commission Nationale de l'Equipeement Commercial (CNEC), que la composition de cette autorité administrative favorise son indépendance et que ses délibérations doivent être, notamment, éclairées par l'avis du Préfet et celui du ministère chargé de l'Equipeement.
- L'instruction des dossiers présentés à la CDEC est essentiellement de la compétence de la Direction Départementale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DDCCRF) qui s'en acquitte fort consciencieusement, mais d'un point de vue centré sur les équilibres de l'appareil commercial sans guère de vision spatiale,

## **2 - Des résultats dans l'ensemble peu satisfaisants en ce qui concerne le rôle des DDE**

### 2.1 Des services livrés à eux-mêmes

Les DDE ont été livrées à elles-mêmes sans guère d'orientations ou d'assistance.

Hormis deux circulaires l'une du 24 juillet 1961, l'autre interministérielle du 29 juillet 1969, ainsi qu'une grille officieuse d'instruction des recours en CNEC diffusée en 1998, les directions départementales n'ont disposé d'aucune orientation ou instruction, ni de programmes de formation spécifiques à l'équipement commercial<sup>7</sup>. Chaque direction a donc forgé sa propre doctrine, et l'intérêt consacré à la problématique varie considérablement d'un département à un autre.

Seule, de 1995 à 1998, l'application de l'article L111.1.4, a fait l'objet d'une véritable réflexion et organisation : création du Conseil National des Entrées de Villes (CNEV), circulaire, guide, palmarès des entrées de villes, Assises nationales, parutions diverses, et nombreuses actions de formation et de sensibilisation dispensées par le CNEV, le CERTU, l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées (ENPC), en liaison avec la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU)<sup>8</sup>.

### 2.2 Une qualité des avis pour les CDEC fort inégale

L'analyse des avis établis par les DDE sur les dossiers présentés en CNEC conjuguée avec leur propre opinion a mis en évidence les difficultés rencontrées par de nombreuses DDE pour présenter des avis d'une qualité et d'une utilité suffisantes.

<sup>7</sup> Des circulaires successives, la dernière datant du 23 mai 1996 les ont toutefois éclairées sur les décisions d'urbanisme (certificat d'urbanisme, permis de construire) visant les commerces (Cf annexe 3).

<sup>8</sup> Cf bibliographie en annexe 11.

On ne citera pas les mauvais élèves (un certain nombre de DDE de toutes tailles, y compris parmi les plus grandes, fournissent des avis d'une qualité médiocre), mais on mettra en exergue la qualité des avis fournis à la CNEC, tant par la DGUHC que par un certain nombre de DDE.

Ces contributions très pertinentes peuvent aussi bien émaner, de DDE de faible taille (ex Hautes-Alpes, Haute-Loire), de taille moyenne (ex Charente-Maritime, Indre et Loire, Jura, Haute-Vienne), que de grande taille (ex Loiret, Pas de Calais).

*Ceci montre bien que la difficulté à faire face à cette mission ne tient pas aux effectifs disponibles mais à l'intérêt porté au sujet et surtout à l'organisation adoptée pour le traiter.*

Les insuffisances le plus souvent constatées à la lecture des avis transmis aux CDEC tiennent à un examen trop parcellaire centré, soit sur la seule application du droit à construire applicable (vision exclusivement réglementariste), soit sur la seule problématique de la desserte routière immédiate, soit encore à l'absence d'analyse de l'impact des projets au regard des préoccupations d'aménagements du territoire et d'urbanisme, notamment en ce qui concerne les équilibres géographiques commerciaux et l'effets des nouvelles implantations périphériques plus ou moins éloignées sur les centres villes ou les centres bourgs.

Quelques DDE, tels celui du Jura et la DRDE de la Haute-Vienne, ont toutefois donné des instructions pour la préparation des avis à la CDEC. Certains services (telles les DDE de Lorraine) ont approfondi le rôle des DDE à partir d'une étude confiée au CETE ; d'autres ont procédé à ce travail en interne (telle la DRDE Limousin).

### 2.3 De grandes difficultés à bien appréhender le rôle des DDE et à le concrétiser au regard des considérations d'urbanisme commercial.

Un appel à retour d'expérience et avis critique sur leur rôle en matière d'urbanisme commercial a été adressé par la DGUHC/PS en août 2002 aux DDE. Environ un tiers des services a apporté une réponse.

Des retours parvenus<sup>9</sup>, mais aussi des témoignages directs des représentants des DDE membres du groupe de travail, ainsi que des échanges directs menés sur l'inter région Nord Picardie ressortent les principaux éléments qui suivent.

Leurs interventions et les avis qu'elles apportent aux CDEC sont surtout considérés et attendus sur un plan d'ordre technique limité aux aspects, importants en soi mais non déterminants pour le sens des décisions, portant sur les accès, la sécurité routière et la conformité du projet au droit des sols en vigueur.

Plus généralement, les DDE estiment que, dans le processus d'autorisation d'exploitation commerciale et dans la hiérarchie des critères d'appréciation et de décision adoptée par les membres des CDEC, leur avis est, le plus souvent, considéré comme secondaire par rapport à ceux émanant des DDCCRF et portant sur les aspects de libre concurrence et d'équilibre commercial.

Les témoignages des DDE rendent également compte de leurs difficultés à apprécier les impacts des projets commerciaux en termes spatiaux d'aménagement du territoire, d'équilibre d'agglomération, d'articulation et de cohérence avec les déplacements et l'urbanisation.

---

<sup>9</sup> Voir annexe 6 « synthèse des réponses des DDE sur leur rôle dans l'examen des demandes d'autorisation d'installations commerciales.

Selon un bon nombre de témoignages, ces difficultés sont accrues par l'absence d'études menées en amont et par le défaut de documents de référence et de critères d'évaluation pouvant servir de bases à la construction et la formulation d'un avis au regard des considérations d'aménagement du territoire et d'urbanisme ; cela est particulièrement vrai en ce qui concerne la répartition spatiale des commerces et leurs conséquences sur les dynamiques d'urbanisation, la consommation d'espaces et la qualité du cadre de vie. Cette lacune contribue à restreindre l'intervention et la légitimité des DDE auprès des instances décisionnelles, et à les cantonner dans le rôle limité de « technicien conseil » de la desserte et de l'urbanisme réglementaire.

Par ailleurs, les DDE font état de leurs problèmes pour prendre en compte et faire respecter les dispositions récentes introduites par les lois « solidarité et renouvellement urbain » (SRU) et « urbanisme et habitat » (UH).

Ces difficultés sont encore aggravées, dans certain cas, par des défauts dans les circuits d'établissement des avis pour les CDEC, tenant à l'insuffisance, voire, au cloisonnement interne excessif, à l'inégale qualification de l'instructeur et au niveau trop bas de signature des avis.

L'absence de rapports avec les autres organismes compétents en matière commerciale (agences d'urbanisme, DDCCRF, CCI, Chambres des métiers) affaiblit également trop souvent nos services.

Enfin, on se doit de noter les difficultés d'ordre déontologique et pratique pouvant résulter de la multiplicité des rôles joués par les DDE vis à vis des collectivités territoriales : il n'est pas toujours facile d'être à la fois prestataire de services (par exemple pour l'aménagement des zones commerciales périphériques ou pour les travaux routiers) et garant des équilibres territoriaux, de conseiller les communes tout en formulant, le cas échéant, un avis critique sur des projets de développement commercial que les élus locaux soutiennent au nom de l'emploi et du développement local.

Si les retours d'expérience montrent globalement une difficulté partagée par les services à traiter le sujet « urbanisme commercial » et à faire valoir utilement leurs avis auprès des CDEC, il importe de souligner les initiatives prises par certaines d'entre elles pour :

- organiser la préparation interservices des avis,
- renforcer leur argumentaire et accroître le niveau de leur influence auprès des instances décisionnelles sur la base d'études spécifiques
- établir une meilleure connaissance spatialisée des données spécifiques au commerce sur les territoires, et apprécier les évolutions,
- développer des partenariats en interministériel local avec les DDCCRF, mais également avec les CCI.

Quelques analyses spatiales exemplaires réalisées le plus souvent avec la DDCCRF ont été présentées au groupe de travail.

ex DDE Finistère : traitement spatial des dossiers DDCCRF mis sur CDROM  
 DDE Var : traitement SIG des données CCI  
 DDE Haute Vienne et DRE Limousin  
 DDE de Seine et Marne : atlas DDCCRF et CCI Melun

quelques études intéressantes sur les conséquences spatiales des implantations commerciales ont pu être mises en exergue.

ex DDE de la Sarthe : conséquences de l'implantation de surfaces commerciales en dehors d'un centre bourg (ETHEIS septembre 2001).

DDE des Hauts de Seine : étude relative aux enjeux tant urbains que économiques liés à la structure commerciale dans le département des Hauts de Seine.

DDE Var avec CCI du Var (pour ODEC) étude aménagement du territoire et équipement commercial.

DDE de Seine Saint-Denis : étude sur le commerce dans le département conduite également par la CCI de Paris.

#### 2.4 Des positions unanimes sur le terrain, en ce qui concerne l'importance du sujet et le besoin d'aide méthodologique, en l'absence de toute circulaire depuis 1973.

Tant les membres du Groupe de Travail que les divers services et instances interrogées *sont demandeurs de circulaires d'interprétation, de grilles d'analyse, de guides et de formation méthodologique*, leur permettant de mieux apprécier les différents aspects qualitatifs et quantitatifs, et de mieux fonder leurs argumentaires.

## **B– Des responsabilités incontournables**

Ces responsabilités sont multiples et variées. Nous nous contenterons, ici, de les énumérer, les modalités d'application dans le domaine de l'urbanisme étant développées en IVème Partie.

### **1 - Des champs divers et complémentaires :**

Ils concernent :

#### 1.1 L'avis pour les autorisations d'implantations commerciales.

#### 1.2 Les contributions en amont des autorisations commerciales.

- par le porter à connaissance des données spatiales pour l'élaboration des SCOT et des PLU (volet commerce) et l'association à leur établissement
- par l'association au sein des ODEC à l'élaboration des SDC

#### 1.3 L'instruction des permis de construire pour le compte de nombreuses communes et le contrôle de légalité en aval.

### **2 - Une intervention légitime**

#### 2.1 Au regard de la législation sur l'équipement commercial :

- caractère obligatoire (et général) de l'avis demandé aux DDE
- considérations d'aménagement, d'urbanisme et d'environnement non absentes de la loi Raffarin et renforcées par la loi SRU (exigence de compatibilité des autorisations commerciales avec les dispositions opposables des SCOT et obligation de prise en compte de l'impact sur les flux de déplacements notamment)
- participation aux observatoires ODEC qui élaborent les SDC, documents, qui, depuis la loi SRU doivent être compatibles avec les SCOT.

#### 2.2 Au regard de l'application du code de l'urbanisme :

- obligation de compatibilité des autorisations commerciales avec les SCOT
- Etat garant du respect des grands principes de l'aménagement du territoire (définis par l'article L110 du Code de l'urbanisme)

- Il doit veiller à ce que les intérêts dépassant les périmètres des différents documents d'urbanisme (PLU et SCOT) soient bien pris en compte. Il est le seul à être le garant de la cohérence des différentes échelles territoriales
- le contenu général du porter à connaissance
- l'association à l'élaboration des SCOT et le contrôle de leur légalité
- la mise à disposition des petites communes pour l'instruction des permis de construire et le contrôle de la légalité obligent à une certaine cohérence entre la phase d'autorisation commerciale et celle du permis de construire

### 2.3 Au regard des orientations stratégiques concernant l'évolution à venir des missions des DDE.

Le schéma ministériel de réforme (SMR) fixe les orientations stratégiques pour les DDE dans une perspective de décentralisation accrue. Si leur rôle en matière d'instruction des actes d'urbanisme et notamment de permis de construire est appelé à se réduire à l'assistance aux petites communes<sup>10</sup>, les missions concernant l'aménagement et le développement durable sont appelées à se développer comme l'indique le SMR « avec les collectivités locales et en s'appuyant sur une forte collaboration avec le ministère de l'écologie et du développement durable, les compétences techniques du ministère et sa connaissance des territoires devraient lui permettre de contribuer à mieux répondre aux attentes fortes de la société dans ce domaine. En particulier, il devra veiller à mieux intégrer les objectifs de préservation de l'environnement et du cadre de vie à l'occasion de la planification territoriale.

L'exercice de ces missions doit s'appuyer sur une *connaissance fine des territoires*. Les services déconcentrés jouent un rôle moteur dans ce domaine qui doit se développer dans un cadre interministériel rénové. Ils doivent en effet constituer les interlocuteurs privilégiés du Préfet en matière de connaissance des territoires nécessaire aux réflexions stratégiques, et être à la disposition de tous les acteurs locaux ».

### **3 - Une intervention nécessaire**

- La DDE est le principal service de l'Etat à raisonner en termes de considérations spatiales qui sont primordiales.
- Lors de l'instruction du permis de construire, il est souvent trop tard pour un projet déjà autorisé par la CDEC.
- Les enjeux d'urbanisme et d'aménagement du territoire sont importants (risque de dévitalisation des centres villes et des centres bourgs, de périurbanisation anarchique, de gaspillage d'espace, d'utilisation excessive des voitures particulières) ; l'Etat doit veiller à la cohérence territoriale habitat/activités/services/transports, à l'équilibre entre les zones rurales ou naturelles et urbaines, au respect de l'environnement, à la sécurité publique, à la protection et la mise en valeur des paysages et des sites...).
- L'Etat s'assure de la cohérence des développements économique et spatial aux différentes échelles, notamment à l'échelle des grands territoires, et ce contrôle est d'autant plus nécessaire que les zones de chalandises dépassent le périmètre communal et même celui de l'agglomération, couverts en principe respectivement par un PLU et par un SCOT. Ce point est d'autant plus important que nombre d'implantations commerciales nouvelles sont réalisées en périphérie d'agglomération dans des zones couvertes par des documents d'urbanisme (SCOT) distinctes de ceux incluant les centres ou les communes.

---

<sup>10</sup> Rappelons que le seuil de mise à disposition des DDE a été limité aux communes de moins de 10 000 habitants, ce qui représente néanmoins 35 758 communes...

- Le niveau des demandes de création de surfaces commerciales demeure très élevé et est en constante progression : 3 276 dossiers ont été présentés devant les C.D.E.C. en 2000, 2939 en 2001 et 3280 en 2002, contre 1757 en 1997, soit une augmentation de 86% du nombre des enregistrements. La progression s'est également traduite par une augmentation significative de la surface construite autorisée : depuis 1999, ce sont environ 3,6 millions de m<sup>2</sup>/an (à ±10%), qui ont été autorisés, *soit deux fois plus qu'en 1997* (1,7 million de m<sup>2</sup>) *et trois fois plus qu'en 1996* (1,2 million de m<sup>2</sup>). Seules 11% de ces demandes font l'objet d'un recours en CNEC.<sup>11</sup>.

**Un tel niveau de progression, qui, pour plus de 80% au total (82% en 2001), concerne les commerces spécialisés, justifie pleinement un examen attentif des demandes.**

#### **4 - Une intervention utile en association et en complément d'autres organismes**

- Là où les avis sont pertinents ils peuvent avoir un impact important (et inversement) non seulement en CDEC, mais aussi pour le recours du préfet, l'avis de la DGUHC, la décision de la CNEC, l'instruction des recours contentieux...
- La DDE aide à connaître, prévoir et organiser les évolutions et stratégies territoriales dans une perspective de développement durable. Le volet du développement économique en fait partie, mais cela suppose que la DDE s'enrichisse sur ce point des connaissances des autres administrations et organismes compétents d'où la nécessité de mise en commun des connaissances.

\*

\*            \*

**Il apparaît donc nécessaire de clarifier le rôle des DDE et de souligner son importance parmi la multiplicité des tâches des DDE, d'où l'urgence qui s'attache au projet de circulaire interministériel actuellement envisagé par la DECAS et la DGUHC à la demande des cabinets de leur ministre.**

---

<sup>11</sup> Cf statistiques en annexe 8

## **DEUXIÈME PARTIE**

### **Le traitement des difficultés d'ordre juridique**

**Les difficultés d'ordre juridique à intervenir dans le champ de l'autorisation d'équipement commercial à partir des considérations d'aménagement du territoire et d'urbanisme ne sont pas contestables, mais elles peuvent être pour partie surmontées.**

### **A - Les difficultés ne sont pas contestables**

#### **1 - La dualité des législations est une donnée à prendre en compte**

Il y a d'une part celle relative à l'équipement commercial, et, d'autre part, celles concernant urbanisme et la protection de l'environnement

- il faut donc distinguer le domaine de l'autorisation commerciale et le domaine de l'application des documents d'urbanisme à travers le permis de construire,
- des arguments tirés de considérations tenant à l'application d'autres réglementations (c'est à dire de l'urbanisme et/ou de celle de la CNEC,
- une certaine schizophrénie possible (difficile d'autoriser l'exploitation commerciale et de refuser le permis de construire),
- cette dualité ne permet pas d'intégrer des critères qualitatifs du ressort de l'examen du permis de construire,
- l'inconstructibilité se dilue dans la plasticité des PLU,
- l'absence de PC pour les bâtiments déjà construits à d'autres fins rend inopérante la prise en compte des règles de l'urbanisme après l'autorisation commerciale,
- les détournements de procédures (PC pour entrepôts transformés ultérieurement en commerces ou PC pour des surfaces annoncées inférieures à 300 m<sup>2</sup> mais pouvant être ultérieurement bien supérieures) aggravent cette situation.

#### **2 – Les critères d'urbanisme commercial sont évoqués dans le Code de commerce, mais de façon seconde, imprécise et non directement opératoire, à la différence des critères d'équipement commercial qui sont prédominants.**

##### 2.1 Des principes réaffirmés sans critères d'application bien explicités

ex : la référence aux « exigences de la qualité de l'urbanisme, de l'aménagement du territoire, la protection de l'environnement » et de la sécurité

##### 2.2 Des critères d'appréciation énoncés sans principes de références

ex : « impact sur les flux de circulation des voitures particulières et des véhicules de livraison ».

« Qualité de la desserte en transports publics ou avec des modes alternatifs ».

##### 2.3 Les critères d'équipement commercial sont dans la pratique prédominants

(densité commerciale notamment, mais aussi maintien de la concurrence, effet sur le commerce traditionnel, impact sur l'emploi au demeurant vu par le petit bout de la lorgnette).

La jurisprudence du Conseil d'Etat conforte ce point de vue en donnant la priorité à l'examen de l'impact des projets sur les équilibres commerciaux, et apparemment un rôle second à l'examen de leurs effets au regard du respect des exigences de l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement et de la qualité de l'urbanisme. En la matière la Haute Assemblée n'a pas encore fait sienne la théorie du bilan adoptée depuis des lustres pour la reconnaissance de l'utilité publique d'un projet d'infrastructure<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Ainsi dans l'arrêt GUIMATHO du 27 mai 2002, la Haute Assemblée a jugé que les commissions départementales d'équipement commercial devaient apprécier si un projet soumis à autorisation est de nature à compromettre, dans des zones de chalandise intéressée, l'équilibre recherchée par le législateur entre les diverses formes de commerce, et, dans l'affirmative, rechercher si cet inconvénient est compensé par les effets positifs que le projet peut présenter au regard notamment de l'emploi, de l'aménagement du territoire, de la concurrence, de la modernisation des équipements commerciaux et, plus généralement, de la satisfaction des besoins des usagers.

### **3 - La compatibilité des autorisations commerciales avec le SCOT est une notion entièrement à construire, sous le contrôle du juge**

A la différence de la conformité qui exclut toute différence par rapport à une norme supérieure, la compatibilité apparaît comme étroitement liée à des considérations d'espèce et inspirée du souci de ne pas remettre en cause l'économie générale du projet d'aménagement et de développement exprimé par le SCOT, sans pour autant en figer le détail de la réalisation. La jurisprudence admet que l'on puisse s'éloigner du schéma, mais pas le contrarier. (CE 10 juin 1998 SA Leroy-Merlin).

Dans la pratique l'application de la règle de compatibilité renvoie :

- au contenu des schémas directeurs devenus SCOT et des futurs SCOT (qui doivent notamment « définir les objectifs relatifs à l'équipement commercial et artisanal, aux localisations préférentielles des commerces »,
- à la jurisprudence à venir,
- au contenu des PLU qui doivent être compatibles avec les SCOT.

### **4 - Les documents généraux de référence sont largement inopérants**

- la charte d'urbanisme commercial n'a pas de valeur juridique (mais constitue un instrument précieux de concertation et peut nourrir le SCOT). .
- le Schéma de Développement Commercial (SDC) n'a pas d'existence pour le présent et risque de ne pas avoir de volet spatial pour le futur, si on n'y prend garde<sup>13</sup>.

**Le fonctionnement décentralisé des CDEC réduit le rôle des administrations de l'Etat (sauf dans les cas minoritaires de l'appel) et, dans de trop nombreux cas, la motivation de ses agents consultés pour avis.**

Néanmoins, si les DDE font preuve d'une véritable valeur ajoutée, notamment par capitalisation et spatialisation des informations qu'elles détiennent, elles pourront plus souvent apporter des arguments de nature à influencer la CDEC, et il sera alors fait plus fréquemment appel à leurs compétences en amont des décisions.

**B – Une analyse plus fine permet de tirer le meilleur parti des textes actuels, à condition toutefois de bien faire le partage entre d'une part les prescriptions applicables aux autorisations commerciales et, d'autre part, les dispositions concernant l'élaboration des documents d'urbanisme et leur application dans l'examen des permis de construire**

**1 - Le nouveau principe de compatibilité de l'autorisation commerciale avec le SCOT devrait s'avérer fécond dès lors qu'existent des SCOT applicables (y compris des schémas directeurs valant SCOT en application de l'article L122-18)<sup>14</sup>.**

Les critères d'appréciation de cette compatibilité sont de nature double :

- d'une part ceux spécifiques à l'équipement commercial (les SCOT doivent en préciser les objectifs généraux et la localisation préférentielle. Ils doivent aussi prévoir des capacités de construction suffisantes pour la satisfaction des besoins présents et futurs en matière d'activités économiques, notamment commerciales) d'où l'importance qui s'attache à l'élaboration du volet commerces des SCOT (cf 4<sup>ème</sup> partie),

<sup>13</sup> Tel était, du moins, initialement, le souhait de la DECAS.

<sup>14</sup> Ces dispositions qui suivent sont également valables vis à vis des schémas de secteur qui peuvent compléter et préciser les SCOT en certaines de leurs parties en application de l'article L121-1 du Code de l'Urbanisme

- d'autre part, ceux d'ordre plus large faisant référence à l'ensemble des prescriptions du SCOT qui doivent être respectées (notamment, selon l'article L122-1, celles concernant l'organisation de l'espace, les équilibres à préserver entre espaces urbains et à urbaniser, et entre espaces naturels et agricoles, la gestion économe de l'espace, les espaces et les sites naturels et urbains à protéger, la protection des paysages, la mise en valeur des entrées de villes, la prévention des risques, mais aussi la cohérence entre l'urbanisation et la desserte en transports collectifs, la localisation des grands équipements).

Toutefois, la notion de compatibilité doit être explicitée par la DGUHC (au delà du fait qu'elle est différente et moins exigeante que celle de conformité), et les modalités d'examen de la compatibilité doivent être précisées.

A notre avis il appartient à la DDE de s'assurer de la consultation de l'Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) chargé de l'établissement et du suivi du SCOT, et de formuler elle-même son propre avis à la lumière de l'avis de cette instance (qui devrait désormais figurer parmi les avis communiqués à la CDEC).

Sans être à proprement incompatible avec le SCOT (ce qui rendrait l'autorisation d'équipement commercial impossible) un projet d'équipement peut se retrouver à l'examen assez peu en harmonie avec ses dispositions. On est alors renvoyé à une appréciation moins strictement déterminante, mais non sans portée, faisant référence aux considérations tenant aux exigences de l'aménagement du territoire et de la qualité de l'urbanisme visées dans l'article L720-1 du Code de Commerce.<sup>15</sup>

## **2 - La mise en œuvre de l'article L122-2 modifié appelle une explicitation.**

Cet article vise désormais les demandes d'autorisations commerciales dans les communes non couvertes par un SCOT et situées soit à moins de 15 km d'une agglomération de plus de 50 000 habitants, soit à moins de 15 km du littoral.

La nouvelle rédaction de ce texte, fruit d'un amendement mal inséré et d'intérêts contradictoires, est particulièrement alambiquée.

Elle prévoit en substance que l'autorisation commerciale est subordonnée à l'accord dérogatoire du préfet ou, si la commune est dans un périmètre de futur SCOT, à celui de l'EPCI chargé de l'élaboration du SCOT. Ceux-ci sont toutefois obligés de donner leur accord sauf si « au regard de l'intérêt pour la commune » que représente cette opération d'urbanisation, le projet présente « des inconvénients excessifs, [soit] pour les communes voisines, [soit] pour l'environnement, [soit] pour les espaces agricoles ».

Cet article introduit donc l'obligation d'examiner et de qualifier l'impact du projet d'équipement commercial de ce triple point de vue soit à la diligence du préfet (l'instruction étant alors de la compétence de la DDE), soit en saisissant à cet effet l'EPCI.

Dans les deux cas l'avis de la DDE établi pour la CDEC devra donner les conclusions de cet examen.

---

<sup>15</sup> Cf 3 ci-après.

Si de l'un de ces trois points de vue l'inconvénient est jugé excessif, *l'autorisation ne peut être accordée*. Si les inconvénients pour notables qu'ils soient ne sont pas excessifs, on est alors renvoyé, comme dans le cas précédent, à une appréciation au cas par cas qui ne contraint pas la CDEC ou la CNEC. Il restera aux juridictions administratives d'apprécier, a posteriori, à partir de quelle limite on verse dans l'excessif au point d'être taxé d'une erreur manifeste d'appréciation.

La règle des 15 kilomètres autour des agglomérations de plus de 50 000 habitants (au lieu de 15 000) et à proximité du littoral doit être comprise comme une garantie pour éviter que en l'absence de SCOT, une décision d'une commune ne déséquilibre profondément les territoires communaux voisins ; par exemple que l'implantation d'une grande surface commerciale ne perturbe la politique d'aménagement des communes voisines.

Il est donc fortement recommandé, si un projet d'implantation commerciale risque d'avoir un impact sensible à l'échelle intercommunale, d'établir un avis particulièrement circonstancié sur ses effets en termes d'urbanisme et d'aménagement du territoire, que le directeur départemental de l'équipement fera valoir auprès de la CDEC. Si nécessaire, le préfet ainsi éclairé sera en mesure de faire usage d'un droit de recours de la décision de la CDEC devant la CNEC.

### **3 - L'examen du projet au regard des dispositions applicables au permis de construire doit être considéré comme un élément important, mais bien distinct, de l'information des CDEC**

#### 3.1 Un système de double instruction

Le principe de l'indépendance des législations séparées qui régissent d'une part l'autorisation d'exploitation commerciale et, d'autre part, l'autorisation de construire, conduit à bien distinguer l'instruction de l'autorisation commerciale qui est régie par les dispositions du Code de commerce, de l'instruction ultérieure du permis de construire qui dépend de celles du Code de l'urbanisme.

Cette dernière s'appréciera tant vis-à-vis des documents d'urbanisme opposables et de leurs prescriptions particulières, que des dispositions générales d'urbanisme opposables aux documents d'urbanisme (R 111-2, R111-3-2, R111-4, R111-14-2, R111-15, R111-21).

En l'absence de documents d'urbanisme approuvés, la compatibilité avec ces dernières dispositions doit être vérifiée, ainsi qu'avec les règles permissives (R111-13, R111-14-1, R111-22, R111-24)<sup>16</sup>.

Même si le PLU peut être relativement facilement modifié par le conseil municipal après enquête publique, ses dispositions s'imposent tant qu'elles n'ont pas été modifiées. L'analyse de la DDE doit être formulée par rapport au contenu en vigueur quitte à signaler le cas échéant, si une procédure de modification du PLU est engagée.

Il est en effet nécessaire que les membres de la CDEC soient avertis des difficultés, voire des impossibilités liées à la délivrance du permis de construire qui auront pu être déjà repérées par la DDE au stade de l'instruction de l'autorisation commerciale, au regard des considérations d'urbanisme, et puissent apprécier l'éventuel risque de divergence des deux procédures. (Ce dernier point sera détaillé en quatrième partie).

Dans un souci d'efficacité, de service rendu au pétitionnaire et de prise en compte équilibrée des différents critères d'analyse, l'objectif souhaitable aurait été d'aboutir à une harmonisation des deux législations, en vue d'une instruction conjointe. Force est toutefois de reconnaître que tel n'est pas l'état actuel du droit.

<sup>16</sup> Cf le détail de ces articles en annexes 3

### 3.2 L'application de l'article L111-1-4 du Code de l'Urbanisme

Cet article interdit toute construction en dehors des espaces urbanisés des communes à proximité des autoroutes, routes express, déviations et autres, routes à grande circulation (selon les cas bandes de 100 m ou de 75 m de part et d'autre de la voie) sauf lorsqu'il existe dans un PLU (ou un document d'urbanisme en tenant lieu) «des règles justifiées et motivées» au regard de la qualité de l'urbanisme de l'architecture et des paysages, des nuisances et de la sécurité ou, à défaut de PLU, lorsqu'il existe une étude attestant de la prise en compte de ces préoccupations approuvée par la commission départementale des sites.

L'avis du DDE devra donc indiquer clairement si ces conditions sont ou non remplies, et en particulier s'il s'agit effectivement d'une étude solide, établie à partir d'un diagnostic sérieux, prenant en compte tous les éléments qualitatifs (paysage, environnement, équilibre spatial), dont les règles sont dûment justifiées et argumentées, et constituant un projet global, et non, comme on a dû le dénoncer trop souvent, d'une simple étude «de circonstance». L'équipement commercial considéré doit respecter les conclusions de l'étude. Les services se référeront utilement à la circulaire, aux guides et aux différentes parutions qui ont été publiés sur l'application de ce texte<sup>17</sup>.

En l'absence d'un tel document achevé, la DDE doit considérer que les conditions d'application ne sont pas remplies.

## **4 – La prise en compte des exigences d'aménagement du territoire, de la qualité de l'urbanisme et de la protection de l'environnement**

L'obligation générale pour les nouveaux équipements commerciaux de répondre aux exigences de l'aménagement du territoire et de la qualité de l'urbanisme se décline pour partie dans les règles fixées par le Code de Commerce et dans la partie non codifiée de l'article 1 de la loi du 27 décembre 1973 modifiée et peut s'apprécier utilement à la fois en termes d'équilibres spatiaux et en termes qualitatifs.

### 4.1 Au regard des équilibres territoriaux et de la politique de la ville

La prise en compte de la notion d'équilibre territorial s'appuie sur l'article L720-1 du Code de Commerce qui prévoit que les implantations commerciales «doivent en particulier contribuer au maintien des activités dans les zones rurales et de montagne ainsi qu'au rééquilibrage des agglomérations par le développement des activités en centre-ville et dans les zones de dynamisation urbaine».

En outre l'obligation de «répondre aux exigences d'aménagement du territoire... et de la qualité de l'urbanisme» imposée par le même article renvoie aux principes généraux exprimés à l'article L110 du Code de l'Urbanisme et à leur transcription dans les SCOT (cf plus haut), notamment en ce qui concerne les orientations générales de l'organisation de l'espace, la desserte de proximité des zones d'habitation, **l'équilibre entre espaces à urbaniser, et ceux à conserver**, agricoles ou naturels, et les localisations préférentielles des commerces de proximité.

Enfin, l'objectif de «satisfaire les besoins des consommateurs» dont une part notable n'est pas motorisée invite à s'assurer du maintien de commerce de première nécessité à l'intérieur ou à proximité des zones d'habitat notamment dans les centres-bourgs ruraux et les quartiers sensibles.

---

<sup>17</sup> Cf Annexes 9.

L'avis de la DDE doit donc s'appuyer sur une analyse appropriée de l'impact du projet sur l'équilibre géographique des pôles commerciaux des agglomérations, sur la vitalité des activités en centre ville, sur la desserte commerciale des quartiers difficiles, sur le maintien des commerces dans les bourgs des zones rurales et dans ceux des zones de montagne eu égard à la taille du projet et la nature de l'activité commerciale.

L'avis doit s'assurer également de la cohérence avec les actions ou opérations éventuelles menées localement par des acteurs locaux publics ou privés (ORAC, et autres opérations financées par le FISAC), pour renforcer les activités commerciales dans les centres des villes ou des bourgs et dans certains quartiers périphériques.

Il s'appuiera sur l'analyse de l'armature commerciale telle qu'elle figure dans le dossier du demandeur, dans le volet de commerce des SIG (quand il existe), ainsi que sur les objectifs exprimés par les SCOT, et sur les indications résultant des SDC et des autres travaux des ODEC et des chartes d'urbanisme commercial.

L'analyse devrait aussi s'appuyer assez systématiquement sur une carte illustrant le poids relatif des pôles commerciaux exprimés en m<sup>2</sup> de surfaces de ventes (y compris le pôle constitué par les commerces et les centres urbains) et indiquer s'il s'agit d'activités ayant ou non vocation à s'implanter préférentiellement en centre ville (ex commerces culturels, équipement de la personne...).

#### 4.2 Au regard de la qualité de l'urbanisme et de la protection de l'environnement

L'article L720-1 du Code de Commerce précise que les implantations commerciales « doivent répondre aux exigences d'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement et de la qualité de l'urbanisme ».

A cet égard l'article L110 du Code de Commerce énumère les principes d'aménagement à respecter parmi lesquels figurent la gestion économe du sol, la protection des milieux naturels et des paysages, l'équilibre entre les zones urbaines et rurales, la sécurité et la salubrité publique et la rationalisation de la demande de déplacement.

Des principes d'aménagement et d'urbanisme sont également édictés pour le littoral et les zones de montagne ainsi que, de façon plus générale, dans les directives territoriales d'aménagement. Le respect des exigences de l'aménagement du territoire et de la qualité de l'urbanisme implique que ces principes soient le mieux possible respectés même si les prescriptions correspondantes ne s'imposent pas aux CDEC ni directement aux particuliers.

Outre l'examen des projets au regard des équilibres territoriaux, de la desserte, et de la *compatibilité* avec les SCOT<sup>18</sup>, l'avis de la DDE devra expliciter le niveau de prise en compte des préoccupations d'aménagement du territoire et d'urbanisme au regard :

- de la *cohérence* avec les orientations d'implantation des commerces figurant dans les SCOT et éventuellement d'autres documents d'urbanisme, telles les directives territoriales d'aménagement,
- des indications spatiales figurant dans les futurs schémas développement commercial (qui, selon l'article 1 du décret du 20 novembre 2001, doivent comporter « une analyse prospective qui indique les orientations en matière de

<sup>18</sup> Visés respectivement aux points B - 4.1, B - 4.5 et B1 du présent chapitre.

développement commercial et les secteurs d'activité commerciale à privilégier») <sup>19</sup>

- de la gestion économe de l'espace et de l'action contre le « mitage » des zones non urbanisées et les implantations à l'écart des zones urbanisées,
- de l'intégration dans un plan d'aménagement d'ensemble (et non pas de façon désordonnée au coup par coup), en application notamment de l'article L 111.1.4
- de l'intégration des constructions et des aménagements dans leur environnement construit ou naturel, et de l'application ou de l'édiction de prescriptions particulières concernant, notamment, l'insertion paysagère du projet (implantation par rapport au tracé des voies, plantations et traitement paysager des abords, des parkings, des clôtures, de la voirie, règlement de publicité...)
- du respect des sites naturels et urbains à protéger et mettre en valeur, et de l'impact possible sur les paysages (notamment en entrée de villes), de l'application de l'article R111-21, des protections prévues dans les plans d'urbanisme et des diverses réglementations applicables (sites protégés, espaces boisés classés, forêts de protection, AOC, loi littoral, loi montagne)...
- de la protection de l'environnement, en particulier de l'application des directives européennes sur la protection de la nature, de la protection des zones de captage et de la qualité de l'eau, de l'exposition au bruit et des risques de pollution.
- de la sécurité publique (au regard de la prévention des risques naturels et industriels notamment ceux recensés dans les plans de protection entre les risques (PPR).

La vérification détaillée du respect de ces prescriptions, à laquelle s'ajoute l'examen du respect du PLU, est du ressort de la procédure d'instruction du permis de construire. Elles devront néanmoins être appréciées dès l'avis en CDEC, car leur non respect s'opposerait à l'approbation ultérieure du dossier <sup>20</sup>.

A ce stade, il ne s'agit pas de procéder à l'instruction du Permis de construire, mais d'alerter le pétitionnaire et la Commission sur les difficultés que soulève le projet, et éventuellement les prescriptions particulières aux quelles l'obtention du Permis de construire pourrait être subordonnée.

### **5 - La desserte des équipements commerciaux et l'impact du projet au regard des déplacements, de la circulation routière et du stationnement sont devenus un critère important d'appréciation**

Désormais la qualité de la desserte constitue un élément d'appréciation pour l'octroi de l'autorisation commerciale et doit donc être examinée lors du passage en CDEC.

La satisfaction des besoins des consommateurs en terme de qualité de service figurait déjà parmi les objectifs généraux de l'équipement commercial. Elle concerne en particulier les personnes ne disposant pas de moyens de transports individuels ou collectifs.

Le service instructeur devait donc déjà se montrer attentif à l'accessibilité à pied des commerces à vocation de proximité (commerces à dominante alimentaire).

<sup>19</sup> Cf au point A 3-5 de la 4<sup>ème</sup> partie la portée des schémas développement commercial, outils d'aide à la décision des CDEC, mais non documents normatifs créateurs de droits.

<sup>20</sup> Cf point B-3 ci-dessus.

Parmi les exigences de l'aménagement du territoire, telles qu'elles sont explicitées par l'article L110 du Code de l'Urbanisme relatif aux principes généraux de l'aménagement du territoire, figure déjà également l'obligation pour chaque collectivité de «rationaliser la demande de déplacements ».

Ce dernier point revêt une importance particulière lorsque, en raison de ses caractéristiques propres, l'équipement projeté est susceptible de développer une très large zone de chalandise (cas, par exemple, des ensembles de magasins d'usines ou de marques qui sont connues pour rayonner à plus de 150 ou 200 km).

Rappelons également que les règles du PLU doivent être respectées en matière de desserte (R123.9.3), et que les aspects de sécurité des usagers peuvent être un motif de refus du Permis de construire, ou de prescriptions particulières.

Désormais la DDE doit porter un avis sur les éléments suivants qui, depuis la loi SRU, figurent parmi les données présentées par le demandeur que les CDEC (et la CNEC) doivent prendre en compte, à savoir :

- « l'impact global du projet sur les flux de voitures particulières et de véhicules à livraison »,
- la « qualité de desserte en transports publics ou avec des modes alternatifs ».
- les capacités d'accueil pour le chargement et le déchargement des marchandises.

Cet avis doit comporter une vérification de l'analyse du demandeur.

Il devrait exploiter, le cas échéant, les prescriptions pertinentes du Plan de déplacement urbain (PDU) qui est obligatoire pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants, ainsi que le cas échéant celles du PLU.

L'impact sur les flux de circulation doit désormais être examiné à deux échelles différentes ; celles de la desserte immédiate et celles des conditions générales de circulation.

La DDE devra bien entendu s'assurer que les cartes présentées comprennent bien les voiries mises en service, en travaux ou projetés à moyen terme et, dans la négative, fournir un plan complémentaire à jour montrant ces nouvelles liaisons routières.

### 5.1 La desserte immédiate

Celle-ci doit répondre aux objectifs de commodité et de sécurité de la circulation des voitures particulières et de la sécurité des piétons.

Ce point a toujours été soigneusement examiné par les DDE dans la mesure où il conditionne l'octroi du permis de construire et où elles étaient responsables de l'exploitation de la voirie nationale et, pour le compte du département, de la voirie départementale.

Désormais, cette qualité de la desserte routière constitue également un élément d'appréciation pour l'octroi de l'autorisation commerciale et doit donc être examinée lors du passage en CDEC.

En outre il y a lieu de s'assurer que l'accès des véhicules de livraison n'est pas de nature à causer des gênes excessives aux riverains.

La DDE devra donc, le cas échéant, après avoir pris l'attache du gestionnaire de la voirie lorsqu'il est autre que la DDE (ce qui sera désormais le cas pour la voirie départementale), indiquer si, en l'état d'avancement du projet, une réponse satisfaisante est donnée (au plan de la sécurité, de la commodité et de la fluidité de la circulation). Dans la négative l'avis devra préciser les aménagements nécessaires à mettre en œuvre à cet effet et leur état d'avancement.

### 5.2 Les conditions générales de circulation

L'impact global du projet sur les flux de voitures particulières doit aussi être examiné à une échelle plus vaste ; celle de l'impact sur les conditions générales de circulation routière sur les grands axes de circulation (en terme de capacité et de sécurité).

Une attention particulière doit être également portée aux flux supplémentaires de déplacements automobiles et de poids lourds susceptibles d'être induits par le projet.

L'avis concernant l'impact sur les conditions de circulation devrait reposer autant que possible sur des indications chiffrées significatives.

### 5.3 La desserte en transports collectifs

L'article L 720-3-1 du Code du commerce prévoit également que la Commission doit prendre en compte la qualité de desserte en transport public ou avec des modes alternatifs.

La DDE doit donc apporter sur ce point les éléments qu'elle jugera utile.

Devront également être signalés les cas où un document d'urbanisme opposable subordonnerait l'ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones à l'existence même d'une desserte en transports collectifs en application de l'article R 121-3 du code de l'urbanisme.

### 5.4 La desserte avec des modes alternatifs

Sont concernés par cette formulation peu explicite, les modes de transport alternatifs à la voiture particulière, les déplacements à pied, à vélos, avec fauteuils roulants, voitures d'enfants...

La satisfaction des besoins des consommateurs en terme de qualité de service figurait déjà parmi les objectifs généraux de l'équipement commercial. Elle concerne en particulier les personnes ne disposant pas de moyens de transports individuels ou collectifs, ainsi que l'accès direct aux commerces.

Le service instructeur devait donc déjà se montrer attentif à l'accessibilité à pied des commerces à vocation de proximité, notamment ceux à dominante alimentaire. Il doit désormais analyser la desserte piétonne non seulement à partir des zones d'habitat proches, mais également à partir des arrêts de transports en commun. L'examen doit porter sur les conditions de sécurité et de confort de la desserte des espaces publics et des espaces privatifs ouverts au public (article R111-4), et les conditions d'accès des handicapés.

### 5.5 Le stationnement

Enfin, le stationnement doit être examiné sous deux aspects qui seront plus précisément traités lors de l'instruction du permis de construire : d'une part, le respect des règles d'urbanisme qui limitent en proportion des surfaces construites, l'emprise au sol des parkings pour lutter contre l'étalement urbain (article L421-3 du Code de l'Urbanisme), d'autre part l'adéquation du nombre de places à la nature et à la taille de l'activité commerciale. Il est à noter, néanmoins, que l'article précité, édicté dans le but d'économiser la consommation d'espace, pose de délicats problèmes d'application, dès lors que les commerces concernés disposent d'importantes surfaces de vente à l'air libre (cas des jardineries, notamment).

Il convient de noter, par ailleurs, que dès lors qu'il existe un réseau de transports en commun adéquat, le plan de développement urbain (PDU) qui est obligatoire dans les agglomérations de plus de 100 000 h. peut, en application de l'article 28-1-2 de la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI), limiter le nombre d'aires de stationnement à réaliser lors de la construction de bâtiments à usage autre que d'habitation. Toutefois ces dispositions devraient essentiellement concerner les bureaux explicitement visés par la loi plutôt que les commerces.

\*

\*            \*

**Il apparaît donc à l'issue de l'analyse juridique qui précède que, au regard de l'ensemble des critères fixés par la loi en matière d'autorisations d'exploitations commerciales, les DDE disposent d'un pouvoir et d'un devoir d'avis importants résultant des textes, peu utilisés jusqu'à présent, mais néanmoins reconnus par le juge.**

**Cette responsabilité doit désormais être plus systématiquement mise en œuvre.**

**A cet effet est jointe en annexe 2 une proposition de fiche d'instruction et de guide pour l'établissement des avis des DDE conçus pour faciliter et homogénéiser l'examen systématique des dossiers. En particulier le guide reprend l'essentiel des conclusions de l'analyse juridique ci-dessus développée.**

**Bien entendu, toute prise de position, surtout lorsqu'elle est négative, devra être solidement argumentée, d'où la nécessité de données fiables et à jour, et d'une réelle capacité d'analyse.**

## **TROISIÈME PARTIE**

### **Le traitement des difficultés d'ordre pratique**

**Les difficultés d'ordre pratique obérant la capacité d'intervention et d'influence des DDE dans le processus des autorisations commerciales peuvent être surmontées sans trop de difficultés, si les ambitions restent raisonnables.**

**I – Surmonter la limitation des moyens humains et la multiplicité des services à consulter par une organisation et un fonctionnement des DDE dégagant la meilleure synergie**

### 1.1 Le constat

Les DDE doivent émettre dans un délai court (un mois environ) un avis écrit sur chaque dossier examiné par la CDEC.

Elles doivent également participer aux réunions de la commission.

En outre, elles doivent participer aux travaux des observatoires départementaux d'équipement commercial (ODEC) qui sont chargés d'élaborer les schémas de développement commercial (SDC).

Et surtout, elles contribuent à l'élaboration des documents d'urbanisme, à l'aménagement urbain et à l'application des droits des sols, en un mot, **à la définition de véritables projets de territoire**, dans des conditions dont la quatrième partie souligne l'importance stratégique, notamment en ce qui concerne les commerces.

L'enquête auprès des DDE réalisée pour le groupe de travail et celle effectuée par le CERTU auprès des agents chargés de l'établissement des avis pour les CDEC, ainsi que l'expérience cumulée des membres du groupe de travail ont mis en relief la disparité, et, le plus souvent, la faiblesse quantitative et qualitative des moyens mis en œuvre.

L'instructeur établissant l'avis de la DDE pour la CDEC est tout aussi souvent une personne de catégorie B ou C que de catégorie A ou B+.

Son service d'appartenance paraît être le plus souvent celui chargé de l'application du droit des sols, alors que cet aspect du dossier est, on l'a vu en seconde partie, de portée limitée vis à vis de la CDEC.

Les consultations internes n'associent pas toujours l'ensemble des services détenteurs d'informations pertinentes (ou du moins qui devraient les détenir).

Malgré des progrès dans la connaissance des territoires illustrés en particulier par la qualité des diagnostics d'agglomération, les problématiques de l'évolution des territoires et, plus encore, du développement économique, notamment dans le domaine commercial, sont insuffisamment connues et exploitées.

La multiplicité des types de missions des DDE (avis, contrôle, conseil, prestations de service, mis à disposition) appelle une spécialisation des services, mais est source de cloisonnement, voire de difficultés déontologiques. Et il est à regretter, que, jusqu'à une date récente, depuis la disparition des GEP, les services en charge de l'urbanisme, essentiellement concentrés sur l'application du droit des sols, ont trop souvent, en tant que services d'études, fait figure de « parents pauvres » au sein de ce Ministère, tant au niveau central que territorial.

La nécessité de maintenir de bons rapports avec les élus locaux, peut rendre délicate la rédaction d'avis de nature à fâcher les élus et notamment les élus communaux qui sont souvent plus sensibles à la création d'emplois, au remplissage des zones d'activité (notamment quand l'activité industrielle défaille) souvent conçues au départ non pour des commerces mais pour les activités secondaires, voire aux rentrées fiscales plutôt qu'aux équilibres commerciaux ou spatiaux, aux préoccupations de qualité de l'urbanisme, de mise en valeur des sites et de protection de l'environnement, ensemble de préoccupations qui sont d'ailleurs mieux perçus à l'échelle de l'agglomération ou de l'aire urbaine.

Convaincre suppose alors à la fois préparation des esprits en amont, pédagogie de l'avis et autorité du signataire.

## 1.2 Les remèdes

*Le groupe de travail insiste sur la nécessité d'une définition claire des objectifs à atteindre et d'une implication minimale, tant de la DGUHC que des préfets et des chefs de services territoriaux.* Le Ministre, dans son discours du 27 janvier 2004 aux Chefs de services, a insisté sur l'impérieuse nécessité de faire évoluer notre ministère, dans le cadre de la décentralisation et de la réforme de l'Etat. Il a rappelé notamment que, *si l'Etat est garant des grands équilibres territoriaux, il doit également « être en mesure d'exprimer sa vision territoriale, d'aider à l'émergence de projets et donc de se situer au plan technique, sur le champ de l'assistance à la maîtrise d'ouvrage en amont, et de favoriser l'existence de compétences professionnelles dans les collectivités territoriales, notamment avec le développement de l'intercommunalité », (...)* « aider à l'émergence ou à la mise en œuvre des actions et projets qui concourent à l'aménagement durable des territoires » (...) en souhaitant que les DDE deviennent « de véritable directions départementales de l'aménagement local ».

Ce changement de culture passe par la double notion de projet et de partenariat. Rien ne sert de concevoir un schéma idéal, s'il n'est pas partagé par les acteurs de sa mise en œuvre et le moyen le plus efficace de parvenir à un consensus est de le concevoir ensemble.

*Le groupe de travail formule un certain nombre de recommandations d'ordre pratiques qu'il appartient à chaque chef de service d'impulser et de décliner en fonction des données locales :*

- *organisation de la concertation interservices, interne et externe, sur les grands objectifs en matière d'urbanisme commercial*
- *organisation d'un circuit interne d'instruction des demandes d'autorisations commerciales assez complet, associant à la fois les services chargés de l'urbanisme et de l'aménagement, ceux traitant des études générales (incluant le développement économique), ceux chargés de l'application du droit des sols, des routes, ainsi que des territoires (subdivisions ou arrondissements),*
- *signature systématique des avis à un haut niveau (DDE ou adjoint),*
- *qualification A (ou B+) du rédacteur de l'avis pour la CDEC,*
- *communication par la DGUHC aux DDE des suites données à leur avis pour la CNEC,*
- *identification et traitement des éventuelles difficultés d'ordre déontologique qui pourrait se présenter,*
- *couplage de la participation à la CDEC et de la participation aux travaux de l'ODEC et de l'élaboration des SDC,*
- *couplage des travaux pour l'élaboration des SCOT et de l'établissement des schémas de développement commercial (SDC),*

- *développement des partenariats et promotion de la mise en commun des informations, données et travaux avec les administrateurs et les organismes compétents en matière de développement commercial et économique, et d'urbanisme,*
- *participation à la constitution, au niveau le plus pertinent, d'observatoires des évolutions urbaines, dont le développement commercial constitue un élément important.*

## II – Apporter aux services l'appui méthodologique nécessaire pour simplifier et rationaliser l'instruction des avis pour les CDEC

### 2.1 Le constat

Les analyses et l'enquête rappelées ci-dessus ont bien montré que les personnes chargées d'élaborer l'avis des DDE sur les demandes d'autorisations commerciales disposaient de fort peu d'aide et étaient même pratiquement livrées à elles-mêmes comme cela a été souligné en 1<sup>ère</sup> partie (A2-1).

On a du tout d'abord constaté l'absence de toute explicitation à leur intention de la portée des dispositions législatives et réglementaires sur lesquelles repose la légitimité des avis des DDE alors même que, on l'a vu en 2<sup>ème</sup> partie du rapport, cette interprétation n'est pas évidente.

Les services manquent également de tout guide pour l'établissement des avis.

Une avancée a été effectuée en ce sens par les services de la DGUHC qui ont établi à leur intention une grille d'analyse des projets. Cette initiative heureuse a été réalisée en 1998 « à la base » par le bureau de la DGUHC chargé d'établir à l'intention de la CNEC, l'avis du ministre chargé de l'Équipement et de l'Urbanisme.

Le document réalisé présente toutefois deux types d'inconvénients.

Tout d'abord il n'a jamais été officiellement diffusé et son statut demeure ambigu : conçue au départ et comprise à l'arrivée comme un outil pour éclairer les avis en cas d'appel de la décision de la CDEC, cette grille est rarement utilisée pour l'établissement de l'avis initial à l'attention des CDEC, alors même que les 4/5<sup>ème</sup> des dossiers sont définitivement traités au niveau départemental.

Sur le fond, la grille établie par la DGUHC en 1999 devait être actualisée pour tenir compte des avancées de la loi SRU, être mieux raccordées aux critères légaux du Code de Commerce (qui fondent seuls en droit les décisions des CDEC et de la CNEC), être complétée pour mieux prendre en compte les considérations spatiales et ne pas exclure toute référence aux données quantitatives concernant le niveau de l'équipement commercial.

L'absence ou l'insuffisance de guides méthodologiques se retrouve en amont pour l'établissement des documents d'urbanisme et la définition et la mise en œuvre d'opérations d'aménagement en prenant en compte des dynamiques commerciales.

Si le traitement des entrées de villes a fait l'objet de nombreux travaux exploitables détaillés en première partie (A.2.1)<sup>21</sup>, le retard doit être comblé en ce qui concerne le volet « commerces » du guide méthodologique des SCOT (la publication de la version à jour de ce guide étant encore attendue à la date de rédaction du présent rapport) et le volet « commerces du guide méthodologique des PLU » (qui reste à établir).

<sup>21</sup> Voir également, pour plus d'information, la bibliographie en annexe 11

En final, et cela a déjà été souligné en première partie, les services ont besoin d'interprétation des textes de référence, de grille d'analyse, de guide méthodologique et de formations destinées à renforcer leur compétence, faciliter leur travail et accroître la pertinence et l'utilité de leurs contributions.

## 2.2 Les remèdes

Le présent rapport a été essentiellement conçu par le groupe de travail pour apporter aux services l'appui méthodologique qui leur faisait défaut.

*Il a, à cet effet, été procédé au recensement et à la présentation des textes de référence.*

*On trouvera les résultats de ce collationnement en annexe 4.*

*Le rapport s'est aussi attaché à clarifier la portée de ces dispositions législatives et réglementaires.*

*C'est dans cet esprit qu'a été rédigée la deuxième partie du rapport destinée à tirer le meilleur parti des textes actuels.*

*Une fiche d'instruction des demandes d'autorisation d'exploitation commerciale directement utilisable par les services instructeurs est apparue indispensable pour simplifier, homogénéiser et faciliter leur travail. Un guide pour son établissement est également apparu souhaitable.*

*La fiche d'instruction et le guide pour son établissement répondant à ces objectifs sont présentés en annexe 2.*

Leur mise au point a été largement concertée, notamment auprès des responsables de la DECAS et de membres de la CNEC à qui on exprimera ici notre reconnaissance.

*Il est proposé au directeur général de la DGUHC de reprendre à son compte et de diffuser aux services ces documents.*

*Ceux-ci devraient être, dans les meilleurs délais, complétés par la sortie des volets « commerce » des guides méthodologiques pour l'établissement en amont des SCOT et des PLU*

*Ils devront surtout être prolongés en aval par un programme de sensibilisation des chefs de services et de formation de leurs collaborateurs s'appuyant, en particulier, sur les pratiques exemplaires détectées par le groupe de travail.*

*Ce programme de formation qui reste à établir devra s'appuyer sur une actualisation bibliographique. Le Centre de documentation de l'Urbanisme (CDU) et la Fédération nationale des Agences d'Urbanisme avaient établi un dossier bibliographique en 1997. Ce travail doit être actualisé soit à leur initiative, soit à celle du CERTU. En particulier, un soutien méthodologique, la capitalisation des expériences et l'aide à la traduction dans les SIG du volet « commerce », ainsi qu'une diffusion de l'information sur les opérations réussies d'urbanisme commercial s'avèreraient très utiles.*

*Enfin, le réseau d'échange d'expériences et de savoir-faire en matière d'études et d'économies des territoires que le DGUHC se propose de renforcer et de structurer dans le cadre du plan d'action « territoire et planification » devra faire une place particulière aux personnes compétentes en matière d'activités commerciales et, plus largement, de développement économique.*

## **QUATRIÈME PARTIE**

### **L'intervention des DDE en amont de la procédure d'autorisation d'équipement commercial**

**En amont des procédures d'avis sur les équipements commerciaux et de l'instruction des permis de construire, les DDE doivent intervenir sur plusieurs champs qui influent sur l'urbanisme commercial, et favoriser une approche portant autant sur le fond que sur la forme et la méthode.**

### **A – Les diverses interventions des DDE en amont des procédures d'autorisation d'équipement commercial**

#### **Observations liminaires**

La procédure d'autorisation commerciale et le permis de construire ne sont pas des actes isolés, ils s'intègrent dans des procédures opérationnelles d'aménagement foncier et de construction et constituent l'un des aboutissements des réflexions sur l'organisation de l'espace et le développement économique, qui se traduisent elles-mêmes par les différents documents de planification.

Les DDE jouent dans cette partition un rôle multiple. Que ce soit dans la collecte et la spatialisation des données, le porter à connaissance, l'association à l'établissement des documents d'urbanisme, l'élaboration du schémas de développement commercial, ou dans l'urbanisme opérationnel, leurs interventions se situent principalement en amont des autorisations d'urbanisme commercial.

**Il convient de rappeler que, depuis la décentralisation de 1983 les DDE n'ont plus dans leurs attributions la responsabilité directe de l'élaboration des documents d'urbanisme, ni de l'octroi du Permis de construire.**

Néanmoins, les services déconcentrés de l'Etat, en charge de l'urbanisme, ont un rôle important à jouer par la mise à disposition de leur connaissance des territoires et des logiques de leur développement, par leurs responsabilités de services de l'Etat qui est le garant de la prise en compte territoriale des intérêts nationaux, de la compatibilité entre eux des divers documents d'urbanisme et du contrôle de leur légalité, par les prestations qu'ils apportent aux collectivités locales sous des formes diverses (mise à dispositions pour l'application du droit des sols, assistance technique générale aux petites communes, conseil, prestations d'ingénierie publique rémunérées).

Comme l'indique l'article L121-2 du Code de l'Urbanisme l'Etat conserve ses fonctions régaliennes de porter à connaissance, et de contrôle du respect des prescriptions fondamentales.

A ce titre, les DDE doivent notamment veiller, pour le compte du Préfet, à l'application des principes généraux de l'aménagement du territoire, patrimoine commun de la nation tels que définis à l'article L110 du Code de l'Urbanisme et qui doivent être respectés dans tous les documents d'urbanisme et notamment les SCOT avec lesquels les PLU, les schémas d'équipement commerciaux et les décisions d'autorisations commerciales doivent être compatibles.

Dans l'exercice de cette mission les DDE doivent s'attacher autant à la définition du contenu, à la prévision et à la maîtrise des évolutions, qu'à la traduction formelle et réglementaire de l'occupation de l'espace. Elles doivent s'efforcer également de mieux cerner la demande de nos concitoyens, qui aspirent à une ville plus conviviale, plus saine, moins minérale. De même, s'assureront-elles que les principes généraux de gestion économe de l'espace, de protection des milieux naturels et des paysages, de non discrimination sociale, de sécurité, et que les grands équilibres spatiaux économiques et environnementaux sont bien respectés. Elles doivent aussi veiller aux cohérences et aux complémentarités entre les différents documents ou projets dont elles ont connaissance, et dont elles assurent le suivi ou la mise en oeuvre.

Elles jouent un rôle important dans le porter à connaissance, et partant, en s'appuyant en tant que de besoin sur les DRE, dans la collecte des données et leur mise à jour, et dans le suivi des évolutions.

Enfin, elles doivent veiller au respect dans les documents d'urbanisme des différentes législations et des servitudes et à leur prise en compte (L126-1 et R126-1), qu'elles soient relatives à la protection du patrimoine naturel et culturel, à l'utilisation de certaines ressources et équipements ou à la salubrité et à la sécurité publique, à l'application des Lois Littoral et Montagne.

En ce qui concerne le contrôle de légalité, on se bornera à rappeler l'observation souvent relevée que le Préfet a un rôle de veille sur les impacts des politiques publiques sur les territoires, et un devoir de contrôle de l'application du droit des sols et de la régularité des actes d'urbanisme. Il délègue, en général largement, ces attributions aux chefs de services et à leurs collaborateurs assermentés. On déplore néanmoins un désintérêt croissant pour cette mission, corollaire pourtant indispensable au respect des règles édictées, et garantie du citoyen de l'égalité devant la loi..

Comme l'a souligné le CGPC dans un avis du 24 avril 2001<sup>22</sup>, en clarifiant les rôles respectifs de l'Etat et des collectivités territoriales dans l'élaboration des documents d'urbanisme et en rendant sélective l'association de l'Etat, la loi SRU en appelle à la responsabilité des acteurs et à leur capacité de dialogue. Il importe que l'Etat produise ses propres analyses, les enrichisse en les confrontant avec elles de ses partenaires et formule ensuite précisément ses exigences. Les contrats territoriaux passés par l'Etat avec les collectivités locales doivent procéder de telles démarches et devenir un vecteur privilégié de la mise en oeuvre des politiques urbaines. Plus généralement, cette attitude doit être celle de l'Etat pour toutes les actions d'aménagement où les enjeux dont il est porteur interfèrent avec ceux qui relèvent d'autres collectivités.

L'Etat n'en sera dès lors que mieux éclairé pour utiliser les moyens juridiques dont il dispose pour garantir les valeurs essentielles promues par le loi, en particulier à travers le porter à connaissance et le contrôle de légalité. En privilégiant le fond sur la forme, la loi SRU rend en effet plus difficile et plus exigeant leur exercice. Les actes correspondants auront d'autant plus de valeur qu'ils seront utilisés à bon escient et entourés d'une publicité adaptée.

L'Etat est le seul à avoir, sur l'ensemble du territoire national, une vision supra-communale, supra-départementale, supra-régionale, ou interfrontalière, et une compétence dans l'appréciation de l'équilibre entre les communes, les agglomérations ou leurs aires d'influence.

---

<sup>22</sup> Avis établi sur la base du rapport de M. Daniel SENÉ sur les conséquences de la loi SRU sur les services (Annexe 5)

Dans les départements fortement agglomérés, disposant de services d'urbanisme étoffés, il jouera un rôle de veille, de garant de la légalité, de la prise en compte des principes fondamentaux, du respect des projets d'intérêt général et des diverses servitudes. Il pourra également apporter son conseil et son savoir-faire, dans un dialogue équilibré avec les élus, les agences, les services techniques. Dans les départements à faible structure urbaine, il continuera, sans doute, pendant un certain temps encore<sup>23</sup>, à intervenir directement dans la confection des documents d'urbanisme, notamment des cartes communales. Néanmoins le rapport SENÉ souligne l'accélération du processus de désengagement des DDE de la régie et de la mise à disposition.

Le groupe de travail a constaté un manque de réflexion et de vision globale de la part des DDE dans l'urbanisme commercial et une faible motivation vis-à-vis d'enjeux qui ne leur apparaissent pas prioritaires.

Pourtant ces enjeux sont essentiels en terme d'aménagement du territoire, de déplacements, d'équilibre du développement et des fonctions urbaines, d'organisation de l'espace, de qualité de l'urbanisme, de protection des paysages, de gestion économe des milieux naturels et de l'espace rural.

Il est temps que les DDE s'impliquent à nouveau<sup>24</sup>, en étroite liaison avec les DRE, dans une requalification de l'espace urbain et périurbain. A cet égard, elles peuvent jouer un rôle d'incitateur non négligeable.

Dans son avis du 24 avril 2001 précité<sup>25</sup>, le Conseil Général des Ponts et Chaussées a souligné que le recentrage de l'Etat sur son propre rôle devait s'accompagner d'une implication accrue

Les développements qui suivent concernent les DDE, et d'une façon plus large, l'ensemble des services déconcentrés de l'Etat intervenant dans l'urbanisme et l'aménagement des territoires, toutefois, ils sont de nature à intéresser également, d'un point de vue méthodologique, les services territoriaux en charge de l'urbanisme, de même que, lorsqu'ils sont amenés à intervenir dans ce domaine, les bureaux d'études et concepteurs publics ou privés.

Le recentrage de l'Etat se décline comme suit :

### **1 – La collecte et la diffusion des données sur les territoires et sur leur évolution**

Le document de travail sur la stratégie ministérielle de réforme postule que les DDE ont vocation à « constituer les interlocuteurs privilégiés du Préfet en matière de connaissance des territoires nécessaires aux réflexions stratégiques, et être à la disposition de tous les acteurs locaux ». Une connaissance approfondie des territoires doit être le fondement de l'intervention des DDE dans le domaine de l'urbanisme.

<sup>23</sup> Rappelons qu'en France environ 35 700 communes ont moins de 10 000 habitants, représentant environ 30 millions d'habitants. Ce chiffre est, il est vrai, à relativiser du fait de la montée en puissance des EPCI qui s'investissent de plus en plus dans les documents d'urbanisme.

<sup>24</sup> Dans les années 1995, à la suite du Rapport Dupont et de la création du Comité national des entrées de villes, un certain nombre de DDE s'étaient réellement impliquées dans une réflexion sur l'aménagement des zones commerciales. Un certain nombre d'entre elles se sont par ailleurs mobilisées, pas toujours à bon escient, sur le réaménagement des centres-bourgs.

<sup>25</sup> Cf Annexe 5

### 1-1 La collecte des données.

A cet effet, les DDE disposent d'un nombre important de données, souvent insuffisamment exploitées. Ces données peuvent revêtir diverses formes : études générales, prospectives, thématiques, opérationnelles, mais aussi statistiques, représentations graphiques ou photographiques, traduction d'évolutions par image virtuelle... Par ailleurs, les services d'études du Ministère (DRAST, PUCA, CERTU) ont lancé diverses recherches (cf annexe 10), dont les résultats sont, malheureusement, insuffisamment connus et exploités par les services. La difficulté réside moins dans la collecte de ces données, y compris au sein même de la DDE et de la DRE, que dans le choix de leur pertinence, de leur cohérence dans le temps, de leur degré d'actualisation, de leur échelle, et du suivi de leurs évolutions, en se fondant sur des indicateurs fiables. Il faut cependant insister sur le fait que les DDE, en règle générale, ne doivent pas chercher à produire directement ces données, mais plutôt dans toute la mesure du possible à les collationner auprès des services producteurs (Services du METLM, INSEE, autres administrations, agences d'urbanisme, chambres consulaires, universités...) quitte à en vérifier la fiabilité. Néanmoins, pour combler les lacunes, certaines études devront être commandées auprès de bureaux d'études spécialisés, tandis que d'autres pourront être directement élaborées par les services, notamment dans le cadre de leurs activités opérationnelles.

*Il est certain que la tâche est lourde et nécessite une approche pluridisciplinaire. Les DDE doivent renforcer sérieusement leurs moyens en capacité d'analyse, de synthèse et de conduite des études, leurs compétences dans le domaine socio-économique (incluant les commerces), ainsi que dans celui de la prise en compte de l'environnement, du paysage et d'une manière générale de l'approche qualitative ; il a été également souligné que les DDE devraient mieux mobiliser les architectes et les paysagistes conseils. Elles doivent également être en état d'appréhender les dynamiques d'attraction intercommunales, dans l'espace et dans le temps, et le fonctionnement urbain, dont, tant le commerce que les déplacements, sont des composantes importantes.*

Le rapport SENÉ susvisé faisait ressortir que les DDE des petits et moyens départements souhaitaient prioritairement pouvoir disposer d'études de cadrage, de diagnostics territoriaux, de méthodologie, tandis que celles des départements plus importants investissent dans des études thématiques ; par contre tous ont exprimé un fort besoin d'études de la mobilité urbaine et des déplacements.

Sans aucun doute, des synergies sont à rechercher, éventuellement dans le cadre de pôles de compétences, avec les autres services de l'Etat ayant une compétence, d'une part dans le domaine de l'espace et de l'environnement (DRE, DIREN, DDAF, SDA, DRIRE), et d'autre part dans celui du développement économique et de l'analyse sociale (INSEE, DDTEFP, et, pour les commerces DDCRF), mais également avec les agences d'urbanisme et les chambres consulaires. A cet égard, le groupe de travail a constaté, pour le regretter, la trop faible coopération interservices, du moins en matière économique, et la quasi-absence de relations entre les DDE et les Agences. Cette observation, qui porte sur les DDE participant au groupe de travail, est à tempérer par les observations du rapport SENÉ ; on y relève que, dans les départements fortement urbanisés, les DDE ont établi avec les agences des relations équilibrées, notamment grâce à la mise en place des contrats d'agglomération.

*Ces relations DDE/Agence d'urbanisme devraient être systématisées, notamment dans le domaine des activités commerciales .*

Dès lors qu'il y a une réflexion commune sur la production de données, leur interprétation, leur suivi, les choix de critères et d'indicateurs pertinents, et une mise en commun des résultats, la collecte s'en trouve facilitée, dans l'intérêt de chacun. Ce travail conjoint permet également des rapprochements de points de vue éventuellement contradictoires, et une meilleure approche de l'intérêt général. Il est indispensable à l'élaboration d'une réflexion stratégique de l'Etat.

## 1-2 - La spatialisation des données

Le domaine de compétence par excellence des DDE devrait être celui de la spatialisation des données. Mais ce faisant, outre une traduction momentanée des situations, elles doivent s'efforcer de mesurer les évolutions, de prévoir les tendances, de manière à arrêter la stratégie de l'Etat et éclairer celle des collectivités territoriales en termes de maîtrise des équilibres, et des correctifs à apporter, principal objectif de la loi SRU. Elles doivent ainsi contribuer à ce que chaque document d'urbanisme puisse s'accompagner de documents graphiques fiables, lisibles et facilement consultables. La représentation spatiale doit traduire à la fois des éléments quantitatifs, mais également comporter des fonds de plan faisant apparaître les courbes de niveau, la nature des sols, leur type d'usage ou d'occupation, et la connaissance fine que l'on a des éléments importants (qui ne font pas tous nécessairement l'objet d'une protection réglementaire) en termes de patrimoine culturel ou naturel, de paysage, de risques naturels ou technologiques. Il convient de rappeler, en particulier, que la plupart des DIREN ont établi des Atlas qui constituent une base de référence solide, dans le domaine de l'environnement.

Dans le domaine des équipements commerciaux, diverses directions régionales de l'INSEE ont fort opportunément exploité les inventaires communaux qui recensent périodiquement les équipements publics et privés et l'attraction des communes-centres pour établir des cartes montrant l'attractivité spatiale des grandes surfaces (cf en annexe 9 la carte pour les Côtes d'Armor). D'autre part des représentations cartographiques ont été réalisées à l'occasion de l'établissement de certaines chartes ou de certains schémas d'urbanisme commercial (ceux conduits sur l'agglomération de Lille étant un exemple particulièrement remarquable). La relance des travaux des ODEC en vue de l'établissement des schémas de développement commercial devraient aussi y contribuer.

*Il n'en reste pas moins que toutes les DDE devraient pouvoir, le cas échéant grâce à la collaboration des autres services (DDCRF, INSEE) et organismes concernés (CCI, agences d'urbanisme) disposer d'un jeu de cartes présentant l'implantation des pôles commerciaux (y compris le pôle constitué par les commerces en centres urbains), illustrant leur poids relatif exprimé en m<sup>2</sup> de surfaces de vente et leur rayonnement géographique. Il y a lieu également de croiser ces données cartographiques avec celles représentant les espaces identifiés en fonction de leur sensibilité (intérêt écologique, paysages, espaces ruraux ou forestiers, espaces à risques). On doit également veiller à utiliser des fonds de plan à jour et faisant apparaître les courbes de niveau.*

Leur connaissance des infrastructures de transports existantes ou prévues et des conditions de leur utilisation devrait aussi leur permettre de préciser la distance des pôles commerciaux concurrents exprimée en km et en temps de parcours par automobile, en moyenne et le samedi, jour de pointe des achats. Cette connaissance leur permettra également d'apprécier les conséquences en termes de travaux et de consommation d'espace, que peuvent induire la voirie et les éventuels échangeurs nécessaires à la dessertes des implantations commerciales nouvellement créées ou projetées. Citons, à titre d'exemple, la nouvelle implantation IKEA à Franconville, qui nécessitera, à terme, un réaménagement des échangeurs et des bretelles d'accès de l'autoroute A15.

### 1-3 - Le SIG :

Nombre de DDE ont mis en place, avec l'appui du CERTU, des SIG, qu'elles exploitent soit seules, soit en coopération avec d'autres services de l'Etat.

Les diverses données recueillies par les services, et leur représentation graphique informatisée, permettent d'aboutir à l'élaboration d'un véritable observatoire des évolutions spatiales, et fournir les matériaux permettant d'accéder grâce au croisement facile des données à une connaissance fine des territoires en vue de procéder au diagnostic, de définir les équilibres à maîtriser et de forger une stratégie d'aménagement territorial, de préservation et de développement durable, qui servira de ligne directrice à la planification et se déclinera selon les différentes échelles.

Par ailleurs, pour la bande littorale, il peut être utilement fait appel à la cartographie et à l'orthophotographie produites par le SIG Interministériel Littoral, mis en place à la suite du CIADT du 28 février 2000, dont l'opérateur est l'IGN, et qui permet une visualisation et un suivi de l'occupation de l'espace d'une extrême précision. C'est certainement l'un des meilleurs moyens de mesurer les évolutions spatiales. A terme, bien que coûteuse, une généralisation de cette couverture à tout le territoire national serait très souhaitable.

Du point de vue qui nous préoccupe ici, à savoir la prise en compte de l'urbanisme commercial, force est de constater qu'encore trop peu de DDE (une vingtaine) ont introduit dans le SIG une dimension économique, et en particulier commerciale (quelques services).

Les rares DDE/DRE qui ont investi dans la couche « commerce » des SIG, ont pu apporter en collaboration avec les DDCRF et parfois les CCI, une incontestable valeur ajoutée. En témoignent les résultats obtenus dans le Limousin (notamment dans la Haute Vienne), le Finistère et le Var.

L'analyse des données, à travers l'instruction des autorisations d'équipement commercial, devrait permettre de mettre régulièrement à jour les informations contenues dans les SIG. Un travail d'harmonisation des données sera sans doute nécessaire.

Par ailleurs, une jonction avec les ODEC, dans le cadre de la préparation des SDC, devrait permettre une mise en commun des informations et une mutualisation de leur exploitation.

*Nous proposons de généraliser la démarche contractuelle initiée dans les départements cités plus haut, entre la DDCRF (qui dispose du fichier des implantations commerciales) et la DDE (qui dispose de l'outil informatique géographique) en vue de gérer un système informationnel commun à disposition de chacun.*

*Nous proposons également la recherche de modalités de passage automatique entre les SIG et les données qui devront figurer dans la grille d'instruction proposée (à développer au 1-3 plus haut)*

## **2 – La contribution à l'élaboration des documents d'urbanisme**

Il convient de souligner l'importante évolution dans les priorités assignées dans les Lois SRU et UH, par rapport aux rédactions précédentes du Code de l'Urbanisme, et les services de l'Etat, pour remplir leur mission, devront s'imprégner de la philosophie qui la sous-tend. On est passé progressivement d'une logique de loi foncière, fondée sur le droit des sols et l'offre de terrains à bâtir, à la prise en compte des paysages (1993), de l'environnement (Loi Barnier), pour aboutir à une préoccupation d'économie de l'espace et de maîtrise de l'étalement urbain,

dans une perspective de développement durable, intégrant ses dimensions fondamentales : économiques, environnementales, sociales et culturelles. Cela traduit la prise de conscience de nos concitoyens des nécessités d'un meilleur équilibre spatial, de la protection des espaces naturels et des paysages, de la prise en compte des mixités fonctionnelle et sociale au sein de l'agglomération, et d'une globalisation des démarches.

Pour mieux renouveler « l'esprit », le législateur a également modifié la « lettre » du Code de l'Urbanisme, néanmoins les anciens documents, et partant leurs dénomination, et les logiques qui les sous-tendaient, perdureront encore un certain nombre d'années.

Nous étudierons ici successivement les DTA, les SCOT, les PLU, les cartes communales, et nous évoquerons le cas des autres documents de planification, de concertation ou d'aménagement

## 2.1 – Les dispositions communes aux nouveaux documents d'urbanisme

Elles figurent à l'article L121-1, qui, lui-même, s'inspire des principes de l'article L110.

### 2.1-1 Les objectifs<sup>26</sup>

Ils visent à assurer un développement équilibré des territoires, dans le respect, en particulier de la protection des espaces naturels et de l'environnement.

### 2.1-2 La mise en cohérence

Ces dispositions générales définissent, dans un souci de développement durable et de cohérence, l'esprit dans lesquels les documents doivent être élaborés et les principes que doivent respecter les politiques d'urbanisme, en leur conférant une valeur normative : ceux-ci doivent être pris en compte par les DTA (L111-1-1), les SCOT (L121-1), les PLU (L123-1), les cartes communales (L124-2).

En outre, il est fait obligation de compatibilité entre SCOT, PLU, Cartes communales, et schémas de secteur, d'une part, et schémas de mise en valeur de la mer, chartes de parcs naturels régionaux, PDU ou PLH, d'autre part. Dans un même souci de cohérence, les PLU, les schémas de secteurs, les cartes communales et les SDC doivent être compatibles avec les SCOT.

### 2.1-3 Le principe de subsidiarité

Il est complémentaire de la compatibilité, et réaffirme une hiérarchie des normes.

C'est ainsi que tous les autres documents d'urbanisme doivent être compatibles avec les DTA, avec ses dispositions particulières applicables aux zones littorales ou de montagne, ou à défaut, avec les dispositions des Lois Montagne et Littoral.

---

<sup>26</sup> Selon l'article L121-1 il s'agit d'assurer tout à la fois « *une gestion économe et équilibrée du territoire* entre, d'une part, *renouvellement urbain et développement urbain maîtrisé*, et d'autre part *espaces agricoles, naturels, forestiers et paysages*,

▪ *la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale* dans l'habitat, en prévoyant la *satisfaction des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, notamment commerciales, et en tenant compte de l'équilibre entre emploi et habitat, ainsi que des moyens de transport et de la gestion des eaux.*

▪ *une utilisation économe et équilibrée des espaces, la maîtrise des besoins de déplacements et de circulation automobile, la préservation de l'environnement, des paysages, du patrimoine naturel et construit, la lutte contre les risques et les nuisances.* »

Parallèlement, les PLU, les schémas de secteurs, les cartes communales et les SDC doivent être compatibles avec les SCOT, de même on l'a vu que d'autres documents tels que PLH, PDU.

#### 2.1-4 - La procédure

- Le porter à connaissance est désormais permanent, il est mis à disposition du public et facultativement annexé au dossier d'enquête publique, (L121-2)
- La concertation avec le public et les associations est généralisée pendant toute la procédure d'élaboration (L121-5)
- L'Etat peut être associé, sans formalisme, à l'élaboration ou à la révision du SCOT ou du PLU (mais non de la carte communale), soit à l'initiative du Maire ou du Président de l'EPCI, soit à la demande du Préfet, (L121-4). Peuvent être également associés d'autres organismes, dont les CCI, les Chambres de métiers, la région, le département et l'association des autorités compétentes en matière de transports urbains.
- Une procédure de modification légère est prévue pour les SCOT et les PLU, après enquête publique, dès lors que la modification ne remet pas en cause les objectifs du PDD, et qu'elle ne s'effectue pas au détriment d'espaces agricoles, naturels ou forestiers. De même la procédure de révision est simplifiée, et il est prévu la possibilité d'une enquête conjointe en vue d'assurer la compatibilité des deux documents. Les DDE devront être attentives à la mise en œuvre de ces procédures, car il y sera vraisemblablement souvent fait recours pour permettre la réalisation d'équipements commerciaux « opportunistes ».

## **2 – 2 Le Porter à connaissance**

Les DDE sont, auprès du Préfet, chargées de l'application du Code de l'Urbanisme, à ce titre ils participent au porter à connaissance dans leur domaine de compétence, et notamment de l'urbanisme, comme il est indiqué à l'article L121-2 du Code de l'Urbanisme.

Une circulaire<sup>27</sup> précise le contenu et les modalités d'application du porter à connaissance.

Au reçu de la décision d'élaborer ou de réviser un document d'urbanisme, le préfet porte à la connaissance du Maire ou du Président de l'EPCI les dispositions applicables au territoire concerné : DTA, dispositions relatives aux zones de montagne et littorales, servitudes d'utilité publique, protections existantes, projets d'intérêt général ou opération d'intérêt national.

En outre, ils doivent apporter toutes les informations dont l'Etat dispose, notamment celles qu'ils ont pu établir à partir des études qu'ils ont conduites ou qu'ils mènent encore, pour permettre aux collectivités territoriales ou EPCI d'exercer pleinement leurs responsabilités en matière d'urbanisme.

Les porters à connaissance sont tenus à la disposition du public.

Le porter à connaissance qui est destiné à faciliter l'élaboration de documents d'urbanisme en prenant bien en compte le maximum des données disponibles est aussi une formalité substantielle. En effet il engage la responsabilité de l'Etat en cas de saisine des tribunaux, que ce soit dans le cadre du contrôle de légalité ou de l'intervention d'un tiers.

---

<sup>27</sup> Circulaire UHC/PS/18 n°2001 du 6 Septembre 2001 relative au rôle de l'Etat dans la relance de la planification.

Le porter à connaissance étant désormais continu, tout au long de l'élaboration et des procédures de révision, ceci devrait conduire à une qualité supérieure des prestations fournies, par affinement et mises à jour successives, et à une meilleure territorialisation des politiques de l'Etat.

Il n'y a plus de limitation dans le temps à la mise à disposition des informations, par contre, l'Etat peut voir sa responsabilité engagée pour ne pas avoir correctement accompli sa mission de porter à connaissance en fournissant une information incomplète ou erronée<sup>28</sup>.

### 2-3 – L'association de l'Etat

L'article L 121-4, complété par les articles L 122-6 pour les SCOT et L122-7 pour les PLU dispose que l'Etat **est associé** à l'élaboration des documents d'urbanisme, et la circulaire précitée du 6 Septembre 2001 explicite les conditions de cette association, qui s'exerce de façon sélective et sans le formalisme d'un arrêté, à l'initiative de la collectivité locale ou de l'Etat, mais dont le rôle est important. Elle prendra la forme d'un véritable dialogue, que ce soit dans le cadre de réunions spécifiques, organisées par la collectivité territoriale, ou à la demande de l'Etat, ou encore par écrit.

A cette occasion, les DDE feront part de tous les éléments susceptibles d'éclairer les auteurs du document. En complément du porter à connaissance, ils devront apporter le point de vue de l'Etat nourri par ses réflexions stratégiques appliquées au territoire concerné et par les enjeux qu'il auront identifiés concernant les équilibres à respecter dans l'organisation spatiale et le fonctionnement urbain, la maîtrise de l'étalement urbain et la préservation des espaces, la mise en valeur des paysages et de l'environnement et la prévention des risques.

Cette approche doit non seulement tenir compte des éléments à protéger, mettre en valeur ou réhabiliter, mais doit également être prospective, et prévoir les grandes évolutions, pour mieux les maîtriser. Elle doit être aussi explicite et argumentée que nécessaire et, dans la mesure du possible, s'appuyer sur des documents graphiques, voire photographiques, en ce que concerne certains espaces caractéristiques, l'aménagement de l'espace nécessitant une visualisation concrète.

Les DDE veilleront à ce qu'un volet « commerce » s'intègre (et non s'y superpose), dans cette réflexion, en fonction du contexte local.

Ils veilleront également au respect des cohérences entre les divers documents de planification et seront porteurs des préoccupations des autres collectivités publiques.

En dehors des aspects réglementaires opposables, il s'agira moins d'imposer que de convaincre, et en tout état de cause, d'informer la collectivité de tout élément susceptible d'entraîner un refus lors de l'avis définitif du Préfet.

Il convient d'insister sur l'importance de cet avis préfectoral, qui doit porter autant sur le fond que sur la forme, et être pertinent et solidement argumenté, dans la mesure où il sera joint au dossier d'enquête publique ; à ce titre, il est susceptible d'être utilisé, dans l'occurrence d'un recours contentieux, soit par l'une des parties, soit par le juge.

---

<sup>28</sup> CE du 21 juin 2000, Ministère de l'Equipement c/Commune de Roquebrune Cap Martin

## 2-4 - La Directive Territoriale d'Aménagement (DTA)

La Directive territoriale d'aménagement est initiée par l'Etat, ou à la demande d'une Région, sur des espaces à grands enjeux territoriaux, « où sont fixées les orientations fondamentales de l'Etat en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires ». Elle est élaborée, sous la responsabilité de l'Etat en associations avec les principales collectivités territoriales concernées. Soumise à enquête publique, elle est approuvée par Décret en Conseil d'Etat. Les SCOT et Schémas de secteur doivent être compatibles avec les DTA.

Dans la DTA, l'Etat a un rôle moteur. Les départements qui en ont fait l'expérience ont pu initier des démarches de coopération interservices, et des démarches pluridisciplinaires, au contenu variable selon les régions et les préoccupations.

Les DDE devraient saisir cette occasion pour mettre en pratique une approche qualitative de l'urbanisme et élaborer les outils d'évaluation, de suivi, de protection et de mise en valeur des territoires. Ce peut être, également pour les services un laboratoire méthodologique particulièrement intéressant, ne fût-ce que par la pratique de procédures d'élaboration interdisciplinaires et interministérielles.

Du point de vue qui nous intéresse ici, à savoir l'urbanisme commercial, *on relève dans les documents élaborés ou en cours, une très inégale prise en compte des facteurs socio-économiques et notamment de la dynamique commerciale et de leur impact sur l'espace et le fonctionnement urbain.* Il est étonnant de constater, par exemple, de l'aveu même de leurs auteurs, qu'alors que l'étalement urbain et la prolifération d'un urbanisme commercial mal maîtrisé, et dévastateur pour l'environnement, en est une des caractéristiques, le département des Alpes Maritimes n'a pas investi dans la problématique, et que la DTA de la Région Lyonnaise ne l'a abordée, que de façon encore trop succincte, au regard de l'importante concentration des grandes surfaces commerciales sur une partie de ce territoire ; en revanche, c'est une préoccupation affirmée dans la DTA de Loire Atlantique.

Il serait nécessaire de remédier à ces lacunes.

## 2.5- Le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT)

Il a vocation à se substituer aux Schémas directeurs, qui peuvent néanmoins, lorsqu'ils sont approuvés durer encore dix ans avant leur mise en révision<sup>29</sup>.

C'est le document de référence, destiné à assurer la cohérence entre les diverses politiques et fixer les orientations stratégiques concernant un territoire intercommunal constitué d'un seul tenant et sans enclave. Il peut être complété par des schémas de secteurs, qui en détaillent et précisent le contenu. Les programmes locaux d'habitat, les PLU, les PDU, les cartes communales, les schémas de développement commercial, notamment, ainsi que les opérations foncières (de plus de 5 ha d'un seul tenant) et les opérations d'aménagement (ZAC, ZAD, lotissements et construction de plus de 5 000m<sup>2</sup> de S.H.O.N.) doivent être compatibles avec les SCOT et les schémas de secteurs.

<sup>29</sup> Au 1<sup>er</sup> janvier 2003, on dénombrait 158 Schémas directeurs en vigueur (sur 475 prescrits fin 2000).

## 2.5-1 - La procédure

- le périmètre

Le premier acte fondateur est la définition d'un périmètre cohérent, tenant compte de la réalité de fonctionnement du bassin de vie, habitat, transports, activité et emploi, dont les zones de chalandises des grands équipements commerciaux. Cette observation est d'autant plus importante que tendent à se multiplier de fortes concertations commerciales en limite d'agglomération et à l'extérieur de périmètres de SCOT destinées essentiellement à satisfaire ces besoins de leur population.

Le préfet ne propose pas le périmètre, par contre, il arrête le périmètre sur proposition de l'établissement public, et il lui appartient de le refuser s'il ignore délibérément des communes qui participent à l'évidence aux problématiques de développement de l'agglomération (déplacements, implantations commerciales, extensions périphériques). Il peut également proposer des réunions de concertation ou provoquer un débat.

Les services de l'Etat, sont associés à l'élaboration du SCOT, soit à la demande du président de l'établissement public, auquel cas ils ne peuvent s'y soustraire, soit à la demande du préfet (L122-6). C'est l'occasion pour l'Etat de faire valoir en continu les attentes, les objectifs stratégiques et les enjeux qu'il aura identifiés. Par ailleurs, il est prévu que toute personne publique a la possibilité de demander à être consultée, sans que cela puisse lui être refusé. Le préfet peut se faire accompagner de représentants des personnes publiques autres que l'Etat, enfin, il peut faire valoir son point de vue sous forme écrite.

Enfin, il est prévu que les services de l'Etat peuvent éventuellement être mis à disposition des EPCI pour élaborer, réviser ou modifier les SCOT, mais dans le contexte de décentralisation cette éventualité devrait demeurer très marginale.

- la composition du dossier

Ce dossier comporte un rapport de présentation, un document d'orientation, des documents graphiques, tout ou partie du porter à connaissance et des études techniques dont dispose l'Etat ou tout élément nouveau communiqué au président de l'établissement public par le Préfet, ainsi que les avis des personnes publiques associées.

- la concertation

La concertation avec le public a lieu pendant toute la durée du processus d'élaboration, et est mise en œuvre préalablement à l'élaboration ou à la révision du SCOT. Néanmoins, la loi urbanisme et habitat <sup>30</sup> prévoit la possibilité d'une procédure unique lorsqu'une opération d'aménagement doit faire l'objet d'une concertation et qu'elle nécessite la révision du SCOT. Les avis des personnes publiques associées, et ceux de l'Etat lorsqu'ils sont négatifs, doivent obligatoirement être joints en annexe au dossier soumis à enquête publique.

- les mesures en faveur de l'espace rural

Outre sa prise en compte dans les principes généraux, un certain nombre de mesures spécifiques sont également prises afin de respecter les terres agricoles (consultation des chambres d'agriculture, du CRPF, de l'INAO, et du document de gestion de l'espace agricole et forestier, lorsqu'il existe). Le projet de loi en faveur du développement des territoires ruraux, en cours de discussion, tend à renforcer la protection des terres à vocation agricoles en périphérie des villes.

---

<sup>30</sup> Loi portant diverses dispositions relatives à l'urbanisme, à l'habitat et à la construction, disposition modifiant l' Article L300-2 a) et b) du Code de l'Urbanisme.

## 2.5-2 - Les objectifs et le contenu

Le schéma comprend (cf article R122-1) deux documents établis en se fondant sur les principes énoncés aux articles L110 et L121-1:<sup>32</sup>

- Un rapport de présentation qui dresse un diagnostic de l'environnement et des besoins de développement et présente le projet d'aménagement et de développement durable définissant les stratégies partagées par les différentes collectivités,
  - Un document d'orientation assorti de documents graphiques,<sup>33</sup> qui définit les grandes orientations générales d'organisation de l'espace parmi lesquelles figurent spécifiquement les objectifs relatifs à l'équipement commercial et artisanal et aux localisations préférentielles des commerces, la mise en valeur des entrées de villes.
- Enfin, ils peuvent être complétés sur certaines parties par des schémas de secteurs.

Dans un souci de subsidiarité, et afin de laisser une certaine liberté aux communes, les SCOT doivent s'attacher, en dehors des schémas de secteur, plus à la définition de grandes orientations qu'à leur application détaillée, et en particulier, ils ne comportent pas de carte générale de destination des sols.

Comme on l'a vu plus haut (2<sup>ème</sup> partie) les autorisations d'équipement commercial doivent être compatibles avec les SCOT.

Cette compatibilité doit être appréciée d'une part par rapport aux dispositions du SCOT relatives aux commerces (objectifs relatifs à l'équipement commercial et aux localisations préférentielles des commerces)), et, d'autre part, par rapport à l'ensemble des autres dispositions (orientations générales relatives à l'organisation de l'espace et aux grands équilibres entre les espaces à urbaniser et les espaces naturels et agricoles ou forestiers ; détermination des espaces et sites naturels ou urbains à protéger ; objectifs relatifs à la protection des paysages, la mise en valeur des entrées de villes, la prévention des risques, liens entre l'urbanisation et la desserte des transports collectifs ; projets d'équipements publics pris en compte dans le SCOT).

En plus de ce contrôle de compatibilité qui conditionne l'autorisation commerciale, l'examen des demandes d'autorisation d'équipements commerciaux au regard du SCOT doit permettre de nourrir l'appréciation du projet au regard des critères d'aménagement du territoire, de qualité de l'urbanisme et d'environnement qui constituent un des éléments à prendre en compte pour la décision de la commission.

<sup>31</sup> Loi portant diverses dispositions relatives à l'urbanisme, à l'habitat et à la construction, en cours d'approbation, disposition modifiant l' Article L300-2 a) et b) du Code de l'Urbanisme.

**SPAS BARREJ**

<sup>33</sup> Selon les articles L122-1 et R122-3 le SCOT fixe « **les orientations générales de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés.**

*Il détermine les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces naturels et forestiers. ».*

*Il apprécie « les incidences prévisibles de ces orientations sur l'environnement. A ce titre, il définit les objectifs relatifs ... à l'équilibre entre l'urbanisation et la création de desserte en transports collectifs, à l'équipement commercial et artisanal, aux localisations préférentielles des commerces, à la protection des paysages, à la mise en valeur des entrées de villes et à la prévention des risques.*

*Ils déterminent les espaces et sites naturels et urbains à protéger et peuvent en définir la localisation ou la délimitation.*

*Il peut définir les grands projets d'équipements et de services, en particulier de transport, nécessaire à la mise en œuvre de ces objectifs. Ils peut, le cas échéant, subordonner l'ouverture à l'urbanisation de zones naturelles ou agricoles et les extensions urbaines à la création de dessertes en transports collectifs et à l'utilisation préalable de terrains situés en zone urbanisée et desservi par les équipements. L'article R122-3 précise que l'essentiel de ces éléments doit se retrouver dans le document d'orientation. Ils sont donc opposables.*

*Il est donc important de veiller à ce que le contenu du document d'orientation des SCOT et des documents graphiques d'accompagnement, soient suffisamment clairs et explicites en ce qui concerne les objectifs relatifs à l'équipement commercial et à leur localisation préférentielle comme en ce qui concerne l'ensemble des autres dispositions, même si, document d'urbanisme à caractère stratégique, le SCOT n'a pas vocation à définir de façon précise et en termes détaillés d'implantation, de nature et de surface, les dispositions relatives aux implantations commerciales.*

L'objectif d'une meilleure répartition des activités notamment commerciales et artisanales sur le territoire et la gestion de l'offre commerciale qui en découle sont importants à plusieurs titres :

- l'intérêt de préciser les règles du jeu pour les implantations commerciales à forte attractivité concernant un vaste territoire et dont les impacts sensibles sur les équilibres territoriaux notamment centre-ville/périphérie et sur la consommation d'espace, ainsi que sur les impacts en matière de déplacements ;
- le rôle joué par les rôles commerciaux et les commerces de proximité pour assurer en milieu urbain la recherche d'une diversité urbaine et minimiser les déplacements à faibles distances ;
- la nécessité de prendre en compte l'objectif de maintien de l'offre commerciale dans les quartiers, les pôles secondaires et les secteurs ruraux dans une logique d'aménagements équilibrés des territoires.

En ce qui concerne l'établissement du volet «commerces» des SCOT la mise en œuvre de cette préoccupation devrait être grandement facilitée par les études et les travaux de toute nature déjà réalisées, notamment, lorsqu'elles existent, les chartes d'équipement commercial et, pour le futur, les nouveaux schémas de développement commercial.

Sur le plan méthodologique, force est toutefois de constater qu'il existe peu de documents de référence sur l'urbanisme commercial, hormis les deux pages que contient le guide pour l'élaboration des SCOT élaboré par le CERTU, document qui, au surplus, appelle déjà une actualisation à la suite de la loi urbanisme et habitat du 2 juillet 2003, et n'a pas été diffusé.

Toutefois le schéma de développement et d'urbanisme commercial de Lille Métropole adopté en 2000 et 2001 respectivement par la communauté urbaine de Lille Métropole et par le syndicat mixte du schéma directeur de Lille Métropole nous paraît dans sa partie « orientations » constituer au plan de la méthode retenue et de la présentation matérielle une réalisation exemplaire, même si on peut regretter que la conférence permanente d'urbanisme commercial qui en a été le maître d'ouvrage n'ait pu, malgré sa composition très large, comprendre de représentant des services de l'Etat, ni que ces orientations n'aient été encore traduites dans les documents d'urbanisme.

On s'assurera, également de l'effective prise en compte des **objectifs qualitatifs** dans la réflexion globale sur l'évolution du commerce et son organisation dans l'espace.

L'article R122-1 précise que seules sont opposables les prescriptions du document d'orientation et du document graphique, ce qui exclut le rapport de présentation (y compris le PADD) qui fait partie du rapport de présentation (R122-2). Néanmoins les grands objectifs de celui-ci et son équilibre général doivent être respectés dans la procédure de modification légère, ce qui reviendrait à lui reconnaître un caractère normatif... Le juge aura certainement à en connaître !

En définitive, il apparaît que les établissements publics chargés de l'élaboration et du suivi des SCOT disposent des moyens réglementaires et d'un minimum de références méthodologiques pouvant les aider à maîtriser, du moins à l'intérieur de leur périmètre d'intervention, l'étalement urbain et à assurer les principaux équilibres notamment entre urbanisation et préservation des espaces naturels et ruraux, périphérie et centre-ville, entre habitat et autres affectations de l'espace, dans le cadre d'un projet global mais évolutif. Les documents d'urbanisme, devront prendre en compte de façon réaliste les déterminants économiques, financiers et sociaux qui orientent les choix et les évolutions des entreprises, notamment commerciales, quant aux SCOT, leurs périmètres des devront être cohérents avec les zones de chalandises, et les orientations qu'ils auront définies correctement respectées et déclinées dans les PLU.

Le rôle de l'Etat consiste à veiller à la légalité et à la prise en compte des principes généraux et de l'intérêt public, à l'application et au respect des équilibres et à apporter les éléments susceptibles de contribuer à l'élaboration d'un projet partagé. Il s'agira non d'imposer mais d'éclairer et de convaincre...

Toutefois, comme tous les documents d'urbanisme, les SCOT doivent respecter, les équilibres résultant des principes de développement durable explicités par le législateur au travers des articles L110 et L121-1 du Code de l'Urbanisme. Ils doivent être compatibles avec les directives territoriales d'aménagement.

A défaut il appartient au préfet, éclairé par le DDE, de s'opposer à l'application du SCOT tant que les modifications qu'il a demandées dans le délai de deux mois suivant la délibération approuvant le schéma, n'ont pas été apportés.

Dans les cas, qui seront sans doute de plus en plus rares, de mise à disposition pour l'élaboration du SCOT, le rôle des DDE est beaucoup plus complet. Il leur revient de procéder à un état de l'environnement, d'établir un diagnostic au regard des tendances constatées, et de proposer des solutions. Certaines d'entre elles pourraient en particulier proposer, à titre expérimental, pour des zones commerciales à créer, développer ou restructurer, des schémas de secteur. Les recommandations du SCOT pourraient se traduire dans les PLU par des cahiers des charges aux règles particulièrement étudiées du point de vue du fonctionnement urbain, de l'insertion paysagère et de la protection de l'environnement, règles qui pourraient être étudiées en concertation avec la DIREN, le SDA, les architectes et paysagistes conseils, et éventuellement, le CAUE... Il est à noter cependant, qu'il manque encore la possibilité juridique de constituer une structure de gestion plus légère et plus adaptée que la SEM, permettant de mener à bien des opérations de restructuration, dans le cadre d'un projet global.

## **2. 6 –Le Plan local d'Urbanisme (PLU)**

Les PLU, destinés à remplacer les POS, doivent être compatibles avec les SCOT et respecter les principes généraux fixés aux articles L110 et L121-1.

Ils comportent un rapport de présentation, un PADD, des orientations d'aménagement facultatives, un règlement et des annexes.

Le rapport de présentation expose « un diagnostic au regard des prévisions économiques et démographiques et précisent les besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services ».

Le PADD « définit les orientations d'urbanisme et d'aménagement retenues par la commune, notamment en vue de favoriser le renouvellement urbain et de préserver la qualité architecturale et l'environnement. »

Contrairement à ce qui était prévu initialement et dans la loi SRU, le PADD n'est plus opposable (sauf dans sa partie éventuelle fixant des orientations d'aménagement relatives à des quartiers ou à des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager), et les remarques faites sur l'opposabilité du PADD du SCOT s'appliquent ici de la même façon.

C'est un document simple, mais qui constitue le fondement du débat public, accessible à tous les citoyens, sur les stratégies communales et surtout du droit des sols opposables aux tiers.

Les PLU comportent un règlement qui fixe les règles générales et les servitudes :

Le PLU « peut » fixer les règles d'utilisation des sols, selon les usages principaux, ou la nature des activités, celles de l'implantation et de l'emprise des constructions, celles concernant l'aspect extérieur et l'aménagement des abords, il peut préciser les tracés et les caractéristiques des voies, routes et sentiers.

On le voit, cinq des mesures énumérées peuvent s'appliquer d'une façon ou d'une autre, dont au moins 2 très directement, à l'urbanisme commercial, dans une approche, non plus de principe, mais préopérationnelle.

Le projet urbain et de développement communal exprimé dans le cadre du PLU au travers de son PADD peut préciser les besoins identifiés en matière de services et notamment de commerces et, par des orientations d'aménagement à l'échelle de secteurs particuliers du territoire communal, les actions d'organisation et mise en valeur à mener.

Ces orientations d'aménagement peuvent concerner tout particulièrement les secteurs d'entrées de villes et les polarités commerciales de proximité. Elles permettent à la commune de préciser les conditions d'aménagement des secteurs qui vont connaître un développement ou une restructuration particulière, sous forme d'un schéma d'aménagement de principe.

Les réflexions menées dans une perspective de projet urbain peuvent conduire à définir et à structurer les conditions d'implantation des établissements commerciaux dans les tissus urbains existants ou à créer, notamment en précisant les caractéristiques des voies et espaces publics.

La modification de l'article L123-1 introduite par la loi Urbanisme et Habitat dans le deuxième alinéa de son article 2 est importante<sup>34</sup>, dans la mesure où elle introduit la possibilité de prévoir des mesures de restructuration, et les normes qu'elles doivent revêtir « *pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de ville...* » dans le cadre éventuel d'un schéma d'aménagement.

Dans le porter à connaissance et le contrôle de légalité des PLU, le DDE doit veiller à la prise en compte de la dimension commerciale, en relation avec les autres paramètres de l'urbanisme (déplacements, économie d'espaces, préservation des espaces naturels et des paysages, préservation des équilibres centre-ville/périphérie, et des pôles secondaires entre eux, mixité fonctionnelle des projets.). Il convient de rappeler notamment qu'en ce qui concerne le respect des zones à risques, sa responsabilité est engagée.

<sup>34</sup>L 123-1 : « ... Ils peuvent, en outre, comporter des orientations d'aménagement relatives à des quartiers ou à des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager. Ces orientations peuvent, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durable, prévoir les actions et opérations d'aménagement à mettre en œuvre, **notamment pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine...** et assurer le développement de la commune ».

Dans l'appréciation de la comptabilité du PLU au SCOT, il conviendra de s'assurer que les orientations et les objectifs du SCOT en matière d'équipement commercial sont bien reprises et précisées dans les documents du PLU que sont le rapport de présentation, le projet d'aménagement et de développement durable, le règlement ainsi que les documents graphiques.

En la matière en application du principe de compatibilité, le PLU pourra s'écarter du détail des dispositions prévues par le SCOT, mais sans toutefois compromettre l'économie générale du document.

Par son rôle de conseil, ou directement lorsqu'il agit dans le cadre de la mise à disposition, il peut veiller à ce que les projets d'organisation ou de restructuration de l'espace soient suffisamment précis, au niveau de la prise en compte de l'environnement, et des prescriptions qualitatives adaptées aux situations locales (hauteurs, couleurs, matériaux) ou structurantes (alignements, trame viaire, type et emplacement des plantations, traitement paysager des espaces de stationnement, règlement de publicité) pour favoriser l'émergence de projets de qualité. A titre d'exemple : la nappe de goudron présentée par la plupart des parkings, et qui contribue largement à la défiguration des paysages, n'est pas une fatalité. Il suffit pour s'en convaincre de rechercher les trop rares bons exemples, qui ont été pensés par des paysagistes (aire de stationnement du Musée américain de Giverny, qui est un véritable jardin, ceux du Mont St Michel ou du Mont Beuvrey, qui ont joué sur les courbes de niveau, la création de murets et la végétalisation, parking semi-enterré et arboré de la Toison d'Or à Dijon...). Enfin, la loi prévoit la possibilité de varier sur un même espace les prescriptions en fonction de la vocation des différentes constructions.

La tolérance de la construction de « boîtes à chaussures » commerciales résultant tout à la fois de la recherche d'économies dans la construction et de l'inculture et de l'insensibilité architecturale de trop nombreux promoteurs ou exploitants de grandes surfaces n'est donc pas plus une fatalité pourvu que, là encore, la commune dûment éclairée et conseillée ait le souhait et la volonté d'y remédier.

Tous les outils sont à disposition pour promouvoir la qualité,, mettre en valeur et créer de nouveaux paysages. Pour peu que l'on fasse appel à des hommes de l'art bien formés, en particulier aux architectes du patrimoine et aux paysagistes, et à des équipes pluridisciplinaires, il est sans conteste possible de concevoir des projets s'inscrivant harmonieusement dans leur environnement naturel ou construit, et d'envisager la réhabilitation de paysages dégradés, notamment en entrées de villes. A cet égard le rôle de conseil et de prestataire des DDE est essentiel pourvu que celles-ci soient bien orientées, organisées et qualifiées à cet effet par une meilleure utilisation des compétences dont elles disposent. Les DDE devraient, par exemple, inciter les élus à mener un **diagnostic fin** des paysages et des espaces naturels et urbains, en vue, comme elles en ont la possibilité, d'identifier les éléments patrimoniaux et paysagers à protéger et les encourager à se lancer dans quelques opérations de reconquête d'entrées de villes ou de zones commerciales, en utilisant les outils que constituent le règlement et le schéma d'aménagement, en application de l'article L123-1 précité.

## 2-7 – La carte communale

Comme l'indique l'article L124-3 en l'absence de PLU, les communes ou leurs groupements peuvent ainsi préciser les modalités d'application des principes généraux d'aménagement des territoires fixés par l'article L110. Il s'agit d'un document simple, délimitant les secteurs où les constructions sont ou non autorisées, qu'il s'agisse d'extension des bourgs ou de hameaux existants, ou les nouveaux secteurs constructibles desservis par les réseaux. Selon l'article R143-3 précisant leur contenu, les cartes communales peuvent prévoir un secteur réservé à l'implantation des activités, notamment celles incompatibles avec le voisinage des zones habitées. Elles peuvent ouvrir des secteurs à l'urbanisation pourvus que soient respectés les principes généraux des articles L110 et L121-1.

Les cartes communales sont approuvées, après enquête publique par le conseil municipal et par le préfet.

Elles doivent être compatibles avec les divers documents d'urbanisme et les règles générales d'urbanisme ainsi qu'avec les PDU et les SCOT. Là encore, le DDE veillera au respect des principes généraux susvisés et notamment, au respects des équilibres, de la qualité de l'environnement et des paysages, de la prévention contre les risques, et à une gestion économe de l'espace.

## **2-8 – Le Règlement national d'urbanisme (RNU) et les cas particuliers d'ouverture à l'urbanisation**

### **2-8-1 Le RNU**

L'article L111-7 précise qu'en l'absence de document d'urbanisme opposable, les règles générales du Code de l'Urbanisme fixées par décret en Conseil d'Etat s'appliquent sur le territoire de la commune. Cet article constitue le fondement législatif du règlement national d'urbanisme (R111-1 à R111-27) qui définit les règles de construction, d'implantation, de hauteur, de desserte et de raccordement aux réseaux.

Le principe est celui de l'urbanisation limitée<sup>35</sup>.

Il est également à noter que les règles d'ordre public visées aux articles R111-2, 3-2, 14-2, 15 et 21 s'appliquent en tout état de cause, même en présence d'un document d'urbanisme opposable.

Le RNU n'étant pas modulable ne pose que des problèmes d'application qui seront traités au point 6 ci-après relatif au permis de construire.

### **2-8-2 Le cas des espaces non couverts par les SCOT**

Nous avons vu en seconde partie qu'en l'absence de SCOT, l'article L122-2 s'appliquait dans certains cas bien précis (R124-3).

On se bornera ici à observer que la rédaction actuelle issue de la discussion parlementaire de la loi urbanisme et habitat de 2003 risque d'être une source de contentieux non négligeable, car il sera difficile de mettre en balance les différents intérêt en jeu, et d'apprécier le caractère « excessif » des uns par rapport aux autres. Elle va dans le sens d'un assouplissement général mais aussi dans celui d'une certaine imprécision des règles de constructibilité qui a présidé au vote du texte Urbanisme et Habitat.

---

<sup>35</sup> aux termes de l'article L 111-1-2 « seules sont[alors] autorisées, en dehors des parties actuellement urbanisées des communes :

- l'adaptation, le changement d'affectation, la réfection ou l'extension des constructions existantes
- les constructions nécessaires à des équipements collectifs.....et à la réalisation d'opérations d'intérêt national
- les constructions et installations **incompatibles avec le voisinage des zones habitées** et l'extension mesurée des constructions et installations existantes
- les constructions ou installations, sur **délibération motivée** du conseil municipal, si celui-ci considère que l'intérêt, **en particulier pour éviter une diminution de la population communale**, le justifie, dès lors qu'elles ne portent pas atteintes à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages, à la salubrité et à la sécurité publique, qu'elles n'entraînent pas un surcoût important de dépenses publiques et que le projet n'est pas contraire aux objectifs visés par à l'article L 110...

### 2-8-3 Le cas particuliers de l'article L111-1-4

Le dynamisme commercial, porté par la relance économique des « trente glorieuses », à laquelle il a contribué, mais aussi le développement de l'automobile et de la périurbanisation, la surenchère à la taxe professionnelle et une offre abondante de terrains à faible coût, ont abouti à de grandes concentrations d'activités commerciales en périphérie des villes. C'est ainsi que l'on a vu se développer le long des voies à grande circulation, dans le plus grand désordre et sans souci d'intégration architecturale ni paysagère, et parfois au mépris de la loi, de vastes zones commerciales, assorties d'une cohorte d'enseignes et de panneaux publicitaires. La défiguration des paysages, induite par ce phénomène, s'est accompagnée du dépérissement du petit commerce et un processus de désertification des centres-villes et des centres bourgs, autant de facteurs qui, relayés par les médias et les parlementaires, conduisirent le gouvernement à prendre un certain nombre de mesures : un rapport sur les entrées de villes, commandé par les ministres de l'équipement et de l'environnement au Sénateur Dupont, conduisit à la création du Comité national des entrées de villes et à l'introduction dans la loi Barnier du 2 février 1995 de l'amendement Dupont <sup>36</sup> (art.L111-1-4 du code de l'urbanisme).

Cet article, repris dans la loi SRU, a été complété en élargissant la dérogation « aux communes non dotées d'un PLU, dès lors qu'une étude répondant aux mêmes critères et ayant reçu l'accord de la commission départementale des sites, est jointe à la demande d'autorisation du projet ».

L'amendement Dupont, qui a fait l'objet, le 16 mai 1996, d'une circulaire de la DGUHC, et de guides d'application fort bien faits, l'un émanant du CERTU et de la DAFU, l'autre de la DDE de la Manche<sup>37</sup>, avait surtout pour objectif d'introduire l'obligation d'une réflexion globale, d'une démarche de projet urbain et d'une approche qualitative concernant notamment l'aménagement des zones commerciales.

Il a eu pour effet d'attirer l'attention sur le problème de la mise en valeur des entrées de villes, et s'il a souvent donné lieu, avec l'implication active, passive ou indifférente des DDE, à des études alibi, voire à des réalisations de ronds-points superfétatoires, il a néanmoins contribué à une meilleure prise en compte de la problématique. C'est ainsi qu'un nombre croissant d'élus, notamment à travers les communautés d'agglomérations, de promoteurs et de centres commerciaux, ont engagé d'importants efforts pour améliorer l'intégration des projets dans l'environnement ou la réhabilitation des aménagements existants, en faisant appel à des architectes et des paysagistes de talent.

Paradoxalement, l'élargissement de la règle aux communes sans document d'urbanisme, qui pourrait apparaître comme une mesure laxiste, en l'assortissant d'un passage en commission départementale des sites, devrait permettre une meilleure prise en compte de la qualité du projet global et une approche paysagère, du fait de la composition de cette commission et de son mode de fonctionnement (rapport de l'ABF, poids des associations).

---

<sup>36</sup> Article 52 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995, relative au renforcement de la protection de l'environnement  
*« en dehors des espaces urbanisés des communes, les constructions et installations, ou la réfection, adaptation, extension de constructions existantes sur une bande de 100 mètres (ou 75m selon le cas) de part et d'autre des voies à grande circulation.*

*« Ces dispositions ne s'appliquent pas dès lors que les règles concernant ces zones, contenues dans le PLU, ou dans un document d'urbanisme en tenant lieu, sont justifiées ou motivées, au regard notamment des nuisances, de la sécurité, de la qualité architecturale, ainsi que de la qualité de l'urbanisme et des paysages. »* Voir commentaires supra en III-B - 3.2

<sup>37</sup> Cf bibliographie des Entrées de Villes, en annexe 11

En conclusion de ce rapide panorama des différentes dispositions de la loi en matière d'urbanisme, on est frappé par leur caractère éminemment facultatif, et espérer que la pression de l'opinion publique et la valeur d'exemple de certains élus imaginatifs et volontaristes conduiront à la généralisation de la mise en œuvre des différents outils qu'elle a mis en place, en vue d'améliorer la qualité de l'urbanisme et des paysages, notamment. Les DDE auront un rôle pédagogique important à jouer dans la diffusion de l'information et l'amélioration des pratiques.

### **3 – La contribution à l'élaboration du Schéma de développement commercial (SDC)**

L'idée d'un schéma ou d'une charte de développement commercial dressant le constat de l'équipement commercial d'une agglomération et fixant en conséquence des orientations pour son évolution n'est pas nouvelle, elle a été développée depuis une vingtaine d'année par des groupes de travail associant les collectivités territoriales CCI et les Agences d'urbanisme, afin d'éclairer les édiles et leurs partenaires sur les évolutions, et les mesures d'équilibre à mettre en œuvre au sein des agglomérations<sup>38</sup>. Cependant très peu d'agglomérations en ont transcrit les conclusions dans les documents d'urbanisme (à l'exception de celles de Lyon et de Brest). D'autre part, comme cela a été à maintes reprises souligné, ces chartes ou schémas n'étaient prévus par aucun texte et sont dépourvus de toute portée juridique. En particulier leur évocation ne saurait fonder une décision négative de CDEC.

La loi Raffarin du 5 juin 1996 a prévu la création de schémas de développement commercial. Elle a confié aux observatoires départementaux d'équipement commercial la mission de collecter les éléments nécessaires à leur élaboration dans le respect des orientations définies à l'article L720-1 du Code de Commerce et en prenant en considération, s'il y a lieu, les orientations des DTA et des schémas régionaux d'aménagement du territoire. La loi SRU a également prévu que les SDC devaient être compatibles avec les SCOT et les schémas de secteurs. La loi a renvoyé à un décret en conseil d'Etat le soin de fixer les conditions dans lesquelles ces schémas doivent être élaborés et rendus public. Elle a également indiqué que les décisions des commissions départementales doivent se référer aux travaux de l'observatoire.

Ces dispositions législatives de 1996 codifiées en 2000 dans les articles L720-3 III, IV et V du Code de Commerce ont été précisées par le décret susvisé et signé le 20 novembre 2002 commenté par une circulaire de la DECAS du 3 février 2003. Celui-ci indique qu'il est un document qui rassemble les informations disponibles sur l'activité commerciale et son environnement économique. Il comporte une analyse prospective indiquant les orientations en matière de développement commercial et les secteurs d'activité commerciale à privilégier. Il peut en exister plusieurs par département et ils doivent être compatibles avec le SCOT. Les schémas sont élaborés, pour 6 ans, par l'Observatoire d'équipement commercial. Ils devraient constituer le volet commercial du PLU.

#### **3-1 Le rôle de l'ODEC**

Cet observatoire, dont la composition a été modifiée par arrêté du 4 mai 2001, est composé d'un collège de 6 élus, de 6 représentants des activités commerciales et artisanales, de 5 représentants de chambres consulaires (CCI et CM), et de 5 personnalités qualifiées et de 5 représentants de l'administration, dont le DDE. Les mandats sont de 3 ans, et l'ODEC est présidé par le préfet, le secrétariat en est assuré par les services préfectoraux. Le même arrêté précise les règles spécifiques aux ODEC d'Ile de France, dont les travaux sont récapitulés par l'Observatoire d'équipement d'Ile de France. Le compte-rendu des travaux de l'OCDE et le rapport annuel sont adressés à la DECAS, en vue de leur synthèse par l'Observatoire national du commerce.

<sup>38</sup> C'est ainsi que l'AFCI recensait en 1999, 124 chartes et schémas signés ou en cours d'approbation.

La présence du DDE ou de son représentant est à souligner, tout comme, à l'inverse, l'absence de participation des établissements publics chargés des SCOT et des agences d'urbanisme.

Il lui appartient de pallier cette lacune en veillant, par ses contrats avec ces organismes, à ce qu'ils soient néanmoins associés aux travaux, en tant que de besoin,.

### 3-2 Le périmètre du SDC

L'article 1<sup>er</sup> du décret susvisé (dernier alinéa) précise que le périmètre du ou des SDC est défini par l'observatoire dans le respect des dispositions du dernier alinéa de l'article L121-1 du Code de l'Urbanisme (qui prescrit que les SDC doivent être compatibles avec les SCOT). La circulaire susvisée est muette sur la portée de cette règle.

Elle indique qu'il peut n'y avoir qu'un périmètre départemental, ou plusieurs et qu'ils correspondent soit à des circonscriptions administratives, soit, à défaut, de zones de chalandises, étant bien entendu les périmètres exclusifs les uns des autres.

Le choix du périmètre pertinent est important.

Il nous paraît utile de souligner, même tardivement, qu'il revient au DDE de s'assurer, en liaison avec les établissements publics chargés de l'élaboration et du suivi du SCOT de sa compatibilité avec les périmètres déjà arrêtés pour les SCOT (en principe eux-mêmes déjà théoriquement fixés non sans prendre en compte la zone de chalandise des commerces). Il est même souhaitable qu'au-delà du contrôle, au demeurant mal commode, de l'absence d'incompatibilité, avec les SCOT, le DDE encourage la plus grande cohérence possible avec les périmètres des SCOT.

Dans le cas d'attraction commerciale interdépartementale avérée, chaque ODEC élabore un SDC pour le territoire du département, qui seront mis en cohérence, à l'initiative du Préfet du département dans lequel se situe la principale agglomération. Dans le cas particulier de l'Ile de France, il est prévu un schéma régional, mais dans les relations avec des départements extérieurs à la Région, c'est la procédure de coordination interdépartementale décrite précédemment qui s'applique.

### 3-3 Le contenu du SDC

Le SDC doit respecter les orientations définies à l'article L720-1 du code de commerce (respect de l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement, de la qualité de l'urbanisme, contribution à la modernisation des équipements commerciaux etc...) <sup>39</sup>.

Partant de l'inventaire des équipements commerciaux de plus de 300m<sup>2</sup>, y compris des complexes cinématographiques et des équipements hôteliers de plus de 30 chambres (50 en Ile De France), de l'analyse de l'évolution de l'équipement commercial au cours des dix dernières années, de l'évaluation de l'impact économique des équipements commerciaux du département et des flux qu'ils génèrent, ils analyseront les flux migratoires par tranches d'âge, de sexe, de revenus et d'activités des populations concernées, les activités industrielles, agricoles et touristiques, les infrastructures existantes et projetées, et l'évaluation des disponibilités foncières. Ils procéderont également à une analyse de l'offre et de la demande, par type d'équipement. Enfin, l'ODEC peut décider d'étendre le recensement aux équipements situés en deçà du seuil fixé par le décret. Cela est important, les commerces de moins de 300 m<sup>2</sup> que les lois Royer et Raffarin estimaient protéger, constituant une part de l'offre commerciale à bien connaître et à ne pas négliger une synthèse cartographique représentera le maillage et les aires d'influence des commerces de plus de 300 m<sup>2</sup>, si possible par type de produits.

<sup>39</sup> Cf 2<sup>ème</sup> Partie 4-1 . et Annexe 3

Les recommandations formulées au A1-2 ci-dessus quant à la spatialisation des données trouveront ici une justification supplémentaire. De plus, l'ODEC constitue, à cet égard, le cadre idéal pour la coopération et l'échange de données entre la DDE, la DDCRF et les organismes consulaires présents dans cet organisme.

Enfin, il est obligatoire qu'ils contiennent une dimension prospective, permettant d'appréhender les évolutions, les impacts prévisibles, les éventuelles mesures de correction à proposer.

Les SDC ont aussi un volet prévisionnel et même à certains égards volontaristes, les termes même du décret (« analyse prospective » qui indique les « orientations » à privilégier) sont à cet égard quelque peu flous. Le qualificatif « prospective » n'est évidemment pas à prendre au pied de la lettre. La circulaire préfère d'ailleurs les termes d'analyse de l'évolution prévisible des besoins. La nécessité de définir des orientations exige, au-delà de simples « analyses », des *prises de positions* éclairées par les évolutions futures des besoins, sur l'appréciation de l'adaptation souhaitable de l'appareil commercial par secteur d'activité et par zones géographiques, ainsi que par référence à l'ensemble des critères qui guident les décisions de la CDEC et qui sont rappelés dans la circulaire.

Ces derniers critères incluent notamment tous ceux sur lesquels l'attention des DDE doit se concentrer comme cela a été explicité dans la partie II-B ci-dessus, notamment en ce qui concerne la prise en compte de toutes les exigences d'aménagement du territoire, de la qualité de l'urbanisme et de la protection de l'environnement, ainsi que la compatibilité et, si possible, la cohérence avec les SCOT et si possible la meilleure cohérence possible avec leurs objectifs. Les DDE devront être attentifs à cette cohérence sous deux angles complémentaires : d'un part, vis à vis des dispositions des SCOT concernant les commerces (objectifs de localisation préférentielle notamment), d'autre part, vis à vis des dispositions d'ordre plus générale concernant l'occupation de l'espace respectueuse des équilibres de tous ordre (cf développement au II-B ci-dessus).

### 3-4 La portée du document

L'analyse économique, quantitative et qualitative, devrait permettre d'appréhender la situation et les évolutions probables de l'offre et de la demande dans le périmètre du SDC, et de faire des propositions argumentées au regard du maintien des équilibres économiques au sein du tissu commercial départemental, des implantations géographiques, des limitations de croissance. Elle doit être compatible avec les grands objectifs du SCOT, dont elle peut constituer le volet économique, où elles seront croisées avec les autres préoccupations à prendre en compte (urbanisme, habitat, maîtrise spatiale, paysages, environnement, déplacements, risques etc...). Une attention toute particulière devrait être portée à la nécessité d'implantations dans les quartiers et les banlieues, qui, encore plus que les centres-villes, sont les premiers à être éliminés par le développement du commerce périphérique.

Les chartes d'équipement commerciales préexistantes, documents contractuels et informels, ont eu le grand mérite d'amorcer une réflexion qualitative et quantitative sur l'organisation du commerce dans leurs périmètres d'intervention, mais elles n'engageaient que leurs auteurs. Les travaux engagés dans les chartes, dans la mesure où ils ont été le fruit d'une concertation entre les pouvoirs publics et les acteurs économiques, peuvent néanmoins servir valablement comme des éléments de base à l'élaboration des SDC.

Les SDC doivent servir de référence aux décisions des CDEC. Toutefois, il faut noter que ces schémas commerciaux n'existent pas encore, le décret d'application remontant à 15 mois et la circulaire d'application à moins d'un an. Une fois établis, ces documents auront une portée limitée. En l'état actuel du droit, les schémas de développement commercial auront néanmoins

plus qu'une simple valeur informative. Les commissions auront l'obligation de s'y référer et de « prendre en compte » leur contenu. Comme l'indique la circulaire DECAS d'application du 5 février 2003, les SDC sont conçus comme des outils d'aide à la décision et non comme des documents normatifs créateurs de droits. Les CDEC ne pourront pas fonder leurs décisions sur le non respect (ou le respect du SDC). Les schémas de développement commercial auront néanmoins plus qu'une simple valeur informative. En effet, avec la présentation de l'existant et le contenu de l'analyse prospective des besoins d'évolution de l'armature commerciale, les CDEC et la CNEC disposeront d'éléments très complets sur lesquels s'appuyer pour apprécier dans quelle mesure les projets présentés répondront ou non aux divers critères d'autorisation prévus par la loi.

### 3-5 Le rôle des DDE

En tant que membre de l'ODEC, le DDE a un rôle important à jouer aux côtés des spécialistes du commerce. Il devra s'employer à mettre en perspective les données économiques et sociales, du point de vue de leur impact sur les équilibres et le fonctionnement urbain, les déplacements, la circulation automobile et de poids lourds, l'organisation et la consommation d'espace. Il devra également s'efforcer d'avoir une vision prospective, de mesurer les évolutions et d'avancer des scénarios.

La DDE a un rôle essentiel à jouer dans la mise en place des observatoires de l'évolution des territoires, dont les ODEC sont un élément important. Si elle dispose d'un SIG, elle veillera à y introduire ces données, les spatialiser. Plus largement elle devra mettre à disposition des membres de l'ODEC tout élément pertinent en sa possession. Dans la mesure où elle fera ainsi montre d'une réelle valeur ajoutée, elle n'aura aucun mal à se faire entendre. A ce stade, une coopération avec l'INSEE, aux côtés de la DDCRF, des CCI et des Agences d'urbanisme, serait très souhaitable.

La DDE devra particulièrement veiller à la prise en compte des périmètres des SCOT pour la définition de ceux des SDC, et du contenu des SCOT pour l'établissement du volet « prospectif » des SCOT.

Par ailleurs, l'établissement des SDC par les ODEC pourra être l'occasion d'étudier des problèmes plus ponctuels, au niveau de l'évolution d'un territoire particulier, notamment dans le cadre d'un schéma de secteur à dominante de commerce (entrée de ville).

En définitive les DDE devraient être appelées à s'investir notablement à l'intérieur des ODEC dans l'élaboration des SDC.

## **4 - L'implication des DDE dans les autres champs de l'urbanisme**

*Les contrats d'agglomération et des villes, les projets d'aménagements, les études opérationnelles*

Les DDE sont impliquées, soit en tant que représentants de l'Etat, soit à titre de conseil, soit dans un rôle directement opérationnel (dans le cadre de la mise à disposition, ou de contrats d'ingénierie publique), dans de nombreuses études de planification territoriale, de contrats d'agglomération, de projets de ville, de schémas, de projets ou d'opérations d'aménagement de l'espace, qui peuvent aller jusqu'à la réalisation.

La encore, le volet économique et commercial doit être pleinement pris en compte et croisé avec les autres exigences de la loi.

Dans leurs différentes interventions, les DDE devront veiller à la cohérence entre les documents de planification, les différentes approches, à des échelles différentes, les replacer dans des perspectives globales et évolutives, en appréhendant les interactions possibles, et lutter contre toute tentation de sectorialisation de la démarche.

Dans tous les cas, les services doivent se rapporter aux principes généraux de l'Urbanisme, guides de leur action, et qui couvrent tous les champs d'intervention de la DDE, comme l'a souligné l'avis du CGPC susvisé pris à la suite du rapport SENÉ. Cette transversalité suppose un profond changement de culture et de modes de fonctionnement, et une implication, depuis les études jusqu'à l'opérationnel, de tous les services au sein même de la DDE, du siège et du terrain, des spécialistes de l'urbain comme de ceux des infrastructures. Cela suppose également, ainsi qu'il a été rappelé à maintes reprises, un travail en équipe et une très forte ouverture vers l'extérieur, tant au niveau des échanges d'informations et de données, qu'à celui de la conception des projets.

## **5 - L'ingénierie publique et la contribution des DDE à l'aménagement urbain**

On distingue :

- les missions pour compte propre et les politiques prioritaires, permettant un portage des politiques de l'Etat, en partenariat avec les collectivités territoriales, ou les prestations pour les autres services de l'Etat (environnement, politique de la Ville),
- des missions pour compte de tiers, hors politique prioritaire de l'Etat. Dans le domaine de l'activité économique et des commerces elles peuvent concerner, par exemple, la conception et la réalisation des zones d'activités, les aménagements routiers nécessités par les nouveaux équipements commerciaux, la requalification de zones commerciales et celle d'entrées de villes...

Ainsi que cela a été développé plus haut, ces missions peuvent poser problème, par un mélange des genres, les services étant susceptibles d'être juges et parties. En la matière, les DDE devront faire preuve « d'expertise et de professionnalisme » mais aussi de vigilance déontologique. Il convient, en particulier, de veiller à éviter tout conflit d'ordre déontologique, par une grande transparence dans la procédure d'établissement des avis, et une stricte application de la nouvelle politique de modernisation de l'ingénierie publique, notamment lors de la prise de commande.

En tout état de cause, avant d'accepter une de ces missions la DDE devra s'assurer que son programme est en cohérence avec les orientations des DTA et des SCOT (et, des futurs SDC) ainsi que, de façon plus générale, avec les principes d'aménagement, d'urbanisme et de protection que les DDE doivent s'attacher à faire respecter et mettre en valeur.

La DDE devra s'assurer de l'absence de conflits d'objectifs entre les considérations de développement économique, celles d'aménagement des territoires, de qualité de l'architecture de l'urbanisme et des paysages et d'amélioration de la capacité et celles de la sécurité des infrastructures de transports.

Elles devront en particulier s'assurer que les aménagements prévus ne sont pas de nature à aller à l'encontre des équilibres souhaitables dans la répartition des commerces notamment vis à vis des centres-villes et des centres-bourgs, des quartiers sensibles.

Une fois en charge de ces missions, elle devra, pour la rédaction de son avis pour la CDEC, s'assurer que ses interventions ont été répertoriées de façon qu'elle puisse, le cas échéant, être signalées à la CDEC.

## 6 - Le Permis de construire

Le principe de l'indépendance des législations qui régit d'une part l'autorisation d'exploitation commerciale et, d'autre part, l'autorisation de construire conduit à bien distinguer l'instruction de l'autorisation commerciale qui relève des dispositions du Code de commerce de l'instruction ultérieure du permis de construire qui dépend de celles du Code de l'urbanisme.

Par ailleurs, théoriquement, dans le cadre de la décentralisation, la DDE n'est plus responsable de son application. Néanmoins, par le jeu de la mise à disposition des petites communes, elle conservera un rôle important dans sa délivrance et son suivi ; elle pourrait aussi jouer un rôle méthodologique et pédagogique auprès des services communaux qui demanderaient le transfert de cette attribution. Enfin, et surtout, elle continuera à être compétente dans **le contrôle de la légalité des actes d'urbanisme**, rôle qui risque de se développer, à la demande des citoyens, en accompagnement d'une montée en puissance de la décentralisation.

Contrairement aux procédures qui viennent d'être analysées, l'instruction du Permis intervient, non plus en amont de celle de l'autorisation d'équipement commercial, mais en aval.

Il est toutefois nécessaire que les promoteurs des projets et les maires soient avertis le plutôt possible des difficultés liées à la délivrance du permis de construire qui auront pu être déjà repérées par la DDE et que, notamment dans les secteurs non couverts par un document d'urbanisme opposable, les maires puissent connaître et apprécier les marges qui existent pour obtenir des constructeurs des projets satisfaisants au regard des préoccupations d'urbanisme et d'architecture. Ceci s'apprécie tant au regard des documents d'urbanisme opposables et de leurs prescriptions particulières, que des dispositions générales d'urbanisme qui sont d'ordre public et opposables de plein droit nonobstant l'éventuel contenu des documents d'urbanisme.

En l'absence de documents d'urbanisme approuvés, la compatibilité avec ces dernières dispositions doit être vérifiée.

Il revient en particulier aux DDE d'attirer l'attention des maires sur la latitude d'appréciation dont ils disposent pour accorder, refuser ou accorder sous conditions un permis de construire du fait de ces dispositions destinées tout à la fois à protéger la salubrité et la sécurité publique (article R111-2) à conserver ou valoriser les sites et les vestiges archéologiques (article R111-3-2), à préserver la sécurité des dessertes (article R111-1-4), à protéger l'environnement (article R111-14-2) ainsi qu'à préserver le caractère et l'intérêt des sites, des paysages naturels et urbains et des perspectives monumentales (R111-2-1).

Lorsque l'obtention du Permis de construire risque d'être subordonnée à des prescriptions particulières, il y a tout intérêt à ce que le pétitionnaire en soit informé le plus tôt possible. C'est ainsi qu'il conviendrait de veiller le plus tôt possible à l'intégration paysagère des projets, et que, en application des dispositions générales d'urbanisme visées plus haut, notamment en entrée de villes et dans les espaces non urbanisés, les projets fassent l'objet de prescriptions particulières.

Ultérieurement, au moment de l'établissement des demandes, puis de l'instruction du permis de construire, on s'attachera, en liaison avec l'architecte et le paysagiste conseils et le maître d'œuvre, à encourager des projets présentant un véritable intérêt architectural et à étudier sérieusement son volet paysager. On étudiera notamment, outre la qualité architecturale, les matériaux et les coloris, l'épannelage, l'alignement, l'implantation par rapport aux déclivités du terrain, le tracé des voies, les plantations, le traitement paysager des abords, des parkings, des clôtures, de la voirie... On s'assurera également de la maîtrise des enseignes et préenseignes et de la publicité, qui non seulement devraient respecter la réglementation, mais aussi dans la mesure du possible participer à la mise en valeur du projet, dans le cadre d'un règlement de publicité adapté, étudié sous une double approche réglementaire et paysagère.

Enfin, point n'est besoin de rappeler l'importance des aspects de risque et de sécurité.

L'installation, comme cela s'est vu trop souvent de zones commerciales dans des sites inondables ou exposées à des risques industriels, ainsi que l'ont hélas démontré des événements récents, pose de graves problèmes de sécurité publique, mais a également d'importantes répercussions financières tant vis-à-vis des entreprises, que des assurances et des finances publiques.

\*

\*      \*

Il ressort de ce qui précède que, dans l'exercice de leurs missions à différents niveaux en amont de l'examen des demandes d'autorisations commerciales, les DDE sont susceptibles d'exercer une influence particulièrement importante, d'autant qu'une intervention est d'autant plus efficace qu'elle intervient suffisamment tôt pour influencer dans le bon sens les projets. Pour ce faire, elles devront mobiliser toutes les informations et données dont elles disposent, et veiller systématiquement, y compris dans leurs propres interventions, au respect des principes qu'elles ont pour mission de défendre, notamment en ce qui concerne l'aménagement du territoire, l'urbanisme et l'environnement.

Par ailleurs, nous avons vu que les outils sont en place pour promouvoir la qualité, protéger les espaces, mettre en valeur et créer de nouveaux paysages, notamment en entrées de villes. Néanmoins, il faut mobiliser la volonté d'utiliser ces possibilités et mettre en œuvre les moyens d'y parvenir, en faisant notamment appel à des démarches pluridisciplinaires et intersectorielles et à des hommes de l'art compétents.

## **B – Favoriser une approche portant autant sur l'évaluation de la qualité du contenu que sur la régularité, en faisant évoluer les anciennes pratiques**

Les nécessités du développement durable, l'attention accrue du citoyen à son environnement et à son cadre de vie, ainsi qu'une prise de conscience de la valeur économique représentée par les terres agricoles et la qualité du paysage, fonds de commerce de la principale industrie française qu'est le tourisme, incitent les pouvoirs publics à lutter contre l'étalement urbain et à favoriser un urbanisme commercial plus qualitatif.<sup>40</sup>

### **1 - les limites de l'urbanisme à la française**

Malgré un arsenal juridique important et en constante évolution, malgré l'existence de règles d'urbanisme fines, la France s'est couverte, en quelques décennies, d'une accumulation de grandes surfaces commerciales, implantées de façon anarchique et sans approche qualitative, tant du point de vue de l'intégration paysagère, de l'organisation de l'espace, de l'architecture, des couleurs et des matériaux, du traitement des parkings et des abords, de la maîtrise des enseignes et de la publicité, que de l'aménagement, du fonctionnement urbain, et de la circulation.

Cela s'explique sans doute par une certaine conception de l'urbanisme réglementaire, plus préoccupée de la forme que du fond, du droit des sols que du contenu, et d'une insuffisance de stratégie globale, à l'échelle du territoire. Dans la mesure où, les documents d'urbanisme réglementaires ne sont que trop rarement la traduction d'une réflexion préalable sur l'aménagement, le paysage et l'environnement de l'agglomération dans toutes ses composantes, fondée sur des études économiques, une analyse du territoire et de son fonctionnement, une bonne connaissance des enjeux à préserver ou mettre en valeur, la majorité des projets sont évalués au coup par coup. L'amendement Dupont a bien essayé, en ce qui concerne les entrées de villes en dehors du tissu urbanisé, d'imposer une approche globale, mais celle-ci, malheureusement, est trop souvent restée purement formelle.

La France, disposant encore de vastes espaces non urbanisés, la nécessité de leur préservation, malgré l'évocation qui en est faite dans les textes, n'est pas encore ressentie comme une nécessité vitale, contrairement à la conservation ou la mise en valeur du patrimoine urbain ou historique, qui a fait l'objet d'une prise de conscience efficace.

La modernisation de l'appareil commercial et le dynamisme de la grande distribution, qui induisait une forte concentration économique et d'importants besoins de surface au sol, s'est accompagnée d'une consommation d'espace sans précédent, tandis que le développement des infrastructures et de l'habitat périurbain, rendait accessibles un plus grand nombre de terrains non encore urbanisés, à faible coût foncier. Le transfert des pouvoirs d'urbanisme aux communes n'a pas enrayé le phénomène, bien au contraire. La multiplicité et la disparité des communes, la diversité de leurs intérêts, a longtemps privilégié des approches égocentriques, plus tournées vers la recherche d'emplois ou de taxe professionnelle, que vers la préservation des espaces ruraux ou naturels et des équilibres supra-communaux, alors que les forces économiques en jeu incitaient à une surenchère. Le développement progressif de l'intercommunalité et de l'instauration de la taxe professionnelle unique devrait favoriser la prise en compte des enjeux à une échelle plus pertinente et, en mettant en commun les projets, limiter le gaspillage de l'espace.

---

<sup>40</sup> les points B - 1 et 2 ci-après ont été développés dans le Rappel Historique figurant en Annexe 4

## 2 – les effets pervers de la dualité du système

En termes de gestion administrative, le système d'autorisation bicéphale, on l'a vu, constitue une réelle difficulté, peu favorable à une approche globale intégrant les différentes composantes de la dynamique urbaine. Le développement commercial et la planification urbaine relevant, jusqu'à présent, de législations presque totalement indépendantes, et d'intérêts parfois opposés, cette situation a contribué au divorce entre la ville et le commerce.

En effet, chaque législation, fondement, l'une de l'autorisation commerciale, l'autre de l'autorisation d'urbanisme, répond à des logiques propres, qui, dès lors qu'elles sont dissociées, divergent. Ainsi, la logique commerciale se fonde sur les seules lois du marché, le développement économique à court terme, le dynamisme, la recherche de la meilleure productivité, facteur de rentabilité et de baisse des prix, l'implantation éphémère et fonctionnelle, productrice d'une forme d'occupation de l'espace - que les chercheurs ont qualifié de ville émergente -, alors que la fabrication de la ville traditionnelle européenne nécessite une vision globale à long terme, un maintien des équilibres spatiaux, des infrastructures, y compris végétales, structurantes, une organisation de l'espace rationnelle et lisible ; la première se satisfait de l'anarchie des localisations sans contrainte, fondée sur les seules lois du marché, l'autre tend vers une mixité des fonctions et la création d'un espace organisé, fondé sur un ordonnancement et des points repères. Or, il n'est pas rare de voir une concurrence foncière s'exercer en faveur de promoteurs commerciaux, au détriment de l'offre de terrains destinés à une extension d'urbanisation plus complexe, telle que la création de nouveaux quartiers de villes, dans la mesure où les procédures publiques sont beaucoup plus lentes et les moyens plus difficiles à mobiliser.

Il est à cet égard significatif que Gilles de Robien, dans un récent discours devant les services extérieurs, évoque la nécessité de « lutter contre l'étalement urbain anarchique, en se concentrant sur les vrais problèmes : le même lotissement mille fois répété, les alignements de boîtes à chaussures, le mitage systématique de l'espace dans des secteurs à forte pression foncière... », et se prononce en faveur d'un développement organisé et de qualité.

L'aménagement urbain nécessite une approche globale, une démarche transversale, un projet répondant aux besoins et aspirations des habitants et une action volontariste s'appuyant sur un consensus social.

## 3 - Une nouvelle approche :

### 3.1 - la recherche d'une cohérence

L'historien rappellera qu'avec le besoin de sécurité, c'est le commerce qui fut à l'origine de la ville, aussi l'une et l'autre, ville et commerce, ne peuvent-ils se développer ni être appréhendés isolément. A cet égard, la réforme du Code de l'Urbanisme introduite par la loi SRU et sa modification du 2 juillet 2003, en visant à mettre en cohérence tous les paramètres du développement urbain, dans une vision non plus statique, mais dynamique, devrait permettre de modifier les pratiques de planification. L'article L.110 prévoit, par ailleurs, que les collectivités publiques harmonisent leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace.

Une vision plus stratégique et plus opérationnelle de la planification, l'incitation à la réflexion globale, la recherche des équilibres, l'obligation d'établir un projet de développement durable dans les plans locaux d'urbanisme, sont autant d'éléments, qui, s'ils sont mis en pratique, devraient, à terme, porter leurs fruits. Ce souci de cohérence se traduit par l'obligation de compatibilité entre SCOT, PLU, Cartes communales, et schémas de secteur, d'une part, et schémas de mise en valeur de la mer, chartes de parcs naturels régionaux, PDU et PLH, d'autre part.

Le même souci de cohérence a conduit le législateur à introduire dans le titre I de la loi sur l'Équipement commercial la nécessité de répondre aux exigences de l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement et de la qualité de l'urbanisme, et, surtout, dans la loi SRU, de prévoir la compatibilité des autorisations d'équipement commercial et des schémas de développement commercial, institués par le code de commerce, avec les schémas de cohérence territoriale. Cette nouvelle disposition devrait faire évoluer la jurisprudence qui s'est attachée jusqu'à présent au strict respect de la séparation des deux corpus juridiques.

### 3.2 -Un projet urbain partagé

Il apparaît ainsi que, malgré leur caractère souvent facultatif, tous les instruments sont en place pour permettre une véritable prise en compte de la qualité architecturale, urbanistique et paysagère, aussi bien dans l'élaboration des documents d'urbanisme que dans l'instruction de l'autorisation d'équipement commercial.

Le problème est de ne pas retomber dans les dérives antérieures, dont on mesure encore les effets désastreux sur le dépérissement du commerce en centre-ville, notamment dans les petites villes, et sur les paysages périurbains.

Or, avant la loi SRU, le code de l'urbanisme, permettait déjà, s'il était bien appliqué, comme le prouvent heureusement un certain nombre de bons exemples<sup>41</sup>, une maîtrise de l'étalement urbain et une prise en compte du paysage et des espaces ruraux et naturels.

La dégradation de l'espace périurbain s'analyse en partie par une approche essentiellement juridique et technique, tant des documents d'urbanisme que des actes de construire : combien de POS ou de PAZ ont-ils dans leurs règlements des prescriptions environnementales ou paysagères ? Combien d'études « amendement Dupont » ou de volets paysagers qui ne sont que des alibis et dont on se contente d'apprécier la teneur au nombre de pages, ou à l'existence d'un plan et d'une photo ? Par ailleurs la culture technicienne, à dominance routière, des services extérieurs de l'équipement les amène encore trop souvent à considérer la consommation d'espace comme un phénomène inéluctable qu'il convient d'accompagner par une desserte et des aménagements adaptés, à rejeter toute approche « sensible » difficile à normaliser, et à marginaliser les services chargés de l'ADS... Que dire de l'insondable solitude de l'instructeur du droit des sols ? Tous les rapports d'inspection territoriale ou sectorielle (rapport Meaux, rapport Sené, rapport de Fleurieu) le soulignent.

Si les textes, on l'a vu, laissent une large part à la faculté d'appréciation et à l'adaptation aux caractéristiques locales, en un mot, au contenu, les juges abordent de plus en plus cet aspect au regard de l'erreur manifeste d'appréciation. Enfin, nous l'avons maintes fois rappelé plus haut, l'intervention des DDE doit reposer sur une argumentation solide.

C'est donc bien vers une « révolution culturelle » qu'il faut tendre au sein des services.

Elle est en marche, mais il faut l'accompagner d'un effort de formation et d'ouverture.

### 3.3 Un changement dans les méthodes de travail

Aussi compétent qu'il soit, il est impossible à un même individu de maîtriser la multiplicité des compétences nécessaires pour appréhender la complexité de l'urbanisme et du développement durable. D'autre part le dialogue et le partenariat sont indispensables à la prise en compte des multiples aspects d'un projet.

---

<sup>41</sup> Le Palmarès des Entrées de villes, initié par le CNEV, et désormais organisé par la Ligue Urbaine et Rurale, met notamment, chaque année en exergue des réalisations et des aménagements exemplaires.

Rappelons tout d'abord l'importance du diagnostic, fondé sur les données dont on dispose et la qualité des études. Chaque document d'urbanisme, chaque étude d'impact, devraient être l'occasion d'approfondir et de mettre à jour ces données et la connaissance du territoire. L'un des reproches couramment fait à la périurbanisation, et tout particulièrement commerciale, est la banalisation des paysages : ce sera le même rond-point, la même végétation, le même mobilier urbain, la même publicité, et les même « boîtes à chaussures » d'un bout à l'autre du territoire. Or une bonne connaissance de ce dernier, des éléments constitutifs du paysage et une réflexion sur l'architecture devrait permettre de recréer des paysages. Ces données devraient pouvoir être mises en commun, recoupées, spatialisées. Le SIG, à condition qu'il soit accessible aux différents services intéressés, est un excellent outil.

Le recours à des hommes de l'art à des et à des approches pluridisciplinaires sont encore trop peu développées dans notre pays, où le cloisonnement technique et administratif est de règle, et où les études d'impact, lorsqu'elles existent, gardent un caractère abstrait, déconnecté du projet de réalisation, ou purement techniques. Aussi faut-il favoriser les démarches transversales entre services, au sein même de la DDE, tout d'abord, et au sein de pôle de compétence associant les DDE, les SDA, les DIREN, les DDCRF. Par ailleurs, on favorisera la mise en place d'équipes pluridisciplinaires, associant ingénieurs, spécialistes des sciences humaines (sociologues, géographes, économistes), hommes de l'art (architectes, paysagistes) et écologistes, en faisant plus souvent appel à des experts extérieurs tels que des universitaires ou des professionnels du secteur privé. L'ouverture à tous les partenaires, publics et privés de l'aménagement, qui aboutit à une fertilisation croisée des cultures et des préoccupations, est une condition indispensable à un redressement de la situation.

C'est une réforme en profondeur des méthodes de travail que les services doivent entreprendre. De nombreuses DDE pratiquent déjà cette démarche, mais il s'agit désormais de les généraliser, en ne perdant pas de vue les grands objectifs du développement durable et les orientations générales du Code de l'urbanisme.

\*

\*                    \*

Il apparaît donc que le rôle des DDE, dans la mise en œuvre, le suivi et le contrôle des documents et actes d'urbanisme est essentiel et multiple, tant dans l'exercice de leurs compétences régaliennes, qu'à titre d'expert, de prestataire, ou de réalisateur. C'est de la qualité de la collecte des données, du diagnostic et de la réflexion en amont que découlera celle de l'aménagement au quotidien. Cela pose comme préalable une connaissance approfondie des territoires et de leurs évolutions, dans laquelle, aux côtés des DDE, les DRE auront un rôle important à jouer, qui reste à définir, pour aboutir à des synergies. Néanmoins, dans un contexte d'assouplissement du droit de l'urbanisme, de montée en puissance de la décentralisation, de responsabilisation plus poussée des élus, et d'importants transferts de compétences et de personnels, les services doivent modifier profondément leurs méthodes de travail et leurs pratiques au profit de démarches transversales et partenariales, fondées sur une connaissance fine du territoire et de ses évolutions, et sur des approches plus qualitatives.

## CONCLUSION

Tout en établissant un bilan peu réjouissant de la situation actuelle, le rapport a mis en relief les raisons pour lesquelles une intervention accrue des DDE dans l'instruction des demandes d'autorisations d'équipement commercial était tout à la fois légitime, nécessaire et efficace dès lors qu'elle s'organisait mieux en association et en complément des autres administrations et organismes intervenant en la matière

Il a montré que les obstacles d'ordre juridique à une intervention efficace à partir de considérations d'aménagement du territoire et d'urbanisme pouvaient être en grande partie surmontés en se fondant sur une analyse détaillée faisant bien le partage entre, d'une part les prescriptions applicables aux autorisations commerciales qui fondent les décisions des commissions départementales et nationales d'équipement commercial et, d'autre part, celles concernant l'élaboration des documents d'urbanisme et l'instruction des demandes de permis de construire. Cette analyse a montré que pouvaient être utilement prises en compte les exigences d'aménagement des territoires, de qualité de l'urbanisme, de la protection de l'environnement et de desserte correcte des équipements commerciaux, à condition que la procédure d'instruction s'inscrive dans une approche globale.

Le rapport a formulé une série de propositions destinées à surmonter les difficultés pratiques qui obèrent trop souvent la capacité d'intervention des DDE. en leur apportant un appui méthodologique pour simplifier et rationaliser l'instruction des avis destinés aux C.D.E.C..

En particulier une fiche d'instruction et un guide pour son établissement ont été mis au point en vue d'une diffusion aux DDE.

La procédure de délivrance d'autorisation commerciale se trouve à la charnière du Code du commerce et du Droit de l'Urbanisme<sup>42</sup>.

Les DDE sont appelés à jouer un rôle important dans la mise en œuvre de cette procédure, non seulement au niveau de l'instruction, des demandes d'autorisations commerciales, mais aussi et même surtout en amont de celle-ci, à travers les travaux destinés à la planification de l'espace. Ce rôle se trouve renforcé par la mise en cohérence entre les deux législations opérée dans la loi SRU, dans une perspective de développement durable, de meilleure prise en compte des évolutions socio-économiques, de recherche des équilibres territoriaux, de protection et de valorisation de l'espace, des paysages et de l'environnement.

A cet égard, les DDE exercent leur rôle à la fois de façon directe, dans le cadre du porter à connaissance, de la mise à disposition, du contrôle, et de façon indirecte, par ses missions de conseil ou son association à l'élaboration des documents d'urbanisme. L'exercice de ces missions implique une meilleure connaissance des territoires et de leur dynamique économique.

<sup>42</sup> A cet égard, les rapporteurs ont regretté que, malgré l'importante avancée introduite par le principe de compatibilité, l'intégration des procédures et, a minima, l'harmonisation des calendriers, n'ait pas été poussés à leur terme. De même considèrent-ils, en cette période de montée en puissance de l'intercommunalité, comme un anachronisme, le poids excessif donné à l'avis du Maire de la commune d'implantation, eu égard aux implications des projets pour la commune-centre et l'équilibre intercommunal des aires urbaines.

Jusqu'à présent, les interactions complexes entre les implantations commerciales et l'aménagement urbain ont été peu étudiées et sont, dans l'ensemble, assez mal connues. Pourtant ces enjeux sont essentiels en terme d'aménagement du territoire, de déplacements, d'équilibre du développement et des fonctions urbaines, d'organisation de l'espace, de qualité de l'urbanisme, de protection des paysages, de gestion économe des milieux naturels et de l'espace rural. Par ailleurs, le groupe de travail a constaté de la part de trop nombreuses DDE une sous-estimation de ces enjeux qui ne leur semblaient pas prioritaires.

Il est temps que les DDE et les DRE se ré-impliquent plus dans la protection, la mise en valeur et la requalification de l'espace urbain et périurbain en général, et dans une réflexion particulière sur la dimension commerciale et socio-économique de l'urbanisme et sur son impact sur les évolutions de l'espace et des paysages.

L'amélioration du cadre de vie, l'équilibre du commerce entre centres-villes et périphéries sans casser la dynamique commerciale, la sauvegarde des espaces et des paysages périurbains, passent par une approche globale et un projet de territoire partagé. La sectorialisation des démarches a amplement démontré ses limites et ses dérives, et il est indispensable d'impliquer tous les acteurs publics et privés à la définition du projet urbain.

Le rôle des services déconcentrés de l'Équipement se trouvera facilité, et leur influence renforcée, dès lors que les services feront preuve d'une réelle connaissance du terrain et apporteront une contribution constructive. Elles doivent pour cela modifier leurs méthodes de travail, en renforçant les transversalités et les partenariats, tant en leur sein, qu'avec les autres services de l'État, les établissements publics et les collectivités territoriales. Elles doivent clarifier leurs modes d'intervention, et disposer d'outils méthodologiques et de moyens de formation adaptés.

Le groupe de travail appelle les services déconcentrés de l'équipement à faire évoluer leur culture, à aborder les problématiques de l'urbanisme, d'aménagement des territoires et de développement économique, dans une perspective de développement durable -et non pas sous leur seul aspect réglementaire ou procédural - en s'appuyant sur les principes de la loi SRU, et à privilégier les approches globales et les démarches pluridisciplinaires.

En matière d'urbanisme commercial, le présent rapport s'est attaché à faciliter cette nécessaire adaptation en mettant en relief les enjeux, en précisant les leviers, en dissipant autant que faire se peut les incertitudes et en proposant des solutions pratiques.

La conviction de la rapporteure et de l'ensemble du groupe de travail est que la mise en œuvre de leurs propositions devrait sans trop de difficultés s'inscrire dans le cadre du plan d'action ministériel de soutien aux services déconcentrés pour l'exercice de leurs missions en matière d'urbanisme, de planification locale et d'aménagement du territoire, qui a été lancé en janvier 2004.

La rapporteure

Michèle PRATS



Le président du groupe de travail

Bernard SELIGMANN



## **ANNEXES**

### **Résumé des propositions du rapport**

#### **ANNEXE 1 : Définition de la mission et composition du groupe de travail**

#### **ANNEXE 2 : 2-1 Proposition de fiche d'instruction des demandes d'autorisation d'exploitation commerciales 2-2 Guide pour l'établissement de la fiche d'instruction**

#### **ANNEXE 3 : Principaux textes législatifs et réglementaires**

3-1 afférents à l'équipement commercial

3-2 afférents à l'urbanismes

3-3 liste des circulaires

3-4 afférents à l'environnement

## **Résumé des propositions du rapport**

## Rôle des DDE en matière d'urbanisme commercial

### ----- Résumé des propositions

#### **1 - La nécessité d'une mobilisation minimale des services et d'instructions précises**

Le rapport rappelle le caractère obligatoire de l'avis demandé aux DDE, et observe que ces derniers disposent d'un pouvoir et d'un devoir d'avis importants résultant des textes, peu utilisés jusqu'à présent, mais néanmoins reconnus par le juge.

Les DDE ne doivent pas se limiter, comme c'est trop souvent le cas, aux seuls aspects concernant la desserte et l'urbanisme réglementaire.

La loi Raffarin de 1996 met en effet notamment l'accent sur la nécessité de « répondre aux exigences de l'aménagement du territoire, de la qualité de l'urbanisme et de la protection de l'environnement, et de prendre aussi en compte les effets des projets commerciaux sur l'équilibre des agglomérations et notamment sur les centres villes et les zones de dynamisation urbaine. ». Ceci a été renforcé par la loi SRU (exigence de compatibilité des autorisations commerciales avec les dispositions opposables des SCOT et obligation de prise en compte de l'impact sur les flux de déplacements).

Les critères d'équipement commercial figurant au code de commerce sont prédominants, mais la compatibilité des autorisations commerciales avec le SCOT introduit une notion nouvelle, entièrement à construire, sous le contrôle du juge.

Les DDE doivent examiner les projets au regard de ces critères en s'appuyant sur leur connaissance des territoires, de leur fonctionnement et de leurs équilibres.

Le niveau des demandes de création de surfaces commerciales, très élevé et en constante progression, justifie pleinement un examen attentif des demandes, d'autant que les avis pertinents peuvent avoir un impact important non seulement en CDEC, mais aussi pour le recours du préfet, l'avis de la DGUHC, la décision de la CNEC, l'instruction des recours contentieux.

La dualité des législations (Code de Commerce, Code de l'Urbanisme) est une donnée à prendre en compte. Il faut donc distinguer le domaine de l'autorisation commerciale de celui de l'application des documents d'urbanisme à travers le permis de construire. Il est toutefois nécessaire que les membres de la CDEC soient avertis des difficultés, voire des impossibilités liées à la délivrance du permis de construire qui auront pu être déjà repérées par la DDE au stade de l'instruction de l'autorisation commerciale, au regard des considérations d'urbanisme, et qu'ils puissent apprécier l'éventuel risque de divergence des deux procédures.

Dans le domaine de l'Urbanisme commercial, les DDE ont été livrées à elles-mêmes sans assistance ni orientations, ce qui a entraîné de fortes disparités entre les Départements dans l'implication des services et la qualité de l'instruction des autorisations.

Les services sont demandeurs de circulaires d'interprétation, de grilles d'analyse, de guide et de formation méthodologique, leur permettant de mieux apprécier les différents aspects qualitatifs et quantitatifs, et de mieux fonder leurs argumentaires.

Il est indispensable de répondre à leurs demandes par un minimum d'instructions et par des programmes de formation spécifiques à l'équipement commercial.

Les membres du groupe de travail insistent sur le caractère urgent du projet de circulaire interministérielle actuellement étudié par la DECAS et la DGUHC à la demande des cabinets de leur ministre.

## **2 - Le processus d'élaboration des avis pour la CDEC**

L'accent a été mis sur l'importance de la globalisation de l'approche, ce qui induit la nécessité d'un décloisonnement interne aux services, et de la coopération avec les autres organismes compétents tant en matière commerciale (DDCCRF, CCI, Chambres des métiers), que dans le domaine de l'urbanisme (agences d'urbanisme, SDA, DIREN) pour remédier à une très faible collaboration avec ces différents organismes. En particulier, les relations DDE/Agence d'urbanisme devraient être systématisées, notamment dans le domaine des activités commerciales .

La faible implication du Chef de service, l'inégale qualification de l'instructeur et le trop bas niveau de signature des avis ont également été déplorés.

Il est donc recommandé de :

- organiser la préparation interservice des avis,
- établir une meilleure connaissance spécialisée des données spécifiques au commerce sur les territoires, et apprécier les évolutions,
- renforcer la qualité de l'argumentaire et accroître le niveau d'influence auprès des instances décisionnelles sur la base d'études spécifiques
- développer des partenariats en interministériel local avec les DDCCRF, mais également avec les CCI, et les autres services compétents dans le domaine de l'Urbanisme et de l'environnement.

Enfin, il convient de veiller à éviter tout conflit d'ordre déontologique, par une grande transparence dans la procédure d'établissement des avis, et une stricte application de la nouvelle politique de modernisation de l'ingénierie publique, notamment lors de la prise de commande.

## **3 – Les outils pour l'élaboration des avis pour les CDEC**

Les DDE doivent disposer de tous les outils nécessaires.

Cela passe tout d'abord par la connaissance des textes et de leur portée.

Afin de leur faciliter la tâche, le groupe de travail a procédé au recensement et à la présentation des textes de référence. Le rapport, dans sa 2<sup>ème</sup> partie, s'attache également à bien clarifier la portée des textes.

Le groupe de travail a rédigé une grille d'instruction des autorisations d'urbanisme commercial, assortie d'un guide, qui s'efforce de mentionner tous les éléments à prendre en compte, tant au titre du Code du Commerce, qu'à celui du Code de l'Urbanisme. Ces documents figurent en annexe 2 du Rapport.

Il s'est attaché, en particulier, à mettre en exergue les compatibilités et les convergences entre les deux approches.

Il est proposé au directeur général de la DGUHC de reprendre à son compte et de diffuser aux services la fiche et le guide d'instruction joint au présent rapport.

Le groupe de travail souligne, par ailleurs, la nécessité pour les services de disposer de documents de référence et de critères d'évaluation leur permettant de prendre des positions pertinentes au regard des considérations d'aménagement du territoire et d'urbanisme, notamment en ce qui concerne la répartition spatiale des commerces et leurs conséquences sur les dynamiques d'urbanisation, la consommation d'espaces et la qualité du cadre de vie.

#### **4 - L'importance des études et des travaux en amont des avis sur les demandes d'autorisations commerciales a été mise en exergue**

Les DDE doivent constituer les interlocuteurs privilégiés du Préfet en matière de connaissance fine des territoires nécessaire aux réflexions stratégiques et être à la disposition de tous les acteurs locaux.

Ils ont un rôle important à jouer par le porter à connaissance des données spatiales dans le cadre de l'élaboration des SCOT et des PLU (volet commerce) et par l'association à leur élaboration, par leur avis sur les cartes communales, ainsi que par leur présence au sein des ODEC et leur participation à l'élaboration des SDC. Il doivent en particulier veiller à la mise en compatibilité de ces divers documents ; quant à la charte d'urbanisme commercial, elle n'a pas de valeur juridique, mais elle constitue un instrument précieux de concertation et peut nourrir le SCOT.

La mise à disposition des petites communes pour l'instruction des permis de construire et le contrôle de la légalité obligent à une certaine cohérence entre la phase d'autorisation commerciale et celle du permis de construire : lors de l'instruction du permis de construire, il est souvent trop tard pour remettre en cause un projet déjà autorisé par la CDEC.

L'exercice de ces missions doit s'appuyer sur une connaissance approfondie des territoires. Les services déconcentrés jouent un rôle moteur dans l'élaboration et le suivi des études et des données, rôle qui doit se développer dans un cadre interministériel rénové, contribuant à la constitution de véritables observatoires des territoires.

#### **5 - Contenu de l'intervention des DDE en amont des avis sur les demandes d'autorisations commerciales**

Pour analyser le contenu des documents et des projets d'urbanisme qu'ils élaboreront ou dont ils auront à connaître, les DDE se référeront systématiquement aux principes d'aménagement du Territoire et de développement durable définis dans les articles L110 et L121-1 du Code de l'Urbanisme.

Dans le cadre du porter à connaissance, ils doivent informer les élus des dispositions applicables aux territoires concernés et apporter, au fur et à mesure de l'élaboration du document, toutes les informations dont l'Etat dispose, notamment celles qu'ils ont pu établir à partir des études qu'ils ont conduites ou qu'ils mènent encore, pour permettre aux collectivités territoriales ou EPCI d'exercer pleinement leurs responsabilités en matière d'urbanisme.

Les porters à connaissance, qui engagent la responsabilité de l'Etat, sont tenus à la disposition du public, aussi doivent-ils être explicites et argumentés, de manière à éclairer le citoyen, tout autant que les élus, et à servir d'argumentaire au fond, en cas de saisine des tribunaux.

Dans le cadre de l'association, les DDE apporteront le point de vue de l'Etat, compte tenu des enjeux qu'il a identifiés, sur les équilibres à respecter, les espaces à protéger ou mettre en valeur, les évolutions à maîtriser. Ils veilleront à la qualité du diagnostic, à la prise en compte de la dimension économique et commerciale, ainsi qu'au respect des cohérences entre les

divers documents de planification, et seront porteurs des préoccupations des autres collectivités publiques. Il s'agira non d'imposer mais de concerter et, si possible de convaincre par les données fournies et la pertinence des analyses.

Dès lors que les DDE feront preuve d'une véritable valeur ajoutée, par la capitalisation et la spatialisation des informations qu'elles détiennent, elles pourront plus souvent apporter des arguments de nature à influencer la CDEC, et il sera alors fait plus fréquemment appel à leurs compétences en amont des décisions.

## **6 - L'amélioration de la connaissance des territoires et de leurs évolutions**

En matière d'urbanisme commercial, il importe, de mieux connaître les interactions complexes entre implantations commerciales et aménagement urbain et notamment, d'analyser les transformations de l'armature commerciale, et leurs implications sociales et spatiales, d'étudier les effets induits sur le fonctionnement urbain, sur la circulation des biens et des personnes, sur la consommation d'espaces rural et naturel, sur l'équilibre et l'évolution des quartiers et des paysages urbains et naturels, sur l'environnement.

Les DDE doivent renforcer sérieusement leurs moyens en capacité d'analyse, de synthèse et de conduite des études, leurs compétences dans le domaine socio-économique (incluant les commerces), ainsi que dans celui de la prise en compte de l'environnement, du paysage et d'une manière générale de l'approche qualitative.

La collecte des données nécessite une approche pluridisciplinaire. Les DDE devraient notamment s'appuyer plus largement sur le réseau des architectes et des urbanistes conseils.

Toutes les DDE devraient pouvoir, le cas échéant grâce à la collaboration des autres services (DDCRF, INSEE) et organismes concernés (CCI, agences d'urbanisme) disposer d'un jeu de cartes présentant l'implantation des pôles commerciaux (y compris le pôle constitué par les commerces en centres urbains), illustrant leur poids relatif exprimé en m<sup>2</sup> de surfaces de vente et leur rayonnement géographique. Il y a lieu également de croiser ces données cartographiques avec celles représentant les espaces identifiés en fonction de leur sensibilité (intérêt écologique, paysages, espaces ruraux ou forestiers, espaces à risques ), et en y faisant figurer les courbes de niveau.

Le SIG constitue un instrument indispensable, qui doit comporter un volet économique et commercial. Nous proposons de généraliser la démarche contractuelle initiée dans certains départements, entre la DDCRF (qui dispose du fichier des implantations commerciales) et la DDE (qui dispose de l'outil informatique géographique) en vue de gérer un système informationnel commun à disposition de chacun.

Il est également suggéré la recherche de modalités de passage automatique entre les SIG et les données qui devront figurer dans la grille d'instruction proposée.

Un programme de sensibilisation des chefs de services et de formation de leurs collaborateurs s'appuyant, en particulier, sur les pratiques exemplaires détectées par le groupe de travail doit être mis en place.

Ce programme de formation qui reste à établir, pourrait s'ouvrir aux différents services en charge de l'urbanisme, y compris les Agences d'urbanisme. Il devra s'appuyer sur une actualisation bibliographique. Ces documents devraient être, dans les meilleurs délais, être complétés par la sortie des volets « commerce » des guides méthodologiques pour l'établissement, en amont, des SCOT et des PLU.

Ceci doit être prolongé par des séminaires de travail à organiser, soit par l'administration centrale, soit par le CERTU, à différents niveaux.

## **7 - Une nouvelle approche de l'aménagement urbain**

Les membres du groupe de travail insistent sur la nécessité de ne jamais perdre de vue la traduction sur le terrain des décisions, tant en terme d'occupation de l'espace, que de fonctionnement urbain et de modification du paysage et de l'environnement. Par l'association aux décisions d'urbanisme, par leur rôle d'animateurs et de garants des cohérences, les DDE doivent s'efforcer de promouvoir une vision globale des approches, d'intégrer systématiquement les opérations dont ils ont à connaître dans une réflexion plus large, fondée sur le projet urbain, et de recommander des démarches pluridisciplinaires et cohérentes et des mesures de précautions favorables à l'émergence de projets de qualité.

Dans un contexte d'assouplissement du droit de l'urbanisme, de montée en puissance de la décentralisation, de responsabilisation plus poussée des élus, et d'importants transferts de compétences et de personnels, les services doivent modifier profondément leurs méthodes de travail et leurs pratiques au profit, d'une part, de démarches transversales et partenariales plus qualitatives et fondées sur une connaissance fine du territoire et de ses évolutions, et, d'autre part, de la mise en œuvre de partenariats tant publics que privés.

## **ANNEXE 1**

### **Définition de la mission et composition du groupe de travail**



La Défense, le 02 MAI 2002

Le Directeur Général  
à

Monsieur le vice-président  
du conseil général des ponts et chaussées

ministère  
de l'Équipement  
des Transports  
et du Logement



direction générale  
de l'Urbanisme  
et de la Construction  
service  
de la Stratégie  
et de la Législation  
sous-direction  
de la Planification  
Stratégique  
bureau  
de la Planification  
des Territoires Urbains  
et Ruraux

**objet :** Les politiques publiques en matière d'urbanisme commercial.  
Etat des lieux des pratiques et propositions d'actions de soutien aux services déconcentrés de l'Etat.

affaire suivie par : Daniel GUILLOUX - DGUHC-PS2  
tél. 01 40 81 91 49, fax 01 40 81 82 92  
mél. daniel.guiloux@equipement.gouv.fr

Les services déconcentrés de l'Etat (et plus particulièrement les directions départementales de l'Équipement) doivent formuler, selon les dispositions du décret n° 97-1314 du 30 décembre 1997, un avis sur les demandes d'autorisation préalable d'implantation, d'agrandissement ou de transfert de surfaces commerciales, destiné à éclairer la commission départementale d'équipement commercial (CDEC) sur l'impact d'un projet au regard de l'aménagement du territoire, de l'équilibre de l'agglomération concernée, de la protection de l'environnement et de la qualité de l'urbanisme.

Les DDE doivent également contribuer aux réflexions en matière de planification et d'organisation du territoire, en application de la loi SRU et en référence à la circulaire relative au rôle de l'Etat dans la relance de la planification du 6 septembre 2001.

L'activité des services extérieurs s'exerce dans un nouveau contexte où la loi SRU a fortement renforcé le dispositif permettant d'assurer la prise en compte, pour les décisions d'implantation commerciale, des principes de développement durable au titre de l'urbanisme tels qu'ils s'imposent désormais à tous les documents d'urbanisme : équilibre, diversité des fonctions urbaines et mixité sociale, respect de l'environnement, utilisation économe de l'espace, maîtrise des besoins en déplacements et de la circulation automobile.

Les autorisations commerciales sont maintenant soumises à de nouveaux critères d'appréciation concernant les impacts des projets en terme de flux de déplacements, de qualité de desserte en transports publics et de capacité d'accueil pour le chargement et le déchargement des marchandises (art. 97 de la loi SRU).

La Grande Arche  
Paroît Sud  
92055 La Défense Cedex  
tél : 01 40 81 21 22  
Mél ps2.dguhc

- 2 -

Les autorisations commerciales, de même que les schémas de développement commercial, doivent être compatibles avec les nouveaux schémas de cohérence territoriale qui doivent définir, en matière d'urbanisme, les objectifs relatifs à l'équipement commercial et artisanal, ainsi qu'aux localisations préférentielles des commerces (art. L 122-1 du Code de l'Urbanisme).

Enfin l'article 34 III de la loi SRU (art. L 421-3 du code de l'Urbanisme) limite l'emprise au sol des surfaces de stationnement à une fois et demie la surface hors œuvre nette des bâtiments affectés aux établissements commerciaux.

Le constat que l'on peut faire aujourd'hui montre :

- d'une part la difficulté des DDE, dans leur instruction, à apprécier l'impact des projets en terme d'aménagement du territoire, en interface avec les déplacements, l'environnement, l'urbanisation et les équilibres entre centre et périphérie, et la nécessité d'articuler leur avis avec les études préalables à l'élaboration des documents prévisionnels d'organisation commerciale et artisanale (schéma et charte de l'équipement commercial) qui sont de l'initiative des chambres de commerce et d'industrie et des chambres de métier,
- d'autre part, que l'interprétation du contenu du dispositif législatif et réglementaire reste à préciser en ce qui concerne la qualité des projets en terme d'aménagement et d'urbanisme, et est inefficace dans sa mise en œuvre en ce qui concerne la prise en compte des préoccupations de planification territoriale et d'équilibre de l'agglomération concernée dans la procédure d'autorisation préalable,
- enfin que l'ensemble des textes en vigueur (et notamment les nouveaux introduits par la loi SRU) appellent des instructions sur leur portée opératoire et leur utilisation par les DDE en matière d'urbanisme commercial. Cela est vrai en aval, dans le cadre de l'instruction des avis techniques relatifs aux autorisations préalables, mais aussi en amont dans le cadre de leurs actions en matière de planification territoriale.

Face à ces constats et afin d'accompagner les évolutions nécessaires, induites par l'application de la loi SRU, du rôle des DDE dans le domaine de l'urbanisme commercial, la mission que je vous demande d'engager consiste à :

- à partir d'un échantillon représentatif de DDE intéressées par ce thème, examiner leur activité actuelle en matière d'autorisation commerciale, en préparation des C.D.E.C. (études préalables sur la base desquelles elles formalisent leurs avis ; nature de cet avis ; capacité à donner un avis en opportunité ; profil des personnels affectés à ces tâches ; articulation avec les autres partenaires concernés, ... ) ;
- sur la base du diagnostic qui sera fait de la situation, déterminer les opportunités et les nouveautés induites par la loi S.R.U., notamment en ce qui concerne le porter à connaissance et l'association de l'Etat en matière de documents d'urbanisme, de planification (SCOT, PLU, cartes communales) et de politique commerciale,
- proposer des recommandations et des messages clairs aux services déconcentrés de l'Etat, qui pourront prendre la forme d'une circulaire, d'éléments de méthode, d'une fiche d'instruction réactualisée, d'actions de formation. Ces recommandations devront :

- 3 -

- d'une part préciser le rôle des DDE et la nature des avis attendus sur les projets d'urbanisme commercial soumis en C.D.E.C.,
- d'autre part préciser les dispositifs d'observation, d'études et d'actions qu'elles doivent mettre en place en amont pour assurer une bonne prise en compte des préoccupations de développement urbain, d'équilibre et de qualité des projets dans la réalisation des documents d'urbanisme par les collectivités locales.

Pour mener à bien cette mission, vous pourrez vous appuyer sur la mise en place d'un groupe de travail réunissant des DDE, les services de l'administration centrale du MELT concernés (la DGUHC, la DTT et la DR).

Je souhaiterais pouvoir disposer d'un rapport intermédiaire pour le 30 Octobre 2002 et d'un rapport final pour la fin de l'année 2002.

**Pour le Directeur Général,**  
la Directrice, Adjointe au  
Directeur Général de l'Urbanisme,  
de l'Habitat et de la Construction

**Nicole KLEIN**



ministère  
de l'Équipement  
des Transports  
du Logement  
du Tourisme  
et de la Mer



Conseil Général des  
Ponts et Chaussées  
Président  
de la 5<sup>ème</sup> section

la Défense, le 18 juillet 2002

NOTE à l'attention de  
Monsieur le Directeur général  
de l'Urbanisme, de l'habitat  
et de la construction

**objet :** affaire n° 2002-0121-01. Mission demandée au CGPC sur le rôle des DDE en matière d'urbanisme commercial.

Par note du 13 juin 2002, le vice-président vous a informé qu'il avait chargé M. Bernard SELIGMANN de conduire la mission que vous avez demandée au CGPC sur le rôle des DDE en matière d'urbanisme commercial.

La réunion de travail que j'ai tenue le 26 juin avec les représentants de la DGUHC et les membres du CGPC concernés, a permis de formuler des propositions sur le dispositif à mettre en place, dont je reprends les points essentiels.

Conformément à votre suggestion, la mission demandée au CGPC devra s'effectuer dans le cadre d'un groupe de travail. Nous avons estimé que ce groupe devrait réunir, outre des membres du CGPC et des représentants de la DGUHC, un ensemble diversifié de responsables des services déconcentrés, de représentants des services techniques de l'Etat (CERTU et CETE), et des agences d'urbanisme. Des représentants d'autres services de l'Etat, des experts (universitaires) et des responsables de services techniques des collectivités locales seront, en tant que de besoin, invités aux réunions.

Tour Pascal B  
92055 La Défense cedex  
téléphone :  
01 40 81 23 10  
télécopie :  
01 40 81 23 94  
mél. : Cgpc  
@equipement.gouv.fr

M. Bernard SELIGMANN assurera l'animation du groupe de travail auquel participeront des représentants du collège AUH, coordonnés par Daniel SENÉ, et dont la contribution sera mobilisée. Nous proposons que Madame PRATS assure les fonctions de rapporteur.

Bien entendu, il est essentiel que la DGHUC soit très impliquée dans ce travail collectif qui devrait déboucher sur des instructions aux services, elles mêmes largement fonction d'une vision centrale de ce que peuvent et doivent être les responsabilités des services de l'Etat en matière d'urbanisme commercial. Aussi, dans cette perspective, je vous serai obligé de bien vouloir me confirmer que M. Daniel GUILLOUX assurera la fonction de « co-rapporteur » aux côtés de Mme PRATS et que le bureau de la DGHUC compétent en la matière (PS2) assurera le secrétariat du groupe de travail.

Afin de permettre la mise en place de ce groupe de travail dans les meilleurs délais, il conviendrait également de nous communiquer le nom des responsables des services déconcentrés, des experts des services techniques de l'Etat et ceux des collectivités territoriales et des agences d'urbanisme qui pourraient être appelés à participer à ces travaux.

Pour que ceux-ci puissent démarrer, il est apparu très souhaitable que, comme cela a été proposé par vos collaborateurs, un travail préparatoire soit dès à présent engagé par vos services.

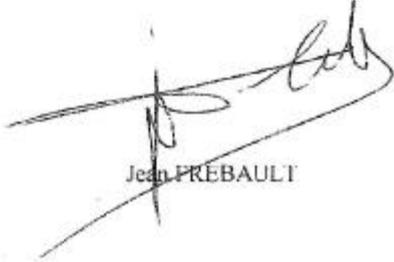
Il consisterait à recenser et, si possible, à apprécier la portée de l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires relatives au droit de l'urbanisme et à celui de l'équipement commercial (notamment, mais non exclusivement, celles résultant de la loi SRU) sur lesquelles notre administration peut utilement s'appuyer pour :

- formuler ses avis en matière d'autorisations d'équipement commercial,
- fonder ses tâches d'instruction et d'avis dans les procédures d'urbanisme opérationnel concernant les commerces (permis de construire et réalisation des zones d'activités à dominante commerciale),
- apporter sa contribution à l'élaboration du contenu des documents d'urbanisme pour ce qui concerne les implantations commerciales.

Ce travail devrait être complété par le recensement des instructions et des conseils déjà adressés à cet effet aux DDE.

Il avait été initialement envisagé qu'un rapport intermédiaire soit établi pour la fin octobre et un rapport final pour la fin 2002. Il me paraît plus raisonnable de prévoir un rendu au printemps 2003, ce qui implique que le groupe de travail soit constitué à la rentrée et puisse assez rapidement disposer des éléments précités.

Je vous serai obligé de bien vouloir me faire connaître si ces propositions recueillent votre agrément.



Jean PRÉBAULT



La défense, le 30 octobre 2002

ministère  
de l'Équipement  
des Transports  
du Logement et du  
Tourisme et de la Mer



Conseil Général des  
Ponts et Chaussées

Le Vice-Président

## DECISION

constituant un groupe de travail  
sur le rôle des DDE en matière d'urbanisme commercial

Affaire n° 2002-0121-01

Le Vice-président du Conseil général des ponts et chaussées

Vu le décret n° 86-1175 du 31 octobre 1986 relatif au CGPC et à l'Inspection générale de l'équipement et de l'environnement et, notamment, son article 6,

Vu la lettre du 2 mai 2002 du Directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, demandant au CGPC une mission sur le rôle des DDE en matière d'urbanisme commercial,

Vu la note du vice-président du 13 juin 2002 chargeant M. Bernard SELIGMAN de la conduite de cette mission,

Vu la note du président de la 5<sup>ème</sup> section du 18 juillet 2002 au Directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction demandant ses propositions pour la composition du groupe de travail,

Sur proposition du président de la 5<sup>ème</sup> section et du secrétaire général ;

## DECIDE

Article 1<sup>er</sup> :

Il est créé un groupe de travail sur le rôle des DDE en matière d'urbanisme commercial

Ce groupe de travail examinera le rôle des DDE dans les procédures d'autorisation des surfaces commerciales, d'octroi des permis de construire et de mise en œuvre la planification urbaine en ce que concerne les commerces eu égard aux dispositions législatives et réglementaires et aux instructions données aux services déconcentrés.

Il formulera à cet égard toutes propositions utiles. Celles-ci pourront éventuellement prendre la forme d'une proposition de circulaire en la matière.

Tour Pascal B  
92055 La Défense cedex  
téléphone :  
01 40 81 21 22  
télécopie :  
01 40 81 62 62  
mél . Cgpc  
@equipement.gouv.fr

... / ...

**Rapporteurs :**

- Mme Michèle Prats, inspectrice générale de l'équipement assistée de M. Daniel Guilloux architecte-urbaniste de l'Etat

**Membres****Au titre du CGPC**

- M. Daniel Sené, ingénieur général des ponts et chaussées, coordonnateur du collège aménagement, urbanisme, habitat
- M. Jean Storez, architecte-urbaniste en chef de l'Etat
- Mme Bernadette Vandewalle, attachée administratif des services déconcentrés

**Au titre de la DGUHC**

- M. Emmanuel Moulin, sous-directeur de la planification stratégique
- M. Pascal Rezzonico, chef du bureau de la planification des territoires urbains et ruraux(PS2)
- M. Daniel Guilloux ( bureau PS2)
- M. Pascal Pouyanne ( bureau PS2)
- M. Patrick Mazet (bureau de la législation et de la réglementation DU1)
- Mme Nicole Roux-Loupiac, architecte conseil

**Au titre des Services déconcentrés**

- M. Jean-Louis Hélaré, directeur régional, directeur départemental - DRDE 21
- M. Marc Focret, directeur départemental adjoint (urbanisme), DDE 59
- M. Pascal Chambon, chef du service aménagement de la DDE 94
- M. Jean-François Cote, chef du service SUH de la DDE 87
- M. Pierre Dubrule, chef du groupe études et prospectives de la DDE 92

**Au titre du CERTU**

- Mme Marie-Noëlle Mille

**Au titre de la FNAU**

- M. Laurent Moreno, chargé d'étude à l'agence d'urbanisme de l'agglomération de Nantes
- M. Pierre Laurent, chargé d'étude à l'agencé d'urbanisme de l'agglomération d'Orléans

**Au titre des CETE**

- Mme Francine LECH, C.E.T.E. de l'Est

Le secrétariat du groupe de travail sera assuré par le bureau PS2 de la DGUHC

**Article 3 :**

Le groupe de travail pourra s'adjoindre ou entendre toute personne dont la présence ou l'audition sera jugée utile à ses travaux.

**Article 4 :**

Les propositions du groupe de travail seront communiquées pour avis à la 5<sup>ème</sup> section.



Georges MERCADAL

## **ANNEXE 2**

**2-1 Proposition de fiche d'instruction des demandes  
d'autorisation d'exploitation commerciales**

**2-2 Guide pour l'établissement de la fiche d'instruction**

**DIRECTION DEPARTEMENTALE DE L'EQUIPEMENT**  
**DE .....**

27/02/2004

► **Projet :** .....  
.....

**Commune d'implantation :** .....

**Département :** .....

**N° de dossier :** .....

**FICHE D'INSTRUCTION**  
**DES DEMANDES D'AUTORISATION D'EXPLOITATION COMMERCIALE**  
**(C.D.E.C., C.N.E.C.)**

**Création, extension et transfert de commerce**

☞ Voir en annexe le guide pour  
l'établissement de cette fiche d'instruction. ]

**PIECES A JOINDRE nécessairement :** des documents cartographiques à une échelle appropriée permettant une bonne visualisation du projet (et de l'ancien magasin lorsqu'il s'agit d'un transfert) ainsi que les principaux équipements commerciaux de la zone de chalandise.

## 1. Présentation de la demande

### 1.1 - LE DEMANDEUR

NOM : .....

Qualité : .....

Adresse : .....

.....

Activité : .....

.....

promoteur

futur exploitant

### 1.2 - LA NATURE DU PROJET

**CATEGORIE COMMERCIALE DU COMMERCE PROJETE :** (Hypermarché, supermarché, maxi- discompteur , grand magasin, magasin populaire, équipement maison, boutique(s), bricolage, jardinerie, équipement personne, loisirs/culture, sport, magasin d'usine, centre auto, distribution de carburant, commerce de véhicules automobiles avec ou sans atelier, commerces dans les gares, ...)

.....  
Enseigne : .....

**Motivations de la demande :** .....

.....

.....

**S'agit-il :**

d'une création pure et simple

Surface de vente

Demandée : .....

du déplacement d'un commerce existant

Existante : .....

d'une extension

Totale : .....

En cas de déplacement d'un commerce existant, l'ancien bâtiment sera-t-il affecté à une activité :

commerciale Laquelle ? .....

.....

non commerciale

non connue

### 1.3 - LA LOCALISATION DU PROJET

Commune d'implantation : ..... Département : .....

Nombre d'habitants : .....

Structure de coopération intercommunale compétente :

- pour l'aménagement de l'espace et le développement .....
- pour l'étude et le suivi du SCOT .....

La commune d'implantation fait-elle partie d'une agglomération au sens de l'INSEE ? **OUI** **NON**

Si oui, préciser :

Agglomération : ..... Nombre d'habitants : .....  
 Nombre de communes : .....

Le projet s'inscrit-il dans une concentration commerciale existante ? **OUI** **NON**

Si oui et s'il en accroît sensiblement l'importance :

- Quelle surface totale de vente représente actuellement cette concentration commerciale : .....m<sup>2</sup>
- Quel est son poids relatif dans l'agglomération ? .....
- Quelles en sont les principales enseignes ? .....
- .....
- .....

**Extraits cartographiques** - joindre à la fiche d'instruction :

- Un extrait cartographique significatif (fond IGN 1/25 000) localisant le projet,
- Un schéma à une échelle appropriée permettant une bonne visualisation de la localisation du projet et des différents pôles commerciaux existants sur l'agglomération ou la zone de chalandise, ainsi que de leur importance relative.

### 1.4 - L'HISTORIQUE DU PROJET

Si le projet a fait l'objet de demandes antérieures, préciser en quoi il a évolué :

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

**En cas de recours en CNEC, initiative du recours :**

- demandeur
- préfet
- membres de la CDEC

## 2. Analyse des dispositions applicables au projet

### 2.1 - LES DOCUMENTS DE REFERENCES

#### ■ Quels sont les documents d'urbanisme applicables ? Date d'effet

- |  |                          |       |
|--|--------------------------|-------|
| - SCOT (ou schéma directeur valant SCOT) | <input type="checkbox"/> | ..... |
| - PLU (ou POS)                           | <input type="checkbox"/> | ..... |
| - carte communale                        | <input type="checkbox"/> | ..... |

Si ces documents sont en cours d'élaboration ou de révision, préciser leur état d'avancement ?

.....

.....

#### ■ Quels sont les travaux de l'observatoire départemental du commerce disponibles ?

- |   |                          |       |
|---|--------------------------|-------|
| -schéma départemental d'équipement commercial | <input type="checkbox"/> |       |
| - autres travaux, ...                         | <input type="checkbox"/> |       |
| • préciser .....                              |                          | ..... |
| .....   |                          | ..... |
| .....   |                          | ..... |

#### ■ Existe-t-il d'autres documents d'orientation (charte d'urbanisme commercial, travaux de l'agence d'urbanisme, du CAUE) ?

- préciser.....
- .....
- .....

### 2.2 - AUTRES LEGISLATIONS ET REGLEMENTATIONS APPLICABLES A LA REALISATION DU PROJET

Le projet sera-t-il :

- |   |                          |
|---|--------------------------|
| ■ soumis à permis de construire   | <input type="checkbox"/> |
| ■ non soumis à permis de construire   | <input type="checkbox"/> |
| • réaffectation de bâtiment(s) existant(s) ? <b>OUI</b> <b>NON</b>  |                          |
| Si oui, quelle est la nature de ce(s) bâtiment(s) .....   |                          |
| • extension de la surface de vente dans un bâtiment existant ? <b>OUI</b> <b>NON</b>  |                          |
| ■ soumis à une autre autorisation au titre du code de l'urbanisme (permis de démolir, autorisation au titre des installations et travaux divers...) | <input type="checkbox"/> |
| Si oui, préciser .....  |                          |
| ■ soumis à une autre autorisation au titre d'une autre législation (protection du site, protection contre les risques naturels ou industriels ...)  | <input type="checkbox"/> |
| Si oui, préciser .....  |                          |
| .....   |                          |
| .....   |                          |
| .....   |                          |

Le projet a-t-il fait l'objet d'une enquête publique en application de l'article 5 de la loi du 5 juillet 1996 (projets de plus de 6 000 m<sup>2</sup> de surface de ventes) ? OUI NON

Si oui quelles sont les principales conclusions du commissaire enquêteur ?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

### 2.3 - COMPATIBILITE DU PROJET AVEC LES DISPOSITIONS DU SCOT LORSQU'IL EXISTE

■ Le SCOT (ou le S.D.A.U. valant SCOT) contient-il des objectifs :

[  commentaire ]

- relatifs à l'équipement commercial ? OUI NON

- relatifs aux localisations préférentielles des commerces ? OUI NON

Le projet vous paraît-il compatible avec les objectifs relatifs à l'équipement commercial et à la localisation préférentielle des commerces fixés par le SCOT ? OUI NON

Si non, pour quelles raisons ? (joindre à l'avis les dispositions concernées du SCOT, texte et cartes)

.....

.....

.....

■ Le projet, tel que présenté, vous paraît-il compatible avec les autres dispositions du SCOT ?

OUI NON

Si non, pour quelles raisons ? (joindre à l'avis les dispositions concernées du SCOT)

.....

.....

.....

■ L'établissement public de coopération intercommunale (ou le syndicat mixte) chargé de l'élaboration et du suivi du SCOT s'est-il prononcé sur la compatibilité du projet avec les dispositions ?

OUI NON

Si oui, joindre l'avis et le commenter

.....

.....

.....

.....

**2.4 - CAS PARTICULIER : ARTICLE L. 122-2 DU CODE DE L'URBANISME**  **COMMENTAIRE**

**PROJET SITUE DANS UNE ZONE A URBANISER OUVERTE A L'URBANISATION APRES LE 4 JUILLET 2003 DANS UNE COMMUNE NON COUVERTE PAR UN SCOT ET SITUEE A MOINS DE 15 KM DES LIMITES D'UNE AGGLOMERATION DE PLUS DE 50 000 HABITANTS OU DU RIVAGE DE LA MER**

- |   |                   |            |            |
|---|-------------------|------------|------------|
| ■ Le projet rentre-t-il dans ce cas de figure ? |                   | <b>OUI</b> | <b>NON</b> |
| ■ La dérogation est-elle accordée ou prévue ?   | • Par le préfet ? | <b>OUI</b> | <b>NON</b> |
|   | • Par l'EPCI ?    | <b>OUI</b> | <b>NON</b> |

Préciser :

.....

.....

.....

.....

.....

### 3. Examen du projet au regard des dispositions applicables au permis de construire [ commentaire ]

#### 3.1 - LE PROJET ET LE DOCUMENT D'URBANISME LOCAL OPPOSABLE

■ La DDE assurera-t-elle l'instruction du permis de construire  
**OUI**                      **NON**

■ Le document d'urbanisme local autorise-t-il l'occupation du sol par cet établissement commercial?  
**OUI**                      **NON**

Si non, sa modification est-elle prévue et dans quels délais ?

.....

■ Au stade actuel de définition du projet, celui-ci vous paraît-il en accord avec les dispositions du document d'urbanisme local opposable aux tiers ?                      **OUI**                      **NON**

■ En l'absence de document d'urbanisme, les prescriptions du RNU, et notamment de l'article R 111-2 sont-elles susceptibles d'être appliquées ? .....

.....

■ Quelles difficultés particulières pourraient apparaître ultérieurement au stade de l'examen du projet au titre du permis de construire ?

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

#### 3.2 - LE PROJET ET L'ARTICLE L 111.1.4 DU CODE DE L'URBANISME

[  commentaire ]

■ Du fait de sa localisation, le projet vous paraît-il concerné par les dispositions de l'article L111.1.4 du Code de l'urbanisme ?                      **OUI**                      **NON**

■ Si oui, les conditions prévues par l'article L111.1.4 pour autoriser la construction sont-elles réunies ?  
- soit par le contenu du PLU ?  
- soit par une étude spécifique approuvée ?

Préciser :

.....  
.....  
.....  
.....

# 4. Analyse de l'impact du projet au regard des préoccupations d'aménagement du territoire, d'urbanisme et de protection de l'environnement

## 4.1 - AU REGARD DES EQUILIBRES TERRITORIAUX ET DE LA POLITIQUE DE LA VILLE



### ■ Le contexte du projet

Localisation (plusieurs réponses possibles)

- en centre ville
- en périphérie d'agglomération
- dans un pôle secondaire d'agglomération

- 
- à l'intérieur ou à proximité d'une zone d'habitation importante
  - dans une zone de revitalisation urbaine ou assimilée
  - dans une zone commerciale

- 
- en entrée de ville
  - en dehors du tissu aggloméré
  - en bordure d'un axe routier à grande circulation

- 
- en zone rurale
  - en zone de montagne
  - en zone touristique
  - en zone frontalière

La portée de l'impact territoriale du projet

- Avis concernant l'impact du projet sur les équilibres géographiques commerciaux dans l'agglomération et dans la zone de chalandise, notamment vis à vis des commerces en centre ville ou en centre bourg

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

- Dans le cas où le projet se situe à proximité – ou non loin – d'un « quartier sensible » ou « zone de redynamisation urbaine », avis du DDE au regard de la mise en œuvre de la politique de la ville

.....

.....

.....

.....

Le projet vient-il *concurrer* les structures commerciales du quartier ou de la ZRU concernée ?  
**OUI            NON**

Si oui développer :

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

■ Avis sur la cohérence de l’implantation avec les orientations d’implantation préférentielle des commerces

.....  
.....  
.....

■ Avis du point de vue de la gestion économe de l’espace, la maîtrise de l’étalement urbain et de l’action contre le « mitage »

.....  
.....  
.....

■ Avis du point de vue de l’impact sur les déplacements motorisés

.....  
.....  
.....

**4.2 - AU REGARD DE LA QUALITE DE L’URBANISME ET DE LA PROTECTION DE L’ENVIRONNEMENT**



■ Avis du point de vue de l’impact sur les sites et paysage

.....  
.....  
.....  
.....

- Avis du point de vue de l’insertion du projet dans son environnement construit ou non

.....

.....

.....

- Avis au regard de la prévention des risques et de la protection de l’environnement

.....

.....

.....

**5. Analyse du projet au regard des déplacements, de la circulation routière et du stationnement [commentaire]**

**5.1 - LES CONDITIONS GENERALES DE CIRCULATION**

- Existe-t-il un PDU ?

.....

.....

Si oui, son contenu a-t-il une incidence sur la desserte du projet ?

.....

.....

Y-a-t-il dans le PLU des orientations d’aménagement ayant une incidence sur la desserte du projet ?

.....

.....

- Avis sur l’impact du projet sur les conditions générales de circulation routière

.....

.....

.....

**5.2 – Les conditions de desserte immédiate du projet**

- Les caractéristiques de la desserte immédiate

- |                             |                          |                   |                          |
|-----------------------------|--------------------------|-------------------|--------------------------|
| - échangeur autoroutier     | <input type="checkbox"/> | - rond point      | <input type="checkbox"/> |
| - bretelle de contournement | <input type="checkbox"/> | - tourne à gauche | <input type="checkbox"/> |
| - voie de décélération      | <input type="checkbox"/> | - autre           | <input type="checkbox"/> |

Préciser :

.....

.....

.....

Quelle est la vocation de la voie desservant le projet (transit, desserte locale...)?

.....

- L'accessibilité (en particulier le positionnement des entrées et des sorties) est-elle satisfaisante, apporte-t-elle toute la commodité et la sécurité des usagers de la route et des clients ?

**OUI NON**

Si non, quelle est la nature et l'importance chiffrable de l'impact du projet (sécurité, saturation, encombrement, etc.)

.....  
 .....

- **Avis sur l'accessibilité à pied :**

Existe-t-il de l'habitat à proximité du projet ? Préciser,

.....  
 .....

Quelles sont les conditions de commodité et de sécurité des cheminements piétonniers ?

.....  
 .....

- **Existe-t-il des voies cyclables desservant le projet ? Préciser,**

.....  
 .....

Quelles sont leurs conditions de commodité et de sécurité ?

.....  
 .....

- **Avis sur les capacités d'accueil pour le chargement et le déchargement des marchandises**

.....  
 .....

**5.3 – LE STATIONNEMENT**

- **Avis sur le stationnement :**

- les capacités prévues sont-elles satisfaisantes ?

.....  
 .....

- les dispositions de l'article L 421.3 du Code de l'urbanisme sont-elles respectées ?

.....

.....

.....

.....

#### **5.4 – LA DESSERTE EN TRANSPORT PUBLIC OU AVEC DES « MODES ALTERNATIFS A LA ROUTE »**

##### **■ Le projet est-il desservi par un mode de transport collectif ?**

- Type de transport

.....

- Distance de l'arrêt le plus proche

.....



**Guide pour l'établissement par la DDE  
de la fiche d'instruction  
des demandes d'autorisation d'exploitation commerciale**

### **Présentation de l'avis du DDE**

*Conformément aux dispositions du Décret n° 97-1314 du 30 décembre 1997, art. 3, « le directeur départemental de l'équipement ou son représentant , formule un avis sur l'impact du projet au regard notamment de l'aménagement du territoire et de l'équilibre de l'agglomération ».*

***Outre ces points de vue obligatoires, la contribution doit porter plus largement sur tous les points qui peuvent être utilement éclairés par le DDE en raison des attributions et des compétences de son service et des informations qu'il détient.***

*Pour être utilement exploitable par la CDEC et la CNEC, cet avis doit être donné par référence aux dispositions de la législation fixant les critères applicables aux autorisations d'exploitation commerciale rappelées en annexe.*

*L'avis doit également comprendre à titre d'information la position du service quant à la demande ultérieure de permis de construire.*

***Il convient que cet avis soit signé par le DDE ou son adjoint.***

### **Modalités d'établissement de la fiche d'instruction.**

**La fiche type d'instruction a été conçue pour pouvoir être utilisée dans tous les cas de figure.**

**La situation est évidemment différente selon qu'il s'agit d'une implantation nouvelle ou d'une extension et selon l'importance du projet et celle de sa zone de chalandise.**

**Aussi le contenu (voir dans certains cas l'absence de contenu) des différentes rubriques à remplir dépendra de la nature de l'importance et de la complexité du dossier présenté et de ses impacts prévisibles.**

**Dans un souci d'efficacité et d'allègement du travail, on ne renseignera pas les rubriques qui apparaîtront sans objet ou sans portée effective compte tenu de la nature ou de l'importance du projet examiné.**

### **① Analyse au regard de la compatibilité du projet avec les dispositions du SCOT**

*En application de l'article L122-1 du Code de l'urbanisme, les autorisations d'exploitation commerciale doivent être compatibles avec les SCOT et les schémas de secteur.*

*La vérification de cette compatibilité doit être effectuée par la DDE concurremment avec l'établissement public (ou syndicat mixte) compétent pour l'établissement et le suivi du SCOT, et ce préalablement à l'examen par la CDEC.*

*Cette compatibilité doit être appréciée d'une part par rapport aux dispositions du SCOT relatives aux commerces (objectifs relatifs à l'équipement commercial et aux localisations préférentielles des commerces), et, d'autre part, par rapport à l'ensemble des autres dispositions (orientations générales relatives à l'organisation de l'espace et aux grands équilibres entre les espaces à urbaniser et les espaces naturels et agricoles ou forestiers ; détermination des espaces et sites naturels ou urbains à protéger ; objectifs relatifs à la protection des paysages, la mise en valeur des entrées de villes, la prévention des risques, liens entre l'urbanisation et la desserte des transports collectifs ; projets d'équipements publics pris en compte dans le SCOT).*

***En plus de ce contrôle de compatibilité qui conditionne l'autorisation commerciale, l'examen du projet au regard du SCOT doit permettre de nourrir l'appréciation du projet au regard des critères d'aménagement du territoire, de qualité de l'urbanisme et de protection de l'environnement qui constituent un des éléments à prendre en compte pour la décision de la commission (Cf points ⑤ et ⑥ ci-après).***

*En effet, sans être à proprement incompatible avec le SCOT (ce qui rendrait l'autorisation d'équipement commercial impossible), un projet d'équipement peut se retrouver à l'examen assez peu en harmonie avec ses dispositions. On est alors renvoyé à une appréciation moins strictement déterminante, mais non sans portée faisant alors référence aux considérations tenant aux exigences de l'aménagement du territoire et de la qualité de l'urbanisme visées dans l'article L720-1 du Code de Commerce.*

**② Cas particulier d'un projet situé dans la zone à urbaniser ouverte à l'urbanisation après le 4 juillet 2003 dans une commune non couverte par un SCOT et située à moins de 15 km des limites d'une agglomération de plus de 50 000 habitants ou du rivage de la mer (article L122-2 du Code de l'Urbanisme).**

*Dans la situation décrite ci-dessus l'autorisation d'exploitation commerciale ne peut être donnée sauf dérogation accordée :*

- soit par l'EPCI si le périmètre d'un SCOT incluant la commune d'implantation a été arrêté,
- soit par le préfet après avis de la commission départementale des sites et de la chambre d'agriculture.

*Cette dérogation ne peut être refusée que si les inconvénients éventuels de l'urbanisation envisagée pour les communes voisines, pour l'environnement ou pour les activités agricoles sont excessifs au regard de l'intérêt que représente l'opération pour la commune.*

*Cet article introduit donc l'obligation d'examiner et de qualifier l'impact du projet d'équipement commercial de ce triple point de vue, soit à la diligence du préfet (l'instruction étant alors de la compétence de la DDE), soit en saisissant, à cet effet, l'EPCI.*

*L'examen du dossier par la CDEC ne peut intervenir que lorsque l'un des deux accords est intervenu.*

*Dans les deux cas l'avis de la DDE établi pour la CDEC devra donner les conclusions de cet examen.*

*Si de l'un de ces trois points de vue l'inconvénient est jugé excessif, l'autorisation ne peut être accordée.*

***Si la dérogation a été refusée, la CDEC ne peut accorder l'autorisation. L'avis de la DDE peut alors se limiter à cette constatation.***

*Si les inconvénients, pour notables qu'ils soient, ne sont pas jugés excessifs on est alors renvoyé, comme dans le cas ① ci-dessus, à une appréciation, au cas par cas, du projet au regard de l'aménagement du territoire qui ne lie pas la CDEC.*

**③ Examen du projet au regard des dispositions du droit des sols qui seront applicables à la demande de permis de construire**

*Le principe de l'indépendance des législations séparées qui régissent d'une part l'autorisation d'exploitation commerciale et, d'autre part, l'autorisation de construire conduit à bien distinguer l'instruction de l'autorisation commerciale qui est régie par les dispositions du Code de commerce de l'instruction ultérieure du permis de construire qui dépend de celles du Code de l'urbanisme.*

*Il est toutefois nécessaire que les membres de la CDEC soient avertis des difficultés, voire des impossibilités, liées à la délivrance du permis de construire qui auront pu être déjà repérées par la DDE au stade de l'instruction de l'autorisation commerciale et puissent apprécier l'éventuel risque de divergence des deux procédures.*

*Ceci s'appréciera tant vis-à-vis des documents d'urbanisme opposables (et au premier chef le PLU) et de leurs prescriptions particulières, que des dispositions générales d'urbanisme qui sont d'ordre public (R 111-2, R 111-3-2, R 111-4, R 111-14-2, R 111-15, R 111-21 → Voir le contenu des articles page 7/8).*

***A ce stade, il ne s'agit pas de procéder à l'instruction du Permis de construire, mais d'alerter le pétitionnaire et la Commission sur les difficultés que soulèvent le projet, et éventuellement signaler les prescriptions particulières aux quelles l'obtention du Permis de construire pourrait être subordonnée.***

#### **④ Article L111-1-4 du Code de l'Urbanisme**

*Cet article interdit toute construction en dehors des espaces urbanisés des communes à proximité des autoroutes, routes express, déviations et autres, routes à grande circulation (selon les cas bandes de 100 m ou de 75 m de part et d'autre de la voie) sauf lorsqu'existent dans un PLU (ou un document d'urbanisme en tenant lieu) des règles justifiées et motivées au regard de la qualité de l'urbanisme de l'architecture et des paysages, des nuisances et de la sécurité ou, à défaut de PLU, lorsqu'existe une étude attestant de la prise en compte de ces préoccupations approuvée par la commission départementale des sites.*

***L'avis du DDE devra donc indiquer clairement si ces conditions sont ou non remplies.***

#### **⑤ Analyse de l'impact du projet au regard des équilibres territoriaux et de la politique de la ville**

*La prise en compte de la notion d'équilibre territorial s'appuie sur l'article L720-1 du Code de Commerce qui prévoit que les implantations commerciales « doivent en particulier contribuer au maintien des activités dans les zones rurales et de montagne ainsi qu'au rééquilibrage des agglomérations par le développement des activités en centre-ville et dans les zones de dynamisation urbaine ».*

*En outre, l'obligation de « répondre aux exigences d'aménagement du territoire... et de la qualité de l'urbanisme » imposée par le même article renvoie aux principes généraux exprimés à l'article L110 du Code de l'Urbanisme et à leur transcription dans les SCOT (cf plus haut), notamment en ce qui concerne les orientations générales de l'organisation de l'espace, la desserte de proximité des zones d'habitation, l'équilibre entre espaces à urbaniser, et ceux à conserver, agricoles ou naturels, et les localisations préférentielles des commerces de proximité.*

***Enfin, l'objectif de « satisfaire les besoins des consommateurs » dont une part notable n'est pas motorisée invite à s'assurer du maintien de commerce de première nécessité à l'intérieur ou à proximité des zones d'habitat, notamment dans les centres-bourgs ruraux et les quartiers sensibles.***

*L'avis de la DDE sur le projet doit donc s'appuyer sur une analyse appropriée de l'impact du projet eu égard à sa taille, à la nature de l'activité commerciale et aux densités commerciales de la zone de chalandise sur :*

- *la vitalité des activités en centre ville,*
- *la desserte commerciale de proximité,*
- *la desserte commerciale des quartiers difficiles,*
- *le maintien des commerces dans les bourgs des zones rurales et dans ceux des zones de montagne,*
- *la consommation de l'espace et l'étalement urbain,*
- *l'équilibre géographique des pôles commerciaux des agglomérations.*

*L'analyse caractérisera l'échelle de l'impact territorial du projet. L'appréciation sera ajustée selon que le rayon d'influence sera jugé négligeable ou nul, limité au quartier, concernant l'agglomération toute entière affectant l'aire urbaine (y compris les communes attirées par le pôle urbain de l'agglomération), voir au delà ou en secteur rural avec ou sans un réseau de petites villes.*

*L'avis doit s'assurer également de la cohérence avec les actions ou opérations éventuelles menées localement par des acteurs locaux publics ou privés (ORAC, et autres opérations financées par le FISAC), pour renforcer les activités commerciales dans les centres des villes ou des bourgs ou dans certains quartiers périphériques.*

*Indiquer, le cas échéant, s'il s'agit d'activités ayant ou non vocation à s'implanter préférentiellement en centre ville (ex commerces culturels, équipement de la personne...).*

*Il s'appuiera sur l'analyse de l'armature commerciale telle qu'elle figure dans le dossier du demandeur, dans le volet commerce des SIG (quand il existe), sur les objectifs exprimés par les SCOT, et sur les indications résultant des SDC et des autres travaux des ODEC (travaux qui doivent être pris en compte par la CDEC) ainsi que sur les éventuelles chartes d'urbanisme commercial (documents manifestant une intention collective mais toutefois dépourvus de toute portée juridique).*

***L'analyse devrait aussi s'appuyer assez systématiquement sur une carte présentant l'implantation et illustrant le poids relatif des pôles commerciaux exprimés en m<sup>2</sup> de surfaces de ventes (y compris le pôle constitué par les commerces et les centres urbains). On n'hésitera pas à préciser la distance des pôles commerciaux concurrents en km et en temps de parcours moyen par automobile, lorsque les informations données par le demandeur paraîtront contestables ou insuffisantes.***

### **⑥ Analyse du projet au regard de l'aménagement des territoires, de la qualité de l'urbanisme et de la protection de l'environnement**

*L'article L720-1 du Code de Commerce précise que les implantations commerciales «doivent répondre aux exigences d'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement et de la qualité de l'urbanisme ».*

*A cet égard l'article L110 du Code de Commerce énumère les principes d'aménagement à respecter parmi lesquels figurent la gestion économe du sol, la protection des milieux naturels et des paysages, l'équilibre entre les zones urbaines et rurales, la sécurité et la salubrité publique et la rationalisation de la demande de déplacement.*

*Outre l'examen des projets au regard des équilibres territoriaux (visés au ⑤ A ci-dessus), de la desserte (visée au ⑦ ci-dessous), et celui de la compatibilité avec les SCOT visé au ① ci-dessus, l'avis de la DDE devra expliciter le niveau de prise en compte des préoccupations d'aménagement du territoire, d'urbanisme et d'environnement au regard :*

- *de la cohérence avec les orientations d'implantation des commerces figurant dans les SCOT et les autres documents d'urbanisme, ainsi que dans les SDEC,*
- *de la gestion économe de l'espace et de l'action contre le « mitage » des zones non urbanisées et les implantations à l'écart des zones urbanisées,*
- *de l'intégration dans un plan d'aménagement d'ensemble (et non pas de façon désordonnée au coup par coup), en application notamment de l'article L 111-1-4,*
- *de l'intégration des constructions et des aménagements dans leur environnement construit ou naturel,*
- *du respect des sites naturels et urbains à protéger et mettre en valeur, et de l'impact possible sur les paysages (notamment en entrée de villes),*
- *des protections prévues dans les plans d'urbanisme et des diverses réglementations applicables (sites protégés, espaces boisés classés, forêts de protection, loi littoral, loi montagne, AOC)...,*
- *de la protection de l'environnement, en particulier de l'application des dispositions relatives à la protection de la nature, la protection des zones de captage, la qualité de l'eau et les risques de pollution,*
- *de la sécurité publique (au regard de la prévention des risques naturels et industriels notamment ceux recensés dans les plans de protection contre les risques (PPR).*

*Bien que la vérification détaillée du respect de ces prescriptions soit du ressort de la procédure d'instruction du permis de construire, ces aspects devront, le cas échéant être évoqués, dès l'avis en CDEC, dans les cas où leur respect serait susceptible de s'opposer à la délivrance du PC.*

## ⑦ Analyse du projet au regard des déplacements, de la circulation routière et du stationnement

*La desserte des équipements commerciaux est devenue un critère important d'appréciation.*

*La satisfaction des besoins des consommateurs en terme de qualité de service figurait déjà parmi les objectifs généraux de l'équipement commercial. Elle concerne en particulier les personnes ne disposent pas de moyens de transports individuels ou collectifs.*

*Le service instructeur devait donc déjà se montrer attentif à l'accessibilité à pied des commerces à vocation de proximité (commerces à dominante alimentaire).*

*Parmi les exigences de l'aménagement du territoire telles qu'elles sont explicitées par l'article L110 du Code de l'Urbanisme relatif aux principes généraux de l'aménagement du territoire figure aussi l'obligation pour chaque collectivité de « rationaliser la demande de déplacements ».*

*Ce dernier point revêt une importance particulière lorsque, en raison de ses caractéristiques propres, l'équipement projeté est susceptible de développer une très large zone de chalandise (cas, par exemple, des ensembles de magasins d'usines ou de marques qui sont connues pour rayonner à plus de 150 ou 200 km).*

***Désormais la DDE doit également porter un avis sur les éléments suivants qui, depuis la loi SRU, figurent parmi les données présentées par le demandeur que les CDEC (et la CNEC) doivent prendre en compte, à savoir :***

- *« l'impact global du projet sur les flux de voitures particulières et de véhicules à livraison »,*
- *la « qualité de desserte en transports publics ou avec des modes alternatifs ».*
- *les capacités d'accueil pour le chargement et le déchargement des marchandises.*

*Cet avis doit comporter une vérification de l'analyse du demandeur.*

*Il exploitera, le cas échéant, les prescriptions pertinentes du Plan de déplacement urbain (PDU) qui est obligatoire pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants ainsi que le cas échéant celles du PLU.*

*L'impact sur les flux de circulation doit désormais être examiné à deux échelles différentes ; celles de la desserte immédiate et celles des conditions générales de circulation.*

### Cartes

*La DDE devra s'assurer que les cartes présentées comprennent bien les voiries mises en service, en travaux ou projetés à moyen terme et, dans la négative, fournir un plan complémentaire à jour montrant ces nouvelles liaisons routières.*

### La desserte immédiate

*Celle-ci doit répondre aux objectifs de commodité et de sécurité de la circulation des voitures particulières et de la sécurité des piétons ainsi que de libre passage des véhicules de secours et d'incendie.*

*Ce point a toujours été examiné par les DDE d'autant qu'il conditionne l'octroi du permis de construire et qu'elles étaient responsables de l'exploitation de la voirie nationale et, pour le compte du département, de la voirie départementale.*

*Désormais, cette qualité de la desserte routière constitue également un élément d'appréciation pour l'octroi de l'autorisation commerciale et doit donc être examinée lors du passage en CDEC.*

*En outre il y a lieu de s'assurer que l'accès des véhicules de livraison n'est pas de nature à causer des gênes excessives aux riverains.*

La DDE devra donc, le cas échéant, après avoir pris l'attache du gestionnaire de la voirie lorsqu'il est autre que la DDE (ce qui sera désormais le cas pour la voirie départementale), indiquer si, en l'état d'avancement du projet, une réponse satisfaisante est donnée (au plan de la sécurité, de la commodité et de la fluidité de la circulation). Dans la négative l'avis devra préciser les aménagements nécessaires, prévus à cet effet, et leur état d'avancement.

### **Les conditions générales de circulation**

L'impact global du projet sur les flux de voitures particulières doit aussi être examiné à une échelle plus vaste ; celle de l'impact sur les conditions générales de circulation routière sur les grands axes de circulation (en terme de capacité et de sécurité).

Une attention particulière doit être également portée aux flux supplémentaires de déplacements automobiles et de poids lourds susceptibles d'être induits par le projet.

L'avis concernant l'impact sur les conditions de circulation reposera autant que possible sur des indications chiffrées significatives.

### **La desserte en transports collectifs**

L'article L 720-3-1 du Code du commerce prévoit également que la Commission doit prendre en compte la qualité de desserte en transport public ou avec des modes alternatifs.

La DDE apportera donc sur ce point les éléments qu'elle jugera utile.

Devront également être signalés les cas où un document d'urbanisme opposable subordonnerait l'ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones à l'existence même d'une desserte en transports collectifs en application de l'article R 121-3 du code de l'urbanisme.

### **La desserte avec des modes alternatifs**

Sont concernés par « les modes de transport alternatifs » à la voiture particulière, les déplacements à pied, à vélos, avec fauteuils roulants, voitures d'enfants...

La satisfaction des besoins des consommateurs en terme de qualité de service figurait déjà parmi les objectifs généraux de l'équipement commercial. Elle concerne en particulier les personnes ne disposant pas de moyens de transports individuels ou collectifs, ainsi que l'accès direct aux commerces.

Le service instructeur devait donc déjà se montrer attentif à l'accessibilité à pied des commerces à vocation de proximité, notamment ceux à dominante alimentaire. Il devra désormais analyser la desserte piétonne à partir des zones d'habitat proches, mais également à partir des arrêts de transports en commun. L'examen porte sur les conditions de sécurité et de confort de la desserte des espaces publics et des espaces privatifs ouverts au public (article R111-4)

### **Le stationnement**

Enfin, le stationnement doit être examiné sous deux aspects qui seront plus précisément traités lors de l'instruction du permis de construire : d'une part, le respect des règles d'urbanisme qui limitent l'emprise au sol des parkings (article L421-3 du Code de l'Urbanisme), d'autre part l'adéquation à la nature de l'activité commerciale.

Le cas échéant l'avis indiquera si le respect de ces dispositions implique la construction de places de stationnement sur plusieurs niveaux..

**Le cas particulier des points de vente de carburant**

*Les commentaires qui précèdent ne concerne guère les projets de stations-service.*

*La distribution de carburant s'adresse d'une part à la clientèle locale et d'autre part à celle qui circule sur les principaux axes de circulation traversant la zone de chalandise du projet.*

*L'avis de la DDE, service spécialiste de la circulation routière, revêt une importance toute particulière pour l'analyse de la concurrence.*

*Elle devra s'assurer que les cartes présentées pour décrire la zone de chalandise permettent d'apprécier non seulement l'offre concurrente de proximité mais aussi celle existant sur les axes de circulation voisins. Dans la négative, elle devra présenter à l'appui de son avis une carte complémentaire, à une échelle appropriée, faisant apparaître les stations-service les plus proches du projet situées sur ces axes de circulation.*

*Elle devra par ailleurs s'assurer, le cas échéant, que l'implantation de la station n'entraîne pas de risque pour la sécurité des circulations piétonnes ou automobiles.*

### **Dispositions générales d'urbanisme mentionnées dans le corps du texte**

**Article R111-2** – Le permis de construire peut-être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation ou leurs dimensions, sont de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique. Il en est de même si les constructions projetées, par leur implantation à proximité d'autres installations, leurs caractéristiques ou leur situation, sont de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique.

**Article R111-3-2** – Le permis de construire peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions sont de nature, par leur localisation, à compromettre la conservation ou la mise en valeur d'un site ou de vestiges archéologiques.

**Article R111-4** – Le permis de construire peut être refusé sur des terrains qui ne seraient pas desservis par des voies publiques ou privées dans des conditions répondant à l'importance ou à la destination de l'immeuble ou de l'ensemble d'immeubles envisagé, et notamment si les caractéristiques de ces voies rendent difficile la circulation ou l'utilisation des engins de lutte contre l'incendie.

Il peut également être refusé si les accès présentent un risque pour la sécurité des usagers des voies publiques ou pour celle des personnes utilisant ces accès. Cette sécurité doit être appréciée compte tenu, notamment, de la position des accès, de leur configuration ainsi que de nature et de l'intensité du trafic.

La délivrance du permis de construire peut être subordonnée :

- a) A la réalisation d'installations propres à assurer le stationnement hors des voies publiques des véhicules correspondant aux besoins de l'immeuble à construire ;
- b) A la réalisation de voies privées ou de tous autres aménagements particuliers nécessaires au respect des conditions de sécurité mentionnées au deuxième alinéa ci-dessus.

Il ne peut être exigé la réalisation de plus d'une aire de stationnement par logement lors de la construction de logements locatifs financés avec un prêt aidé par l'Etat.

L'obligation de réaliser des aires de stationnement n'est pas applicable aux travaux de transformation ou d'amélioration de bâtiments affectés à des logements locatifs financés avec un prêt aidé par l'Etat, y compris dans le cas où ces travaux s'accompagnent de la création de surface hors œuvre nette, dans la limite d'un plafond de 50 % de la surface hors œuvre nette existant avant le commencement des travaux.

Le nombre des accès sur les voies publiques peut être limité dans l'intérêt de la sécurité. En particulier, lorsque le terrain est desservi par plusieurs voies, les constructions peuvent n'être autorisées que sous réserve que l'accès soit établi sur la voie où la gêne pour la circulation sera la moindre.

**Article R111-14-2** – Le permis de construire est délivré dans le respect des préoccupations d'environnement définies à l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature. Il peut n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales, si les constructions, par leur situation, leur destination ou leurs dimensions, sont de nature à avoir des conséquences dommageables pour l'environnement.

**Article R111-15** – Le permis de construire peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales lorsque, par leur importance, leur situation, et leur affectation, des constructions contrarieraient l'action d'aménagement du territoire et d'urbanisme telle qu'elle résulte des dispositions des schémas directeurs intéressant les agglomérations nouvelles approuvés avant le 1<sup>er</sup> octobre 1983 ou, postérieurement à cette date, dans les conditions prévues au b du deuxième alinéa de l'article R122-22.

**Article R111-21** – Le permis de construire peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier, sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales.

## Critères devant légalement être pris en compte par les membres de la CDEC et de la CNEC

### Article 1 (alinéas 1 à 3) de la loi du 27 décembre 1973 modifié (alinéas non codifiés)

#### Principes généraux :

- liberté et volonté d'entreprendre
- concurrence claire et loyale
- *satisfaire les besoins des consommateurs, tant en ce qui concerne les prix que la qualité des services et des produits offerts*
- participer au développement de l'emploi
- contribuer à accroître la compétitivité de l'économie nationale
- *animer la vie urbaine et rurale et améliorer sa qualité*
- permettre l'expansion de toutes les formes d'entreprises
- *éviter qu'une croissance désordonnée des formes nouvelles de distribution ne provoque l'écrasement de la petite entreprise et le gaspillage des équipements commerciaux (Loi n° 96-603 du 5 juillet 1996, art. 1<sup>er</sup> [b]) et ne soit préjudiciable à l'emploi.*

### Article L720-1 du Code de commerce :

#### Répondre aux exigences de :

- *l'aménagement du territoire*
- *la protection de l'environnement*
- *la qualité de l'urbanisme*

#### Contribuer à :

- *en particulier au maintien des activités dans les zones rurales et de montagne ainsi qu'au rééquilibrage des agglomérations par le développement des activités en centre ville et dans les zones de dynamisation urbaine*
- la modernisation des équipements commerciaux
- l'adaptation à l'évolution des modes de consommation et des techniques de commercialisation
- au confort d'achat du consommateur
- l'amélioration des conditions de travail des salariés

### Article L720-3 du Code de commerce :

#### La commission doit prendre en compte les éléments suivants :

- le rapport offre/demande dans la zone de chalandise pour chaque secteur d'activité
- la densité d'équipement de la zone de chalandise en moyennes et grandes surfaces
- *les effets du projet sur l'appareil commercial et artisanal de la zone de chalandise et des agglomérations concernées*
- l'équilibre entre les différentes formes de commerce
- l'impact éventuel du projet en termes d'emplois salariés et non salariés
- les conditions d'exercice de la concurrence au sein du commerce et de l'artisanat
- *pour les demandes de création de magasin de détail à prédominance alimentaire : engagements des demandeurs de créer dans les zones de redynamisation urbaine ou les territoires ruraux de développement prioritaire des magasins de même type, d'une surface de vente inférieure à 300 m<sup>2</sup> pour au moins 10% des surfaces demandées*
- *l'impact global du projet sur les flux de voitures particulières et de véhicules de livraison*
- *la qualité de desserte en transport public ou avec des modes alternatifs*
- les capacités d'accueil pour le chargement et le déchargement des marchandises
- *les travaux de l'ODEC (notamment SDC)*

### Article L122-1 du Code de l'urbanisme :

- *obligation de compatibilité de l'autorisation d'équipement commercial avec les schémas de cohérence territoriale et les schémas de secteur*

### Article L122-2 du Code de l'urbanisme :

(applicable aux seules communes situées à moins de 15 km de la périphérie d'une agglomération ou du rivage de la mer et l'absence de SCOT applicable)

*Dans les zones à urbaniser ouvertes à l'urbanisation après le 4 juillet 2003, l'octroi de l'autorisation commerciale est subordonné à l'accord du préfet (ou de l'EPCI chargé de l'élaboration du SCOT lorsque le périmètre du SCOT incluant la commune a été arrêté) ; cet accord ne peut être refusé que si, au regard de l'intérêt de l'opération pour la commune, les inconvénients sont excessifs pour les communes voisines, l'environnement ou l'agriculture*

Nota : *sont en italique les rubriques plus particulièrement du ressort des DDE.*

## **ANNEXE 3**

### **Principaux textes législatifs et réglementaires concernant l'équipement commercial**

#### **3- 1- Dispositions relatives à l'équipement commercial**

##### **3-1-1 Partie Législative**

- Loi N° 73-1193 du 27 décembre 1973 modifiée d'orientation du commerce et de l'artisanat. (dispositions non codifiées)

- Code de commerce (extraits)

##### **3-1-2 Partie Réglementaire (extraits)**

- Décret N° 93-306 du 9 mars 1993 (extraits)

- Décret N° 2002-1369 du 20 novembre 2002 (extraits)

#### **3-2 Dispositions d'urbanisme affectant l'équipement commercial**

**3-2-1 Partie législative** - (extraits du Code de l'urbanisme)

**3-2-2 Partie réglementaire**– (extraits du Code de l'urbanisme)

#### **3-3 Liste des circulaires**

#### **3-4 Disposition du code de l'environnement susceptible d'affecter l'équipement commercial**

## Dispositions législatives relatives à l'équipement commercial

### A - Dispositions non codifiées au code de commerce

(article 1 de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973  
d'orientation du commerce et de l'artisanat)

**Article 1** (Modifié par Ordonnance 2000-912 2000-09-18 art. 4 JORF 21 septembre 2000)

La liberté et la volonté d'entreprendre sont les fondements des activités commerciales et artisanales. Celles-ci s'exercent dans le cadre d'une concurrence claire et loyale.

**Le commerce et l'artisanat ont pour fonction de satisfaire les besoins des consommateurs**, tant en ce qui concerne les prix que la qualité des services et des produits offerts. **Ils doivent** participer au développement de l'emploi et contribuer à accroître la compétitivité de l'économie nationale, **animer la vie urbaine et rurale et améliorer sa qualité**.

Les pouvoirs publics veillent à ce que l'essor du commerce et de l'artisanat permette l'expansion de toutes les formes d'entreprises, indépendantes, groupées ou intégrées, en évitant qu'une croissance désordonnée des formes nouvelles de distribution ne provoque l'écrasement de la petite entreprise et le gaspillage des équipements commerciaux et ne soit préjudiciable à l'emploi.

Dans le respect des orientations définies ci-dessus, le Gouvernement arrête un programme national de développement et de modernisation des activités commerciales et artisanales, qui est rendu public avant le 31 décembre 1996.

### B – Code de commerce (extraits)

#### **Article L720-1**

**Les implantations, extensions, transferts d'activités existantes et changements de secteur d'activité d'entreprises commerciales et artisanales doivent répondre aux exigences d'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement et de la qualité de l'urbanisme. Ils doivent en particulier contribuer au maintien des activités dans les zones rurales et de montagne ainsi qu'au rééquilibrage des agglomérations par le développement des activités en centre-ville et dans les zones de dynamisation urbaine.**

Ils doivent également contribuer à la modernisation des équipements commerciaux, à leur adaptation à l'évolution des modes de consommation et des techniques de commercialisation, au confort d'achat du consommateur et à l'amélioration des conditions de travail des salariés.

#### **Article L720-2**

Les pouvoirs publics facilitent le groupement d'entreprises commerciales et artisanales et la création de services communs permettant d'améliorer leur productivité et leur compétitivité et de faire éventuellement bénéficier leur clientèle de services complémentaires.

**Article L720-3** (Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 art. 97 Journal Officiel du 14 décembre 2000)

I. - Une commission départementale d'équipement commercial statue sur les demandes d'autorisation qui lui sont présentées en vertu des dispositions des articles L. 720-5 et L. 720-6.

II. - *Dans le cadre des principes définis aux articles L. 720-1 et L. 720-2, la commission statue en prenant en considération :*

1° L'offre et la demande globales pour chaque secteur d'activité dans la zone de chalandise concernée ;

2° **L'impact global du projet sur les flux de voitures particulières et de véhicules de livraison ;**

3° **La qualité de la desserte en transport public ou avec des modes alternatifs ;**

4° **Les capacités d'accueil pour le chargement et le déchargement des marchandises ;**

5° La densité d'équipement en moyennes et grandes surfaces dans cette zone ;

6° L'effet potentiel du projet sur l'appareil commercial et artisanal de cette zone et des agglomérations concernées, ainsi que sur l'équilibre souhaitable entre les différentes formes de commerce ;

7° L'impact éventuel du projet en termes d'emplois salariés et non salariés ;

8° Les conditions d'exercice de la concurrence au sein du commerce et de l'artisanat ;

9° Les engagements des demandeurs de création de magasins de détail à prédominance alimentaire de créer dans les zones de dynamisation urbaine ou les territoires ruraux de développement prioritaire des magasins de même type, d'une surface de vente inférieure à 300 mètres carrés, pour au moins 10 % des surfaces demandées.

*-l'impact global du projet sur les flux de voitures particulières et de véhicules de livraison ;*

*-la qualité de la desserte en transport public ou avec des modes alternatifs ;*

*-les capacités d'accueil pour le chargement et le déchargement des marchandises.*

III. - *Les décisions de la commission départementale se réfèrent aux travaux de l'observatoire départemental d'équipement commercial.*

IV. - L'observatoire départemental d'équipement commercial collecte les éléments nécessaires à l'élaboration des schémas de développement commercial, dans le respect des orientations définies à l'article L. 720-1. *Il prend en considération, s'il y a lieu, les orientations des directives territoriales d'aménagement mentionnées à l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme et des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire prévus à l'article 34 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences, entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.*

V. - Le schéma de développement commercial est élaboré et rendu public dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

VI. - En outre, lorsque l'opération envisagée concerne une agglomération dans laquelle sont mises en oeuvre les 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, la commission prend en compte les actions destinées à y assurer le maintien ou l'implantation de commerces de proximité, d'artisans ou d'activités artisanales.

VII. - Les projets ne sont soumis à l'examen de la commission qu'à la condition d'être accompagnés de l'indication de l'enseigne du ou des futurs exploitants des établissements dont la surface de vente est égale ou supérieure à un seuil fixé par décret.

**VIII. - Les demandes portant sur la création d'un magasin de commerce de détail ou d'un ensemble commercial tel que défini à l'article L. 720-6 d'une surface de vente supérieure à 6 000 mètres carrés sont accompagnées des conclusions d'une enquête publique portant sur les aspects économiques, sociaux et d'aménagement du territoire du projet** prescrite dans les conditions fixées par un décret en Conseil d'Etat. Cette enquête est réalisée conjointement à l'enquête publique prévue en application de l'article 1er de la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement lorsque celle-ci s'impose dans le cadre de l'instruction du permis de construire.

#### **Article L720-4** (Loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 art. 56 Journal Officiel du 22 juillet 2003)

Dans les départements d'outre-mer, sauf dérogation motivée de la commission départementale d'équipement commercial, l'autorisation demandée ne peut être accordée lorsqu'il apparaît qu'elle aurait pour conséquence de porter au-delà d'un seuil de 25 % sur l'ensemble du département, ou d'augmenter, si elle est supérieure à ce seuil, la surface de vente totale des commerces de détail à prédominance alimentaire de plus de 300 mètres carrés de surface de vente, que celle-ci concerne l'ensemble du projet ou une partie seulement, et appartenant :

1° Soit à une même enseigne ;

2° Soit à une même société, ou une de ses filiales, ou une société dans laquelle cette société possède une fraction du capital comprise entre 10 et 50 %, ou une société contrôlée par cette même société au sens de l'article L. 233-3 ;

3° Soit contrôlée directement ou indirectement par au moins un associé exerçant sur elle une influence au sens de l'article L. 233-16, ou ayant un dirigeant de droit ou de fait commun.

#### **Article L720-5**

I. - Sont soumis à une autorisation d'exploitation commerciale les projets ayant pour objet :

1° La création d'un magasin de commerce de détail d'une surface de vente supérieure à 300 mètres carrés, résultant soit d'une construction nouvelle, soit de la transformation d'un immeuble existant ;

2° L'extension de la surface de vente d'un magasin de commerce de détail ayant déjà atteint le seuil des 300 mètres carrés ou devant le dépasser par la réalisation du projet. Est considérée comme une extension l'utilisation supplémentaire de tout espace couvert ou non, fixe ou mobile, et qui n'entrerait pas dans le cadre de l'article L. 310-2 ;

3° La création ou l'extension d'un ensemble commercial tel que défini à l'article L. 720-6 d'une surface de vente totale supérieure à 300 mètres carrés ou devant dépasser ce seuil par la réalisation du projet ;

4° *La création ou l'extension de toute installation de distribution au détail de carburants, quelle qu'en soit la surface de vente, annexée à un magasin de commerce de détail mentionné au 1° ci-dessus ou à un ensemble commercial mentionné au 3° ci-dessus et située hors du domaine public des autoroutes et routes express ;*

5° La réutilisation à usage de commerce de détail d'une surface de vente supérieure à 300 mètres carrés libérée à la suite d'une autorisation de création de magasin par transfert d'activités existantes, quelle que soit la date à laquelle a été autorisé ce transfert ;

6° La réouverture au public, sur le même emplacement, d'un magasin de commerce de détail d'une surface de vente supérieure à 300 mètres carrés dont les locaux ont cessé d'être exploités pendant deux ans, ce délai ne courant, en cas de procédure de redressement judiciaire de l'exploitant, que du jour où le propriétaire a recouvré la pleine et entière disposition des locaux ;

7° Les constructions nouvelles, les extensions ou les transformations d'immeubles existants entraînant la constitution d'établissements hôteliers d'une capacité supérieure à trente chambres hors de la région d'Ile-de-France, et à cinquante chambres dans cette dernière.

Lorsqu'elle statue sur ces demandes, la commission départementale d'équipement commercial recueille l'avis préalable de la commission départementale d'action touristique, présentée par le délégué régional au tourisme qui assiste à la séance. Outre les critères prévus à l'article L. 720-3, elle statue en prenant en considération la densité d'équipements hôteliers dans la zone concernée ;

8° Tout changement de secteur d'activité d'un commerce d'une surface de vente supérieure à 2 000 mètres carrés est également soumis à l'autorisation d'exploitation commerciale prévue au présent article. Ce seuil est ramené à 300 mètres carrés lorsque l'activité nouvelle du magasin est à prédominance alimentaire.

II. - Les regroupements de surface de vente de magasins voisins, sans création de surfaces de vente supplémentaires, n'excédant pas 1 000 mètres carrés, ou 300 mètres carrés lorsque l'activité nouvelle est à prédominance alimentaire, ne sont pas soumis à une autorisation d'exploitation commerciale.

III. - Les pharmacies ne sont pas soumises à une autorisation d'exploitation commerciale ni prises en compte pour l'application du 3° du I ci-dessus.

IV. - Les halles et marchés d'approvisionnement au détail, couverts ou non, établis sur les dépendances du domaine public et dont la création est décidée par le conseil municipal, ainsi que les parties du domaine public affecté aux gares ferroviaires d'une surface maximum de 1 000 mètres carrés, ne sont pas soumis à une autorisation d'exploitation commerciale.

V. - La création ou l'extension de garages ou de commerces de véhicules automobiles disposant d'atelier d'entretien et de réparation n'est pas soumise à une autorisation d'exploitation commerciale, lorsqu'elle conduit à une surface totale de moins de 1 000 mètres carrés.

VI. - L'autorisation d'exploitation commerciale doit être délivrée préalablement à l'octroi du permis de construire s'il y a lieu, ou avant la réalisation du projet si le permis de construire n'est pas exigé.

L'autorisation est accordée par mètre carré de surface de vente ou par chambre.

Une nouvelle demande est nécessaire lorsque le projet, en cours d'instruction ou dans sa réalisation, subit des modifications substantielles dans la nature du commerce ou des surfaces de vente. Il en est de même en cas de modification de la ou des enseignes désignées par le pétitionnaire.

L'autorisation préalable requise pour la création de magasins de commerce de détail n'est ni cessible ni transmissible.

VII. - Les dispositions du 7° du II ne s'appliquent pas aux départements d'outre-mer.

#### **Article L720-6**

I. - Sont regardés comme faisant partie d'un même ensemble commercial, qu'ils soient ou non situés dans des bâtiments distincts et qu'une même personne en soit ou non le propriétaire ou l'exploitant, les magasins qui sont réunis sur un même site et qui :

1° Soit ont été conçus dans le cadre d'une même opération d'aménagement foncier, que celle-ci soit réalisée en une ou en plusieurs tranches ;

2° Soit bénéficient d'aménagements conçus pour permettre à une même clientèle l'accès des divers établissements ;

3° Soit font l'objet d'une gestion commune de certains éléments de leur exploitation, notamment par la création de services collectifs ou l'utilisation habituelle de pratiques et de publicités commerciales communes ;

4° Soit sont réunis par une structure juridique commune, contrôlée directement ou indirectement par au moins un associé, exerçant sur elle une influence au sens de l'article L. 233-16 ou ayant un dirigeant de droit ou de fait commun.

II. - Toutefois, les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux zones d'aménagement concerté créées dans un centre urbain, en vertu de l'article L. 311-1 du code de l'urbanisme.

#### **Article L720-7** (Ordonnance n° 2000-916 du 19 septembre 2000 art. 3 Journal Officiel du 22 septembre 2000 en vigueur le 1er janvier 2002)

Sous réserve des dispositions particulières applicables aux collectivités territoriales et aux sociétés d'économie mixte locales, tous les contrats passés par des personnes publiques ou privées, à l'occasion de la réalisation d'un projet autorisé en vertu des articles L. 720-5 et L. 720-6, sont communiqués, selon des modalités fixées par décret, par chaque partie contractante au préfet et à la chambre régionale des comptes.

Cette obligation s'étend également aux contrats antérieurs à l'autorisation et portant sur la maîtrise ou l'aménagement des terrains sur lesquels est réalisée l'implantation d'établissements ayant bénéficié de l'autorisation. Elle concerne les contrats de tout type, y compris ceux prévoyant des cessions à titre gratuit, des prestations en nature et des contreparties immatérielles.

Cette communication intervient dans les deux mois suivant la conclusion des contrats ou, s'il s'agit de contrats antérieurs à l'autorisation, dans un délai de deux mois à compter de l'autorisation.

Toute infraction aux dispositions du présent article est punie de 15000 euros d'amende .

#### **Article L720-8**

I. - La commission départementale d'équipement commercial est présidée par le préfet qui, sans prendre part au vote, informe la commission sur le contenu du programme national prévu à l'article L. 720-1 et sur le schéma de développement commercial mentionné à l'article L. 720-3.

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 multicomcommunale 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.

Lorsque le maire de la commune d'implantation ou le maire de la commune la plus peuplée visée ci-dessus est également le conseiller général du canton, le préfet désigne pour remplacer ce dernier un maire d'une commune située dans l'agglomération multicomcommunale ou l'arrondissement concernés.

III. - A Paris, elle est composée :

1° Des trois élus suivants :

a) Le maire de Paris ;

b) Le maire de l'arrondissement du lieu d'implantation ;

c) Un conseiller d'arrondissement désigné par le conseil de Paris ;

2° Des trois personnalités suivantes :

a) Le président de la chambre de commerce et d'industrie de Paris ou son représentant ;

b) Le président de la chambre de métiers de Paris ou son représentant ;

c) Un représentant des associations de consommateurs du département.

IV. - Tout membre de la commission départementale d'équipement commercial doit informer le préfet des intérêts qu'il détient et de la fonction qu'il exerce dans une activité économique.

Aucun membre de la commission ne peut délibérer dans une affaire où il a un intérêt personnel et direct ou s'il représente ou a représenté une des parties intéressées.

V. - Les responsables des services déconcentrés de l'Etat chargés de l'équipement, de la concurrence et de la consommation ainsi que de l'emploi assistent aux séances.

VI. - Dans la région d'Ile-de-France, un représentant du préfet de région assiste également aux séances.

L'instruction des demandes d'autorisation est faite par les services déconcentrés de l'Etat.

VII. - Les demandes d'autorisation sont présentées selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat ; les demandes ne conduisant pas à des surfaces de vente supérieures à 1 000 mètres carrés font l'objet de modalités simplifiées.

VIII. - Les conditions de désignation des membres de la commission et les modalités de son fonctionnement sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

#### **Article L720-9**

La commission départementale d'équipement commercial, suivant une procédure fixée par décret, autorise les projets par un vote favorable de quatre de ses membres. Le procès-verbal indique le sens du vote émis par chacun des membres.

#### **Article L720-10**

La commission départementale d'équipement commercial doit statuer sur les demandes d'autorisation visées à l'article L. 720-5 dans un délai de quatre mois, à compter du dépôt de chaque demande, et ses décisions doivent être motivées en se référant notamment aux dispositions des articles L. 720-1 et L. 720-3. Passé ce délai, l'autorisation est réputée accordée. Les commissaires ont connaissance des demandes déposées au moins un mois avant d'avoir à statuer.

A l'initiative du préfet, de deux membres de la commission, dont l'un est élu ou du demandeur, la décision de la commission départementale peut, dans un délai de deux mois à compter de sa notification ou de son intervention implicite, faire l'objet d'un recours auprès de la commission nationale d'équipement commercial prévue à l'article L. 720-11, qui se prononce dans un délai de quatre mois.

Les commissions autorisent ou refusent les projets dans leur totalité.

Avant l'expiration du délai de recours ou, en cas de recours, avant la décision en appel de la commission nationale, le permis de construire ne peut être accordé ni la réalisation entreprise et aucune nouvelle demande ne peut être déposée pour le même terrain d'assiette auprès de la commission départementale d'équipement commercial.

En cas de rejet pour un motif de fond de la demande d'autorisation par la commission nationale susmentionnée, il ne peut être déposé de nouvelle demande par le même pétitionnaire, pour un même projet, sur le même terrain pendant une période d'un an à compter de la date de la décision de la commission nationale.

#### **Article L720-11**

I. - La Commission nationale d'équipement commercial comprend huit membres nommés, pour une durée de six ans non renouvelable, par décret pris sur le rapport du ministre chargé du commerce. La commission est renouvelée par moitié tous les trois ans.

II. - Elle se compose de :

1° Un membre du Conseil d'Etat désigné par le vice-président du Conseil d'Etat, président ;

2° Un membre de la Cour des comptes désigné par le premier président de la Cour des comptes ;

- 3° Un membre de l'inspection générale des finances désigné par le chef de ce service ;
- 4° Un membre du corps des inspecteurs généraux de l'équipement désigné par le vice-président du conseil général des ponts et chaussées ;
- 5° Quatre personnalités désignées pour leur compétence en matière de distribution, de consommation, d'aménagement du territoire ou d'emploi à raison d'une par le président de l'Assemblée nationale, une par le président du Sénat, une par le ministre chargé du commerce et une par le ministre chargé de l'emploi.
- II. - Le président de la commission a voix prépondérante en cas de partage égal des voix.
- III. - Tout membre de la commission doit informer le président des intérêts qu'il détient et de la fonction qu'il exerce dans une activité économique.
- IV. - Aucun membre de la commission ne peut délibérer dans une affaire où il a un intérêt personnel et direct ou s'il représente ou a représenté une des parties intéressées.
- V. - Le maire de la commune d'implantation membre de la commission départementale dont la décision fait l'objet du recours est entendu à sa demande par la commission nationale.
- VI. - Un commissaire du Gouvernement nommé par le ministre chargé du commerce assiste aux séances de la commission. Il rapporte les dossiers.
- VII. - Les conditions de désignation des membres de la commission et du président de celle-ci ainsi que les modalités de son fonctionnement sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

## Dispositions réglementaires relatives à l'équipement commercial

---

### A - Décret n° 93-306 du 9 mars 1993 (Extraits)

#### Article 1

*Un observatoire départemental d'équipement commercial est constitué par arrêté préfectoral.*

Il a pour mission :

- *d'établir, par commune, un inventaire des équipements commerciaux d'une surface de vente égale ou supérieure à 300 mètres carrés, par grandes catégories de commerces ;*
- *d'établir, par commune, la liste des magasins de commerce de détail et des prestataires de services à caractère artisanal d'une surface de vente inférieure à 300 mètres carrés ;*
- *d'analyser l'évolution de l'appareil commercial du département ;*
- *d'élaborer les schémas de développement commercial.*

Il établit chaque année un rapport, rendu public, conservé au secrétariat de la commission départementale d'équipement commercial.

#### Article 2

L'observatoire départemental d'équipement commercial est présidé par le préfet.

*Il est composé*, selon des conditions fixées par arrêté du ministre chargé du commerce :

- d'élus locaux ;
- de représentants des activités commerciales et artisanales ;
- de représentants des chambres de commerce et d'industrie et des chambres de métiers ;
- de représentants des consommateurs ;
- de personnalités qualifiées ;
- *de représentants des administrations.*

#### Article 12

Le secrétariat de la commission départementale d'équipement commercial est assuré par les services de la préfecture, qui examinent la recevabilité des demandes.

L'instruction des demandes est effectuée par la direction départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, dont le directeur, qui peut se faire représenter, rapporte les dossiers. Le directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, ou son représentant, évalue l'impact éventuel du projet en termes d'emplois salariés et non salariés. *Le directeur départemental de l'équipement, ou son représentant, formule un avis sur l'impact du projet au regard notamment de l'aménagement du territoire et de l'équilibre de l'agglomération.*

Le délégué régional au tourisme ou son représentant, présente l'avis exprimé par la commission départementale de l'action touristique sur les demandes présentées au titre du 7° du I de l'article 29 de la loi du 27 décembre 1973 susvisée.

#### Article 16

*Un exemplaire du procès-verbal de la réunion de la commission est adressé* par lettre recommandée avec demande d'avis de réception à chaque membre de la commission, ainsi qu'au directeur départemental de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, *au directeur départemental de l'équipement*, au directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle et, si la réunion a comporté l'examen de demandes présentées au titre du 7° du I de l'article 29 de la loi du 27 décembre 1973 susvisée, au délégué régional au tourisme.

*Les destinataires du procès-verbal disposent d'un délai de quinze jours pour formuler auprès du président leurs observations* qui sont portées à la connaissance des membres de la commission. Sans observation de leur part dans le délai imparti, le procès-verbal est considéré comme adopté.

**Article 17 (extrait)**

I. - La commission se prononce par un vote à bulletins nominatifs. Sa décision motivée, signée par le président, indique le sens du vote émis par chacun des membres. Elle décrit le projet autorisé et mentionne la surface de vente totale autorisée et, le cas échéant, la surface de vente et le secteur d'activité de chacun des magasins de plus de 300 mètres carrés ainsi que la ou les enseignes désignées. Quand la création d'un magasin est autorisée par transfert d'activités existantes, la commission l'indique dans la décision et identifie le magasin qui sera libéré en précisant sa localisation et sa surface de vente. Pour les établissements hôteliers, elle décrit le projet autorisé et mentionne le nombre total de chambres et l'enseigne désignée.

**Article 18-1**

Pour les projets de magasins de commerce de détail, la demande précise :

- en cas de création, la surface de vente et le secteur d'activité, tel que défini à l'article 18-5 ci-après, de chacun des magasins de plus de 300 mètres carrés, ainsi que, le cas échéant, la surface de vente globale du projet ;

- en cas d'extension, la surface de vente actuellement exploitée et la surface projetée de chacun des magasins.

Elle est accompagnée :

a) D'un plan indicatif faisant apparaître la surface de vente des commerces ;

b) Des renseignements suivants :

1° Délimitation de la zone de chalandise du projet et mention de la population de chaque commune comprise dans cette zone ainsi que de son évolution entre les deux derniers recensements généraux ;

2° Marché théorique de la zone de chalandise ;

3° Equipement commercial et artisanal de la zone de chalandise, y compris les marchés accueillant des commerçants non sédentaires ;

4° Equipements commerciaux exerçant une attraction sur la zone de chalandise ;

5° Chiffre d'affaires annuel attendu de la réalisation du projet ;

c) D'une étude destinée à permettre à la commission d'apprécier l'impact prévisible du projet au regard des critères prévus par l'article 28 de la loi du 27 décembre 1973 susvisée et justifiant du respect des principes posés par l'article 1er de la même loi.

Celle-ci comporte :

1° Une estimation argumentée de l'impact du projet au regard des objectifs définis au quatrième alinéa de l'article 1er de la loi du 27 décembre 1973 susvisée ;

2° L'indication des moyens qui seront mis en oeuvre pour atteindre les objectifs définis au cinquième alinéa de l'article 1er de la loi précitée ;

3° Une analyse des effets du projet sur l'emploi sous la forme d'un bilan, établi en nombre d'emplois en équivalent temps plein, des emplois créés par le projet et des emplois, salariés, d'une part, et non salariés, d'autre part, dont l'existence est susceptible d'être menacée par celui-ci dans la zone de chalandise.

d) De l'indication de l'enseigne, attestée par le propriétaire de celle-ci :

- pour les établissements d'une surface de vente supérieure à 2 000 mètres carrés compris dans un projet d'une surface de vente globale n'excédant pas 20 000 mètres carrés ;

- pour les établissements représentant 10 p. 100 au moins de la surface de vente globale d'un projet supérieur à 20 000 mètres carrés.

e) De l'indication des éventuels engagements pris au titre du sixième tiret de l'article 28 de la loi précitée.

f) De l'accord du propriétaire des locaux appelés à être libérés, mentionné à l'article 18-4 du présent décret, lorsque le projet est présenté comme le transfert d'activités existantes ; cet accord précise la localisation et la surface de vente du magasin appelé à être libéré.

g) Pour les projets d'extension de magasins exploités sur une surface de vente supérieure à 300 mètres carrés, et pour les projets de changement de secteur d'activité, d'une attestation de la Caisse nationale de l'organisation autonome d'assurance vieillesse des professions industrielles et commerciales reprenant les éléments contenus dans la plus récente déclaration annuelle établie au titre de l'article 4 de la loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés et, si l'établissement est redevable de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat, indiquant s'il est à jour de ses paiements.

h) Pour les demandes soumises à enquête publique en vertu du dernier alinéa de l'article 28 de la loi du 27 décembre 1973 susvisée, des pièces complémentaires prévues à l'article 23-3 du présent décret. Sous réserve des dispositions de l'article 21 du présent décret, la demande est réputée complète au jour de la réception par le préfet du rapport et des conclusions du commissaire enquêteur ou du président de la commission d'enquête.

Lorsque le projet ne conduit pas à une surface de vente supérieure à 1 000 mètres carrés, le demandeur de l'autorisation est dispensé de fournir les éléments mentionnés au c ci-dessus.

Un arrêté du ministre chargé du commerce et de l'artisanat précise en tant que de besoin les modalités de présentation de la demande.

**Article 18-5 (extrait)**

I. - Les secteurs d'activité mentionnés au 8° du I de l'article 29 de la loi du 27 décembre 1973 susvisée sont les trois suivants :

1° Le commerce de détail à prédominance alimentaire ;

2° Le commerce de véhicules automobiles, le commerce de détail d'équipements automobiles, de motocycles et de carburants, le commerce de détail de produits d'équipement du foyer et le commerce de détail de produits d'aménagement de l'habitat ;

3° Les autres commerces de détail et les activités de prestation de services à caractère artisanal.

Les activités constituant ces trois secteurs sont définies par référence à la Nomenclature d'activités française annexée au décret n° 92-1129 du 2 octobre 1992 portant approbation des nomenclatures d'activités et de produits.

## **B - Décret n° 2002-1369 du 20 novembre 2002 relatif aux schémas de développement commercial (extraits)**

### **Article 1**

*Le schéma de développement commercial est un document qui rassemble des informations disponibles sur l'activité commerciale et son environnement économique. Il comporte une analyse prospective qui indique les orientations en matière de développement commercial et les secteurs d'activité commerciale à privilégier.*

L'observatoire départemental d'équipement commercial élabore pour chaque département et en fonction des caractéristiques de celui-ci un ou plusieurs schémas de développement commercial couvrant l'ensemble de l'activité commerciale de ce département.

Il définit le périmètre du ou des schémas de développement commercial, dans le respect des dispositions du dernier alinéa de l'article L. 122-1 du code de l'urbanisme.

*L'observatoire départemental d'équipement commercial élabore le schéma à partir de :*

- *l'inventaire de tous les équipements commerciaux de plus de 300 mètres carrés*, y compris les complexes cinématographiques et les établissements hôteliers d'une capacité de plus de cinquante chambres dans les départements de la région Ile-de-France et de plus de trente chambres dans les autres départements métropolitains ;
- *l'analyse de l'évolution de l'équipement commercial au cours des dix dernières années*, en liaison avec celle de la population concernée et de ses modes de consommation ;
- *l'évaluation des incidences commerciales des activités économiques exercées dans le département ;*
- *l'évaluation des flux commerciaux générés par les équipements susmentionnés.*

### **Article 2**

Le schéma de développement commercial est approuvé à la majorité absolue des membres composant l'observatoire départemental d'équipement commercial. Les membres représentant l'administration ne participent pas au vote.

*Le préfet contrôle la compatibilité des schémas de développement commercial de son département avec ceux des départements voisins et avec les schémas de cohérence territoriale et les schémas de secteur.* En cas d'incompatibilité entre un schéma de développement commercial et les autres schémas, le préfet de région réunit les membres des observatoires départementaux d'équipement commercial concernés afin qu'ils procèdent aux modifications nécessaires. La décision de modification est prise à la majorité absolue des membres présents ou représentés. Les membres représentant l'administration ne participent pas au vote.

### **Article 3**

*Un schéma récapitulatif de développement commercial est établi pour la région Ile-de-France. Il rassemble les schémas de développement commercial élaborés par les observatoires départementaux d'équipement commercial dans les départements de la région Ile-de-France. Il est soumis, préalablement à son approbation, à l'avis des observatoires départementaux d'équipement commercial concernés. Il est approuvé à la majorité absolue des membres composant l'observatoire d'équipement commercial d'Ile-de-France. Les membres représentant l'administration ne participent pas au vote.*

### **Article 6**

*Les observatoires départementaux d'équipement commercial établissent le ou les schémas de développement commercial de leur département en vue de leur approbation dans un délai de dix-huit mois à compter de la publication du présent décret.*

*Le schéma récapitulatif de développement commercial de la région Ile-de-France est approuvé dans un délai de six mois à compter de la date à laquelle l'ensemble des schémas de développement commercial prévus dans les départements de la région Ile-de-France auront été publiés ou auront fait l'objet du constat de carence prévu à l'article 7.*

### **Article 7**

*A défaut d'approbation des schémas de développement commercial à l'expiration des délais fixés à l'article 6, le préfet en ce qui concerne le département et le préfet de région en ce qui concerne la région Ile-de-France publient au recueil des actes administratifs de l'Etat un constat de carence. Le préfet ou le préfet de région dresse un inventaire de tous les équipements commerciaux mentionnés à l'article 1er existant dans le département ou le cas échéant dans la partie du département non couverte par un schéma approuvé ou dans la région Ile-de-France, qui comporte l'indication des densités commerciales par secteur d'activité, rapprochées de celles constatées au niveau national. Cet inventaire tient lieu de schéma de développement commercial.*

## Dispositions du Code de l'urbanisme affectant l'équipement commercial

### PARTIE LÉGISLATIVE

#### **Article L.110 : [Principes « généraux » de l'aménagement du territoire français, patrimoine commun de la nation]**

Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. *Afin d'aménager le cadre de vie, d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources, de gérer le sol de façon économe, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages ainsi que la sécurité et la salubrité publiques et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales et de rationaliser la demande de déplacements, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace.*

#### **Article L.111-1-1 : [Directions territoriales d'aménagement]**

Des directives territoriales d'aménagement peuvent fixer, sur certaines parties du territoire, *les orientations fondamentales de l'Etat en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires. Elles fixent les principaux objectifs de l'Etat en matière de localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements, ainsi qu'en matière de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages.* Ces directives peuvent également préciser pour les territoires concernés les modalités d'application des dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral figurant aux chapitres V et VI du titre IV du présent livre, adaptées aux particularités géographiques locales.

Les directives territoriales d'aménagement sont élaborées sous la responsabilité de l'Etat, à son initiative ou, le cas échéant, sur la demande d'une région, après consultation du conseil économique et social régional.

Les projets de directives sont élaborés en association avec les régions, les départements, les communes chefs-lieux d'arrondissement ainsi que les communes de plus de 20 000 habitants et les groupements de communes compétents en matière d'aménagement de l'espace ou d'urbanisme intéressés et les comités de massifs. Leur avis est réputé favorable s'il n'est pas intervenu dans un délai de trois mois à compter de leur saisine. Ces projets sont soumis à enquête publique dans des conditions prévues par décret. Les directives éventuellement modifiées pour tenir compte de ces avis sont approuvées par décret en Conseil d'Etat.

*Les schémas de cohérence territoriale et les schémas de secteur doivent être compatibles avec les directives territoriales d'aménagement et avec les prescriptions particulières prévues par le III de l'article L. 145-7. En l'absence de ces documents, ils doivent être compatibles avec les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral des articles L. 145-1 et suivants et L. 146-1 et suivants.*

Les plans locaux d'urbanisme, les cartes communales ou les documents en tenant lieu doivent être compatibles avec les orientations des schémas de cohérence territoriale et des schémas de secteur. En l'absence de ces schémas, ils doivent être compatibles avec les directives territoriales d'aménagement et avec les prescriptions particulières prévues par le III de l'article L. 145-7. En l'absence de ces documents, ils doivent être compatibles avec les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral des articles L. 145-1 et suivants et L. 146-1 et suivants.

Les dispositions des directives territoriales d'aménagement qui précisent les modalités d'application des articles L. 145-1 et suivants sur les zones de montagne et des articles L. 146-1 et suivants sur les zones littorales s'appliquent aux personnes et opérations qui y sont mentionnées.

**Article L.111-1-4**

*En dehors des espaces urbanisés des communes, les constructions ou installations sont interdites dans une bande de cent mètres de part et d'autre de l'axe des autoroutes, des routes express et des déviations au sens du code de la voirie routière et de soixante-quinze mètres de part et d'autre de l'axe des autres routes classées à grande circulation*

Cette interdiction ne s'applique pas :

- aux constructions ou installations liées ou nécessaires aux infrastructures routières ;
- aux services publics exigeant la proximité immédiate des infrastructures routières ;
- aux bâtiments d'exploitation agricole ;
- aux réseaux d'intérêt public.

Elle ne s'applique pas non plus à l'adaptation, au changement de destination, à la réfection ou à l'extension de constructions existantes.

*Les dispositions des alinéas précédents ne s'appliquent pas dès lors que les règles concernant ces zones, contenues dans le plan local d'urbanisme, ou dans un document d'urbanisme en tenant lieu, sont justifiées et motivées au regard notamment des nuisances, de la sécurité, de la qualité architecturale, ainsi que de la qualité de l'urbanisme et des paysages.*

*Il en est de même, dans les communes non dotées d'un plan local d'urbanisme, lorsqu'une étude attestant de la prise en compte des nuisances, de la sécurité, de la qualité architecturale, ainsi que de la qualité de l'urbanisme et des paysages, ayant reçu l'accord de la commission départementale des sites, est jointe à la demande d'autorisation du projet.*

**Article L.121-1 : [Documents d'urbanisme]**

Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer :

1° *L'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, d'une part, et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages, d'autre part, en respectant les objectifs du développement durable ;*

2° *La diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat urbain et dans l'habitat rural, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, notamment commerciales, d'activités sportives ou culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics, en tenant compte en particulier de l'équilibre entre emploi et habitat ainsi que des moyens de transport et de la gestion des eaux ;*

3° *Une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux, la maîtrise des besoins de déplacement et de la circulation automobile, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des écosystèmes, des espaces verts, des milieux, sites et paysages naturels ou urbains, la réduction des nuisances sonores, la sauvegarde des ensembles urbains remarquables et du patrimoine bâti, la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature.*

Les dispositions des 1° à 3° sont applicables aux directives territoriales d'aménagement visées à l'article L. 111-1-1.

**Article L.121-2 : [Rôle de l'Etat]**

Dans les conditions précisées par le présent titre, *l'Etat veille au respect des principes définis à l'article L. 121-1 et à la prise en compte des projets d'intérêt général ainsi que des opérations d'intérêt national.*

*Le préfet porte à la connaissance des communes ou de leurs groupements compétents les informations nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière d'urbanisme.* Tout retard ou omission dans la transmission desdites informations est sans effet sur les procédures engagées par les communes ou leurs groupements.

Le préfet fournit notamment les études techniques dont dispose l'Etat en matière de prévention des risques et de protection de l'environnement.

Les porteurs à connaissance sont tenus à la disposition du public. En outre, tout ou partie de ces pièces peut être annexé au dossier d'enquête publique.

**Article L.122-1 : [Schémas de cohérence territoriale]**

*Les schémas de cohérence territoriale exposent le diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services.*

*Ils présentent le projet d'aménagement et de développement durable retenu, qui fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme en matière d'habitat, de développement économique, de loisirs, de déplacements des personnes et des marchandises, de stationnement des véhicules et de régulation du trafic automobile.*

Pour mettre en oeuvre le projet d'aménagement et de développement durable retenu, *ils fixent, dans le respect des équilibres résultant des principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1, les orientations générales de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés et déterminent les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces naturels et agricoles ou forestiers.* Ils apprécient les incidences prévisibles de ces orientations sur l'environnement.

A ce titre, *ils définissent notamment les objectifs relatifs* à l'équilibre social de l'habitat et à la construction de logements sociaux, à l'équilibre entre l'urbanisation et la création de dessertes en transports collectifs, *à l'équipement commercial et artisanal, aux localisations préférentielles des commerces, à la protection des paysages, à la mise en valeur des entrées de ville et à la prévention des risques.*

Ils déterminent les espaces et sites naturels ou urbains à protéger et peuvent en définir la localisation ou la délimitation.

Ils peuvent définir les grands projets d'équipements et de services, en particulier de transport, nécessaires à la mise en oeuvre de ces objectifs. Ils précisent les conditions permettant de favoriser le développement de l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs. Ils peuvent, le cas échéant, subordonner l'ouverture à l'urbanisation de zones naturelles ou agricoles et les extensions urbaines à la création de dessertes en transports collectifs et à l'utilisation préalable de terrains situés en zone urbanisée et desservis par les équipements.

Les schémas de cohérence territoriale prennent en compte les programmes d'équipement de l'Etat, des collectivités locales et des établissements et services publics. Ils doivent être compatibles avec les chartes des parcs naturels régionaux.

Lorsque le périmètre d'un schéma de cohérence territoriale recouvre en tout ou partie celui d'un pays ayant fait l'objet d'une publication par arrêté préfectoral, le projet d'aménagement et de développement durable du schéma de cohérence territoriale tient compte de la charte de développement du pays.

Pour leur exécution, les schémas de cohérence territoriale peuvent être complétés en certaines de leurs parties par des schémas de secteur qui en détaillent et en précisent le contenu.

Les programmes locaux de l'habitat, les plans de déplacements urbains, *les schémas de développement commercial, les plans locaux d'urbanisme*, les plans de sauvegarde et de mise en valeur, les cartes communales, les opérations foncières et les opérations d'aménagement définies par décret en Conseil d'Etat *doivent être compatibles avec les schémas de cohérence territoriale et les schémas de secteur. Il en est de même pour les autorisations prévues par les articles 29 et 36-1 de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat.*

#### **Article L.122-2 : [Absence de SCOT]**

*Dans les communes qui sont situées à moins de quinze kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 50 000 habitants au sens du recensement général de la population, ou à moins de quinze kilomètres du rivage de la mer, et qui ne sont pas couvertes par un schéma de cohérence territoriale applicable, le plan local d'urbanisme ne peut être modifié ou révisé en vue d'ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser délimitée après le 1er juillet 2002 ou une zone naturelle.*

*Dans les communes mentionnées au premier alinéa et à l'intérieur des zones à urbaniser ouvertes à l'urbanisation après l'entrée en vigueur de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat, il ne peut être délivré d'autorisation d'exploitation commerciale en application des 1° à 6° et du 8° du I de l'article L. 720-5 du code de commerce ou d'autorisation de création des salles de spectacles cinématographiques en application du I de l'article 36-1 de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat.*

*Il peut être dérogé aux dispositions des deux alinéas précédents soit avec l'accord du préfet donné après avis de la commission départementale des sites et de la chambre d'agriculture, soit, lorsque le périmètre d'un schéma de cohérence territoriale incluant la commune a été arrêté, avec l'accord de l'établissement public prévu à l'article L. 122-4. La dérogation ne peut être refusée que si les inconvénients éventuels de l'urbanisation envisagée pour les communes voisines, pour l'environnement ou pour les activités agricoles sont excessifs au regard de l'intérêt que représente pour la commune la modification ou la révision du plan (voir commentaire n°10).*

Le préfet peut, par arrêté motivé pris après avis de la commission de conciliation, constater l'existence d'une rupture géographique due à des circonstances naturelles, notamment au relief, et, en conséquence, exclure du champ d'application du présent article une ou plusieurs communes situées à moins de quinze kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 50 000 habitants.

Pour l'application du présent article, les schémas d'aménagement régionaux prévus par la loi n° 84-747 du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion, le schéma directeur de la région d'Ile-de-France prévu par l'article L. 141-1 et le plan d'aménagement et de développement durable de Corse prévu à l'article L. 4424-9 du code général des collectivités territoriales et, jusqu'à l'approbation de celui-ci, le schéma d'aménagement de la Corse maintenu en vigueur par l'article 13 de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse ont valeur de schéma de cohérence territoriale.

Les dispositions du présent article sont applicables à compter du 1er juillet 2002.

#### **Article L.122-3 : [Périmètre SCOT et rôle des préfets]**

I. - Le schéma de cohérence territoriale est élaboré à l'initiative des communes ou de leurs groupements compétents.

II. - Le périmètre du schéma de cohérence territoriale délimite un territoire d'un seul tenant et sans enclave. Lorsque ce périmètre concerne des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de schémas de cohérence territoriale, il recouvre la totalité du périmètre de ces établissements. Toutefois, lorsque le périmètre d'un de ces établissements n'est pas d'un seul tenant, le périmètre du schéma peut ne pas comprendre la totalité des communes membres de cet établissement à condition de comprendre la totalité de la partie ou des parties d'un seul tenant qui le concerne.

*Il tient notamment compte des périmètres des groupements de communes, des agglomérations nouvelles, des pays et des parcs naturels, ainsi que des périmètres déjà définis des autres schémas de cohérence territoriale, des plans de déplacements urbains, des schémas de développement commercial, des programmes locaux de l'habitat et des chartes intercommunales de développement et d'aménagement.*

*Il prend également en compte les déplacements urbains, notamment les déplacements entre le domicile et le lieu de travail et de la zone de chalandise des commerces, ainsi que les déplacements vers les équipements culturels, sportifs, sociaux et de loisirs.*

III. - Un projet de périmètre est déterminé, selon les cas, par les conseils municipaux ou l'organe délibérant du ou des établissements publics de coopération intercommunale compétents, à la majorité des deux tiers au moins des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou la majorité de la moitié au moins des communes intéressées représentant les deux tiers de la population totale. Si des communes ne sont pas membres d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de schéma de cohérence territoriale, la majorité doit comprendre, dans chaque cas, au moins un tiers d'entre elles. Pour le calcul de la majorité, les établissements publics de coopération intercommunale comptent pour autant de communes qu'ils comprennent de communes membres.

IV. - Le projet de périmètre est communiqué au préfet. Ce dernier recueille l'avis du ou des conseils généraux concernés. Cet avis est réputé positif s'il n'a pas été formulé dans un délai de trois mois. Le préfet publie par arrêté le périmètre du schéma de cohérence territoriale après avoir vérifié, en tenant compte des situations locales et éventuellement des autres périmètres arrêtés ou proposés, que le périmètre retenu permet la mise en cohérence des questions d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de déplacements et d'environnement.

#### **Article L 122-11**

A l'issue de l'enquête publique, le schéma, éventuellement modifié pour tenir compte notamment des observations du public, des avis des communes, des personnes publiques consultées et du préfet, est approuvé par l'organe délibérant de l'établissement public. Il est transmis au préfet, à la région, au département et aux organismes mentionnés à l'article L. 121-4 ainsi qu'aux communes ou établissements publics ayant recouru à la procédure de l'article L. 122-9. Le schéma de cohérence territoriale approuvé est tenu à la disposition du public.

La délibération publiée approuvant le schéma devient exécutoire deux mois après sa transmission au préfet. Toutefois, *si dans ce délai le préfet notifie, par lettre motivée, au président de l'établissement public les modifications qu'il estime nécessaire d'apporter au schéma lorsque les dispositions de celui-ci ne sont pas compatibles avec les directives territoriales d'aménagement et, en l'absence de celles-ci, avec les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral mentionnées à l'article L. 111-1-1, ou compromettent gravement les principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1 (voir commentaire N°3)*, le schéma de cohérence territoriale est exécutoire dès publication et transmission au préfet de la délibération apportant les modifications demandées.

#### **Article L.123-1 : [Les PLU]**

*Les plans locaux d'urbanisme exposent le diagnostic* établi au regard des prévisions économiques et démographiques et *précisent les besoins répertoriés en matière de développement économique*, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements *et de services*.

Ils comportent un projet d'aménagement et de développement durable qui définit les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme retenues pour l'ensemble de la commune.

*Ils peuvent, en outre, comporter des orientations d'aménagement relatives à des quartiers ou à des secteurs* à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager. *Ces orientations peuvent*, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durable, *prévoir les actions et opérations d'aménagement à mettre en oeuvre*, notamment *pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine*, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et *assurer le développement de la commune*. Elles peuvent prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics.

Les plans locaux d'urbanisme couvrent l'intégralité du territoire de la commune en cas d'élaboration par la commune ou, en cas d'élaboration par un établissement public de coopération intercommunale compétent, l'intégralité du territoire de tout ou partie des communes membres de cet établissement ou l'intégralité du territoire de ce dernier, à l'exception des parties de ces territoires couvertes par un plan de sauvegarde et de mise en valeur. Toutefois, dans les communes couvertes par un schéma de cohérence territoriale qui identifie les secteurs d'aménagement et de développement touristique d'intérêt intercommunal, un plan local d'urbanisme partiel couvrant ces secteurs peut être élaboré par un établissement public de coopération intercommunale sous réserve que chaque commune concernée couvre sans délai le reste de son territoire par un plan local d'urbanisme et recueille l'avis de l'établissement public de coopération intercommunale sur la compatibilité de son projet d'aménagement et de développement durable avec celui de l'établissement public de coopération intercommunale. En cas d'annulation partielle par voie juridictionnelle d'un plan local d'urbanisme, l'autorité compétente élabore sans délai les nouvelles dispositions du plan applicables à la partie du territoire communal concernée par l'annulation. Il en est de même des plans d'occupation des sols qui, à la date de publication de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 précitée, ne couvrent pas l'intégralité du territoire communal concerné. En cas de modification de la limite territoriale de communes, les dispositions du plan local d'urbanisme applicables à la partie détachée d'un territoire communal restent applicables après le rattachement à l'autre commune sauf si celle-ci a précisé, dans le dossier soumis à enquête publique en application de l'article L. 2112-2 du code général des collectivités territoriales, qu'elle entendait que la modification de limite territoriale emporte, par dérogation au présent chapitre, abrogation des dites dispositions. Lorsqu'il résulte de la modification de la limite territoriale d'une commune que le plan local d'urbanisme ne couvre pas la totalité du territoire communal, la commune élabore sans délai les dispositions du plan applicables à la partie non couverte.

Les plans locaux d'urbanisme comportent un règlement qui fixe, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durable, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs

mentionnés à l'article L. 121-1, qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire, délimitent les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger et définissent, en fonction des circonstances locales, les règles concernant l'implantation des constructions.

*A ce titre, ils peuvent :*

*1° Préciser l'affectation des sols selon les usages principaux qui peuvent en être fait ou la nature des activités qui peuvent y être exercées ;*

*2° Définir, en fonction des situations locales, les règles concernant la destination et la nature des constructions autorisées ;*

3° (Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par décision du Conseil constitutionnel n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000) ;

*4° Déterminer des règles concernant l'aspect extérieur des constructions, leurs dimensions et l'aménagement de leurs abords, afin de contribuer à la qualité architecturale et à l'insertion harmonieuse des constructions dans le milieu environnant ;*

5° Délimiter les zones ou parties de zones dans lesquelles la reconstruction ou l'aménagement de bâtiments existants pourrait, pour des motifs d'urbanisme ou d'architecture, être imposé ou autorisé avec une densité au plus égale à celle qui était initialement bâtie, nonobstant les règles fixées au 13° ci-dessous, et fixer la destination principale des îlots ou immeubles à restaurer ou à réhabiliter ;

6° Préciser le tracé et les caractéristiques des voies de circulation à conserver, à modifier ou à créer, y compris les rues ou sentiers piétonniers et les itinéraires cyclables, les voies et espaces réservés au transport public et délimiter les zones qui sont ou peuvent être aménagées en vue de la pratique du ski et les secteurs réservés aux remontées mécaniques en indiquant, le cas échéant, les équipements et aménagements susceptibles d'y être prévus ;

*7° Identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou écologique et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur protection ;*

8° Fixer les emplacements réservés aux voies et ouvrages publics, aux installations d'intérêt général ainsi qu'aux espaces verts ;

9° Localiser, dans les zones urbaines, les terrains cultivés à protéger et inconstructibles quels que soient les équipements qui, le cas échéant, les desservent ;

10° Délimiter les secteurs dans lesquels la délivrance du permis de construire peut être subordonnée à la démolition de tout ou partie des bâtiments existants sur le terrain où l'implantation de la construction est envisagée ;

11° Délimiter les zones visées à l'article L. 2224-10 du code général des collectivités territoriales concernant l'assainissement et les eaux pluviales ;

12° Fixer une superficie minimale des terrains constructibles lorsque cette règle est justifiée par des contraintes techniques relatives à la réalisation d'un dispositif d'assainissement non collectif ou lorsque cette règle est justifiée pour préserver l'urbanisation traditionnelle ou l'intérêt paysager de la zone considérée ;

13° Fixer un ou des coefficients d'occupation des sols qui déterminent la densité de construction admise :

- dans les zones urbaines et à urbaniser ;
- dans les zones à protéger en raison de la qualité de leurs paysages et de leurs écosystèmes pour permettre, dans les conditions précisées par l'article L. 123-4, des transferts de constructibilité en vue de favoriser un regroupement des constructions.

Les documents graphiques du plan local d'urbanisme peuvent contenir des indications relatives au relief des espaces auxquels il s'applique.

Les règles et servitudes définies par un plan local d'urbanisme ne peuvent faire l'objet d'aucune dérogation, à l'exception des adaptations mineures rendues nécessaires par la nature du sol, la configuration des parcelles ou le caractère des constructions avoisinantes.

Le plan local d'urbanisme doit, s'il y a lieu, être compatible avec les dispositions du schéma de cohérence territoriale, du schéma de secteur, du schéma de mise en valeur de la mer et de la charte du parc naturel régional, ainsi que du plan de déplacements urbains et du programme local de l'habitat.

Lorsqu'un de ces documents est approuvé après l'approbation d'un plan local d'urbanisme, les dispositions du plan local d'urbanisme sont applicables jusqu'à la révision de ce document, qui doit être achevée avant le terme d'un délai de trois ans.

**Article L 123-12**

Dans les communes non couvertes par un schéma de cohérence territoriale, l'acte publié approuvant le plan local d'urbanisme devient exécutoire un mois suivant sa transmission au préfet.

Toutefois, si dans ce délai le préfet notifie, par lettre motivée, à la commune les modifications qu'il estime nécessaire d'apporter au plan lorsque les dispositions de celui-ci :

a) Ne sont pas compatibles avec les directives territoriales d'aménagement ou avec les prescriptions particulières prévues par le III de l'article L. 145-7 et, en l'absence de celles-ci, avec les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral mentionnées à l'article L. 111-1-1 ;

b) Compromettent gravement les principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1 ;

c) Font apparaître des incompatibilités manifestes avec l'utilisation ou l'affectation des sols des communes voisines ;

d) Sont de nature à compromettre la réalisation d'une directive territoriale d'aménagement, d'un schéma de cohérence territoriale, d'un schéma de secteur ou d'un schéma de mise en valeur de la mer en cours d'établissement, le plan local d'urbanisme est exécutoire dès publication et transmission au préfet de la délibération approuvant les modifications demandées.

**Article L124-1 et L.124-2 : [Cartes communales]****Article L 124-1**

Les communes qui ne sont pas dotées d'un plan local d'urbanisme peuvent élaborer, le cas échéant dans le cadre de groupements intercommunaux, une carte communale précisant les modalités d'application des règles générales d'urbanisme prises en application de l'article L. 111-1.

**Article L124-2**

Les cartes communales respectent les principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1.

Elles délimitent les secteurs où les constructions sont autorisées et les secteurs où les constructions ne sont pas admises, à l'exception de l'adaptation, du changement de destination, de la réfection ou de l'extension des constructions existantes ou des constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs, à l'exploitation agricole ou forestière et à la mise en valeur des ressources naturelles.

Les cartes communales sont approuvées, après enquête publique, par le conseil municipal et le préfet. Elles sont approuvées par délibération du conseil municipal puis transmises pour approbation au préfet, qui dispose d'un délai de deux mois pour les approuver. A l'expiration de ce délai, le préfet est réputé les avoir approuvées. Les cartes communales approuvées sont tenues à la disposition du public.

Elles doivent être compatibles, s'il y a lieu, avec les dispositions du schéma de cohérence territoriale, du schéma de secteur, du schéma de mise en valeur de la mer, de la charte du parc naturel régional, ainsi que du plan de déplacements urbains et du programme local de l'habitat.

**Article L.141-1 : [Schéma Directeur de l'Ile de France]****4ème et 5ème alinéas**

*Le schéma directeur de la région d'Ile-de-France doit respecter les règles générales d'aménagement et d'urbanisme à caractère obligatoire prévues au présent livre ainsi que les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols et les dispositions nécessaires à la mise en oeuvre de projets d'intérêt général relevant de l'Etat et d'opérations d'intérêt national. Il doit également prendre en compte les orientations des schémas des services collectifs institués à l'article 2 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire et les schémas sectoriels institués par le chapitre V du titre Ier de la même loi.*

*Ce schéma détermine notamment la destination générale de différentes parties du territoire, les moyens de protection et de mise en valeur de l'environnement, la localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements. Il détermine également la localisation préférentielle des extensions urbaines, ainsi que des activités industrielles, artisanales, agricoles, forestières et touristiques.*

**Article L.325-1 et L.325-2 : [L'EPARECA]****Article L.325-1**

Il est créé un établissement public national pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux.

Cet établissement à caractère industriel et commercial est doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

Il a pour objet de favoriser l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux dans les zones urbaines sensibles, mentionnées au 3 de l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, et les territoires faisant l'objet d'un contrat de ville. A cette fin, il assure, après accord des conseils municipaux des communes ou des organes délibérants des établissements publics de coopération communale ou des syndicats mixtes visés à l'article L. 5711-1 du code général des collectivités territoriales concernés, la maîtrise d'ouvrage d'actions et

d'opérations tendant à la création, l'extension, la transformation ou la reconversion de surfaces commerciales et artisanales situées dans ces zones. Il peut passer convention avec les communes, établissements publics ou syndicats mixtes concernés.

L'établissement public peut recevoir des dotations financières prélevées sur l'excédent du produit de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat, prévue au 2° de l'article 3 de la loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et d'artisans âgés. Le prélèvement effectué sur l'excédent constaté au 31 décembre 1995 est fixé à 19,82 millions d'euros. Les prélèvements effectués sur les excédents ultérieurs seront fixés par décret sur la base du montant du prélèvement initial.

### **L.325-2**

L'établissement public peut accomplir tous actes de disposition et d'administration nécessaires à la réalisation de son objet et notamment :

- a) Acquérir les fonds commerciaux ou artisanaux ainsi que, le cas échéant, par voie d'expropriation, les immeubles ou droits réels immobiliers nécessaires aux opérations correspondant à son objet ;
- b) Céder les immeubles ou les fonds acquis ;
- c) Confier la gestion des fonds commerciaux ou artisanaux acquis à un ou plusieurs locataires gérants.

### **Article L.421-3 : [Stationnement]**

*« Nonobstant toute disposition contraire des documents d'urbanisme, l'emprise au sol des surfaces, bâties ou non, affectées aux aires de stationnement annexes d'un commerce soumis à l'autorisation d'exploitation commerciale prévue aux 1°, 6° et 8° du I de l'article L. 720-5 du code de commerce et au 1° de l'article 36-1 de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat, ne peut excéder une fois et demie la surface hors oeuvre nette des bâtiments affectés au commerce. ( voir commentaire N°8)*

Lorsqu'un équipement cinématographique soumis à l'autorisation prévue au 1° de l'article 36-1 de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 précitée n'est pas installé sur le même site qu'un commerce soumis aux autorisations d'exploitation commerciale prévues aux 1°, 6° et 8° du I de l'article L. 720-5 du code de commerce, l'emprise au sol des surfaces, bâties ou non, affectées aux aires de stationnement annexes de cet équipement cinématographique ne doit pas excéder une place de stationnement pour trois fauteuils.

**Les dispositions des deux alinéas précédents ne font pas obstacle aux travaux de réfection et d'amélioration ou à l'extension limitée des bâtiments commerciaux existant à la date d'entrée en vigueur de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 précitée. »**

### **Article L.421-5 : [Extension ou renforcement des réseaux publics (eau , assainissement, électricité)]**

Lorsque, compte tenu de la destination de la construction projetée, des travaux portant sur les réseaux publics de distribution d'eau, d'assainissement ou de distribution d'électricité sont nécessaires pour assurer la desserte de ladite construction, le permis de construire ne peut être accordé si l'autorité qui le délivre n'est pas en mesure d'indiquer dans quel délai et par quelle collectivité publique ou par quel concessionnaire de service public lesdits travaux doivent être exécutés.

# Principales dispositions du code de l'urbanisme affectant l'équipement commercial

## PARTIE RÉGLEMENTAIRE

### Article R 111-2

Le permis de construire peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation ou leurs dimensions, sont de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique. Il en est de même si les constructions projetées, par leur implantation à proximité d'autres installations, leurs caractéristiques ou leur situation, sont de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique.

### Article R 111-3-2

Le permis de construire peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions sont de nature, par leur localisation, à compromettre la conservation ou la mise en valeur d'un site ou de vestiges archéologiques.

### Article R 111-4

Le permis de construire peut être refusé sur des terrains qui ne seraient pas desservis par des voies publiques ou privées dans des conditions répondant à l'importance ou à la destination de l'immeuble ou de l'ensemble d'immeubles envisagé, et notamment si les caractéristiques de ces voies rendent difficile la circulation ou l'utilisation des engins de lutte contre l'incendie.

Il peut également être refusé si les accès présentent un risque pour la sécurité des usagers des voies publiques ou pour celle des personnes utilisant ces accès. Cette sécurité doit être appréciée compte tenu, notamment, de la position des accès, de leur configuration ainsi que de nature et de l'intensité du trafic.

La délivrance du permis de construire peut être subordonnée :

a) A la réalisation d'installations propres à assurer le stationnement hors des voies publiques des véhicules correspondant aux besoins de l'immeuble à construire ;

b) A la réalisation de voies privées ou de tous autres aménagements particuliers nécessaires au respect des conditions de sécurité mentionnées au deuxième alinéa ci-dessus.

Il ne peut être exigé la réalisation de plus d'une aire de stationnement par logement lors de la construction de logements locatifs financés avec un prêt aidé par l'Etat.

L'obligation de réaliser des aires de stationnement n'est pas applicable aux travaux de transformation ou d'amélioration de bâtiments affectés à des logements locatifs financés avec un prêt aidé par l'Etat, y compris dans le cas où ces travaux s'accompagnent de la création de surface hors oeuvre nette, dans la limite d'un plafond de 50 % de la surface hors oeuvre nette existant avant le commencement des travaux.

Le nombre des accès sur les voies publiques peut être limité dans l'intérêt de la sécurité. En particulier, lorsque le terrain est desservi par plusieurs voies, les constructions peuvent n'être autorisées que sous réserve que l'accès soit établi sur la voie où la gêne pour la circulation sera la moindre.

### Article R 111-14-2

Le permis de construire est délivré dans le respect des préoccupations d'environnement définies à l'article 1er de la loi n. 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature. Il peut n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales, si les constructions, par leur situation, leur destination ou leurs dimensions, sont de nature à avoir des conséquences dommageables pour l'environnement.

### Article R111-15

Le permis de construire peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales lorsque, par leur importance, leur situation, et leur affectation, des constructions contrarieraient l'action d'aménagement du territoire et d'urbanisme telle qu'elle résulte des dispositions des schémas directeurs intéressant les agglomérations nouvelles approuvés avant le 1<sup>er</sup> octobre 1983, ou, postérieurement à cette date, dans les conditions prévues au b du deuxième alinéa de l'article R122-22.

**Article R 111-21**

Le permis de construire peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier, sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales.

**Article R 122-3 : [contenu du document d'orientation du SCOT]**

*Le document d'orientation, dans le respect des objectifs et des principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1, précise :*

- 1° Les orientations générales de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés ;**
- 2° Les espaces et sites naturels ou urbains à protéger dont il peut définir la localisation ou la délimitation ;**
- 3° Les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces naturels et agricoles ou forestiers ;**
- 4° Les objectifs relatifs, notamment :**
  - a) A l'équilibre social de l'habitat et à la construction de logements sociaux ;
  - b) A la cohérence entre l'urbanisation et la création de dessertes en transports collectifs ;**
  - c) A l'équipement commercial et artisanal, aux localisations préférentielles des commerces et aux autres activités économiques ;**
  - d) A la protection des paysages, à la mise en valeur des entrées de ville ;**
  - e) A la prévention des risques ;
- 5° Les conditions permettant de favoriser le développement de l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs.**

Il peut, le cas échéant, subordonner l'ouverture à l'urbanisation de zones naturelles ou agricoles et les extensions urbaines à la création de dessertes en transports collectifs et à l'utilisation préalable de terrains situés en zone urbanisée et desservis par les équipements mentionnés à l'article L. 421-5.

Il peut, en outre, définir les grands projets d'équipements et de services, en particulier de transport, nécessaires à la mise en oeuvre du schéma.

*Lorsque les documents graphiques délimitent des espaces ou sites à protéger en application du 2° ci-dessus, ils doivent permettre d'identifier les terrains inscrits dans ces limites.*

En zone de montagne, le schéma de cohérence territoriale précise, le cas échéant, l'implantation et l'organisation générale des unités touristiques nouvelles.

**Article R 123-3 : [contenu du projet d'aménagement et au développement durable du PLU]**

Le projet d'aménagement et de développement durable définit, dans le respect des objectifs et des principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1, les orientations d'urbanisme et d'aménagement retenues par la commune, notamment en vue de favoriser le renouvellement urbain et de préserver la qualité architecturale et l'environnement.

Dans ce cadre, *il peut préciser :*

- 1° Les mesures de nature à préserver les centres-villes et les centres de quartiers, les développer ou en créer de nouveaux ;**
- 2° Les actions et opérations relatives à la restructuration ou à la réhabilitation d'îlots, de quartiers ou de secteurs, les interventions destinées à lutter contre l'insalubrité et à restructurer, restaurer ou réhabiliter des îlots ou des immeubles ;**
- 3° Les caractéristiques et le traitement des rues, sentiers piétonniers et pistes cyclables et des espaces et ouvrages publics à conserver, à modifier ou à créer ;**
- 4° Les actions et opérations d'aménagement de nature à assurer la sauvegarde de la diversité commerciale des quartiers ;**
- 5° Les conditions d'aménagement des entrées de ville en application de l'article L. 111-1-4 ;**
- 6° Les mesures de nature à assurer la préservation des paysages.**

**Article R 123-9 : [règlement du PLU]**

Le règlement *peut comprendre tout ou partie des règles suivantes :*

- 1° Les occupations et utilisations du sol interdites ;**
- 2° Les occupations et utilisations du sol soumises à des conditions particulières ;**
- 3° Les conditions de desserte des terrains par les voies publiques ou privées et d'accès aux voies ouvertes au public ;**
- 4° Les conditions de desserte des terrains par les réseaux publics d'eau, d'électricité et d'assainissement, ainsi que, dans les zones relevant de l'assainissement non collectif délimitées en application de l'article L. 2224-10 du code général des collectivités territoriales, les conditions de réalisation d'un assainissement individuel ;**
- 5° La superficie minimale des terrains constructibles, lorsque cette règle est justifiée par des contraintes techniques relatives à la réalisation d'un dispositif d'assainissement non collectif ;**
- 6° L'implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques ;**
- 7° L'implantation des constructions par rapport aux limites séparatives ;**
- 8° L'implantation des constructions les unes par rapport aux autres sur une même propriété ;**
- 9° L'emprise au sol des constructions ;**
- 10° La hauteur maximale des constructions ;**

**11° L'aspect extérieur des constructions et l'aménagement de leurs abords ainsi que, éventuellement, les prescriptions de nature à assurer la protection des éléments de paysage, des quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger mentionnés au i de l'article R. 123-11 ;**

**12° Les obligations imposées aux constructeurs en matière de réalisation d'aires de stationnement ;**

13° Les obligations imposées aux constructeurs en matière de réalisation d'espaces libres, d'aires de jeux et de loisirs, et de plantations ;

14° Le coefficient d'occupation du sol défini par l'article R. 123-10.

Lorsque le plan de déplacements urbains a délimité, en application de l'article 28-1-2 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 modifiée, des périmètres à l'intérieur desquels les conditions de desserte par les transports publics réguliers permettent de réduire ou de supprimer les obligations imposées en matière de réalisation d'aires de stationnement, notamment lors de la construction d'immeubles de bureaux, le plan local d'urbanisme respecte ces limitations et, le cas échéant, fixe un nombre maximum d'aires de stationnement à réaliser lors de la construction de bâtiments à un usage autre que d'habitation.

Dans les secteurs mentionnés au troisième alinéa de l'article R. 123-8, le règlement prévoit les conditions de hauteur, d'implantation et de densité des constructions permettant d'assurer l'insertion de ces constructions dans l'environnement et compatibles avec le maintien du caractère naturel de la zone.

**Les règles édictées dans le présent article peuvent être différentes, dans une même zone, selon que les constructions sont destinées** à l'habitation, à l'hébergement hôtelier, aux bureaux, *au commerce*, à l'artisanat, à l'industrie, à l'exploitation agricole ou forestière ou à la fonction d'entrepôt. En outre, des règles particulières peuvent être applicables aux constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif.

Les règles mentionnées aux 6° et 7° relatives à l'implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques et par rapport aux limites séparatives, qui ne sont pas fixées dans le règlement, doivent figurer dans les documents graphiques.

## Recensement des Circulaires et instructions concernant l'urbanisme et l'équipement commercial

- Circulaire n° 6143 du 24 juillet 1961 – Ministère de la Construction- place de l'équipement commercial dans les plans d'urbanisme et d'aménagement
- Circulaire interministérielle du 29 juillet 1969 relative à la place de l'équipement commercial dans le développement urbain
- Circulaire n° 81-02 du 12 janvier 1981- Ministre de l'environnement et du cadre de vie- instruction des demandes de permis de construire visées par la loi n° 73-1193 du 27 décembre d'orientation du commerce et de l'artisanat
- Circulaire n° 3100 du 19 novembre 1993 – Ministre des entreprises et du développement économique, chargé des petites et moyennes entreprises et du commerce et de l'artisanat  
Application de la loi du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat, modifiée par la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993
- Circulaire n° 96-32 du 13 mai 1996- Ministre de l'Equipement (EQUU 9610077C)- application de l'article L.111-1-4 du code de l'urbanisme
- Circulaire n°96-33 du 23 mai 1996 – Ministre de l'Equipement-  
Incidence des dispositions transitoires relatives à l'équipement commercial en matière d'urbanisme
- Circulaire du 10 octobre 1996 – Ministre des petites et moyenne entreprises, du commerce et de l'artisanat  
Application du titre I de la loi du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat
- Circulaire du 16 janvier 1997 – Ministre des petites et moyenne entreprises, du commerce et de l'artisanat  
Application des dispositions de la loi d'orientation du commerce et de l'artisanat relatives aux équipement commerciaux
- Circulaire du 19 décembre 1997 – Secrétaire d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce et à l'artisanat  
Fonctionnement des commissions départementales d'équipement commercial et motivation des décisions
- Circulaire du 22 mai 2001- Secrétaire d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce, à l'artisanat et à la consommation  
Réforme des observatoires départementaux d'équipement commercial (ODEC) et mise en œuvre de l'observatoire d'équipement commercial d'Ile de France (OECIF)
- Circulaire du 15 juin 2001 – Secrétaire d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce, à l'artisanat et à la consommation  
Application des dispositions du Code de commerce relatives à l'équipement commercial
- Note de méthode du 13 juillet 2001 – Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie- Direction des entreprises commerciales, artisanales et de services  
Application des dispositions du Code de commerce en matière d'équipement commercial, complément à la circulaire de même objet en date du 15 juin 2001
- Circulaire du 31 octobre 2001 - Secrétaire d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce, à l'artisanat et à la consommation  
Commissions départementales d'équipement commercial- meilleure prise en considération de la concurrence
- Circulaire du 3 février 2003 – Ministère de l'Economie et des Finances- DECAS- mise en œuvre des schémas de développement commercial

## Dispositions du Code de l'Environnement susceptibles d'affecter l'équipement commercial

### PARTIE LEGISLATIVE

*(intégrant dispositions de la loi n°2003-699 du 30 juillet 2003)*

#### **Article L.562-1 :**

I. - **L'Etat élabore et met en application des plans de prévention des risques naturels prévisibles** tels que les inondations, les mouvements de terrain, les avalanches, les incendies de forêt, les séismes, les éruptions volcaniques, les tempêtes ou les cyclones.

II. - Ces plans ont pour objet, en tant que de besoin :

1° **De délimiter les zones exposées aux risques, dites "zones de danger"**, en tenant compte de la nature et de l'intensité du risque encouru, **d'y interdire tout type de construction, d'ouvrage, d'aménagement ou d'exploitation** agricole, forestière, artisanale, commerciale ou industrielle **ou, dans le cas où des constructions, ouvrages, aménagements ou exploitations agricoles, forestières, artisanales, commerciales ou industrielles pourraient y être autorisés, prescrire les conditions dans lesquelles ils doivent être réalisés, utilisés ou exploités ;**

2° **De délimiter les zones, dites "zones de précaution", qui ne sont pas directement exposées aux risques mais où des constructions, des ouvrages, des aménagements ou des exploitations** agricoles, forestières, artisanales, commerciales ou industrielles **pourraient aggraver des risques ou en provoquer de nouveaux et y prévoir des mesures d'interdiction ou des prescriptions telles que prévues au 1° ;**

3° **De définir les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde qui doivent être prises, dans les zones mentionnées au 1° et au 2°**, par les collectivités publiques dans le cadre de leurs compétences, ainsi que celles qui peuvent incomber aux particuliers ;

4° **De définir, dans les zones mentionnées au 1° et au 2°, les mesures relatives à l'aménagement, l'utilisation ou l'exploitation des constructions, des ouvrages**, des espaces mis en culture ou plantés existants **à la date de l'approbation du plan qui doivent être prises par les propriétaires, exploitants ou utilisateurs.**

III. - La réalisation des mesures prévues aux 3° et 4° du II peut être rendue obligatoire en fonction de la nature et de l'intensité du risque dans un délai de cinq ans, pouvant être réduit en cas d'urgence. A défaut de mise en conformité dans le délai prescrit, le préfet peut, après mise en demeure non suivie d'effet, ordonner la réalisation de ces mesures aux frais du propriétaire, de l'exploitant ou de l'utilisateur.

IV. - Les mesures de prévention prévues aux 3° et 4° du II, concernant les terrains boisés, lorsqu'elles imposent des règles de gestion et d'exploitation forestière ou la réalisation de travaux de prévention concernant les espaces boisés mis à la charge des propriétaires et exploitants forestiers, publics ou privés, sont prises conformément aux dispositions du titre II du livre III et du livre IV du code forestier.

V. - Les travaux de prévention imposés en application du 4° du II à des biens construits ou aménagés conformément aux dispositions du code de l'urbanisme avant l'approbation du plan et mis à la charge des propriétaires, exploitants ou utilisateurs ne peuvent porter que sur des aménagements limités.

#### **Article L.562-2 :**

**Lorsqu'un projet de plan de prévention des risques naturels prévisibles contient certaines des dispositions mentionnées au 1° et au 2° du II de l'article L. 562-1 et que l'urgence le justifie, le préfet peut**, après consultation des maires concernés, **les rendre immédiatement opposables à toute personne publique ou privée** par une décision rendue publique.

Ces dispositions cessent d'être opposables si elles ne sont pas reprises dans le plan approuvé ou si le plan n'est pas approuvé dans un délai de trois ans.

#### **Article L.562-3 :**

Le préfet définit les modalités de la concertation relative à l'élaboration du projet de plan de prévention des risques naturels prévisibles.

Sont associés à l'élaboration de ce projet les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale concernés.

Après enquête publique menée dans les conditions prévues aux articles L. 123-1 et suivants et après avis des conseils municipaux des communes sur le territoire desquelles il doit s'appliquer, le plan de prévention des risques naturels prévisibles

est approuvé par arrêté préfectoral. Au cours de cette enquête, sont entendus, après avis de leur conseil municipal, les maires des communes sur le territoire desquelles le plan doit s'appliquer.

**Article L.562-4 :**

Le plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé vaut servitude d'utilité publique. Il est annexé au plan d'occupation des sols, conformément à l'article L. 126-1 du code de l'urbanisme.

Le plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé fait l'objet d'un affichage en mairie et d'une publicité par voie de presse locale en vue d'informer les populations concernées.

**Article L.562-5 :**

**I. - Le fait de construire ou d'aménager un terrain dans une zone interdite par un plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé ou de ne pas respecter les conditions de réalisation, d'utilisation ou d'exploitation prescrites par ce plan est puni des peines prévues à l'article L. 480-4 du code de l'urbanisme.**

II. - Les dispositions des articles L. 460-1, L. 480-1, L. 480-2, L. 480-3, L. 480-5 à L. 480-9, L. 480-12 et L. 480-14 du code de l'urbanisme sont également applicables aux infractions visées au I du présent article, sous la seule réserve des conditions suivantes :

1° Les infractions sont constatées, en outre, par les fonctionnaires et agents commissionnés à cet effet par l'autorité administrative compétente et assermentés ;

2° Pour l'application de l'article L. 480-5 du code de l'urbanisme, le tribunal statue au vu des observations écrites ou après audition du maire ou du fonctionnaire compétent, même en l'absence d'avis de ces derniers, soit sur la mise en conformité des lieux ou des ouvrages avec les dispositions du plan, soit sur leur rétablissement dans l'état antérieur ;

3° Le droit de visite prévu à l'article L. 460-1 du code de l'urbanisme est ouvert aux représentants de l'autorité administrative compétente.

4° Le tribunal de grande instance peut également être saisi en application de l'article L. 480-14 du code de l'urbanisme par le préfet.

**Article L.562-6 :**

Les plans d'exposition aux risques naturels prévisibles approuvés en application du I de l'article 5 de la loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles valent plan de prévention des risques naturels prévisibles. Il en est de même des plans de surfaces submersibles établis en application des articles 48 à 54 du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure, des périmètres de risques institués en application de l'article R. 111-3 du code de l'urbanisme, ainsi que des plans de zones sensibles aux incendies de forêt établis en application de l'article 21 de la loi n° 91-5 du 3 janvier 1991 modifiant diverses dispositions intéressant l'agriculture et la forêt. Leur modification ou leur révision est soumise aux dispositions du présent chapitre.

Les plans ou périmètres visés à l'alinéa précédent en cours d'élaboration au 2 février 1995 sont considérés comme des projets de plans de prévention des risques naturels, sans qu'il soit besoin de procéder aux consultations ou enquêtes publiques déjà organisées en application des procédures antérieures propres à ces documents.

**Article L.562-7 :**

Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions d'application des articles L. 562-1 à L. 562-6. Il définit notamment les éléments constitutifs et la procédure d'élaboration et de révision des plans de prévention des risques naturels prévisibles, ainsi que les conditions dans lesquelles sont prises les mesures prévues aux 3° et 4° du II de l'article L. 562-1.

**Article L.562-8 :**

Dans les parties submersibles des vallées et dans les autres zones inondables, les plans de prévention des risques naturels prévisibles définissent, en tant que de besoin, les interdictions et les prescriptions techniques à respecter afin d'assurer le libre écoulement des eaux et la conservation, la restauration ou l'extension des champs d'inondation.

**Article L.562-9 :**

Afin de définir les mesures de prévention à mettre en oeuvre dans les zones sensibles aux incendies de forêt, le préfet élabore, en concertation avec les conseils régionaux et conseils généraux intéressés, un plan de prévention des risques naturels prévisibles.

Secrétariat général  
Bureau  
Rapports  
et Documentation  
TOUR PASCAL B  
92055 LA DEFENSE CEDEX  
Tél. : 01 40 81 68 12/ 45

## Le rôle des DDE en matière d'urbanisme commercial

# CONSEIL GÉNÉRAL DES PONTS ET CHAUSSÉES

Affaire n° 2002-0121

## Le rôle des DDE en matière d'urbanisme commercial

### RAPPORT

établi à la suite des travaux d'un groupe de travail  
présidé par

**M. Bernard SELIGMANN**, inspecteur général de l'Équipement

Rapporteur : **Mme Michèle PRATS**, inspectrice générale de l'Équipement  
assistée par **M. Daniel GUILLOUX** architecte-urbaniste de l'État

**VOLUME 2**

**ANNEXES 4 à 12**

**mars 2004**

## **ANNEXES**

**ANNEXE 4 : Evolution de l'urbanisme commercial**

**ANNEXE 5 : Avis du CGPC du 24 avril 2001 sur le rôle des services de l'Equipement dans la mise en œuvre de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain Principaux textes législatifs et réglementaires**

**ANNEXE 6 : Enquêtes sur la pratique des DDE**

6-1 Tableau de synthèse de la consultation des DDE par la DGUHC sur leur rôle en matière d'urbanisme commercial

6-2 Résultats de l'enquête conduite par le CERTU auprès d'instructeurs chargés de l'établissement des avis des DDE pour les CDEC

**ANNEXE 7 : Note de synthèse sur les missions et le positionnement des agences d'urbanisme en matière d'urbanisme commercial**

**ANNEXE 8 : Données statistiques sur les autorisations d'implantations commerciales**

**ANNEXE 9 : Exemples de cartographie des implantations commerciales**

**ANNEXE 10 : Eléments pour l'élaboration du volet « commerces des SCOT »**

10-1 Extraits du projet de guide méthodologique

10-2 Extraits du schéma de développement et d'urbanisme commercial de LILLE METROPOLE

**ANNEXE 11 : Bibliographie**

**ANNEXE 12 : Liste et signification des principaux sigles et abréviations utilisés**

**NOTA : les annexes 1 à 3 figurent dans le volume 1**

## **ANNEXE 4**

### **Rappel historique de l'évolution de l'urbanisme commercial**

## RAPPEL HISTORIQUE DE L'EVOLUTION DE L'URBANISME COMMERCIAL

### SOMMAIRE

#### Introduction

*Un dispositif de régulation, en constante évolution, dérivant du droit de l'urbanisme vers un système autonome.*

#### 1.1. L'avènement du concept d'urbanisme commercial

#### 1.2. L'institution d'un régime juridique autonome et son adaptation au contexte

2.1 Un régime juridique spécifique à l'urbanisme commercial, la Loi Royer.

2.2 - Bilan de la loi Royer

2.3 – les dysfonctionnements du système

2.4 – les palliatifs juridiques mis en place pour y remédier

2.41 L'effet de seuil :

2.42 La chasse à la taxe professionnelle et la corruption

#### 1.3. Vers une réforme en profondeur : la loi Raffarin

3.1 – Le gel de six mois

3.2 - Les modifications du dispositif introduites par la loi Raffarin :

3.21 L'abaissement du seuil

3.22 Le SDC

3.23 Les chartes d'urbanisme commercial

3.24 Les grands projets soumis à enquête publique

3.25 L'élargissement du champ d'application de la loi

3.3 - La loi du 14 novembre 1996 relative a la mise en œuvre du Pacte de relance pour la ville.

3.4 – Vers une meilleure prise en compte de l'urbanisme commercial dans les documents d'urbanisme

3.41 L'adaptation du code de l'urbanisme à l'indépendance des procédures

3.42 Les importantes modifications introduites par la loi SRU

#### 4 - Bilan de cinq ans d'application de la loi Raffarin.

4.1 – Un niveau des demandes de création de surfaces commerciales qui demeure très élevé et en constante progression

4.2 – Des dossiers traités pour l'essentiel au niveau des CDEC

4.3 – Un fort taux d'autorisations accordées par les CDC

4.4 – Une faible incidence de la CNEC sur le niveau de surfaces commerciales autorisées

## **5 - La difficile compatibilité entre les approches économique et spatiale**

**5.1 – Une dynamique commerciale difficile à maîtriser**

**5.2 – les limites de l'urbanisme à la française**

**5.3 – les effets pervers de la dualité du système**

**Conclusion**

# **RAPPEL HISTORIQUE DE L'EVOLUTION DE L'URBANISME COMMERCIAL**

## **INTRODUCTION**

Le vaste mouvement de revitalisation de l'après-guerre s'est traduit, à partir des années soixante, par une croissance démographique et économique, un développement sans précédent de l'urbanisation et une indispensable modernisation des infrastructures et de l'appareil commercial.

Le développement de l'automobile, la modification des modes de vie, la disponibilité de terrains agricoles ou naturels à faible valeur foncière, ont favorisé la périurbanisation et, avec l'apparition de la grande distribution, le développement de nouvelles pratiques commerciales favorables au consommateur. Ces deux évolutions, complémentaires et concomitantes, se sont avérées très consommatrices d'espace et ont profondément marqué le nouveau paysage de notre pays : malgré les nombreuses tentatives de maîtrise du phénomène, elles sont toujours d'actualité.

Néanmoins, les nécessités du développement durable, l'attention accrue du citoyen à son environnement et à son cadre de vie, ainsi qu'une prise de conscience de la valeur économique représentée par la qualité du paysage, fonds de commerce de la principale industrie française qu'est le tourisme, incitent les pouvoirs publics à lutter contre l'étalement urbain et à favoriser un urbanisme commercial plus qualitatif.

Le concept d'urbanisme commercial a évolué à travers le temps et relève aujourd'hui de deux systèmes juridiques différents, le code du commerce et le droit de l'urbanisme, théoriquement complémentaires, mais dont les imbrications ne sont pas évidentes ; cela se traduit par une organisation complexe, faisant intervenir de nombreux acteurs, dont au niveau départemental, en tant que représentants de l'Etat, la DCCRF, qui assure le pilotage de la CDEC, et la DDE.

Quant aux résultats concrets sur le terrain, en termes d'aménagement du territoire, d'urbanisme, de protection des paysages, d'architecture, de maîtrise des équilibres commerciaux ou de l'impact sur la circulation, ils sont toujours loin d'être satisfaisants, et, malgré des efforts incontestables, mais malheureusement ponctuels, de la part de certains aménageurs, cette forme d'urbanisme, monofonctionnelle et envahissante, et la prolifération de la publicité et des enseignes qui l'accompagnent, continue d'être vigoureusement dénoncée par une partie de l'opinion publique. Il est à cet égard significatif que le Ministre, dans un récent discours devant les services extérieurs, évoque la nécessité de « lutter contre l'étalement urbain anarchique, en se concentrant sur les vrais problèmes : le même lotissement mille fois répété, les alignements de boîtes à chaussures, le mitage systématique de l'espace dans des secteurs à forte pression foncière... », et se prononce en faveur d'un développement organisé et de qualité.

La mise en œuvre de la loi SRU, et ses modifications en cours, ainsi que les interrogations sur les missions des services de l'état dans le cadre de la décentralisation, ont paru constituer des circonstances propices pour faire un point sur le champ méconnu de l'urbanisme commercial. C'est ce qui a conduit la DGUHC à demander au Conseil Général des Ponts et Chaussées de constituer un groupe de travail en vue d'enquêter sur le rôle tenu par les DDE en matière d'urbanisme commercial, et de faire des propositions.

Le concept d'urbanisme commercial, qui recouvre un phénomène socio-économique se traduisant par une occupation spécifique de l'espace, s'est développé au cours des trente dernières années et a donné naissance à un système juridique correspondant à deux logiques distinctes et parfois antagonistes.

**C'est ainsi que s'est mis progressivement en place un dispositif de régulation, en constante évolution, dérivant du droit de l'urbanisme vers un système autonome.**

## **1. L'avènement du concept d'urbanisme commercial**

Avec le développement de la grande distribution et des magasins à grande surface, on assiste à la naissance d'un nouveau système juridique, dont les fondements, initialement urbanistiques et économiques, s'éloigneront de plus en plus des préoccupations d'urbanisme.

Contrairement aux habitudes de notre droit français, ce système se caractérise par une grande souplesse, une forte réactivité, en fonction des évolutions du contexte, et procèdera par substitution de textes, et non par empilement, sauf, on le verra, du point de vue sémantique.

### **1.1 – Un secteur commercial en pleine mutation**

La mutation du système de distribution commerciale, qui s'est traduite par l'apparition des hypermarchés et des centres commerciaux, s'est amorcée à partir des années 1960, parallèlement aux importants projets d'urbanisme qui faisaient suite à la reconstruction.

Le développement des grandes surfaces a d'abord touché les nouveaux secteurs d'urbanisation des banlieues, puis vers 1970, les quartiers de rénovation urbaine en centres-villes (Mérida, La Bourse, La Part Dieu, les Halles), et les villes nouvelles. Le mouvement, une fois amorcé, ce sont tous les espaces libres de la périphérie des villes qui ont été investis, dès lors qu'ils étaient bien desservis par une voie à grande circulation.

(quelques chiffres)

S'il est indiscutable que cette nouvelle forme de commerce a contribué au développement économique en favorisant une maîtrise des prix et en participant à l'accroissement de la consommation, son essor inattendu, notamment dans l'espace périurbain, a contribué au dépérissement du petit commerce de centre-villes et à la dévitalisation des zones rurales.

### **1.2 – Un encadrement juridique empirique**

. La première directive générale d'encadrement de ce type de commerce s'est concrétisée par une simple circulaire interministérielle<sup>1</sup>, qui exigeait, dans les ensembles d'habitation, la réservation d'un minimum de surfaces commerciales, afin de remédier à un sous-équipement chronique de ces nouveaux quartiers. Elle fut remplacée, en 1969, par une nouvelle circulaire interministérielle<sup>2</sup>, instituant des comités consultatifs départementaux, composés de professionnels et présidés par le préfet, et une commission consultative de coordination placée auprès **du ministre de l'équipement et du logement**.

---

<sup>1</sup> 61-43 du 24 août 1961

<sup>2</sup> 29 juillet 1969

Cette circulaire était importante, car elle jetait les bases d'un **urbanisme commercial pris en compte dans les documents d'urbanisme**, ces comités départementaux étant appelés à donner leur avis sur **les études concernant l'organisation du commerce destinées à figurer dans les documents d'urbanisme**, ainsi que sur les projets d'équipement commercial de plus de 10 000 m<sup>2</sup>. Elle sera rapidement remplacée par une disposition de la loi de finances de décembre 1969<sup>3</sup> instituant une procédure d'examen préalable à la délivrance des permis de construire pour les commerces de plus de 3000m<sup>2</sup>, et créant à cet effet des comités départementaux d'urbanisme commercial et une commission nationale d'urbanisme commercial.

## **2. L'institution d'un régime juridique autonome et son adaptation au contexte**

Cette série de mesures n'a cependant pas réussi à enrayer le dépérissement annoncé du petit commerce, qui s'est traduit par de forts mouvements de contestation et un climat social tendu. Pour y faire face, la loi Royer, du 27 décembre 1973, institue un véritable régime juridique de « l'urbanisme » commercial.

### **2.1 Un régime juridique spécifique à l'urbanisme commercial, la Loi Royer.**

En mettant en place, avec la loi Royer, une procédure d'ordre économique, **distincte du permis de construire**, le législateur institue un régime spécifique de l'urbanisme commercial, largement décentralisé.

Paradoxalement, c'est au moment où la procédure s'affranchit des préoccupations d'urbanisme, que le terme d'urbanisme commercial est consacré et que son concept acquiert un statut à part entière...

Les CDUC, jusqu'à présent consultatives, ont désormais pouvoir de décision, et sont majoritairement composées d'élus locaux et de professionnels. La procédure d'appel se fera désormais, non plus devant le ministre de l'équipement, mais devant celui chargé du commerce, et la composition de la commission nationale, précédemment composée de hauts fonctionnaires, sera calquée sur celle des commissions départementales.

Les objectifs de la loi visent à une harmonisation des différentes formes de commerce, de manière à éviter une croissance désordonnée des nouvelles formes de distribution, rééquilibrer les agglomérations par le développement du commerce en centre-ville, « dans le respect des principes d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement ».

De 1973 à 1990, la loi Royer ne sera pas modifiée, sinon par quelques dispositions réglementaires portant sur des adaptations techniques mineures.

---

<sup>3</sup> 69-1263 du 31 décembre 1969

## 2.2 - Bilan de la loi Royer

A la fin de l'année 1992, l'état de la grande distribution était le suivant :

- hypermarchés : environ 1000<sup>4</sup>. Or, les études qui avaient précédé l'élaboration de la loi Royer estimaient à 500 le nombre maximum d'hypermarchés qu'il était possible d'implanter sur le territoire, sans compromettre gravement les équilibres territoriaux et la survie du petit commerce indépendant.
- Supermarchés : environ 8000<sup>5</sup>.

Pendant cette même année, les commissions d'équipement commercial ont autorisé 2 millions de m<sup>2</sup> de surface de vente. A titre de comparaison, la moyenne annuelle durant la période écoulée entre 1973 et 1992 a été de 1 million de m<sup>2</sup>.

La répartition du chiffre d'affaire (TTC) du commerce de détail entre grand commerce et petit et moyen commerce était de 53,9 % pour le grand commerce, 46,1 pour le petit et moyen commerce.

Néanmoins, après plus de quinze ans d'application, le système a fait apparaître des **dysfonctionnements évidents**.

## 2.3 – les dysfonctionnements du système

### 2.31 L'effet de seuil :

Initialement, la loi a fixé à 1000 m<sup>2</sup> de surface de vente le seuil au-delà duquel l'autorisation d'équipement commercial était exigée (seuil porté à 1500 m<sup>2</sup> dans les villes de plus de 40 000 habitants). Cette règle a créé un effet pervers. Afin d'échapper à l'obligation d'autorisation préalable, de nombreux constructeurs l'ont contournée en fragmentant la réalisation des opérations commerciales. Ainsi, plusieurs permis de construire étaient demandés, sur des parcelles contiguës, portant chacun sur une surface de vente projetée inférieure au seuil légal, échappant, de ce fait, à l'obligation d'autorisation préalable d'équipement commercial, malgré un large dépassement du seuil effectif.

### 2.32 La chasse à la taxe professionnelle et les abus qui en ont découlé

La composition des commissions, tant départementales que nationales, comprenant des élus et des représentants des professionnels directement intéressés par les projets dont ils avaient à connaître, a entraîné de nombreux abus.

Pendant de nombreuses années, le produit fiscal généré par les implantations commerciales a constitué une manne très convoitée par les maires, certains ayant tendance à privilégier les rentrées fiscales par rapport à toute autre considération. Cette ressource providentielle était parfois disproportionnée avec les besoins de la commune. C'est ainsi que, dans le cas d'une implantation commerciale de 20 000 m<sup>2</sup>, dans une petite commune périphérique de 1000 habitants mais dont la zone de chalandise couvre l'agglomération, la seule bénéficiaire de la taxe était la commune d'implantation, alors que les communes riveraines subissaient les retombées négatives de l'équipement (surcharge des voies d'accès au centre commercial, livraisons, nuisances de bruit, dégradation du paysage ...). En outre, cette chasse aux

---

<sup>4</sup> sont classés en hypermarchés les magasins de commerce de détail non spécialisés à prédominance alimentaire comportant une surface de vente égale ou supérieure à 2500 m<sup>2</sup>

<sup>5</sup> sont classés dans cette catégorie les magasins de commerce de détail non spécialisés à prédominance alimentaire comportant une surface de vente comprise entre 400 et 2500 m<sup>2</sup>

équipements commerciaux à laquelle se livraient les maires, qui dans le meilleurs des cas était justifiée par un souci de créer de l'emploi, était contraire à l'objectif « d'éviter le gaspillage d'équipements commerciaux », affiché dans la loi de 1973.

Par ailleurs, il est apparu que, du fait d'un déficit de transparence, certaines décisions prises par les commissions n'étaient pas toujours conformes à la légalité, ni à l'intégrité, et un certain nombre de scandales en ont découlé.

## **2.4 – les palliatifs juridiques mis en place pour y remédier**

Afin de tenter de remédier à ces graves dysfonctionnements, la loi n° 90-1260 du 31 décembre 1990, dite loi Doubin, a apporté un certain nombre de régulateurs.

C'est ainsi qu'en vue de lutter contre le contournement de l'effet de seuil, elle a introduit l'obligation de soumettre à autorisation les ensembles commerciaux réalisés dans le cadre d'une opération d'urbanisme groupé (lotissement ou zone d'aménagement concerté), au même titre que les constructions individuelles : s'y applique désormais une règle de cumul entre les surfaces existantes et les surfaces projetées.

D'autre part, afin de lutter contre l'effet pervers dû à la taxe professionnelle provenant de la création ou de l'agrandissement des grandes surfaces, la loi Doubin a introduit le principe d'une répartition de son produit. Ainsi, dans les départements dont la densité est inférieure à 1000 habitants/km<sup>2</sup>, cette répartition s'effectue entre les communes situées dans un rayon de 10 kilomètres lorsque l'opération représente au moins 5000 m<sup>2</sup> de surface de vente, et dans un rayon de 5 kilomètres pour les opérations de moindre importance. (voir aussi décret n° 92952 du 3 septembre 1992, J.O du 9 septembre).

Enfin, la multiplication des « affaires » conduira, en janvier 1993, au vote d'une loi, dite Loi Sapin, « relative à **la prévention de la corruption** et à la transformation de la vie économique et des procédures publiques », complétée par le décret 93-306 du 9 mars 1993, qui modifient de manière significative le régime précédent, en réduisant considérablement (de 20 à 7) le nombre des membres de la commission rebaptisée CDEC et en créant une instance d'appel indépendante, la CNEC.

## **3 - Vers une réforme en profondeur : la loi Raffarin**

Néanmoins, la prolifération des grandes surfaces, notamment spécialisées, la défiguration des paysages, en particulier en entrées de villes, le dépérissement du petit commerce et la poursuite de la désertification des centres-villes et des centres bourgs, sont autant de facteurs qui, relayés par les médias et les parlementaires, conduisirent le gouvernement à prendre un certain nombre de mesures : un rapport sur les entrées de villes est commandé par les ministres de l'équipement et de l'environnement au Sénateur Dupont, qui amène à l'introduction dans la loi Barnier du 2 février 1995 de l'amendement Dupont (art.L111-1-4) et à la création du Comité National des Entrées de villes, mais surtout, en avril 1996, à **un gel total** des créations de surfaces commerciales supérieures à 300 mètres, qui est décidé pour une période de 6 mois.

### **3.1 – Le gel de six mois**

La loi du 12 avril 1996, portant diverses dispositions d'ordre économique et financier est intervenue dans une période où le gouvernement souhaitait ralentir le développement des grandes surfaces.

Dès 1993, les Préfets, sur instruction du Ministre chargé du commerce, ont été incités à user davantage de leur pouvoir de recours contre les décisions départementales, afin de renforcer le contrôle sur les créations de grandes surfaces par le biais de la commission nationale. Dans sa nouvelle configuration, cette commission s'est montrée plus rigoureuse dans l'application de la loi, en attendant une réforme du dispositif, qui s'est effectuée en deux temps.

La loi du 12 avril, qui en constituait la première phase, comportait deux dispositions essentielles, les plus urgentes, en attendant une réforme d'ensemble :

- abaissement du seuil à 300 m<sup>2</sup>.
- Instauration d'une période de gel total des autorisations pendant une période de six mois. Cette mesure était destinée à préparer l'entrée en vigueur de la loi du 5 juillet 1996 et ses décrets d'application, et surtout éviter à l'inflation de dossiers déposés avant la promulgation annoncée de la loi.

### **3.2 - Les modifications du dispositif introduites par la loi Raffarin :**

Malgré de nombreuses hésitations et discussions interministérielles, la loi du 5 juillet 1996, dite Loi Raffarin, maintient le principe de séparation des deux systèmes juridiques.

Par contre, dans son article 1, elle prévoit que les implantations, extensions, transferts d'activités et changement de secteur d'activité d'entreprises commerciales et artisanales « doivent répondre aux exigences d'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement et de la qualité des paysages ».

#### 3.21 L'abaissement du seuil

L'abaissement du seuil à 300 m<sup>2</sup> est repris dans la loi Raffarin. En abaissant ainsi le seuil, le législateur a voulu renforcer le dispositif d'autorisation préalable et contrôler le développement d'une nouvelle forme de commerce appelée « hard discount ». En effet, ce nouveau concept de distribution se développait rapidement sous forme de magasins de 300 à 400 m<sup>2</sup> de surface de vente.

#### 3.22 Le SDC

L'article 4 de la loi introduit l'obligation d'établir **des schémas d'équipement commercial**. Ces documents, établis sur la base des informations recueillies par les observatoires départementaux d'équipement commercial (qui ont été créés en 1993) étaient destinés à servir de document de référence et d'aide à la décision pour les commissions d'équipement commercial. Dors et déjà, à titre transitoire, la loi impose aux commissions de se référer aux travaux des observatoires. La référence obligatoire aux schémas d'équipement commercial est prévue, dès la promulgation d'un décret d'application. Ce texte a toutefois pris du retard.

#### 3.23 Les chartes d'urbanisme commercial

En attendant, les chartes d'urbanisme commercial, ou schémas d'urbanisme commercial peuvent servir de document de référence, sans aucun caractère contraignant, puisqu'ils ne sont pas opposables aux tiers. Certains éléments de ces chartes, documents contractuels par nature, peuvent cependant être transcrits dans les documents d'urbanisme, ce qui leur donne une portée juridique indirecte.

#### 3.24 Les grands projets soumis à enquête publique

Les projets de plus de 6000 m<sup>2</sup> de surface de vente sont soumis à enquête publique portant sur l'impact économique du projet. Cette mise à disposition du public des dossiers, avant le passage en commission d'équipement commercial traduit un souci d'améliorer l'information du public, qui peut formuler ses observations auprès du commissaire enquêteur. Lorsque le projet dépasse aussi le seuil de 10 000 m<sup>2</sup> de surface hors œuvre nette, cette enquête vaut aussi enquête publique exigée au titre de la loi Bouchardeau.

### 3.25 L'élargissement du champ d'application de la loi

Le champ d'application de la loi est élargi. Alors que la loi Royer ne concernait que les surfaces commerciales, la loi du 5 juillet soumet désormais à autorisation préalable :

- les changements de secteur d'activité commerciale. Le décret d'application du 26 novembre 1996 définit trois grands secteurs d'activités commerciales et la transformation d'un magasin entraînant le passage de l'un à l'autre de ces secteurs doit désormais faire l'objet d'une autorisation. Cette disposition vise à combler une faille importante du dispositif précédent. En effet il était possible de revendre un magasin sitôt après son ouverture, sans aucun contrôle sur la nature de l'activité commerciale du repreneur, faille qui avaient été largement exploitée par certains professionnels

Il faut noter cependant que, du point de vue du permis de construire, il n'y a pas changement de destination, qui demeure commerciale, même si l'affectation a changé. Ce changement n'est donc soumis à aucune procédure d'urbanisme, ce qui n'est pas sans poser problème en ce qui concerne le dimensionnement des parkings et des accès, le taux de fréquentation pouvant varier d'une catégorie à l'autre.

- Les créations de magasins par transfert d'activités existantes.

Les demandes de transfert d'activités commerciales vers des sites plus attractifs sont de plus en plus nombreuses. Elles étaient jusqu'alors mal gérées par le dispositif d'autorisation. Il n'était juridiquement pas possible en effet d'obtenir la garantie que la surface libérée dans l'opération de transfert ne serait pas réutilisée à des fins commerciales. Désormais la loi organise et contrôle les opérations de transfert de manière plus efficace.

- Les constructions hôtelières de plus de trente chambres (cinquante en région parisienne) ;
- les créations d'ensembles de salles cinématographiques comportant plus de 1500 places (ce seuil a été ramené à 1000 places par la loi n° 98-546 du 2 juillet 1998).

Ces deux derniers points constituent des innovations importantes. Elles traduisent une évolution vers une extension du contrôle administratif, désormais étendu à diverses formes d'activité économique ayant un impact sur l'équilibre des agglomérations. Par le biais des autorisations préalables, les décideurs ont désormais les moyens de participer de manière plus directe à l'aménagement du territoire

### **3.3 - La loi du 14 novembre 1996 relative a la mise en œuvre du Pacte de relance pour la ville.**

Il s'agit d'une loi relative à la politique de la ville. Son objectif est d'assurer la mixité et la diversité sociale et de lutter contre l'exclusion dans l'espace urbain. A cet égard elle introduit un dispositif de redynamisation urbaine destiné à relancer l'activité et à favoriser l'insertion professionnelle, sociale et culturelle des populations habitant dans les zones de revitalisation, grands ensembles ou quartiers d'habitat dégradé. Dans ce cadre, des dispositions visant à réaménager et à restructurer les espaces commerciaux sont introduites. Un établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux (EPARECA) est créé a cet effet.

Il a pour objet unique de favoriser l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux dans les zones urbaines sensibles. Ainsi, à l'échelle du quartier, de nouveaux moyens sont mis en œuvre pour refaire de la ville, le commerce en étant une des composantes. Les projets élaborés par l'EPARECA sont soumis à autorisation préalable de la commission nationale d'équipement commercial, avant de faire l'objet de procédures d'urbanisme, sous forme de ZAC ou de permis de construire.

### **3.4 – Vers une meilleure prise en compte de l’urbanisme commercial dans les documents d’urbanisme**

#### 3.41 L’adaptation du code de l’urbanisme à l’indépendance des procédures

A partir de 1973, le code de l’urbanisme reprend, dans ses articles L 451-5 et L 451-6 1 , en les visant explicitement les articles 28, 29, 32 et 33 de la Loi Royer, concernant la délivrance des permis de construire des équipements commerciaux, l’avis des Commissions départementales et nationale et les délais de recours. C’est ainsi que l’article L 451-5 précisait que «préalablement à l’octroi du permis de construire, s’il y a lieu, et avant réalisation, si le permis de construire n’est pas exigé, sont soumis pour autorisation à la commission départementale d’urbanisme commercial les projets... »

Les articles à portée générale, tels que les articles l’article L 110, instituant le principe de gestion économe de l’espace, L 121-10 précisant que les documents d’urbanisme devaient déterminer les conditions permettant « d’une part de limiter l’utilisation de l’espace, préserver les activités agricoles, protéger les espaces forestiers, les sites et les paysages » étaient tempérés par la nécessité de « prévoir, d’autre part suffisamment de zones réservées aux activités économiques et d’intérêt général. ».

Par ailleurs, l’article L 111-1-2 prévoyait qu’en « l’absence de POS ou de document d’urbanisme en tenant lieu, seules sont autorisées :

....

*3° - les constructions et installations incompatibles avec le voisinage des zones habitées et l’extension mesurée des constructions et installations existantes*

*4° - les constructions ou installation sur délibération motivée du conseil municipal, si celui-ci considère que l’intérêt de la commune le justifie, dès lors qu’elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages...qu’elles n’entraînent pas un surcroît de dépenses publiques..... »*

On imagine sans mal l’usage qui a pu être fait de ces articles, qui laissaient la porte ouverte à toutes les dérogations.

.Le dynamisme commercial, favorisé par la relance économique des « trente glorieuses », à laquelle il a contribué, mais aussi la surenchère et l’offre abondante de terrain à laquelle se sont livrés certains élus, ont aboutit à de grandes concentrations d’activités commerciales en périphérie des villes, qui ont donné une image négative de l’urbanisme contemporain. Les déséquilibres, constatés dès les années 1970, n’ont cessé de se développer, malgré la mise en place en 1973 du dispositif de contrôle des implantations de grandes surfaces. En 1995, le phénomène avait pris une telle ampleur que les parlementaires ont adopté un article de loi destiné à améliorer la qualité des constructions aux abords des agglomérations. (Article 52 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995, relative au renforcement de la protection de l’environnement, article L. 111-1-4 du code de l’urbanisme). Cette disposition visait à limiter les possibilités de construire aux abords des agglomérations le long des grandes infrastructures routières, en l’absence de règles d’urbanisme justifiées et motivées au regard des nuisances, de la qualité architecturale et paysagère. Lorsqu’il n’existe pas de document d’urbanisme, les projets de construction envisagés dans ces zones doivent recevoir l’accord de la commission départementale des sites.

#### 3.42 Les importantes modifications introduites par la loi SRU

La loi SRU introduit d’importantes modifications concernant la prise en compte du commerce dans les documents d’urbanisme.

L'article L. 121-1, article comportant des dispositions communes à tous les documents d'urbanisme, le principe de prise en compte des activités commerciales est posé. Les documents doivent déterminer les conditions permettant d'assurer la diversité des fonctions urbaines en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction des besoins des populations présentes et futures, en matière notamment d'activités commerciales.

Ce principe se décline dans les articles relatifs à chacun des documents d'urbanisme : schéma de cohérence territoriale, plan local d'urbanisme et carte communale que la loi SRU a élevée au statut de document d'urbanisme.

**Le schéma de cohérence territorial** est un élément fort du dispositif, puisqu'il a vocation à mettre en cohérence l'ensemble des documents se rapportant au développement urbain. Ainsi, l'article L. 122-2 prévoit que « les programmes locaux de l'habitat, les plans de déplacement urbains, *les schémas de développement commercial*, les plans locaux d'urbanisme, les plans de sauvegarde et de mise en valeur, les cartes communales ainsi que les opérations foncières d'aménagement **doivent être compatibles** avec le schéma de cohérence territoriale et les schémas de secteurs. Ce même article prévoit en outre la même obligation de **compatibilité** pour ce qui concerne **les autorisations d'urbanisme commercial** délivrées par les CDEC.

**Les plans locaux d'urbanisme** quant à eux **doivent** intégrer dans le projet d'aménagement durable une réflexion sur le traitement des **entrées de villes**, les actions et opérations d'aménagement à prévoir pour **la sauvegarde et la diversité commerciale** des quartiers. Le commerce est donc de plus en plus intégré dans la réflexion globale sur le développement et le projet urbain.

Par ailleurs, la loi SRU affiche dans ses objectifs la lutte contre l'étalement urbain. A cet égard, elle introduit, dans son article 34, une disposition visant à limiter l'emprise des grands équipements commerciaux et cinématographique de périphérie. La règle posée est que les l'emprise au sol des surfaces, bâties ou non affectées aux aires de stationnement de ces équipements ne doit pas excéder une fois et demi la surface hors œuvre nette des bâtiments affectés au commerce, et une place de stationnement pour trois fauteuils pour les équipements cinématographiques. L'objectif de qualité des aménagements aux abords des agglomération est traduit par l'ajout à l'article L. 111-1-4, visant à appliquer les mêmes règles dans les communes qui ne disposent pas d'un document d'urbanisme.

Enfin, en ce qui concerne les **schémas d'équipement commercial**, la loi SRU impose une **compatibilité** avec les SCOT. Toutefois, il faut noter que ces schémas commerciaux n'existent pas encore, puisque leur création est suspendue à un décret d'application prévu par l'article 4 de la loi du 5 juillet 1996 (loi Raffarin), actuellement en préparation. Le retard pris dans l'élaboration de ce texte s'explique par les difficultés rencontrées, liées pour partie à l'insuffisance de bases législatives. En tout état de cause, et sauf modification de la loi Raffarin, ces documents auront une portée limitée, puisque la loi ne leur permet pas d'avoir une valeur normative. En l'état actuel du projet, les schémas de développement commercial auront une valeur informative. Les commissions auront l'obligation de s'y référer.

#### **4 – Bilan de cinq ans d'application de la loi Raffarin.**

Comment la situation se présente-t-elle aujourd'hui ? S'il est encore trop tôt pour apprécier la pertinence économique d'une réforme non aboutie, force est de constater que le nombre de demandes et d'autorisations est en constante augmentation.

#### **4.1 – Un niveau des demandes de création de surfaces commerciales qui demeure très élevé et en constante progression :**

Depuis 1997, soit moins d'un an après la mise en œuvre des dispositions modificatives de la loi de 1973 sur l'équipement commercial, le volume des demandes examinées par les commissions départementales a connu une croissance régulière. 3 276 dossiers ont été présentés devant les C.D.E.C. en 2000, 2939 en 2001 et 3280 en 2002, contre 1757 en 1997, soit une augmentation de 86% du nombre des enregistrements.

La progression s'est également traduite par une augmentation de la surface construite : depuis 1999, ce sont environ 3,6 millions de m<sup>2</sup>/an (à ±10%), qui ont été réalisés, soit deux fois plus qu'en 1997 (1,7 million de m<sup>2</sup>) et trois fois plus qu'en 1996 (1,2 millions de m<sup>2</sup>).

*Un tel niveau de progression, qui, pour plus de 80% au total (82% en 2001), concerne les commerces spécialisés, justifie pleinement un examen attentif des demandes de la part des services instructeurs.*

#### **4.2 – Des dossiers traités pour l'essentiel au niveau des CDEC**

Les recours en CNEC en 2002 représentent 13% des surfaces demandées, essentiellement par appel contre des décisions de refus, l'appel contre des décisions d'autorisations, qui ne peut guère être le fait que des préfets<sup>6</sup> étant fort rares, *ces derniers en ayant été jusqu'à présent découragés*. Ce qui est cohérent avec toutes les constatations faites dans les divers rapports sur le très faible taux de recours, dans le cadre du contrôle de légalité mis en œuvre par les préfets.

#### **4.3 – Un fort taux d'autorisations accordées par les CDEC**

Les autorisations accordées ont représenté, en 2002 : 2,6 millions de m<sup>2</sup>, soit 72% des demandes.

Ce pourcentage élevé peut, pour une part indéterminée, s'expliquer par le fait que certains demandeurs hésitent à présenter des dossiers ne convenant pas aux élus locaux et à leurs partenaires consulaires. Il semble également que les procédures informelles d'instruction conjointe, notamment lorsqu'il existe une charte d'urbanisme commercial, ait amélioré la qualité des dossiers présentés et tendent à décourager les dossiers insatisfaisants. Inversement, l'existence d'une procédure peut avoir l'effet pervers d'inciter à demander plus pour être sûr de l'obtenir.

On le verra plus loin, l'intervention de la CNEC porte le total des surfaces autorisées à 2,75 millions de m<sup>2</sup> soit 76% des demandes.

Cette moyenne recouvre toutefois des variations selon les départements : le pourcentage de surface refusée par les CDEC variant de zéro % (ex Côte d'Or) à 41% (ex Rhône) et même plus de 50% (ex Essonne), selon le niveau d'équipement du département et le degré de sélectivité de la CDEC.

*Le processus prévu par la loi Raffarin aboutit in fine à autoriser les trois quarts des surfaces demandées.*

---

<sup>6</sup>On ne trouve guère dans une commission de 6 membres 2 opposants au vote majoritaire (qui réclame lui-même au moins 4 voix) décidés à transformer leur opinion minoritaire en appel.

#### **4.4 – Une faible incidence de la CNEC sur le niveau de surfaces commerciales autorisées**

tout au moins en termes de statistiques globales. Cela s'explique par les raisons suivantes :

- ## les recours contre les autorisations données par les CDEC sont rares (ils portent en 2002 sur 0,03 million de m<sup>2</sup> dont 0,02 annulés en CNEC et 0,01 confirmés en CNEC).
- ## sur 0,45 million de m<sup>2</sup> refusé en CDEC venant en appel, la CNEC a confirmé le rejet de 0,21 million de m<sup>2</sup> ; elle y ajoute 0,24 million de m<sup>2</sup>.

Autrement dit les décisions de la CNEC confirmant le refus de la CDEC, et celles l'infirmant correspondent à des surfaces comparables.

*En l'absence de recours sur des autorisations des CDEC, la procédure devant la CNEC s'analyse **comme une deuxième chance** pour les demandeurs déçus par une décision de refus de la CDEC. Statistiquement cette chance leur sourit dans la moitié des cas.*

### **5 - La difficile compatibilité entre les approches économique et spatiale**

#### **1.51 – Une dynamique commerciale difficile à maîtriser**

De cette rapide présentation de l'évolution de l'urbanisme commercial et du système d'encadrement qui a été mis en place, il ressort tout d'abord que la loi Royer n'a pas eu pour effet de protéger le petit commerce contre les grandes surfaces. Les études confirment que cette loi, en organisant une file d'attente pour les grandes enseignes qui sollicitaient une autorisation n'a réussi qu'à retarder le développement des grandes surfaces en France, qui se sont malgré tout accrues à un rythme de 1million de m<sup>2</sup> par an. En revanche, elle a eu pour effet de calmer le climat social très tendu pendant la période de montée en puissance des nouveaux modes de distribution.

Quant au bilan de l'application de la loi Raffarin, il fait apparaître, malgré le gel de 6 mois et l'abaissement du seuil à 300m<sup>2</sup>, un accroissement soutenu du nombre de dossiers examinés par les commissions (86%), corollaire de l'abaissement du seuil, mais aussi du nombre de mètres carrés autorisés (3 fois plus). Un tel niveau de progression, qui, pour plus de 80% au total (82% en 2001), concerne les commerces spécialisés, justifie pleinement un examen attentif des demandes. Par ailleurs, 80% des autorisations délivrées le sont au niveau départemental. Ce qui justifie d'autant plus le soin que les instances départementales doivent apporter à la qualité de l'avis qu'elles ont à formuler et à motiver.

S'il est évident qu'il est vain, voire néfaste de tenter d'enrayer une modernisation du système de distribution, il est indispensable de pouvoir en maîtriser les effets, de manière à préserver les équilibres économiques et spatiaux.

#### **5.2 –la dérive de l'urbanisme à la française**

La France est riche d'un patrimoine architectural et urbain de grande qualité, et fière, à juste titre, de ses centres villes historiques.

Pourtant, on est frappé, lorsque l'on passe la frontière allemande ou suisse, de la médiocrité de l'urbanisme qui se développe aux abords des villes françaises, et de la différence de traitement des « entrées de villes » : prolifération de panneaux publicitaires et de préenseignes, implantations anarchiques de grandes surfaces commerciales, sans recherche architecturale, au milieu d'immenses parkings goudronnés, végétation souffreteuse, avec les inévitables ronds-points d'accès, une voirie secondaire aléatoire et une desserte, parfois accidentogène, générant des flux de circulation souvent mal maîtrisés... En quelques décennies, la plupart des villes de

France ont vu leurs accès se dégrader sous la poussée d'un urbanisme d'une laideur et d'une banalité affligeantes, stérilisant peu à peu l'espace rural environnant et lui faisant perdre toute identité.

Pourtant l'arsenal juridique, constamment remanié, existait et était assorti de règles fines, pouvant s'adapter au contexte local : possibilité de fixer dans les POS des règles d'implantation, de couleurs, de matériaux, d'organisation de l'espace, à travers notamment la trame viaire, d'espaces verts ou agricoles à conserver, et de donner un avis sur les plans masses des ZAC. Sans doute doit-on trouver un début d'explication dans une certaine conception de l'urbanisme réglementaire, plus préoccupée de la forme que du fond, et surtout imprégnée des principes fonctionnalistes de la charte d'Athènes, aboutissant à une ségrégation de l'espace. En outre, les zones NA des POS ne correspondaient souvent qu'à un zonage vide de contenu, sans recherche sur l'organisation de l'espace, l'impact des aménagements ou leurs modalités de fonctionnement. A défaut d'une réflexion globale, fondée sur des études économiques, de fonctionnement urbanistique, d'organisation de l'espace et de préservation du paysage, les autorisations d'équipement commercial sont, encore aujourd'hui, délivrées le plus souvent au coup par coup. Quant aux ZAC, lorsqu'elles existent, elles traduisent la recherche d'un équilibre financier, et non celle d'un aménagement harmonieux de l'espace, assorti de règles qualitatives ou d'un projet paysager.

Le recours à des hommes de l'art (architectes, paysagistes), aux sciences humaines (sociologues, géographes, économistes) et à des approches pluridisciplinaires sont, en effet, encore trop peu développées dans notre pays, où le cloisonnement technique et administratif est la règle, et où les études, lorsqu'elles existent gardent un caractère abstrait, déconnecté du projet de réalisation. Quant à un certain nombre d'élus, soit ils ne perçoivent pas la nécessité de remédier à la situation, en imposant des contraintes qu'ils jugent superfétatoires, soit ils s'estiment démunis face à un temps électoral compté et des enjeux économiques à court terme jugés plus importants que les évolutions à plus long terme du territoire, difficiles à appréhender. Quant à leurs électeurs, ils font la part du feu, et acceptent cet univers banal et minéral, dès lors qu'ils ne font que le traverser brièvement, tandis qu'ils en perçoivent l'utilité économique et la commodité, et qu'en d'autres lieux, qu'ils estiment plus importants, des éléments de patrimoine architectural ou naturel sont préservés...

Est également invoquée, pour tenter d'expliquer ce phénomène, la différence de culture, le français, contrairement aux pays germaniques, s'accommodant mal de la discipline de règles contraignantes et réclamant des espaces de liberté. A l'encontre de ses voisins, la France, dispose encore de vastes espaces non urbanisés : la nécessité de leur préservation, malgré l'évocation qui en est faite dans les textes, n'est pas encore ressentie comme une nécessité vitale, contrairement à la conservation ou la mise en valeur du patrimoine urbain ou historique.

Aussi ce développement de « l'urbanisme commercial » n'est-il pas un phénomène isolé : favorisé par le développement des infrastructures, de l'automobile, une offre de terrains peu chers et de moindres contraintes réglementaires, il a accompagné le développement d'un habitat de grands ensembles et de lotissements, en périphérie des villes, tout aussi dévastateur pour les le fonctionnement urbain et les paysages, favorisant le gaspillage d'espace et l'étalement urbain.. Enfin, l'urbanisme commercial est l'un des champs où les effets de l'imbrication du politique et de l'économique, en l'absence d'un affichage clair, d'une grande rigueur morale et d'un contrôle efficace, peuvent, cela s'est vu, rapidement dérapier.

L'amendement Dupont a essayé d'apporter une réponse, « en redonnant le goût de l'urbanisme » et en imposant une approche globale. L'intérêt de cet amendement tenait à ce que, pour la première fois, l'accent était mis sur la nécessité d'une approche globale, qui, malheureusement, est souvent restée purement formelle. C'était un plaidoyer en faveur de la reconnaissance de l'importance de la qualité du paysage ordinaire.

Il a été en partie entendu, et on assiste, depuis quelques années, à une prise de conscience tant de la part des élus, que des acteurs économiques, qui s'est traduite, notamment, par la création du Comité National des Entrées de Villes, de nombreux articles, colloques et programmes de formation sur le sujet, et surtout par des projets d'aménagement et de restructuration de zones d'activité, de boulevards urbains, de valorisation des paysages en entrées de villes, et enfin par la prise en compte de cette préoccupation dans les lois SRU et UH.

Dans son discours de vœux aux DAC pour l'année 2004, Gilles de Robien ne disait-il pas :

*« A côté de la planification, il nous faut également aider les élus à développer un urbanisme de qualité, je pense en particulier aux lotissements et entrées de villes. Ce sera, en liaison étroite avec JJ Aillagon, un de mes axes d'actions pour 2004. »*

### **5.3 – Une dichotomie législative préjudiciable**

La délivrance des autorisations commerciales fondée sur la séparation des procédures d'instruction, au titre du Code du commerce en amont, et, du code de l'urbanisme, lors de l'instruction du Permis de construire, qui intervient dans une phase ultérieure constitue une réelle difficulté, dans la mesure où elle interdit toute approche globale. Le développement commercial et la planification urbaine relevant de législations indépendantes, et d'intérêts parfois opposés, cette situation a contribué au divorce entre la ville et le commerce. Cette situation était cohérente dans le système de pensée de la Charte d'Athènes reposant sur la séparation des fonctions, elle devient absurde dès lors que l'on aborde le problème en terme de développement durable, et l'on peut y voir l'une des causes de l'échec de l'urbanisme commercial à la française et de la détérioration des paysages en entrées de villes.

En effet, chaque législation, fondement, l'une de l'autorisation commerciale, l'autre de l'autorisation d'urbanisme, répondent à des logiques propres, qui lorsqu'elles sont dissociées divergent : c'est ainsi que la logique commerciale se fonde sur le développement économique à court terme, sur le dynamisme, la recherche de la plus grande rentabilité, l'implantation éphémère et fonctionnelle, où les préoccupations esthétiques, architecturales ou paysagères étaient jusqu'à présent superfétatoires<sup>7</sup>, alors que la fabrication de la ville nécessite une vision globale, un maintien des équilibres, une vision à long terme, des infrastructures, y compris végétales, lourdes et « structurantes », une organisation de l'espace, l'une se satisfait de l'anarchie sans contrainte, l'autre tend vers un ordonnancement, la création de repères, et dans le meilleur des cas la qualité du paysage urbain et la valorisation du patrimoine.

L'historien rappellera cependant qu'avec le besoin de sécurité, c'est le commerce qui créa la ville, et qu'ils devraient se développer, l'un et l'autre, en harmonie. A cet égard, la loi SRU apporte des éléments de réponse au problème en essayant de mettre en cohérence tous les paramètres du développement urbain. Une vision plus opérationnelle de la planification, l'incitation à la réflexion globale, l'obligation d'établir un projet de développement durable dans les plans locaux d'urbanisme, sont autant d'éléments, introduits par cette loi, qui devraient, à terme, porter leurs fruits. Néanmoins, dans la perspective de la décentralisation, d'une plus grande responsabilisation des élus, d'une meilleure transversalité et globalisation des approches, on doit s'interroger sur l'opportunité du maintien de deux systèmes, il est vrai de moins en moins étanches, mais néanmoins encore juridiquement séparés.

\*

---

<sup>7</sup> Ceci est à nuancer par les récentes tendances de certains groupes commerciaux, particulièrement actifs au sein du CNEV, qui font de la qualité architecturale et paysagère un argument de vente...

\*  
\*            \*

De ce rapide survol, il ressort la nécessité de modifier considérablement l'approche des implantations commerciales si l'on veut pouvoir éviter la poursuite du gaspillage d'espaces engendré par le développement non maîtrisé des aires d'activité, des grandes surfaces commerciales, la poursuite de la surenchère à laquelle on a assisté au cours des précédentes décennies et celle de la détérioration des paysages, notamment en périphérie des villes. Cela suppose une approche globale se traduisant par un véritable projet de développement durable, à l'échelle de l'agglomération. La mise en cohérence des textes relevant du Code du Commerce et du Code de l'Urbanisme va dans ce sens.

En outre, le Code de l'Urbanisme met à la disposition des élus tous les outils nécessaires à la mise en œuvre de démarches qualitatives, permettant de protéger les espaces, les mettre en valeur, et créer de nouveaux paysages. Il facilite également la réalisation, au travers, éventuellement, de schémas de secteurs et de schémas d'aménagement, d'une politique de restructuration et de réhabilitation nécessaire pour traiter un parc immobilier commercial vieillissant et qui doit s'adapter aux nouvelles demandes du consommateur, plus soucieux de la qualité de son cadre de vie et de son environnement.

La montée en puissance de la coopération intercommunale et de la Taxe professionnelle unique, les nouveaux dispositifs mis en place par les Loi SRU et UH, ainsi qu'une prise de conscience de la part des élus et d'un certain nombre de promoteurs devraient permettre d'amorcer un tournant, et de revenir, d'une procédure d'équipement commercial à une véritable politique d'urbanisme commercial, se déclinant dans une approche global du fonctionnement des territoires.

## **ANNEXE 5**

**Avis du CGPC du 24 avril 2001 sur le rôle des services de  
l'Équipement dans la mise en oeuvre de la loi relative à la solidarité  
et au renouvellement urbain**

**AVIS**

**SEANCE DU 24 AVRIL 2001**

Vu la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU)

Vu la lettre du 10 mai 2000 du Ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement et du Secrétaire d'État au Logement, demandant au Vice-Président du Conseil Général des Ponts et Chaussées (CGPC) de faire procéder à une évaluation de l'impact de cette loi, en ce qui concerne les moyens humains, matériels, et budgétaires nécessaires à sa mise en œuvre par les services de l'Équipement,

Vu la décision du 25 mai 2000 du Vice-Président du CGPC confiant à M. Daniel SENE, Ingénieur Général des Ponts et Chaussées, cette mission, enregistrée sous le n° d'affaire 2000-0121-01,

Vu la décision du 30 mai 2000 du Vice-Président du CGPC confiant la présidence du groupe de pilotage de la mission à M. Maurice BOURGES, Président de la 1<sup>ère</sup> Section du CGPC,

Vu l'enquête conjointe DGUHC-DTT-DPS-CGPC menée auprès de l'ensemble des DRE, DDE et CETE,

Vu le rapport présenté par M. Daniel SENE,

Vu le plan d'action proposé par le groupe de pilotage,

Vu le rapport annuel sur l'inspection générale des services,

Vu la directive nationale d'orientation du ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement en date du 15 février 2001,

Vu la décision de création de la commission spéciale en date du 12 avril 2001,

M. Vincent BUTRUILLE, rapporteur pour avis, entendu.

La loi SRU a pour objectif de rénover profondément les politiques urbaines en rendant cohérentes à l'échelle des agglomérations les questions d'urbanisme, d'habitat et de transports et en promouvant une ville plus solidaire.

Tout en renforçant les responsabilités des collectivités territoriales, la loi SRU en appelle simultanément à un recentrage de l'État sur son propre rôle.

A ce titre et conformément à la DNO, elle nécessite pour son application une très forte implication des services de l'Équipement.

Réunie le mardi 24 avril 2001, sous la présidence de M. Hubert ROUX, Président de la 6<sup>ème</sup> Section du CGPC, la commission spéciale approuve sans réserves les

conclusions du rapport de M. Daniel SENE et les propositions du plan d'action présenté par le groupe de pilotage présidé par M. Maurice BOURGES. Elle émet en outre l'avis suivant sur les quatre aspects ci-après :

### **1. Le rôle de l'Etat vis à vis des collectivités locales**

Considérant l'importance qu'attache la loi SRU à voir assumer pleinement par les collectivités locales les responsabilités qui sont les leurs en matière de planification urbaine, en élaborant d'une part des schémas de cohérence territoriale, et d'autre part des plans locaux d'urbanisme,

Considérant la priorité que revêt pour l'Etat la capacité de traduire et exprimer les enjeux dont il reste le garant au niveau des territoires concernés, et de négocier, notamment grâce aux diverses formes de contractualisation qu'il met en œuvre, les réponses que proposent d'y apporter les collectivités concernées,

La commission spéciale émet l'avis suivant :

- En mettant fin à l'élaboration conjointe des documents d'urbanisme et en rendant sélective l'association de l'Etat à leur élaboration, la loi SRU en appelle à la responsabilité des acteurs et à leur capacité de dialogue. Il importe que l'Etat produise ses propres analyses, les enrichisse en les confrontant avec celles de ses partenaires et formule ensuite précisément ses exigences. Les contrats territoriaux passés par l'Etat avec les collectivités locales doivent procéder de telles démarches et devenir un vecteur privilégié de la mise en œuvre des politiques urbaines. Plus généralement, cette attitude doit être celle de l'Etat pour toutes les actions d'aménagement où les enjeux dont il est porteur interfèrent avec ceux qui relèvent d'autres collectivités.
- L'Etat n'en sera dès lors que mieux éclairé pour utiliser les moyens juridiques dont il dispose pour garantir les valeurs essentielles promues par la loi, en particulier le porter à connaissance et le contrôle de légalité. En privilégiant le fond sur la forme, la loi SRU rend en effet plus difficile et plus exigeant leur exercice. Les actes correspondants auront d'autant plus de valeur qu'ils seront utilisés à bon escient et entourés d'une publicité adaptée.
- L'action de l'Etat, quel que soit son véhicule, doit s'appuyer sur une connaissance approfondie des territoires et une explicitation à ce niveau nécessairement interministérielle de ses politiques. Les services déconcentrés de l'équipement doivent susciter des initiatives favorables à la mobilisation interministérielle sous l'autorité des préfets et se voir confier un rôle accru dans les démarches correspondantes.
- Dans ce contexte la mise à disposition des communes des services de l'équipement dans le domaine de l'application du droit des sols et de l'élaboration des documents d'urbanisme n'apparaît plus comme devant constituer une priorité pour l'Etat et il convient de l'afficher nettement, en particulier à l'égard des communes les plus importantes

### **2. Les métiers d'aménageur des services de l'équipement.**

Considérant que les communes et groupements de communes devraient se doter progressivement de compétences et de moyens propres à la mesure de leurs responsabilités dans les domaines de l'aménagement, de l'urbanisme et des transports,

Considérant que pour mener ses politiques l'Etat devrait moins utiliser les outils réglementaires et davantage l'action en partenariat notamment avec les collectivités locales et que ce mode d'action nécessite plus d'intelligence des situations et une réelle technicité dans de nombreux domaines,

Considérant en particulier que la mise en œuvre des politiques de développement durable et d'habitat diversifié et de qualité énoncées par la loi SRU nécessite pour l'Etat de se doter de moyens d'observation, d'analyse et de compréhension des territoires, d'être fortement présent sur le champ des déplacements urbains et de prendre en charge les responsabilités supplémentaires que lui attribue la loi SRU dans le domaine du logement,

Considérant également le soutien que l'Etat se doit d'apporter au développement d'un milieu professionnel de qualité, à même de lui fournir ainsi qu'aux collectivités locales les concours indispensables à la mise en œuvre de la loi SRU,

Considérant à ce titre l'importance pour l'Etat de pouvoir disposer d'un réseau scientifique et technique interne de haut niveau,  
La commission spéciale émet l'avis suivant :

- Les moyens en personnels dont disposent actuellement les services déconcentrés de l'équipement dans les domaines couverts par la loi SRU doivent être impérativement renforcés à court terme par une force supplémentaire. Les services ont identifié les besoins correspondants à environ 600 personnes dont 200 cadres A et 400 cadres B. La commission spéciale fait siennes les propositions du groupe de pilotage relatives à ce renforcement.
- A l'avenir les politiques de recrutement et de gestion des personnels du domaine « Aménagement, Urbanisme et Habitat »(AUH) devront notamment satisfaire aux objectifs suivants :
  - Assurer un rééquilibrage aux différents niveaux de grade entre ingénieurs, architectes-urbanistes, responsables administratifs et spécialistes du droit et des sciences économiques et sociales;
  - Eviter pour les personnels concernés une mobilité fonctionnelle et géographique excessives en leur offrant des perspectives de développement de carrière valorisant pleinement les connaissances et l'expérience qu'ils se sont acquises dans le domaine AUH.
- Afin de permettre à l'Etat de réunir les compétences nécessaires à l'exercice de ses responsabilités, en s'appuyant davantage sur les agences d'urbanisme et les milieux universitaires et professionnel compétents, il convient de doter progressivement les services de moyens d'études se situant à un niveau estimé à 150 millions de francs par an environ.

- Le rôle et la place du réseau scientifique et technique au sein de ce milieu professionnel doivent être clairement définis. Il conviendra qu'à l'intérieur de ce réseau et notamment des services techniques centraux s'opèrent des réorientations de moyens d'ampleur aussi importante que dans les services opérationnels, à la mesure des besoins propres des services de l'Etat mais aussi de ceux des collectivités locales et des professions.

### **3. L'organisation des services déconcentrés de l'équipement.**

Considérant l'importance pour l'Etat d'exprimer son point de vue stratégique et les enjeux dont il est le garant à une échelle régionale et même interrégionale, plus large que celles des agglomérations .

Considérant la pertinence du niveau départemental pour la définition et le suivi opérationnel des actions inscrites dans les contrats territoriaux et les conseils et l'aide à apporter aux collectivités locales pour leur mise en œuvre,

Considérant le décalage grandissant des territoires d'action des subdivisions départementales de l'équipement, dans leur configuration actuelle, par rapport à ceux des intercommunalités naissantes et des politiques d'aménagement du territoire, ainsi que leur fréquent isolement et la fragilité croissante de leurs moyens,

Considérant en conséquence l'intérêt qui s'attache à pouvoir faire évoluer l'organisation infra départementale des services déconcentrés de l'équipement pour d'une part donner aux intercommunalités (agglomérations et pays) des interlocuteurs permanents et de bon niveau, et d'autre part structurer les compétences professionnelles présentes au sein des services.

La commission spéciale émet l'avis suivant :

- Conformément aux orientations de la circulaire du 30 janvier 2001 relative aux missions et rôles des directions régionales de l'équipement dans les politiques publiques, il convient de doter ces dernières de moyens suffisants pour élaborer au niveau régional, voire interrégional, les points de vue l'Etat dans les champs couverts par la loi SRU ; il s'agit aussi qu'à leur niveau prioritairement, et aux échelles territoriales pertinentes plus généralement, soit animés l'ensemble de la «chaîne des études» et des agents qui y sont impliqués au sein des directions régionales et départementales de l'équipement, ainsi que du réseau technique,
- Les préfets doivent pouvoir s'appuyer pour la négociation et le suivi des contrats territoriaux sur un réseau de chefs de files ou de projets désignés au sein des directions départementales de l'équipement, .
- L'organisation infradépartementale des directions départementales de l'équipement doit évoluer en fonction d'une part de l'objectif précédent et d'autre part d'une approche de l'organisation du travail repensée en termes de « métiers » et professionnalisation des compétences, plutôt qu'autour du double concept de « polyvalence » et de proximité territoriale sur lequel repose encore aujourd'hui le maillage fin des 1300 subdivisions territoriales.

- Les missions dévolues aux services de l'équipement dans le domaine de l'habitat et dans celui des déplacements urbains exigent le renforcement significatif, l'organisation et la mise en réseau des moyens dont elles disposent .

#### **4. Le rôle de l'administration centrale dans le pilotage des interventions des services déconcentrés et le soutien technique à leur apporter, sur les méthodologies et sur les contenus.**

Considérant le professionnalisme que requièrent pour les services de l'équipement les missions incombant à l'Etat pour la mise en œuvre de la loi SRU, que ce soit en termes de métiers dans les spécialités requises ou en matière de direction de projet ou d'études,

Considérant la nécessité d'un pilotage par les directions d'administration centrale des actions d'animation, de formation et de professionnalisation à mettre en œuvre, et les initiatives très positives déjà prises dans ce sens par la DGUHC, la DTT et la DPS, avec le soutien du CGPC, et qu'il convient de prolonger et d'amplifier dans le cadre de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC).

La commission spéciale émet l'avis suivant :

- Avec l'élaboration, puis la mise en application de la loi SRU, s'est ouvert un nouveau et vaste chantier législatif et réglementaire qui mobilise très fortement la DGUHC à tous niveaux. Un fort soutien technique, sur les méthodologies et sur les contenus, doit pouvoir être en outre apporté aux services déconcentrés. Ce soutien technique, notamment sous la forme de guides et d'outils mis à la disposition des services, d'actions d'échanges de réflexions et d'expériences sur les questions clés, ou encore de formation, doit, en lien avec les programmes d'étude et de recherche, être pris en charge et organisé par l'administration centrale avec l'appui des services techniques centraux.

Lu et approuvé

*Georges MERCADAL*  
Vice-Président du Conseil Général  
des Ponts et Chaussées

## **ANNEXE 6**

### **Enquête sur la pratique des DDE**

6-1 Tableau de synthèse de la consultation des DDE sur leur rôle en matière d'urbanisme commercial

6-2 Résultats de l'enquête conduite par le CERTU auprès d'instructeurs chargés de l'établissement des avis des DDE pour les CDEC

## Réponses à la consultation des DDE sur leur rôle en matière d'urbanisme commercial

Services	Infos/ documents / études Disponibles et mis à disposition du GT	Constats/Questions Sur instructions Des avis CDEC	Constats/questions Sur participation DDE et fonctionnement CDEC	Constats /questions Sur Documents spécifiques	Constat/questions sur Organisation service	Constats/questions Sur problématiques territoriales et commerces
DDE 03	- un avis DDE vers CDEC en exemple	Utilisation fiche ministère uniquement pour renseignements en cas de recours CNEC Document trop lourd et peu adapté aux instructions d'avis CDEC Utilisation canevas allégé (voir exemple annexé) La DDE intervient en temps que « technicien conseil » sur accès, sécurité routière, urbanisme et aménagement du territoire	Rôle de la DDE : informer la CDEC de la réglementation applicable Incohérence entre application 2 législations Les DDE n'ont qu'une fonction d'assistance technique et administrative » auprès de la CDEC			
DDE 05		Difficultés à apprécier effets des projets en termes Equilibre d'agglomération De cohérence avec la politique des déplacements et développement de l'urbanisation Difficultés à faire respecter dispositions introduites par SRU	Les critères d'appréciation Au maintien des activités en zones rurales et de montagne Conditions de la concurrence Sont, bien qu'évoquées par la DDE, plutôt analysées par la DDCCRF et chambres consulaires	CCI : étude en cours pour mise en place d'un outil d'observation consommation et comportement de la clientèle Réunions très rare de l'ODEC		Concentration des activités commerciales vers zones stratégiques Attractivité supra-locale (voire supra-départementale) de Gap Prise en compte des impacts attendus des grands équipements structurants (liaison Sisteron Grenoble, ...)
DDE 06 -		-Remarques fréquentes sur aires de livraison -Problèmes flux de circulation (axes saturés)				
DDE 13 -	- exemple d'un avis défavorable (art 34, eaux pluviales, risques d'inondation, circulation d'évaluation de trafic)	-application art 34 de la loi SRU (questions suggestions) - application art 97 (questions suggestions -compositions des dossiers (suggestions)	-formulation des avis (questions/suggestions) - suite décisions CDEC (questions/suggestions)	- instructions/consultations internes (suggestions)		-extensions de surfaces inférieures à 300 m <sup>2</sup> (questions/suggestions) -surdensité commerciale et élaboration des SCOT et SDC (questions/suggestions)

## Réponses à la consultation des DDE sur leur rôle en matière d'urbanisme commercial

DDE 17 -								- investissement consultation moyens/résultats	Chartes élaborées localement sans concours des services de l'Etat
DDE 18									L'urbanisme commercial ne pose pas de problème véritable
DDE 23 -	Pas d'expérience particulière à faire valoir au niveau national		confusion des législations effets sur encadrement des projets						La Creuse bien que n'étant pas un département à enjeu en matière d'urbanisme commercial, connaît à son échelle les mêmes difficultés que les autres
DDE 25 -			difficultés d'instruction sur critères équilibre d'agglomération et dispositions SRU					Défaut de documents d'orientation et de planification sur commerce	Problématique zone frontalière (Suisse) Problématique aire Belfort Montbéliard contexte interdépartemental
DDE 26			demande de d'instructions et méthodologie					Manque d'info de la part de la CCI sur pression du développement économique	Les projets refusés en CDEC faisant l'objet de recours en CNEC obtiennent un accord
DDE 29	Partenariat DDE/DCCRF Convention + cédérom de l'activité 2001 de la CDEC 29, présentation réunion ODEC							L'avis DDE attendu par CDEC essentiellement basé sur faisabilité du projet par rapport aux règles d'urbanisme aux détriment des autres aspects	
			Difficultés d'instruction sur volet « aménagement du territoire » Difficultés d'analyse à différentes échelles					En l'absence de documents SDC, pas d'éléments pour appréhender et évaluer problématiques commerciales	
								Partenariat DDE/DCCRF Observatoire de l'offre commerciale Croisement et articulation Base données numérique Et géo-référencement	

## Réponses à la consultation des DDE sur leur rôle en matière d'urbanisme commercial

DDE 39	Instruction du DDE aux IATA relatif à la préparation des avis CDEC (15/04/98)	Complexité à formuler avis sur aménagement du territoire et équilibre d'agglomération (matière difficile à appréhender ainsi que limites des compétences avec DCCRF)	L'avis DDE porte sur critères de la loi Royer Et informe CDEC des dispositions réglementaires en vigueur	Manque outil stratégique en matière d'urbanisme commercial Non seulement pour autorisations commerciales Mais également pour élaboration des PLU	
DDE 41	Pièces jointes 2 exemples d'avis DDE à CDEC	Les dossiers transmis pour avis sont peu ou pas renseignés sur stationnement, approvisionnement et retrait des marchandises, conditions de sécurité des accès.  Les modes de déplacements sur le terrain d'assiette de la construction (piétons, vélos, cyclistes) ne sont que rarement pris en compte Le souci de qualité de l'aménagement spatial n'est présent qu'exceptionnellement dans les dossiers Idem pour mixité fonctions urbaines et morphologie urbaine L'impact d'une nouvelle surface de vente sur l'équilibre d'un territoire n'est abordé que par le biais des zones de chalandises	La DDE est représentée en CDEC par le responsable du bureau de l'aménagement ou son adjoint Lorsqu'un dossier ne présente aucun enjeu particulier concernant la DDE, celle-ci ne siège pas en CDEC, en accord avec préfecture  En CDEC, les avis DDE sont mis en valeur lorsqu'ils confortent l'avis politique des votants  Dans cas contraire même sur avis avec arguments réducteurs (risque d'inondation) les avis DDE sont peu considérés	Manque de référentiel type « SDC »  Sur agglomération de Blois avec enjeux commerciaux importants (quantitatifs, qualitatifs)  Et sur Romorantin (attente du Scot)	
DDE 43		Difficulté à appréhender logique des groupes (malgré éclairage de la DDCCRF)  Peut-être besoin d'un minimum de formation de géographie économique  Difficulté d'appréciation de l'impact des projets en terme de d'urbanisme et de qualité architecturale	La mise en place de schémas départementaux devrait aider à la formulation d'avis DDE		

## Réponses à la consultation des DDE sur leur rôle en matière d'urbanisme commercial

DDE 54 - Courrier signé préfet		Difficultés d'appréciation des critères aménagement du territoire			Demande de PC pour bâtiments à usage d'entrepôts puis demande autorisation CDEC Autorisations de lotir et études d'impact	
DDE 55	Cite document "étude méthodologique de mise en œuvre par les DDE de la loi relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat" produite par le CETE de l'Est à l'attention des 4 DDE de Lorraine.	Instruction opérée selon grille d'analyse étude CETE Est Difficultés pour équilibres urbains et d'agglomération. Manque d'études et d'outils pour traiter de ce volet Difficultés à traiter de l'évaluation au plan environnemental - bruits - hygiène et salubrité publique - nuisances lumineuses « pollutions visuelles »				
DDE 56		Traitement des avis selon instructions de la préfecture: Protection de l'environnement Qualité de l'urbanisme Equilibre de l'agglomération Voirie et accès (+critères nouveaux SRU) Aménagement du territoire	L'avis donné par la DDE (à titre consultatif uniquement) revêt un caractère plutôt général qui paraît satisfaire l'ensemble des participants			Pas de problèmes particuliers à soulever concernant l'intervention DDE dans la procédure d'urbanisme commercial
DDE 57	Pièces jointes : Etudes de 2 stagiaires DESS sur problématique des implantations commerciales	Les avis portent sur, essentiellement et succinctement, l'aspect réglementaire du projet en regard de l'application du droit des sols et de son accès routier			Le nombre élevé de dossiers dans le département Appelle une instruction plus complète et plus globale Et donc une modification du mode d'instruction en interne DDE A voir dans cadre réorganisation des services A U H et C	Impact de l'Autoroute A 31 (nouvelle infra) Implantations commerciales au plus proche de l'A31 Difficultés avec les élus des communes limitrophes

## Réponses à la consultation des DDE sur leur rôle en matière d'urbanisme commercial

DDE 59	Envoi documents : Avis DDE, décisions CDEC et plans de situation pour 2 demandes d'autorisation					- clarification et précision quant au champ d'intervention DDE au sein CDEC - projet compatible avec PLU mais en contradiction avec SDUC approuvé
DDE 60 -			Rappel à CDEC des nouveaux critères introduits par la loi SRU			
DDE 71		Niveau d'infos des dossiers présentés souvent insuffisant pour donner un avis complet et circonstancié  Difficulté à traiter problématique d'aménagement territoire et équilibre périphérie et centre notamment en l'absence de SDC	Difficulté approche législations séparées par les CDEC Notamment quand PC instruit par commune			Souhaite en cas de recours en CNEC, disposer d'un compte rendu en retour pour éclairer instruction dossiers ultérieurs ou fonctionnement de la CDEC
DDE 72	En pièces jointes: Etude extension des z commerciales au nord de l'agglomération du Mans, conséquences en termes de déplacements automobile  Etude conséquence d'implantation commerciale en dehors d'un centre bourg	La DDE souhaitait renforcer sa connaissance sur la problématique de l'équipement commercial A lancé 2 études (pièces jointes)	La DDE a diffusé ces 2 études aux acteurs locaux. Arguments DDE appuyés sur éléments factuels quantifiés et qualifiés.  Les nouveaux critères (SRU) ne constituent pas un élément de décision déterminant en dehors des secteurs urbanisés et congestionnés (déjà cités)			Recours préfet pour impact des projets sur développement commercial en périphérie (incidences circulatoires)

## Réponses à la consultation des DDE sur leur rôle en matière d'urbanisme commercial

DDE 79	<p>Le contenu des dossiers ne permet pas toujours de mesurer les effets du projet notamment en matière d'insertion dans le paysage</p> <p>Suggestion : prise en compte renforcée au delà du volet sécurité routière, de garanties d'accès convenables aux cyclistes et aux piétons. Attention nécessaires dans contexte rural ou des alternatives à l'automobile doivent être proposées même en l'absence de congestion du réseau routier.</p>	<p>La prise en compte des principes de développement durable par les membres de la CDEC est insuffisante</p> <p>Exemple : différence de prise en compte d'un avis DDE sur projet incitant à l'usage exclusif de l'auto Et d'un avis DDCCRF au titre de la densité commerciale</p>			<p>Dans contexte rural du département, difficulté de certaines collectivités à mesurer les effets « désastreux » en terme d'animation des implantations en dehors d'un centre bourg Aspects souvent occultés par perspective de surcroît d'activité</p>
DDE 83	<p>Pièce communiquée : ODEC 83 Aménagement du territoire et équipement commercial Rapport de synthèse</p>				
DDE 86	<p>Pièce jointe: Note d'analyse juridique , sur l'identification du compétent à initier un schéma d'équipement commercial (demande du préfet souhaitant initier cette réflexion à travers l'ODEC)</p>				

## Réponses à la consultation des DDE sur leur rôle en matière d'urbanisme commercial

DDE 87  (pour mémoire: participation DDE 87 aux travaux du GT)	Info : Mise au point SIG Version « simple » 1 <sup>er</sup> temps Liste magasins +300m <sup>2</sup> accrochée aux routes  Version enrichie 2 <sup>ème</sup> temps (date d'autorisation, stationnement, CAHT, groupes , enseignes, m <sup>2</sup> commerciaux, m <sup>2</sup> Shon et foncier  Pièces jointes : - 5 avis DDE pour CDEC  - synthèse activité CDEC (pour colloque Université Limoge)				Proposition et mise en place d'un projet de formation « urbanisme commercial » en partenariat avec DDE du Limousin et agents DDCCRF et agents préfecture.	
DDE 89 -		Difficulté de faire valoir approche dvpt durable de l'appareil commercial (absence d'outil stratégique validé et partagé)	Pas de Scot Pas de SDC	Consultations subdi et services spécialisés du siège Et cas échéant services CG et Navigation de la Seine		
DDE 90 -	pièces jointes copie CR réunion ODEC tableau des demandes autorisations sur 4 ans		Pas d'outil ni de réflexion à une échelle concertée ODEC à relancer	Pour dossiers complexes Rencontres services concernés en interne DDE Représentation renforcée de la DDE en CDEC	Poids importants ville de Belfort et CA Belfortaine Tensions et conflits avec élus autres communes en CDEC  Pour CDEC critère densité commerciale essentiel au détriment des autres critères	
DDE 92	Etude sur les commerces appliquée au département des Hauts de Seine (stagiaire ENPC)					

## Réponses à la consultation des DDE sur leur rôle en matière d'urbanisme commercial

DDE 93 -	Retour (très)renseigné sur fonctionnement, études, difficultés et problématiques  En annexe Fiche navette interne DDE Avis DDE à CDEC sur dossiers importants Synthèse étude CCI/DDE sur commerce en Seine Saint Denis	Temps de consultation une semaine Délais de consultation incompatible avec expertise  Difficulté à traiter Insertion projet/environnement Cohérence projet/actions politique de la ville Cohérence projet avec requalification d'infrastructures (RN en particulier) Recours à l'arch conseil (demande DDE ou Pref, 2 cas cités)		ODEC : 1 réunion en 5 ans  Démarche d'expertise thématique en partenariat DDE/CCI sur évolution des pôles commerciaux Vocation étude : alimenter travaux ODEC	Absence de formation spécifique des personnes en charge des dossiers (1A et 1B) Compensée par recours à doc spécialisée	
DDE 95 -		Arguments liés à desserte insuffisante par DDE ne résiste pas à la capacité des élus et des entreprises à obtenir les financements nécessaires à la réalisation des équipements exceptionnels requis				Domaine grandes surfaces non alimentaire dynamique et en expansion Forte concentration des implantations sur axes routiers importants Faible rôle de la CDEC dans maîtrise de l'urbanisation commerciale Majeure partie des décisions avec 4 votes favorables (élus et consommateurs)  2 faiblesses absence de SDC (attente décret) application du SDRIF
DDE 97	La loi SRU a alourdi la procédure d'instruction (questions relatives au stationnement)	Absence fréquente des membres de la CDEC Le quorum est difficile à atteindre notamment pour les première convocation  Les observations DDE sur dispositions réglementaires en vigueur mal perçues par les membres de la CDEC.	Appréciations des projets dans le cadre du SAR			

# Rôle des DDE en matière d'urbanisme commercial

*Synthèse d'entretiens auprès de personnes  
travaillant en DDE sur l'urbanisme commercial  
2003*

*Contribution aux travaux du CGPC*

Ce rapport d'étude a été réalisé par Martin DIEBOLD, élève en maîtrise d'aménagement à l'université de TOULOUSE, durant son stage de fin d'étude au CERTU sous la responsabilité de Marie-Noëlle MILLE.

Nos remerciements vont prioritairement aux agents des Directions départementales de l'Équipement qui ont accepté de répondre à l'enquête.

---

## NOTICE ANALYTIQUE

<b>Organisme commanditaire</b> CERTU – Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques 9, Rue Juliette Récamier – 69456 LYON Cedex 06 – Tél : 04.72.74.58.00 Fax : 04.72.74.59.10		
<b>Titre</b> Rôle des DDE en matière d'urbanisme commercial		
<b>Sous-titre :</b> Synthèse des entretiens auprès de DDE	<b>Date d'achèvement :</b> Avril 2003	<b>Langue :</b> Français
<b>Organisme auteur :</b> CERTU	<b>Rédacteur :</b> Martin Diebold (stagiaire) <b>Coordonnateur :</b> M.N. Mille,	<b>Relecteur assurance qualité :</b> Christophe DALIN
<b>Résumé :</b>  L'étude a été réalisée par un stagiaire du CERTU dans le cadre d'un travail initié par le Conseil général des Ponts et Chaussées, sur le « Rôle des DDE en matière d'urbanisme commercial » et pour lequel le CERTU a été sollicité.  Le rapport rend compte d'une enquête réalisée auprès de personnes intervenant dans le domaine de l'urbanisme commercial au sein d'une vingtaine de DDE. L'objectif était de mieux connaître les tâches et les interventions diverses conduites actuellement par les DDE, notamment leurs contributions et positionnements au sein de l'Observatoire départemental de l'équipement commercial et de la Commission départementale de l'équipement commercial.		
<b>Remarques complémentaires :</b> Ce travail s'inscrit dans les diverses et multiples démarches engagées par les différents membres du groupe de travail du CGPC.		
<b>Mots clés :</b> commerce, urbanisme commercial, DDE, rôle, fonction	<b>Diffusion :</b> libre	
<b>Nombre de pages :</b> 34	<b>Confidentialité :</b> non	<b>Bibliographie :</b> oui

<b>Introduction</b>	<b>7</b>
<b>1. Éléments de réglementation en matière d'urbanisme commercial</b>	<b>9</b>
1.1. Principaux textes régissant l'urbanisme commercial	9
1.2. Textes relatifs au rôle des DDE en matière d'urbanisme commercial	12
<b>2. Organisation des DDE en matière d'urbanisme commercial</b>	<b>13</b>
2.1. Participation à l'ODEC : encore faible	13
2.1.1. Personnel impliqué	13
2.1.2. Qualification du personnel	13
2.1.3. Service d'appartenance	13
2.1.4. Nature de la participation	13
2.2. Participation à la CDEC : une utilité peu perceptible	14
2.2.1. Identification des personnes responsables des dossiers	14
2.2.4. Organisation pour formuler l'avis : souvent avec les subdivisions	14
2.2.5. Difficultés rencontrées : la notion d'« équilibre » en premier lieu	15
2.2.6. Suite donnée à cet avis : très peu de bilans tirés	15
<b>3. Autres interventions des DDE en matière d'urbanisme commercial</b>	<b>16</b>
3.1. Participation aux documents de planification : de moins en moins fréquente	16
3.2. Interventions diverses : peu d'études réalisées	16
3.3. Partenariats associant les DDE : exceptionnel en dehors des CDEC	16
3.3.1. Participation aux débats limitée	16
3.3.2. Perception des DDE sur l'accueil de leur intervention par les autres partenaires : assez variable	17
3.3.3. Appréciation portée par les DDE sur les interventions des autres organismes	17
<b>4. Avis et attentes des DDE</b>	<b>18</b>
<b>5. Conclusion des entretiens</b>	<b>19</b>
<b>Conclusion générale</b>	<b>21</b>
<b>ANNEXES</b>	<b>23</b>
<b>1. Liste des DDE interrogées</b>	<b>24</b>
<b>2. Guide d'entretien</b>	<b>25</b>
<b>3. Résultats des entretiens</b>	<b>27</b>
<b>4. Liste des abréviations</b>	<b>31</b>
<b>5. Bibliographie</b>	<b>32</b>

---

## Introduction

Suite à la demande formulée en mai 2002 par la Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC) au Conseil général des ponts et chaussées (CGPC), de mettre en place une mission d'évaluation des politiques publiques exercées par les services déconcentrés de l'Etat en matière d'urbanisme commercial, un groupe de travail a été constitué. Il a été décidé que ce groupe de travail réunirait, outre des membres du CGPC et des représentants de la DGUHC, un ensemble diversifié de responsables des services déconcentrés, de représentants des services techniques de l'Etat, soit le CERTU et des CETE, et des agences d'urbanisme.

Dans ce cadre là, il a été envisagé plusieurs travaux. Il a entre autres été prévu d'approfondir les pratiques actuelles des directions départementales de l'Équipement (DDE) en ce domaine. Pour y parvenir, le CERTU a proposé à la DGUHC d'interroger par téléphone quelques personnes qui suivent en DDE les dossiers passant en CDEC<sup>1</sup>. L'objectif est de faire un diagnostic du rôle des DDE en matière d'urbanisme commercial, en vue d'alimenter les réflexions du groupe de travail sur le sujet, pour une intervention mieux ciblée et plus efficace de l'Etat dans ce domaine.

La présente étude restitue les entretiens menés par le CERTU auprès de personnes chargées des questions d'urbanisme commercial au sein de dix-neuf DDE sur leur rôle en ce domaine.

En préambule à ce bilan, les principales dispositions réglementaires sont rappelées succinctement, et notamment celles qui concernent les DDE, afin de mieux comprendre quand et sur quoi les DDE interviennent en matière d'urbanisme commercial : c'est à dire à l'ODEC<sup>2</sup>, à la CDEC et dans les documents de planification. Enfin, les tâches, l'avis des personnes interrogées et leurs attentes quant à leur mission en matière d'urbanisme commercial, sont exposés.

---

<sup>1</sup> CDEC : Commission départementale d'équipement commercial.

<sup>2</sup> ODEC : Observatoire départemental d'équipement commercial.

# 1. Éléments de réglementation en matière d'urbanisme commercial

La création, l'extension, les transformations de surfaces commerciales sont régies par un certain nombre de textes réglementaires qui durant ces dernières années ont évolué dans un sens plus contraignant. Ainsi une succession de lois et de décrets alimentent ce domaine, en particulier depuis la loi Royer de 1973. A ce jour, ces textes imposent, notamment, une autorisation de la Commission départementale d'équipement commercial pour les projets d'implantation ou d'extension de surface de vente excédant 300 m<sup>2</sup>.

Les principales réglementations concernant l'urbanisme commercial puis le rôle assigné aux DDE dans ces différents textes sont rappelés.

## 1.1. Principaux textes régissant l'urbanisme commercial

⚡ En 1961, la circulaire Fontanet donne naissance au mot « urbanisme commercial », crée une section spécialisée d'urbanisme commercial, donne une notion de normes d'équipement de commerce par logement, mais cette circulaire n'aura pas de portée pratique.

⚡ En 1967, la loi d'orientation foncière crée les POS<sup>3</sup> et les SDAU<sup>4</sup> et intègre dans les documents d'urbanisme, le commerce.

⚡ En 1969, la circulaire Bailly instaure le principe de conciliation de la liberté du commerce et de la concurrence avec les exigences de l'urbanisme et crée un Comité consultatif d'urbanisme commercial.

⚡ **LOI n°69-1263 du 31 décembre 1969, portant certaines dispositions d'ordre économique et financier**

Elle instaure dans son article 17, une procédure d'examen préalable à la délivrance des permis de construire pour les commerces de plus de 3 000 m<sup>2</sup>. Elle crée à cet effet les comités départementaux d'urbanisme commercial (CDUC) et la commission nationale d'urbanisme commercial (CNUC), qui se substituent aux comités consultatifs départementaux prévus par la circulaire interministérielle du 29 juillet 1969.

**LOI n°73-1193 du 23 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat, dite loi Royer**

La loi rappelle en introduction la liberté d'entreprise qui domine les commerces. Un des objectifs principaux est de permettre « l'expansion harmonieuse de toutes les formes d'entreprises, indépendantes, associées, intégrées et d'éviter ainsi l'écrasement de la petite entreprise ». Un autre objectif est l'équilibre entre les différentes formes de distribution. De plus, les implantations doivent se faire avec les exigences de l'aménagement. Pour ce faire, la loi prévoit la création d'un outil de contrôle, la Commission départementale d'urbanisme commercial. Elles bénéficient d'un pouvoir de décision préalable à tout projet de création ou d'extension de surface de vente, dès lors qu'un projet commercial est susceptible d'atteindre ou de dépasser le seuil de 1 500 m<sup>2</sup> de surface de vente pour les villes de 40 000 habitants, et plus, et de 1 000 m<sup>2</sup> pour les agglomérations de taille inférieure. Les CDUC sont présidées par le préfet qui ne prend pas part au vote. Elles sont composées de neuf élus locaux, neuf représentants des activités commerciales et artisanales et deux représentants des associations des consommateurs. La DDE, la DDCCRF<sup>5</sup>, la CCI<sup>6</sup> et la CM<sup>7</sup> viennent éclairer la commission par un avis. Les décisions rendues par la commission départementale peuvent faire l'objet d'un recours porté devant le ministre du commerce. Ce dernier consulte la commission nationale.

---

<sup>3</sup> Plan d'occupation des sols.

<sup>4</sup> Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme.

<sup>5</sup> Direction départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

<sup>6</sup> Chambre de commerce et d'industrie.

<sup>7</sup> Chambre des métiers.

- ⚡ **LOI n° 90-1260 du 31 décembre 1990, LOI d'actualisation de dispositions relatives à l'exercice des professions commerciales et artisanales, dite loi Double**  
La loi introduit la notion d'ensemble commercial. Ainsi les seuils doivent prendre en compte le regroupement de magasins sur un même site. Par ailleurs, pour une plus grande équité, la loi impose de partager les fruits de la taxe professionnelle des grandes implantations avec les communes avoisinantes.
- ⚡ **LOI n° 91-662 du 13 juillet 1991, LOI d'Orientation pour la Ville<sup>8</sup>**  
Cette loi complète l'article 28 de la loi Royer sur « le maintien ou l'implantation de commerces de proximité » dans les quartiers.
- ⚡ **LOI n° 93-122, du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, dite loi Sapin**  
Cette réforme porte essentiellement sur un renouvellement des documents préparant à la décision et une reformulation des orientations et principes sur lesquels doivent se fonder la décision effective de la commission. La loi va dans le sens d'une plus grande rigidité de la procédure. La commission doit prendre davantage en compte les facteurs d'équilibre des agglomérations et le maintien des activités en zones rurales et de montagnes.  
La commission départementale d'urbanisme commercial devient la commission départementale d'équipement commercial. Sa composition est également modifiée pour laisser davantage de place aux élus locaux. Elle passe de vingt à sept membres qui tirent leur légitimité d'une élection à l'exception du représentant des consommateurs. La Commission nationale d'urbanisme commercial devient aussi Commission nationale d'équipement commercial. Les ministres du commerce ont perdu leur pouvoir d'arbitrage.
- ⚡ **Décret du 9 mars 1993, modifié par le décret du 16 novembre 1993**  
**Arrêt du 11 mars 1993 portant création des observatoires départementaux d'équipements commerciaux**  
**Décret du 16 novembre 1993 relatif à l'autorisation d'implantation de certains magasins de détail, observatoires et commissions d'équipement commercial**  
Le décret du 9 mars 1993 porte création des observatoires départementaux d'équipement commercial. Les ODEC doivent réaliser l'inventaire précis des surfaces de vente supérieures ou égales à 300 m<sup>2</sup>, et analyser l'évolution de l'appareil commercial du département.  
L'article 18 du décret précise le contenu du dossier de demande d'autorisation à présenter au secrétariat de la commission départementale, notamment l'estimation argumentée des effets du projet au regard des objectifs définis dans l'article 1<sup>er</sup> (impact spatial).  
Création également de l'Observatoire national d'équipement commercial par décret du 16 novembre 1993, chargé de présenter au Premier ministre un rapport annuel sur l'évolution de l'appareil commercial et l'analyse des décisions prises par les commissions.
- ⚡ **LOI n° 95-115 du 4 février 1995, LOI d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire<sup>9</sup>**  
Lors de la préparation de la LOADT, un amendement sur la mise en place avec valeur juridique des schémas d'urbanisme commercial est proposé : il sera rejeté.
- ⚡ **LOI n° 96-314 du 12 avril 1996, LOI portant diverses dispositions d'ordre économique et financier \*DDOEF\***  
Pendant six mois toute autorisation de surface de vente est interdite : ce « gel » permet de finaliser la future loi.
- ⚡ **LOI n° 96-603 du 5 juillet 1996, LOI relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat, dite loi Raffarin**  
Elle a réformé les dispositions de la loi du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat, relative au régime d'autorisation préalable des commerces de détail. Elle s'est poursuivie par la parution du décret d'application du 26 novembre 1996. Ce dernier fixe le

---

<sup>8</sup> LOV

<sup>9</sup> LOADT

contenu de la demande d'autorisation d'exploitation de certains magasins de commerce de détail et abroge l'arrêté du 16 novembre 1993 antérieurement applicable en la matière.

La loi modifie donc le dispositif en étendant l'exigence d'une autorisation préalable d'exploitation commerciale à un nombre accru de projets, soit par l'abaissement des seuils de surfaces à 300 m<sup>2</sup> pour les opérations déjà soumises à autorisation, soit par la définition de nouvelles opérations assujetties à autorisation. Cette réforme s'articule autour des principaux axes suivants :

- abaissement à 300 m<sup>2</sup> de surface de vente du seuil de création ou d'extension des surfaces commerciales soumises à autorisation ;
- introduction de l'emploi et de l'environnement parmi les critères d'examen des dossiers soumis aux CDEC et la CNEC ;
- modification de la composition des CDEC, qui comptent désormais six membres. La décision d'autorisation n'est accordée que lorsque quatre membres ont voté favorablement ;
- renforcement des sanctions en cas d'exploitation de surfaces commerciales sans autorisation, afin de les rendre réellement dissuasives ;
- mise en place de schémas de développement commercial sur un territoire donné et à partir d'un véritable bilan qui doit permettre de définir des objectifs précis d'évolution des équipements commerciaux. Cette disposition attendra 2002 pour être précisée par le décret du 20 novembre 2002.

L'article 4 de la loi introduit l'obligation d'enquête publique préalable pour les projets de création de magasin ou d'ensemble commercial de plus de 6 000 m<sup>2</sup> de surface de vente.

### ## **LOI n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite « Loi SRU ».**

L'article 34 de la loi vise à limiter l'emprise au sol des stationnements affectés au commerce de grande distribution.

L'article 97 ajoute trois nouveaux critères à l'article 28 de la loi Royer, concernant l'examen des projets d'équipement commercial par rapport à :

- l'impact global du projet sur les flux de voitures particulières et de véhicules de livraison ;
- la qualité de la desserte en transports publics ou avec des modes alternatifs ;
- les capacités d'accueil pour le chargement et le déchargement des marchandises.

### ## **Arrêté du 4 mai 2001, relatif aux Observatoires départementaux d'équipement commercial**

#### **Arrêté du 4 mai 2001 relatif à l'Observatoire d'équipement commercial d'Ile-de-France**

Ces arrêtés ont modifié la composition des ODEC et mis en place l'Observatoire d'équipement commercial d'Ile-de-France (OEDIF).

L'objectif de la réforme, qui abroge l'arrêté du 11 mars 1993 portant création des ODEC, est de renforcer les capacités d'expertise et de prospective des observatoires en réduisant le nombre de leurs membres et en confortant la présence, en leur sein, des élus locaux.

### ## **Décret n° 2002-1369 du 20 novembre 2002, Décret relatif aux Schémas de développement commercial**

Le décret précise le contenu des SDC. Ceux-ci doivent rassembler selon l'article 1<sup>er</sup> : « des informations disponibles sur l'activité commerciale et son environnement économique. Il comporte une analyse prospective qui indique les orientations en matière de développement commercial et les secteurs d'activité commerciale à privilégier.

L'observatoire départemental d'équipement commercial élabore pour chaque département et en fonction des caractéristiques de celui-ci un ou plusieurs schémas de développement commercial couvrant l'ensemble de l'activité commerciale de ce département.

Il définit le périmètre du ou des SDC, dans le respect des dispositions du dernier alinéa de l'article L122-1 du code de l'urbanisme. »

Il doit être approuvé à la majorité absolue, pour une durée de six ans, avec une possibilité de le réviser à l'expiration d'une durée de trois ans à compter de la date de sa publication.

Le préfet contrôle la compatibilité des SDC de son département, avec ceux des départements voisins, ainsi qu'avec les SCOT et schémas de secteur. Ainsi ce décret introduit la

compatibilité entre ces Schémas de développement commercial et les Schémas de cohérence territoriale.

### 1.2. Textes relatifs au rôle des DDE en matière d'urbanisme commercial

Parmi les textes qui alimentent la réglementation en urbanisme commercial, quelques-uns évoquent le rôle de l'Etat dans cette entreprise, et notamment celui des directions départementales de l'équipement. Les principaux textes définissant le rôle des DDE en la matière en ce domaine sont les suivants :

- ≠# concernant l'**instruction des demandes d'implantation** : l'article 12 du décret du 9 mars 1993 modifié est le suivant : « Le secrétariat de la commission départementale d'équipement commercial est assuré par les services de la préfecture, qui examinent la recevabilité des demandes. (...) Le directeur départemental de l'équipement, ou son représentant formule un avis sur l'impact du projet au regard notamment de l'aménagement du territoire et de l'équilibre de l'agglomération » ;
- ≠# concernant la **réunion de la commission départementale d'équipement commercial** :  
« **Convocation** des représentants des services déconcentrés de l'État : sont convoqués en temps utile :
  - le directeur départemental de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes ;
  - le directeur départemental de l'équipement ;
  - dans les départements de la région Ile-de-France, un représentant du préfet de région ».Les personnes admises à la réunion de la commission d'après l'article 30 de la loi du 27 décembre 1973 : « la commission siège à huis clos. Outre le président et les membres de la commission, assistent aux séances : (...) le directeur départemental de l'équipement qui formule un avis sur l'impact du projet au regard notamment de l'aménagement du territoire et de l'équilibre de l'agglomération.  
La DDE figure également parmi les **destinataires des décisions** ;
- ≠# concernant l'**ODEC**, la DDE figure dans le collège des représentants de l'administration dans la circulaire relative à la réforme des observatoires départementaux d'équipement commercial du 22 mai 2001 ;
- ≠# sur la **constatation des infractions** : il est rappelé qu'en application de l'article 9 de la loi n°89-1008 du 31 décembre 1989, les DDCCRF sont habilitées à constater les infractions aux dispositions de l'article 29 de la loi du 27 décembre 1973. Elles peuvent si nécessaire recevoir le concours technique des Directions départementales de l'équipement.

Le rôle des DDE en la matière se résume donc à formuler un avis sur « l'impact du projet au regard notamment de l'aménagement du territoire et de l'équilibre de l'agglomération ». Ainsi, avant d'intervenir au niveau du permis de construire, la DDE intervient seulement en formulant un avis. De plus les critères sur lesquels elle doit baser cet avis est particulièrement large, et peu défini.

## 2. Organisation des DDE en matière d'urbanisme commercial

Cette partie relate la manière dont les DDE s'organisent pour répondre aux différentes missions qui leur incombent de par les textes. En effet la réglementation leur confie plusieurs niveaux d'intervention ou de participation en matière d'urbanisme commercial, que l'on peut *a priori* regrouper en trois catégories : la participation à l'ODEC, la participation aux décisions de la CDEC, et l'aide technique et juridique à la réalisation des documents de planification.

Le choix des DDE<sup>10</sup> interrogées s'est dirigé en premier lieu vers celles ayant sur leur département un(e) ou plusieurs schémas et/ou chartes d'urbanisme commercial. Ces DDE étaient susceptibles d'avoir une pratique plus grande dans le domaine, et un avis plus prononcé sur leurs actions et le sujet en général.

Dix-neuf DDE ont été interrogée selon un questionnaire détaillé sur leur rôle dans l'ODEC<sup>11</sup>, en CDEC, sur les documents de planification. Une large place leur a été laissée pour s'exprimer librement sur le sujet. Le bilan des entretiens conserve la trame utilisée pour ces derniers.

Les entretiens ont été menés auprès de la personne ou des personnes qui au sein des DDE suivent les dossiers soumis à la CDEC.

Les réponses ne concernent pas toujours toutes les DDE.

**Avertissement : par simplification, dans la suite du rapport il faut entendre par « DDE » : réponse apportée par la personne de la DDE qui a été interrogée.**

### 2.1. Participation à l'ODEC : encore faible

Les textes prévoient que l'ODEC<sup>12</sup> doit se réunir au moins une fois par an<sup>13</sup> et que le directeur départemental de l'équipement ou son représentant y participe.

Sur les départements des dix-neuf directions de l'équipement interrogées, sept ODEC se réunissent au moins une fois par an comme les textes le prévoient, huit où il se réunit moins d'une fois par an, trois où il ne s'est pas réuni depuis plusieurs années, et un où la DDE ne sait pas.

#### 2.1.1. Personnel impliqué

Parmi les dix-neuf DDE interrogées, dix participent ou du moins assistent à l'ODEC, sachant que la personne envoyée est toujours la même pour huit d'entre elles. Pour deux autres, la personne se fait remplacer, et pour la dernière elle alterne selon les disponibilités.

#### 2.1.2. Qualification du personnel

Ces représentants de la DDE sont en majorité des cadres A de la fonction publique, pour huit DDE, les deux autres étant respectivement B+ et C.

#### 2.1.3. Service d'appartenance

Ils sont issus de services traitant soit de planification dans trois DDE, soit d'environnement dans trois DDE également, soit du droit des sols dans deux, et plus marginalement d'un service réglementaire dans une, ou d'aménagement dans une dernière.

#### 2.1.4. Nature de la participation

Quatre DDE seulement relatent des travaux qu'elles ont menés ; des cartographies en partenariat avec la DDCCRF sont en cours de réalisation à la DDE du Finistère ; la DDE du Loir et Cher réalise actuellement une enquête auprès des commerçants et des consommateurs ; la DDE de la Haute-Garonne mène parallèlement deux études, l'une sous forme d'une enquête sur la zone de chalandise des hypermarchés et l'autre sur la détermination d'isochrones. Cette dernière fait également un état des lieux du commerce dans le sud du département. Enfin la DDE de l'Ain dit aussi mener des travaux pour l'ODEC.

---

<sup>10</sup> Voir liste des DDE interrogées en annexe.

<sup>11</sup> ODEC : Observatoire départemental d'équipement commercial.

<sup>12</sup> Création des ODEC par arrêté du 11 mars 1993, modifié par arrêté du 4 mai 2001.

<sup>13</sup> Article 1<sup>er</sup> du décret n°93-1237 du 16 novembre 1996 modifié : « Art. 4-4. - L'Observatoire national d'équipement commercial se réunit au moins une fois par an, sur convocation de son président ».

## 2.2. Participation à la CDEC : une utilité peu perceptible

Les DDE, en tant que représentant de l'Etat, doivent émettre un avis écrit sur les dossiers passant en commission départementale d'équipement commercial. Par ailleurs elles assistent à ces commissions où sont décidées les autorisations d'implantation pour les surfaces de vente de plus de 300 m<sup>2</sup>, mais elles ne prennent pas part au vote.

### 2.2.1. Identification des personnes responsables des dossiers

Pour sept DDE sur les dix qui vont régulièrement à la CDEC, la personne présente est la même que celle qui va à l'ODEC. Sinon il s'agit le plus souvent de personnes travaillant dans le même service.

### 2.2.2. Qualification du personnel : toutes les catégories représentées

Les personnes formulant l'avis sur les dossiers passant en CDEC sont réparties presque équitablement entre les différentes catégories de la fonction publique, avec cependant une majorité dans les catégories supérieures. Ainsi pour sept DDE il s'agit d'une personne de catégorie A, pour quatre, d'une personne de catégorie B+, pour quatre autres, une personne de catégorie B et pour quatre autres encore, une personne de catégorie C.

### 2.2.3. Diversité des services d'appartenance

Le service d'origine de ces personnes est le suivant :

- ☞ services de l'**application du droit des sols**, le plus représenté, c'est à dire pour sept DDE sur dix-neuf interrogées : Ain, Ariège, Aveyron, Bas-Rhin, Charente-Maritime, Gars et Mayenne ;
- ☞ services à **dominante réglementaire** dans trois DDE : Somme, Nord, Morbihan ;
- ☞ services à **dominante urbanisme-aménagement** : Haute-Savoie, Haute-Garonne, Ille-et-Vilaine ;
- ☞ services à **dominante environnement** pour les DDE du Loir et cher et des Bouches du Rhône ;
- ☞ service **prospective-planification** dans les DDE du Finistère et de l'Oise ;
- ☞ **gestion spatiale** dans le Loiret.

### 2.2.4. Organisation pour formuler l'avis : souvent avec les subdivisions

Une grande partie des DDE interrogées consulte les subdivisions et/ou arrondissements pour la formulation de l'avis rendu à la préfecture, car ces services territoriaux sont plus proches du terrain, et donc plus à même d'argumenter un avis. Il s'agit là presque d'un principe de base au sein des DDE pour élaborer leur appréciation. Cette consultation des échelons territoriaux des DDE se fait sur demande de la personne qui instruit les dossiers, et qui vérifie, elle, plutôt la compatibilité avec les POS et avec le règlement d'urbanisme, même si cette démarche concerne le permis de construire et non la CDEC. Cette organisation concerne quinze DDE. Certains services des DDE viennent compléter l'avis des subdivisions sur certains thèmes précis comme la sécurité, la voirie ou encore les zones inondables. La consultation de ces services permet une plus grande précision dans l'avis formulé, comme c'est le cas pour dix DDE. La DDE de l'Oise consulte également le Conseil Général. L'interrogation de ces services, de manière assez récurrente sur l'ensemble des dix-neuf DDE sollicitées, témoignent de l'organisation la plus courante. Pour les DDE du Finistère et de la Haute-Savoie, la personne instruisant les dossiers n'est pas la même que celle allant en CDEC. Un autre cas de figure est celui de la DDE du Loiret, où deux personnes interviennent au même niveau de la formulation de l'avis, mais chacun sur une moitié du département. Ainsi, si le projet concerne la zone de Montargis, ce sera la personne qui traite les dossiers de cette partie qui ira en CDEC, et si le projet concerne la zone d'Orléans, ce sera l'autre personne, affectée à cette autre zone, qui ira en CDEC.

La synthèse est en générale faite uniquement par la personne qui a en charge l'instruction des dossiers. Ceci concerne seize DDE. Pour les trois autres interrogées, il peut y avoir une réunion entre les différentes personnes qui ont participé à la formulation de l'avis.

L'avis est émis d'après un certain nombre d'informations, entre autres les documents de planification (7), la réglementation (4) et les dossiers de demande d'implantation ou d'extension (4). Les chartes et schémas n'ont été cités que deux fois comme document de référence, de même que des études diverses de la DDE. De manière singulière, une personne interrogée se réfère aux orientations données par l'ODEC, une autre consulte la DDCCRF et une troisième la cellule planification de sa DDE, et une seule dit se rendre occasionnellement sur le terrain pour certains dossiers particuliers.

Pour dix-huit DDE sur les dix-neuf interrogées, le circuit est toujours le même, quel que soit le type ou l'importance du dossier.

### **2.2.5. Difficultés rencontrées : la notion d'« équilibre » en premier lieu**

Bien que six DDE disent ne pas rencontrer d'obstacles particuliers pour émettre leurs avis, les autres ont signalé en avoir. Six DDE ont manifesté une difficulté particulière pour prendre en compte la question de l'équilibre spatiale dans la formulation de l'avis. En effet, elles trouvent ce thème trop subjectif et trop difficile à défendre en CDEC. Ces arguments sont mal perçus par les autres intervenants en CDEC sur le principe que la commission délibère selon des critères de concurrence et des critères économiques où la question de l'équilibre spatial n'a pas sa place. Les élus notamment n'y voient pas de légitimité. Viennent ensuite des difficultés à émettre un avis sur les gros dossiers pour deux DDE, sur la question de l'aménagement pour une DDE, sur les parkings compte tenu des dispositions de la loi SRU pour une DDE. Enfin une DDE déplore avoir beaucoup de mal à émettre un avis, de manière générale.

Quant aux causes, le manque de données apparaît comme le premier obstacle puisqu'il a été explicité par quatre DDE, suivi du manque de directives pour deux DDE, et du manque de compétence pour deux autres DDE. Enfin une DDE a insisté sur le fait qu'elle n'avait pas assez de temps pour émettre son avis compte tenu du nombre de dossiers à instruire et la fréquence des CDEC.

### **2.2.6. Suite donnée à cet avis : très peu de bilans tirés**

Les avis émis sont transmis à la préfecture. Seule la DDE de l'Ain rencontre parfois la préfecture avant la CDEC pour en discuter, mais rarement. Il n'y a en général pas de réunion préparatoire à la CDEC, ou du moins pas à la connaissance des DDE, puisqu'une seule d'entre elle, la DDE de la Gironde, a rapporté avoir assisté à une réunion préparatoire. Les DDE du Finistère et de l'Ain ont connaissance qu'une réunion a lieu occasionnellement mais sans y être invitée. Néanmoins douze DDE sur les dix-neuf interrogées sont informées des avis des autres organismes instructeurs, des autres administrations en particulier. Les DDE en ont connaissance seulement quelques jours avant que la CDEC ne se réunisse, ce qui ne leur permet pas d'en tenir compte dans la formulation de leur avis. Si vraiment elles souhaitent connaître un avis avant de donner le leur, celui de la DDCCRF le plus souvent, les DDE s'adressent directement au service en question. Après la tenue de la commission, dix-sept DDE reçoivent un retour du contenu des débats, par procès verbal et/ou par arrêté.

Les interventions des DDE en urbanisme commercial sont bien souvent limitées à la formulation d'un avis circonscrit pour les dossiers allant en CDEC. En CDEC, certaines parviennent à faire entendre leurs arguments, mais la plupart affirment avoir des difficultés, et surtout en ce qui concerne la question de l'équilibre de l'agglomération.

Globalement, le cheminement des dossiers se ressemble d'une DDE à l'autre, quant à l'élaboration de l'avis.

### **3. Autres interventions des DDE en matière d'urbanisme commercial**

Au-delà des interventions obligatoires, les DDE ont aussi été interrogées sur d'éventuelles participations à des travaux sur le sujet et sur leur positionnement lors de partenariat traitant de ce domaine.

#### **3.1. Participation aux documents de planification : de moins en moins fréquente**

Les DDE participent très peu aux documents de planification, et encore moins sur l'aspect urbanisme commercial. Neuf DDE n'interviennent pas du tout sur cet aspect, cinq interviennent très peu, et trois interviennent régulièrement. Les trois qui interviennent sont les DDE du Nord, de Charente-Maritime et du Bas-Rhin. Les autres ne savent pas, et émettent l'hypothèse que le service chargé des documents de planification s'en occupe. Aucune n'apporte sa contribution à tous les documents traitant d'urbanisme commercial. Seules les DDE de la Haute-Savoie, de la Mayenne et du Bas-Rhin, contribuent à l'élaboration des chartes ou schémas d'urbanisme commercial.

Le type de participation des DDE sur le volet urbanisme commercial des documents de planification varie. Trois DDE fournissent le porter à connaissance, deux DDE apportent une aide concernant la réglementation, une DDE une aide technique, et une également apporte une aide à évaluer l'impact sur l'aménagement.

Il s'agit donc à ce jour d'un rôle mineur pour les DDE. Elles n'interviennent quasiment plus sur les documents de planification, et encore moins sur la question de l'urbanisme commercial.

#### **3.2. Interventions diverses : peu d'études réalisées**

Trois DDE interrogées disent avoir mené des études, dont certaines commandées par l'ODEC. Les thèmes traités dans ces dernières relèvent pour la DDE du Finistère des thèmes traités dans les avis, pour la DDE de la Haute-Savoie de la traduction des schémas de développement commercial dans les POS, et pour la DDE des Bouches-du-Rhône de la logistique de la grande distribution.

Pour ce qui est des études réalisées par les DDE sur le sujet à leur initiative, seules les DDE la Haute-Savoie et de la Haute-Garonne ont répondu positivement, la première lors des permis de construire pour les terrains inscrits dans des périmètres sensibles, et la deuxième sur l'état des lieux du commerce dans le sud du département. Enfin, une seule DDE, celle du Loir et Cher, a participé quelques rares fois à des études pilotées par la CCI.

Ceci montre bien que les DDE ne sont appelées à faire des études sur le sujet que très rarement, là où les textes le prévoient. Il en ressort également, de manière indirecte, que les travaux confiés aux DDE se limitent approximativement à quelques études pour l'ODEC.

#### **3.3. Partenariats associant les DDE : exceptionnel en dehors des CDEC**

Cette partie vient expliciter les relations des DDE avec les autres organismes traitant d'urbanisme commercial. Les contacts se font essentiellement en CDEC pour les DDE, car elles sont très peu associées à d'autres formes de partenariat sur le sujet. Il s'agit par conséquent, de voir si elles parviennent à peser sur les décisions en CDEC.

##### **3.3.1. Participation aux débats limitée**

Ainsi elles ne sont que quatre à reconnaître qu'elles peuvent participer aux débats. La plupart des DDE sont consultées sur certains points précis, qui relèvent de leur compétence. A ce moment là, leur intervention est jugée utile par les autres, sans qu'elle ne vienne pour autant modifier l'avis des autres organismes. L'intervention des DDE arrivent trop tard pour espérer influencer les autres avis, et de fait les votes. Elles sont surtout consultées sur les questions de desserte, de réglementation, et d'aménagement. Ceci explique, à la longue, une certaine démotivation de leur part, dû au manque d'intérêt que portent les autres sur leurs interventions. Elles ont le sentiment que leur travail n'est pas reconnu à sa juste valeur. Les intervenants de la DDE défendent difficilement leur point de vue, face

aux élus qui se préoccupent plus d'emplois, de rentrée de taxes que d'équilibre ou d'aménagement du territoire pour ne citer que ces exemples.

Dans les départements les plus ruraux, il n'est pas rare que les personnes présentes à la CDEC se connaissent davantage, ce qui favorise le dialogue et l'écoute cordiale. De plus, ces départements n'ont généralement affaire qu'à des projets d'implantation ou d'extension mesurés, ce qui limite les enjeux, et facilite l'intervention des DDE. A titre d'exemple, le département de la Mayenne est de ceux-là ; la DDE donne très librement son avis sur les différents sujets. Les élus y sont le plus souvent attentifs, même s'ils ne modifient pas pour autant leur vote. Au contraire, dans les départements plus peuplés, où les projets sont plus nombreux et suscitent plus d'enjeux, la participation des DDE à des débats est rendue beaucoup plus délicate, voire impossible. Il peut être cité le département du Nord, comme exemple, où le caractère très formel et protocolaire de la CDEC interdit quasiment toute intervention de la DDE. De plus elles sont très peu consultées.

### **3.3.2. Perception des DDE sur l'accueil de leur intervention par les autres partenaires : assez variable**

L'intervention des DDE en la matière est à la fois bien perçue sur certains points, et très critiquée sur d'autres. Pour commencer par les appréciations négatives, une DDE a relevé que la CCI ne comprend pas et désapprouve même cette intervention de l'Etat sur ce sujet. Plus généralement, cinq DDE pensent être perçues comme inutiles, et cinq également disent être très critiquées si elles émettent un avis défavorable. Enfin pour quatre d'entre elles, les partenaires n'attendent de la part de la DDE qu'une aide technique, et non pas des appréciations, qui sont perçues comme des critiques.

Pour les impressions positives portées sur les interventions des DDE, elles sont trois à déclarer être appréciée sur l'argumentation de l'avis émis, et une à préciser que les autres intervenants sont habitués à son regard critique.

Trois DDE également soulignent un bon partenariat avec la DDCCRF, et deux autres sont satisfaites de la concertation avec l'ensemble des partenaires.

### **3.3.3. Appréciation portée par les DDE sur les interventions des autres organismes**

Concernant le regard des DDE sur les autres participants à la CDEC, il apparaît que le point de vue technique des DDE se positionne dans un autre champ que celui des élus ayant une préoccupation politique. En effet, il est difficile pour ces deux partenaires de concilier leurs intérêts communs. Les DDE doivent intervenir sur le côté urbanistique du commerce, alors que les élus font intervenir des raisonnements d'ordre plus politique, et guidé par les intérêts de leur territoire d'élection. De cette manière, les DDE ont des difficultés à recevoir le discours des élus, dont les préoccupations ne sont pas les mêmes. Un jeu politique s'exerce en CDEC compte tenu de la présence de quatre élus sur six votants, de sorte que les DDE déplorent cet aspect qu'elles peuvent difficilement recevoir de par leurs rôles. Il en est de même en sens inverse, les élus peinent à accepter le point de vue technique et urbanistique des DDE, qui ne correspond pas à leur vision et vient alors à l'encontre de leur décision. Cette relation délicate entre ces deux acteurs réduit le rôle des DDE en CDEC, car les élus y sont majoritaires dans la décision, ce qui donne une place importante à leur avis, donnant lieu à une décision trop politique d'après l'avis des DDE.

Les DDE, et souvent d'autres organismes, ne saisissent pas les avis donnés par les consommateurs. Seulement deux DDE remarquent une sensibilité de leur part sur les questions d'aménagement. Trois DDE précisent qu'ils sont toujours favorables à l'implantation d'un commerce.

La qualité du travail des DDCCRF est appréciée, de même que le rôle des chambres consulaires mais de manière un peu plus nuancée. Une DDE trouve la préfecture trop administrative.

Une DDE trouve que les avis des différents votants sont sans surprise, une autre les trouve plutôt argumentés de manière générale. Globalement, la plupart DDE déplorent que l'avis soit déjà déterminé avant l'entrée en commission.

Sur ces interventions, les DDE influencent de manière infime l'avis des autres organismes, en grande partie parce que cet avis est disponible trop tard pour que les autres puissent en tenir compte. De ce fait leur intervention en CDEC se trouve réduite à des remarques négatives, mal reçues par les élus qui voient en la DDE une opposition systématique. Cela dégrade par voie de conséquence les relations qu'elles peuvent avoir avec les autres organismes, bien que certains reconnaissent parfois la qualité de leur travail. Elles ne participent ainsi que faiblement aux débats qui peuvent avoir lieu en CDEC, et leur intervention se limite alors à répondre à quelques questions concernant la voirie et l'accès principalement.

## 4. Avis et attentes des DDE

Cette partie reprend ce que les DDE interrogées ont pu exprimer de manière spontanée sur leur rôle en urbanisme commercial, qu'il s'agisse d'un point de vue personnel ou partagé avec les collègues qui participent aux travaux sur le sujet. Les DDE ont ainsi formulé les difficultés rencontrées pour intervenir, leurs souhaits et autres remarques.

La difficulté la plus récurrente est d'intervenir et donner un avis sur les thèmes de l'équilibre spatial et de l'aménagement du territoire. Les DDE ont du mal à savoir de quelle manière elles doivent intervenir sur ces questions, quelle légitimité elles ont, et si elles en ont vraiment la capacité.

Un quart des DDE interrogées souhaiteraient qu'il y ait sur leur département des schémas d'urbanisme commercial dans lesquels seraient intégrées les notions d'équilibre et d'aménagement notamment, de manière à légitimer leur intervention sur ces questions. Ceci permettrait également de poser un cadre, élaboré en concertation entre les acteurs, de sorte que les CDEC soient moins soumises au jeu politique des élus.

Elles déplorent ensuite un manque de temps, de moyens, surtout humain, et de données, pour intervenir correctement sur cette tâche qui leur est confiée.

Une DDE trouve la fiche d'instruction faite par le Ministère, peu claire, car les différentes questions se recourent.

Un certain nombre de DDE souhaite également la clarification des textes quant à la définition de leur intervention en la matière. Elles aimeraient intervenir davantage en amont, c'est à dire lors de l'élaboration des documents de planification, car leur intervention en CDEC n'est pas légitimée, du fait de leur difficulté à porter une appréciation. De plus c'est à ce moment qu'elles pourraient exercer leur rôle sur la sécurité, les équilibres...) qu'elles ont du mal à faire entendre en CDEC. La situation actuelle les oblige parfois à refuser des permis de construire à l'encontre d'une autorisation favorable en CDEC, les mettant dans une position délicate.

Une DDE propose que soit créée au sein de chacune d'elles, une cellule « générale », qui aurait une vision globale de la situation, et non plus dépendante des connaissances et des lacunes d'une seule personne. Cette cellule aurait alors une plus grande capacité à émettre un avis sur les dossiers du fait de sa polyvalence.

Dans les autres remarques ressort un fort sentiment d'inutilité de la DDE dans ce domaine. De même certaines trouvent que la CDEC ne rentre pas dans les compétences des DDE. Une DDE fait d'ailleurs remarquer que les commissions ne sont plus affectées à « l'urbanisme commercial », mais à « l'équipement commercial », ce qui remet en cause leurs interventions sur les questions d'équilibre, d'aménagement du territoire, etc. Ainsi, le terme « frustration » est revenu à plusieurs reprises au cours des entretiens téléphoniques, pour traduire la déception de n'être que consultatif au bout du compte, et de travailler sur des appréciations qui ne seront qu'à peine écoutées. L'une d'entre elles se demande donc jusqu'où l'Etat a-t-il une légitimité pour intervenir dans la répartition des commerces.

Leur intervention se résume alors à une aide technique. Et encore pas pour toutes, car une DDE précise que les flux, l'aménagement, la voirie, et les dessertes sont faiblement pris en considération. Les thèmes de la concurrence, de la préservation de tel ou tel type de commerce sont davantage pris en compte que ceux sur lesquels la DDE est censée intervenir, entre autres l'aménagement et l'équilibre spatial.

Quant aux chartes, une DDE note qu'elles se révèlent inefficaces sur le département concerné. En effet elles n'ont aucune valeur contraignante, rien n'oblige les signataires à les respecter, et effectivement les signataires ne respectent pas ces documents pourtant issus d'une concertation, en tout cas sur le département en question.

De manière générale les DDE font ressortir un fort sentiment d'inutilité, notamment en CDEC. Pour pallier à cela elles souhaiteraient pouvoir légitimer d'une manière ou d'une autre leur intervention, en participant à l'élaboration par exemple des documents de planification du commerce sur lesquels elles pourraient se référer par la suite. Elles déplorent notamment ressentir un manque de légitimité et manquer d'arguments sur la question de l'équilibre, ce sur quoi portent en partie les chartes et schémas d'urbanisme commercial.

## 5. Conclusion des entretiens

Pour résumer en quelques lignes les grands axes de ces entretiens, il en ressort une faible participation de manière générale des DDE en urbanisme commercial, que se soit dans les réflexions, les études, la planification, les commissions. Une des causes principales est le manque de clarté et de précision des textes sur le rôle des DDE dans ce domaine. Les DDE ont alors des difficultés à savoir sur quels points intervenir, de quelle manière, et si elles en ont vraiment la capacité. Ce dernier élément traduit une demande de formation des personnes qui instruisent les dossiers et qui vont en CDEC, ce qui se révélerait probablement utile. Les textes sont actuellement interprétés de manière différente selon les DDE. Il en découle principalement deux types d'intervention des DDE : les unes, démotivées par le faible impact de leur travail, s'impliquent au minimum. Les autres se limitent à une aide technique, c'est à dire là où leurs compétences leurs permettent le plus facilement et le plus légitimement d'intervenir. Ainsi ces dernières sont satisfaites, mais restent minoritaires, alors que les autres souhaiteraient vivement une clarification des textes, voire une redéfinition de leur intervention pour agir plus en amont, plutôt qu'en CDEC où elles ne se sentent pas à leur place.

## Conclusion générale

Il ressort de la lecture des textes d'une part, et des entretiens d'autre part, que le rôle des DDE en matière d'urbanisme commercial évolue dans un certain flou. Ce constat induit le besoin d'une nouvelle réflexion sur le rôle et le positionnement de l'Etat, en ce qui concerne sa composante « Équipement » dans le domaine de l'urbanisme commercial. Il est apparu assez rapidement au cours des échanges que le rôle des DDE devrait être recentré davantage en amont de la CDEC, c'est-à-dire au niveau des réflexions générales conduites notamment lors de l'élaboration des documents de planification. La plupart des personnes interrogées ne se sentent pas avoir une très grande légitimité à intervenir lors des commissions. En effet, la CDEC a pour mission d'autoriser ou non l'implantation ou l'extension d'un commerce. Cette mission relève essentiellement d'une position au regard des critères économiques et concurrentiels afin d'estimer si les conditions de ce projet y seront ou non favorables. Le critère de la concurrence entre le projet et d'éventuels commerces de même type déjà implantés à proximité prédomine dans la décision. Le critère de l'emploi importe également dans la décision, à savoir si le projet permettra la création d'emplois, sans en supprimer d'autres. Les préoccupations sont donc de l'ordre de l'adéquation entre l'offre et la demande, entre les différents commerces de la zone de chalandise et entre les emplois gagnés et perdus. L'aspect économique est ainsi au centre des débats, ce sur quoi les DDE n'ont pas particulièrement compétence à intervenir. Les autres intervenants de la CDEC le leur rappellent certaines fois.

Les DDE ont la compétence, sont qualifiées et reconnues en matière de déplacement, d'aménagement du territoire, avec la prise en compte des équilibres des territoires, de la diversité dans l'offre des fonctions urbaines ; ce sur quoi la loi SRU insiste d'ailleurs. Elles ont un rôle régalien à tenir sur ces points là, mais reste à savoir si elles doivent l'exercer en CDEC ou non. Si oui, elles ont besoin que leur avis ait une plus grande valeur aux yeux des autres intervenants, de manière à ce que ces critères soient réellement pris en considération ; ça paraît faiblement être le cas aujourd'hui. Si non, il semble qu'elles doivent intervenir à un autre stade, probablement en amont.

Les personnes interrogées des DDE souhaiteraient intervenir en matière d'urbanisme commercial en amont de la commission. Il s'agit alors de s'interroger sur le terrain et sur le moment les plus propices pour cette action. L'élaboration des documents de planification paraît être le lieu. En effet, les DDE pourraient à ce stade introduire la prise en compte de l'aménagement du territoire, des équilibres, des flux... Le travail des DDE en serait d'autant facilité au moment de l'analyse des dossiers d'autorisation.

Ces questions d'aménagement devraient être abordées au moment de l'élaboration des schémas d'urbanisme commercial, amenés à se mettre en place depuis le décret du 20 novembre 2002. Il faudrait alors que les DDE puissent s'exprimer à ce moment là et faire valoir leurs prérogatives.

Cependant, il n'en demeure pas moins le problème présent et estimé comme prioritaire, de formation de la plupart des personnes chargées au sein des DDE de ces questions d'urbanisme commercial, quant à l'appréciation qu'elles doivent porter en terme d'aménagement et d'équilibre sur les projets.

Ainsi, les DDE ont un rôle à jouer, mais le lieu d'intervention actuel n'est peut-être pas le meilleur, compte tenu des thèmes sur lesquelles elles doivent donner leur avis. L'exercice de leurs compétences au cours de l'élaboration des documents de planification permettrait en plus de ce qui vient d'être dit, de prévenir les contradictions apparaissant lors de la demande du permis de construire. Si les arguments des DDE ne sont pas intégrés précédemment, elles sont obligées de les faire valoir lors du permis de construire, ce qui les met en position difficile d'opposition aux projets.

## **ANNEXES**

## 1. Liste des DDE interrogées

<b>Ain (01)</b>	M. Bonjour
<b>Aveyron (12)</b>	Mme Charpiat
<b>Bouches du Rhône (13)</b>	M. Reynaud et M. Sauze
<b>Charente-Maritime (17)</b>	M. Thiré
<b>Finistère (29)</b>	Mme Le Bloas et M. Abraham
<b>Gard (30)</b>	Mme Vacarisas
<b>Haute-Garonne (31)</b>	M. Dreyfuss
<b>Gironde (33)</b>	Mme Baysse
<b>Loir et Cher (41)</b>	M. Vivet
<b>Loiret (45)</b>	M. Piochon
<b>Mayenne (53)</b>	Mme Gougeon
<b>Morbihan (56)</b>	M. Choubard
<b>Oise (60)</b>	Mme Lemaitre
<b>Bas-Rhin (67)</b>	M. Soccoja
<b>Nord (69)</b>	M. Kherachi
<b>Haute-Savoie (74)</b>	Mme Gumiero
<b>Somme (80)</b>	Mme Foscarin

## 2. Guide d'entretien

### Organisation des DDE en matière d'urbanisme commercial dans leur rôle régalién

#### Participation à l'ODEC

- L'ODEC se réunit-il annuellement, comme les textes le prévoient ?
- Si oui, la personne inscrite officiellement à l'ODEC y va-t-elle ou se fait-elle remplacer ?
- Dans quel service travaille la personne qui suit l'ODEC ? Est-ce un directeur, un chargé ou un assistant d'études (cadre A+, A ou B) ?
- Intervient-elle pour relater des travaux menés par la DDE, commandés par l'ODEC ?
  
- En profiter, éventuellement, pour savoir comment fonctionne l'ODEC ; les sujets traités au-delà du bilan théoriquement obligatoire sur l'évolution des surfaces de vente.

#### Participation aux décisions de la CDEC

##### Identification de la personne responsable des dossiers de CDEC

- Qui gère les dossiers passant en CDEC ?
- Dans quel service travaille la personne qui suit les dossiers passant en CDEC ?
- Est-ce un directeur, un chargé ou un assistant d'études (cadre A+, A ou B) ?
- Est-ce la même personne que celle qui va à l'ODEC ?
- Si non, travaille-t-elle dans le même service ou même département ?

##### Organisation pour donner l'avis

- Comment la DDE s'organise-t-elle pour donner un avis ?
- Cette organisation diffère-t-elle suivant le type de dossier ?
- Y-a-t-il des « principes » pré définis en la matière ?
- Quels sont les services, le profil professionnel des personnes qui contribuent à la formulation des éléments alimentant l'avis de la DDE ?
- Comment est réalisée la synthèse et par qui ? Y-a-t-il une réunion de l'ensemble des prescripteurs ?
- A partir de quoi sont émis les avis ? Études existantes, études spécifiques faites pour le dossier, savoir-faire... ?

##### Difficultés rencontrées

- Quels sont les domaines sur lesquels la DDE donne plus ou moins facilement un avis ? Impacts déplacement ? Animation urbaine ? Équilibre, spatiale ? Économiques ?...
- Bien que de leur compétence d'après les textes, y-a-t-il des champs sur lesquels il lui est complexe de porter une appréciation ?
- Pourquoi ?

##### Suites données à cet avis

- L'avis est-il simplement transmis par écrit aux services de la Préfecture ?
- Y-a-t-il des rencontres DDE-Préfecture, suivant les cas, pour discuter de cet ou ces avis ?
- Y-a-t-il une réunion préparatoire aux CDEC pour balayer les dossiers qui vont passer en CDEC ?
- La DDE est-elle informée des avis formulés par les autres organismes instructeurs ?
- Hors l'avis positif ou négatif, y-a-t-il un retour auprès des personnes qui ont contribué à l'avis sur la teneur des débats lors de la commission et de l'avis de cette dernière, au moins pour les dossiers importants ?

## **Participation technique et juridique à la réalisation des documents de planification**

- Comment la DDE est-elle organisée pour intervenir, dans son rôle régalien, dans l'élaboration des documents de planification, sur le volet « urbanisme commercial » ?
- Intervient-elle sur tous les dossiers ?
- Quelles est la nature de cette intervention ? technique, juridique, porter à connaissance, contrôle de légalité...
- Rencontre-t-elle des difficultés pour exercer son rôle ?
- Si oui, de quelles natures sont-elles ?

## **Autres interventions des DDE en matière d'urbanisme commercial**

### **Implication dans les groupes de pilotage, de travail traitant d'urbanisme commercial extérieurs à la DDE**

- Si oui, dans quels groupes ?
- Sur quels thèmes intervient-elle ? (voirie, déplacement, commerces,...)
- Quelle place la DDE a-t-elle ?

### **Études réalisées par la DDE**

- La DDE réalise-t-elle des études sur l'urbanisme commercial ?
- Si oui, par qui sont-elles commandées ?
- Sont-elles nombreuses ?
- Quel genre d'étude ? diagnostic, prospective, aide à la décision...
- Dans quel contexte ? Réalisation d'un document de planification, pour l'observation...

### **Contribution à des études pilotées par d'autres organismes**

- Si oui, sur quels thèmes ?
- Dans quel contexte ?
- Avec quels organismes ?
- Quelle est la place de la DDE ?

### **Positionnement de la DDE lors de partenariat**

- La DDE parvient-elle à participer aux débats ? Est-elle consultée ? Écoutée ?
- La DDE, connaît-elle le regard que ses autres partenaires porte sur elle ?
- Quel regard la DDE porte-t-elle sur ses autres partenaires ?

## **Avis, attentes, souhaits des DDE sur leur rôle en matière d'urbanisme commercial**

### 3. Résultats des entretiens

#### ODEC

## Se réunit au moins une fois par an :	7
## Se réunit moins d'une fois par an :	8
## DDE n'y a jamais participé :	3

Parmi celles qui y vont :

## Toujours la même personne qui y va :	8
Catégorie des personnes qui y vont :	A = 8 B+ = 1 B = 0 C = 1
Service de ces personnes :	à dominante juridique 1 à dominante planification 3 à dominante environnement 3 à dominante ADS 2 à dominante aménagement 1
Relate des travaux de la DDE :	oui : 3 non : 6
## Se fait remplacer :	1
## Dépend des fois :	1

#### Participation à la CDEC

Identification des personnes responsables des dossiers :

## Service :	gestion spatiale :	1	
	Prospective planification :	2	
	Urbanisme-aménagement :	3	
	Urbanisme réglementaire :	3	
	Dominante environnement :	2	
	ADS :	7	
## Catégorie des personnes :	A :	7	
	B+ :	4	
	B :	4	
	C :	4	
## Même personne que l'ODEC :	oui :	7	
	non :	5	même département : oui : 4 non : 1

Organisation pour formuler l'avis

## Circuit :	consultation des subdivisions et/ou arrondissements :	15
	Une personne instruit les dossiers, une autre va en CDEC :	2
	Consultations de services spécifiques (en plus) :	10
	Consultation du conseil général :	1
	Deux personnes se partagent le département :	1
Le circuit est toujours le même :	oui :	18
	Non :	0
Synthèse de l'avis :	seul	16
	en consultation	3
Base pour formuler l'avis :	documents de planification	7
	Charte ou schéma	2
	Avis des subdivisions	7
	Visite de terrain	1

## Rôle des DDE en matière d'urbanisme commercial

	Règlement		4	
	Consultation cellule planification		1	
	Dossiers de demande		4	
	DDCCRF		1	
	Études		2	
	ODEC		1	
<b>Difficultés</b>				
∄# Aspects plus aisés :	Environnement	1		
	Stationnement	1		
	Déplacement	3		
	Urbanisme	2		
	Voirie-desserte-accès	4		
∄# Aspects difficiles :	tout	1		
	Rien	6		
	SRU (parkings)	1		
	Equilibre	6		
	Aménagement	1		
	Gros dossiers	2		
			Pourquoi :	
			pas compétent	2
			Manque de données	4
			Pas de règlement	2
			Délai trop court	1
∄# Suites : transmis par écrit à la préfecture :	oui	19		
	Non	0		
Rencontres DDE-Préfecture :	oui	0		
	non	18		
	rare	1		
Réunion préparatoire à la CDEC :	oui	1		
	non	12		
			Parfois, mais DDE pas invitée	2
Informée des avis des autres :	oui	12		
	non	6		
Retour du contenu des débats :	oui	17		
	non	1		

### Participation aux documents de planification

∄# N'intervient pas	9		
∄# Ne sait pas	2		
∄# Intervient	3	→ sur tous les dossiers :	oui 0
∄# Intervient très peu	5		non 4
			Chartes ou schémas 3
		→ nature de l'intervention :	technique 1
			porter à connaissance 3
			juridique 2
			impact sur l'aménagement 1

### Autres interventions

∄# Groupes de travail :	non	15	
	Oui	3	→ Quel groupe :
			ODEC 3
			Projet d'aménagement 1
		→ Quel thèmes	thèmes traités dans les avis 1
			traduction schémas dans POS 1
			logistique grande distribution 1
∄# Etudes internes DDE :	non	17	

## Rôle des DDE en matière d'urbanisme commercial

---

	oui	2	→	Permis de construire	1
				état des lieux du commerce	1
## Etudes pilotées par d'autres organismes :	non	18			
	oui	1		CCI	

### Positionnement de la DDE

## Peut participer aux débats :	oui	4			
	non	3			
## Consultée :	oui (sur des thèmes précis : desserte, règlement...)	13			
	non	0			
## Écoutée :	oui (sur la réglementation)	9			
	non	4			
## Regard des autres partenaires sur l'intervention de la DDE :					
Mauvais :					
- critiquée si met avis défavorable					5
- DDE pas très utile ici					5
- CCI ne comprend pas pourquoi l'Etat intervient sur cette question					1
- DDE technique, pas pour donner une appréciation					3
- étiquette route et urbanisme					1
Bons :					
- bon partenariat avec la DDCCRF					3
- attendent une aide réglementaire					1
- relation étroite avec la CCI					1
- bonne concertation					2
- avis DDE appréciée					3
- sont habitués aux interventions DDE					1
## Regard de la DDE sur les autres :					
- Sur les élus :					
- élus trop politisés		7			
- élus veulent aider leur commune		3			
- grosse part de décision aux élus		1			
- sur les consommateurs :					
- consommateurs donnent un avis irrationnel		2			
- " sont toujours d'accord		3			
- " sensibles à l'aménagement		2			
- sur la préfecture :					
- préfecture très administrative		1			
- sur la DDCCRF :					
- DDCCRF fait un bon travail		3			
- sur les chambres :					
- CCI et CM ont un rôle important		1			
- global :					
- avis sans surprises		1			
- avis argumentés		1			
- décision déjà prise avant la CDEC		2			

### Avis général, attentes

#### Difficultés :

## Fiches d'instruction du ministère pas très claires	1
## Manque de données	1

## Rôle des DDE en matière d'urbanisme commercial

---

⊘# Manque de temps	2
⊘# Manque de moyens	2
⊘# Difficulté à intervenir sur certains thèmes (équilibre, aménagement)	8
Souhaits :	
⊘# Devrait y avoir des schémas	5
⊘# Souhaiterait une clarification des textes	4
⊘# Cellule générale dans la DDE serait bien pour une vision globale	1
⊘# Souhaiterait intervenir en amont	4
Remarques :	
⊘# Sentiment d'être inutile	7
⊘# Faibles prises en compte flux, aménagement, voirie, dessertes	1
⊘# Rôle DDE clair sur les réglementations (loi Raffarin)	3
⊘# DDE uniquement technique	1
⊘# DDE n'intervient pas sur le type de magasins	1
⊘# CDEC = équipement commercial et non plus urbanisme commercial	1
⊘# CDEC = hors de compétence des DDE	5
⊘# Frustration de n'avoir qu'un consultatif	2
⊘# Jusqu'où l'État a-t-il une légitimité pour intervenir dans la répartition du commerce ?	1
⊘# Intérêt des recours ? Car avis toujours favorables	1
⊘# Chartes ne sont pas efficaces car pas respectées	1

## 4. Liste des abréviations

<b>CCI</b>	Chambre de Commerce et d'Industrie
<b>CM</b>	Chambre des métiers
<b>CDEC</b>	Commission départementale d'équipement commercial
<b>CDUC</b>	Commission départementale d'urbanisme commercial
<b>CNEC</b>	Commission nationale d'équipement commercial
<b>DDCCRF</b>	Direction départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
<b>DGCCRF</b>	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
<b>ODEC</b>	Observatoire départemental d'équipement commercial
<b>POS</b>	Plan d'occupation des sols
<b>SCoT</b>	Schémas de cohérence territoriale
<b>SDAU</b>	Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme
<b>SDC</b>	Schéma de développement commercial
<b>SRU</b>	loi Solidarité et renouvellement urbain du 14 décembre 2000

## 5. Bibliographie

### OUVRAGES GENERAUX

- €# BONNEVILLE M., BOURDIN V., SCHERRER F., *La planification urbaine du commerce, enjeux d'une définition élargie*, Rapport de recherche au Programme Interdisciplinaire de Recherche sur la ville (CNRS), Institut d'Urbanisme de Lyon, 1998
- €# DESSE R.-P., *Le nouveau commerce urbain, dynamiques spatiales et stratégies des acteurs*, Presse universitaire de Rennes, Rennes, PUR, 2001
- €# MILLE M.-N., *Charte d'urbanisme commercial : leur contenu, les premiers enseignements*, CERTU, 1999

### REVUES SPECIALISEES

- €# Le Moniteur, n°4862, février 1997
- €# La gazette des communes, n°1412, 30 juin 1997

### SITES INTERNET

- €# [www.distriduc.com](http://www.distriduc.com)
- €# [www.pme-commerce-artisanat.gouv.fr](http://www.pme-commerce-artisanat.gouv.fr)
- €# [www.marseille-innov.asso.fr/AMM/cr171292.html](http://www.marseille-innov.asso.fr/AMM/cr171292.html)
- €# [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)

## **ANNEXE 7**

### **Note de synthèse sur les missions et le positionnement des agences d'urbanisme en matière d'urbanisme commercial**



Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction (DGUHC)  
Conseil Général des Ponts et Chaussées (CGPC)

Mission sur les politiques publiques en matière d'urbanisme commercial  
Groupe de travail sur le rôle des DDE en matière d'urbanisme commercial

**Q**uestionnaire sur les missions et le  
positionnement des agences d'urbanisme

**Synthèse**



agence d'urbanisme de  
l'agglomération orléanaise



Agence d'urbanisme de  
l'agglomération nantaise

# Présentation

Le ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer a constitué un groupe de travail sur le rôle des Directions Départementales de l'Équipement en matière d'urbanisme commercial.

Les agences d'urbanisme de l'agglomération orléanaise et de l'agglomération nantaise ont été désignées comme membres de ce groupe de travail et, à ce titre, il leur a été demandé de réaliser un questionnaire sur les missions et le positionnement des agences d'urbanisme en matière d'urbanisme commercial.

Ce questionnaire a été diffusé auprès des agences du réseau de la FNAU, et les résultats ont fait l'objet d'une synthèse présentée dans ce document.

## Questionnaire sur les missions et le positionnement des agences d'urbanisme

# Synthèse

**22 agences d'urbanisme ont répondu au questionnaire.**

Un tiers de ces agences d'urbanisme est sollicité pour **l'examen de certains dossiers commerciaux** avant leur passage en CDEC, principalement à l'initiative des EPCI. Cette sollicitation n'est pas systématique.

Dans 10 agglomérations il existe un **document d'orientation commerciale sous forme de charte ou de schéma**. La population concernée par ces documents est de 3,5 millions d'habitants au total. Dans 4 autres agglomérations un tel document est envisagé dans le cadre d'une démarche préalable.

La plupart des chartes et schémas en vigueur ont été adoptés récemment (depuis moins de 4 ans), qu'il s'agisse d'une première signature ou d'une nouvelle génération.

**Les signataires** en sont les Établissements publics de coopération intercommunale, les CCI et Chambres de Métiers. Ce partenariat tripartite est le plus courant, parfois les communes membres de l'EPCI peuvent être distinctement signataires. Dans quelques cas, d'autres signataires apparaissent, par exemple des associations de consommateurs ou de commerçants.

Dans les agglomérations disposant d'un schéma directeur, le Syndicat mixte peut être partenaire.

Les degrés de coopération intercommunale ainsi que les structures des EPCI sont divers ; sont signataires aussi bien des communautés de communes, communautés d'agglomérations et communautés urbaines.

**Les objectifs** retenus dans ces documents sont très homogènes, ils sont relatifs au centre-ville, aux zones commerciales périphériques, aux commerces de proximité.

Certains objectifs supplémentaires tiennent compte de l'environnement local.

Seules certaines chartes font référence aux équipements hôteliers et cinématographiques.

Pour l'essentiel, les objectifs fixés par ces documents ne sont pas quantifiés ou spatialisés à la manière d'un document d'urbanisme réglementaire. Dans un ou deux cas, le Plan local d'urbanisme ou le Schéma directeur intègrent certains objectifs contenus, par ailleurs, dans une charte ou un schéma.

**Les instances** mises en place par les chartes et schémas **réunissent des Élus** désignés par les institutions signataires. Ces instances (Conférences, Comités) se tiennent régulièrement avec une périodicité trimestrielle, mensuelle, ou sont réunies selon la nécessité de former une position commune sur un dossier. Ces instances désignent ou sont assistées d'un **Comité ou Groupe technique** qui réunit notamment les services des signataires ainsi que les agences d'urbanisme.

L'existence d'un **observatoire commercial** partenarial est systématique dans les agglomérations disposant d'une charte ou d'un schéma. Il est fréquemment le préalable indispensable à la formalisation d'une charte ou d'un schéma.

Les chartes et schémas commerciaux prévoient des **dispositifs d'évaluation ou d'actualisation** après une période de fonctionnement de 3 à 6 ans.

Deux tiers des agences d'urbanisme (14 sur 22) sont désignées par le Préfet comme membres de l'**Observatoire départemental d'équipement commercial** (ODEC), dans la plupart des cas au titre des personnes qualifiées.

# Questionnaire

## Groupe de travail DGUHC sur les CDEC Missions et positionnement des agences sur l'urbanisme commercial

### Questionnaire

**Agence d'urbanisme de :**

**1. Votre agence d'urbanisme est-elle sollicitée pour l'examen des dossiers commerciaux en amont des Commissions Départementales d'Équipement Commercial (CDEC) ?**

Si oui, est-ce par l'EPCI ?, la DDE ?, autres ?

Si oui, est-elle sollicitée sur l'ensemble du dossier ou sur certains points uniquement ? (auquel cas quels sont ces points ?)

La sollicitation de l'agence d'urbanisme est-elle systématique, pour chaque dossier ?

**2. S'il existe un Schéma Directeur ou SD valant SCoT, ce Schéma est-il pris en compte dans l'examen des dossiers en vue de la CDEC ? Si oui, à quel titre ?**

**3. Existe-t-il un document d'orientation de type Charte ou Schéma commercial ?**

Si oui, quelles en sont les principales caractéristiques ?

*(merci de répondre à l'ensemble des items ci-dessous)*

**3.1** Type de document (Charte - Schéma) et intitulé

**3.2** Date :

**3.3** Génération :                      date du précédent document

**3.4** Périmètre : (nombre de communes / population)

**3.5** Signataires :

**3.6** Documents stratégiques ou de planification cités dans le schéma ou la charte :  
(Ex: PDU, PLU, ...) ?

**3.7** Objectifs recherchés dans le schéma ou la charte :

*Relatifs au centre-ville*

*Relatifs aux zones périphériques*

*Relatifs à la proximité*

*Relatifs au développement équilibré du territoire*

*Autres objectifs*

**3.8** Ces objectifs sont-ils quantifiés ?

**3.9** Ces objectifs sont-ils spatialisés avec précision ? (à quel niveau ?)

**3.10** Ces objectifs sont-ils traduits dans un document d'urbanisme opposable ?

**3.11** Stratégie mise en œuvre :

Fonctionnement des Instances de concertation prévues par le schéma ou la charte

*Membres*

*Rythme des réunions*

**3.12** Existe-t-il un Observatoire commercial ? Qui l'anime ?

**3.13** Des études complémentaires sont-elles envisagées ?

**3.14** Date d'évaluation, d'actualisation, de révision du document.

**4.** Votre agence est-elle membre de l'Observatoire Départemental d'Équipement Commercial

et si oui, à quel titre ?

**Merci de votre participation .**

**A adresser :**     **par mail :** [agence.urba.orleans@auao.org](mailto:agence.urba.orleans@auao.org)  
                          **Et :** [auran@wanadoo.fr](mailto:auran@wanadoo.fr)

**Ou**               **par fax :** 02.38.78.76.50  
                          **Et :**             02.40.12.40.08

## **ANNEXE 8**

### **Données statistiques sur les autorisations d'implantations commerciales**

4/07/2003

## Quelques données chiffrées sur les autorisations d'équipement commercial

---

### 1 – Un niveau des demandes de création de surfaces commerciales qui demeure très élevé :

Depuis 1999, 3,6 millions de m<sup>2</sup>/an à ±10% soit deux fois plus qu'en 1997 (1,7 million de m<sup>2</sup>) et trois fois plus qu'en 1996 (1,2 millions de m<sup>2</sup>).

*Un tel niveau qui pour plus de 80% au total (82% en 2001) concerne les commerces spécialisés justifie un examen attentif des demandes.*

### 2 – Les dossiers sont pour l'essentiel traités au niveau CDEC

Les recours en CNEC en 2002 représentent 13% des surfaces demandées, essentiellement par appel contre des décisions de refus, l'appel contre des décisions d'autorisations, qui ne peut guère être le fait que des préfets<sup>1</sup> étant fort rares, ces derniers en ayant été jusqu'à présent découragés.

*Un soin particulier s'attache donc à la qualité des avis donnés par les DDE pour les CDEC.*

### 3 – Les CDEC accordent une autorisation pour près des trois quart des surfaces demandées (2,6 millions de m<sup>2</sup> soit 72% des demandes).

Ce pourcentage élevé peut, pour une part indéterminée, s'expliquer par le fait que certains demandeurs hésitent à présenter des dossiers ne convenant pas aux élus locaux et à leurs partenaires consulaires. Inversement, l'existence d'une procédure peut avoir l'effet pervers d'inciter à demander plus pour être sûr de l'obtenir.

On le verra plus loin, l'intervention de la CNEC porte le total des surfaces autorisées à 2,75 millions de m<sup>2</sup> soit 76% des demandes.

*Le processus prévu par la loi Raffarin aboutit in fine à autoriser les trois quarts des surfaces demandées.*

Cette moyenne recouvre toutefois des variations selon les départements : le pourcentage de surface refusée par les CDEC variant de zéro % (ex Côte d'Or) à 41% (ex Rhône) et même plus de 50% (ex Essone) selon le degré d'équipement du département et le degré de sélectivité de la CDEC. Dans une vingtaine des départements le pourcentage d'acceptation dépasse 90% des surfaces de ventes demandées ; dans une dizaine de départements il ne dépasse pas 60%. Dans 3 départements seulement, il est inférieur à 50%.

---

<sup>1</sup>On ne trouve guère dans une commission de 6 membres 2 opposants au vote majoritaire (qui réclame lui-même au moins 4 voix) décidés à transformer leur opinion minoritaire en appel.

**La conjonction de nombreuses demandes et d'un taux d'autorisation élevé aboutit à un niveau d'autorisation commerciale record depuis le vote de la loi Royer**, dépassant les pointes de 1989-1991 (entre 1,6 et 1,9 million de m<sup>2</sup> autorisés par an) et a fortiori celle de la période 1975-1985 où les autorisations ont oscillé entre 400 000 et 800 000 m<sup>2</sup> par an. Il est vrai que jusqu'en 1996 les projets entre 300 et 1 500 m<sup>2</sup> n'étaient pas soumis à autorisations.

**4 – Au moins sur le plan des statistiques globales l'effet de la CNEC est du second ordre quant au niveau des autorisations de surfaces commerciales.**

Cela s'explique par les raisons suivantes :

- les recours contre les autorisations données par les CDEC sont rares (ils portent en 2002 sur 0,03 million de m<sup>2</sup> dont 0,02 annulés en CNEC et 0,01 confirmés en CNEC).
- sur 0,45 million de m<sup>2</sup> refusé en CDEC venant en appel, la CNEC a confirmé le rejet de 0,21 million de m<sup>2</sup> ; elle y ajoute 0,24 million de m<sup>2</sup>.

Autrement dit les décisions de la CNEC confirmant le refus de la CDEC et celles l'infirmant correspondent à des surfaces comparables.

*En l'absence de recours sur des autorisations des CDEC, la procédure devant la CNEC s'analyse comme une deuxième chance pour les demandeurs déçus par une décision de refus de la CDEC. Statistiquement cette chance leur sourit dans la moitié des cas.*

# TRAVAUX des CDEC en 2001

(examen des surfaces commerciales - chambres d'hôtel et places de cinéma exclues)

N° DEP	DEPARTEMENT	NB réunions autor.	NB	SV autorisée (m²) I	dont transfert II	SV nette autorisée (I-II)	NB refus	SV refusée (III)	dont transfert (IV)	SV nette refusée (III-IV)	TOTAL des DEMANDES NB	SV (m²) (I+III)	TAUX d'AUTORISATIONS	
													en Nb	en SV
1	AIN	8	20	24 044 m²	2 693 m²	21 351 m²	5	8 662 m²	380 m²	8 282 m²	25	32 706 m²	80,00%	73,52%
2	ALSNE	6	12	18 008 m²	598 m²	17 410 m²	1	2 800 m²	0 m²	2 800 m²	13	20 808 m²	92,31%	86,54%
3	ALLIER	7	12	9 439 m²	200 m²	9 239 m²	3	5 172 m²	0 m²	5 172 m²	15	14 611 m²	80,00%	64,60%
4	ALPES de HTE P.	3	3	4 374 m²	0 m²	4 374 m²	0	0 m²	0 m²	0 m²	3	4 374 m²	100,00%	100,00%
5	HAUTES ALPES	7	8	6 184 m²	0 m²	6 184 m²	1	1 089 m²	0 m²	1 089 m²	9	7 273 m²	88,89%	85,03%
6	ALPES MARITIMES	13	14	24 538 m²	0 m²	24 538 m²	7	6 773 m²	0 m²	6 773 m²	21	31 311 m²	66,67%	78,37%
7	ARDECHE	10	24	17 150 m²	1 024 m²	16 126 m²	1	600 m²	0 m²	600 m²	25	17 750 m²	96,00%	96,62%
8	ARDENNES	8	15	11 562 m²	0 m²	11 562 m²	1	995 m²	0 m²	995 m²	16	12 557 m²	93,75%	92,08%
9	ARIEGE	9	18	11 919 m²	144 m²	11 775 m²	4	3 600 m²	0 m²	3 600 m²	22	15 519 m²	81,82%	76,80%
10	AUBE	9	15	19 604 m²	2 521 m²	17 083 m²	5	4 203 m²	0 m²	4 203 m²	20	23 807 m²	75,00%	82,35%
11	AUDE	18	31	37 870 m²	558 m²	37 312 m²	5	4 435 m²	0 m²	4 435 m²	36	42 305 m²	86,11%	89,52%
12	AVEYRON	7	20	9 659 m²	1 350 m²	8 309 m²	6	6 048 m²	380 m²	5 668 m²	26	15 707 m²	76,92%	61,49%
13	BOUCHES DU RHONE	16	49	70 493 m²	212 m²	70 281 m²	6	10 443 m²	0 m²	10 443 m²	55	80 936 m²	89,09%	87,10%
14	CALVADOS	14	29	44 401 m²	3 548 m²	40 853 m²	9	13 295 m²	0 m²	13 295 m²	38	57 696 m²	76,32%	76,96%
15	CANTAL	4	7	4 848 m²	440 m²	4 408 m²	2	6 230 m²	0 m²	6 230 m²	9	11 078 m²	77,78%	43,76%
16	CHARENTE	8	13	12 588 m²	257 m²	12 331 m²	5	6 714 m²	0 m²	6 714 m²	18	19 302 m²	72,22%	65,22%
17	CHARENTE MARITIME	11	35	35 329 m²	3 562 m²	31 767 m²	6	6 254 m²	0 m²	6 254 m²	41	41 583 m²	85,37%	84,96%
18	CHER	8	11	18 676 m²	1 454 m²	17 222 m²	4	4 021 m²	0 m²	4 021 m²	15	22 697 m²	73,33%	82,28%
19	CORREZE	12	14	11 386 m²	0 m²	11 386 m²	4	4 243 m²	0 m²	4 243 m²	18	15 629 m²	77,78%	72,85%
2A	CORSE DU SUD	5	6	10 839 m²	0 m²	10 839 m²	1	950 m²	0 m²	950 m²	7	11 789 m²	85,71%	91,94%
2B	HAUTE CORSE	6	5	7 890 m²	0 m²	7 890 m²	3	4 995 m²	0 m²	4 995 m²	8	12 885 m²	62,50%	61,23%
21	COTE D'OR	13	32	30 249 m²	1 171 m²	29 078 m²	0	0 m²	0 m²	0 m²	32	30 249 m²	100,00%	100,00%
22	COTES D'ARMOR	17	45	31 352 m²	3 138 m²	28 214 m²	16	20 092 m²	1 178 m²	18 914 m²	61	51 444 m²	73,77%	60,94%
23	CREUSE	8	13	20 451 m²	3 959 m²	16 492 m²	5	6 323 m²	0 m²	6 323 m²	18	26 774 m²	72,22%	76,38%
24	DORDOGNE	10	26	20 040 m²	820 m²	19 220 m²	4	10 126 m²	1 609 m²	8 517 m²	30	30 166 m²	86,67%	66,43%
25	DOUBS	13	39	29 552 m²	4 458 m²	25 094 m²	13	11 528 m²	0 m²	11 528 m²	52	41 080 m²	75,00%	71,94%
26	DROME	12	31	45 884 m²	230 m²	45 654 m²	6	8 848 m²	0 m²	8 848 m²	37	54 732 m²	83,78%	83,83%
27	EURE	8	18	10 533 m²	1 811 m²	8 722 m²	4	6 629 m²	1 000 m²	5 629 m²	22	17 162 m²	81,82%	81,34%
28	EURE ET LOIR	16	28	32 131 m²	2 531 m²	29 600 m²	10	11 093 m²	2 667 m²	8 426 m²	38	43 224 m²	73,68%	74,37%
29	FINISTERE	10	66	43 855 m²	7 736 m²	36 119 m²	21	24 613 m²	1 560 m²	23 053 m²	87	68 468 m²	75,86%	64,05%
30	GARD	14	27	34 100 m²	589 m²	33 511 m²	18	21 415 m²	0 m²	21 415 m²	45	55 515 m²	60,00%	61,42%
31	HAUTE GARONNE	14	44	45 004 m²	6 354 m²	38 650 m²	13	25 793 m²	0 m²	25 793 m²	57	70 797 m²	77,19%	63,57%
32	GERS	3	4	1 867 m²	118 m²	1 749 m²	0	0 m²	0 m²	0 m²	4	1 867 m²	100,00%	100,00%
33	GIRONDE	17	58	80 186 m²	5 550 m²	74 636 m²	11	20 463 m²	0 m²	20 463 m²	69	100 649 m²	84,06%	79,67%
34	HERAULT	16	42	73 393 m²	6 245 m²	67 148 m²	7	9 828 m²	0 m²	9 828 m²	49	83 221 m²	85,71%	88,19%

# TRAVAUX des CDEC en 2001

(examen des surfaces commerciales - chambres d'hôtel et places de cinéma exclues)

N° DEP	DEPARTEMENT	NB réunions autor.	NB autor.	SV autorisée (m²) I	dont transfert II	SV nette autorisée (I-II)	NB refus	SV refusée (III)	dont transfert (IV)	SV nette refusée (III-IV)	TOTAL des DEMANDES		TAUX d'AUTORISATIONS	
											NB	SV (m²) (I+III)	en Nb	en SV
35	ILLE ET VILAINE	17	66	67 361 m²	10 838 m²	56 523 m²	5	3 456 m²	0 m²	3 456 m²	71	70 817 m²	92,96%	95,12%
36	INDRE	10	14	17 005 m²	0 m²	17 005 m²	1	932 m²	0 m²	932 m²	15	17 937 m²	93,33%	94,80%
37	INDRE ET LOIRE	16	23	24 492 m²	4 372 m²	20 120 m²	5	6 095 m²	3 085 m²	3 010 m²	28	30 587 m²	82,14%	80,07%
38	ISERE	13	24	31 753 m²	1 295 m²	30 458 m²	15	23 680 m²	2 790 m²	20 890 m²	39	55 433 m²	61,54%	57,28%
39	JURA	8	18	13 932 m²	370 m²	13 562 m²	8	6 051 m²	76 m²	5 975 m²	26	19 983 m²	69,23%	69,72%
40	LANDES	13	22	34 426 m²	12 247 m²	22 179 m²	7	12 993 m²	0 m²	12 993 m²	29	47 419 m²	75,86%	72,60%
41	LOIR ET CHER	9	19	13 971 m²	2 730 m²	11 241 m²	1	1 325 m²	0 m²	1 325 m²	20	15 296 m²	95,00%	91,34%
42	LOIRE	8	27	17 865 m²	873 m²	16 992 m²	19	23 332 m²	1 266 m²	22 066 m²	46	41 197 m²	58,70%	43,36%
43	HAUTE LOIRE	7	11	10 860 m²	85 m²	10 775 m²	7	7 025 m²	0 m²	7 025 m²	18	17 885 m²	61,11%	60,72%
44	LOIRE ATLANTIQUE	13	43	53 429 m²	5 237 m²	48 192 m²	7	8 359 m²	0 m²	8 359 m²	50	61 788 m²	86,00%	86,47%
45	LOIRET	11	26	22 708 m²	6 975 m²	15 733 m²	13	19 873 m²	979 m²	18 894 m²	39	42 581 m²	66,67%	53,33%
46	LOT	7	7	4 916 m²	120 m²	4 796 m²	2	1 690 m²	0 m²	1 690 m²	9	6 606 m²	77,78%	74,42%
47	LOT ET GARONNE	7	26	18 889 m²	3 199 m²	15 690 m²	7	6 602 m²	0 m²	6 602 m²	33	25 491 m²	78,79%	74,10%
48	LOZERE	2	6	1 994 m²	327 m²	1 667 m²	0	0 m²	0 m²	0 m²	6	1 994 m²	100,00%	100,00%
49	MAINE ET LOIRE	7	21	26 999 m²	0 m²	26 999 m²	2	2 175 m²	0 m²	2 175 m²	23	29 174 m²	91,30%	92,54%
50	MANCHE	12	24	12 845 m²	705 m²	12 140 m²	13	7 650 m²	174 m²	7 476 m²	37	20 495 m²	64,86%	62,67%
51	MARNE	12	27	42 026 m²	6 179 m²	35 847 m²	3	5 790 m²	0 m²	5 790 m²	30	47 816 m²	90,00%	87,89%
52	HAUTE MARNE	8	12	7 589 m²	435 m²	7 154 m²	2	2 990 m²	0 m²	2 990 m²	14	10 579 m²	85,71%	71,74%
53	MAYENNE	11	13	11 994 m²	1 700 m²	10 294 m²	2	8 440 m²	0 m²	8 440 m²	15	20 434 m²	86,67%	58,70%
54	MEURTHE ET MOSELLE	15	35	41 708 m²	5 700 m²	36 008 m²	14	16 455 m²	0 m²	16 455 m²	49	58 163 m²	71,43%	71,71%
55	MEUSE	5	14	18 522 m²	0 m²	18 522 m²	3	2 798 m²	0 m²	2 798 m²	17	21 320 m²	82,35%	86,88%
56	MORBIHAN	12	47	39 997 m²	6 076 m²	33 921 m²	12	10 658 m²	165 m²	10 493 m²	59	50 655 m²	79,66%	78,96%
57	MOSELLE	21	67	78 880 m²	7 018 m²	71 862 m²	18	27 376 m²	51 m²	27 325 m²	85	106 256 m²	78,82%	74,24%
58	NIEVRE	7	19	13 470 m²	0 m²	13 470 m²	2	432 m²	0 m²	432 m²	21	13 902 m²	90,48%	96,89%
59	NORD	17	64	92 357 m²	3 712 m²	88 645 m²	19	38 728 m²	293 m²	38 435 m²	83	131 085 m²	77,11%	70,46%
60	OISE	12	27	31 837 m²	331 m²	31 506 m²	10	17 461 m²	3 200 m²	14 261 m²	37	49 298 m²	72,97%	64,58%
61	ORNE	5	9	15 571 m²	1 307 m²	14 264 m²	1	630 m²	0 m²	630 m²	10	16 201 m²	90,00%	96,11%
62	PAS DE CALAIS	27	44	50 892 m²	588 m²	50 304 m²	11	11 782 m²	0 m²	11 782 m²	55	62 674 m²	80,00%	81,20%
63	PUY DE DOME	11	18	14 011 m²	2 030 m²	11 981 m²	1	420 m²	0 m²	420 m²	19	14 431 m²	94,74%	97,09%
64	PYRENEES ATLANTIQUES	11	24	33 311 m²	2 110 m²	31 201 m²	6	5 426 m²	0 m²	5 426 m²	30	38 737 m²	80,00%	85,99%
65	HAUTES PYRENEES	8	8	4 716 m²	495 m²	4 221 m²	3	4 700 m²	0 m²	4 700 m²	11	9 416 m²	72,73%	50,08%
66	PYRENEES ORIENTALES	8	12	8 589 m²	260 m²	8 329 m²	7	2 703 m²	136 m²	2 567 m²	19	11 292 m²	63,16%	76,06%
67	BAS RHIN	7	19	16 547 m²	300 m²	16 247 m²	9	10 677 m²	0 m²	10 677 m²	28	27 224 m²	67,86%	60,78%
68	HAUT RHIN	10	23	32 797 m²	150 m²	32 647 m²	11	16 404 m²	1 406 m²	14 998 m²	34	49 201 m²	67,65%	66,66%
69	RHONE	12	34	31 813 m²	3 444 m²	28 369 m²	14	24 459 m²	1 673 m²	22 786 m²	48	56 272 m²	70,83%	56,53%

# TRAVAUX des CDEC en 2001

(examen des surfaces commerciales - chambres d'hôtel et places de cinéma exclues)

N° DEP	DEPARTEMENT	NB réunions autor.	NB autorisée (m²) I	dont transfert II	SV nette autorisée (I-II)	NB refus (III)	SV refusée (III)	dont transfert (IV)	SV nette refusée (III-IV)	TOTAL des DEMANDES		TAUX d'AUTORISATIONS	
										SV (m²) (I+III)	NB	en Nb	en SV
70	HAUTE SAONE	8	20 201 m²	5 663 m²	14 538 m²	7	7 859 m²	0 m²	7 859 m²	30	28 060 m²	76,67%	71,99%
71	SAONE ET LOIRE	8	28 257 m²	3 248 m²	25 009 m²	6	7 034 m²	0 m²	7 034 m²	34	35 291 m²	82,35%	80,07%
72	SARTHE	14	49 118 m²	4 072 m²	45 046 m²	5	11 156 m²	2 169 m²	8 987 m²	46	60 274 m²	89,13%	81,49%
73	SAVOIE	7	5 839 m²	0 m²	5 839 m²	7	11 844 m²	0 m²	11 844 m²	15	17 683 m²	53,33%	33,02%
74	HAUTE SAVOIE	13	21 070 m²	260 m²	20 810 m²	13	11 617 m²	0 m²	11 617 m²	41	32 687 m²	68,29%	64,46%
75	PARIS	9	21 126 m²	0 m²	21 126 m²	4	7 296 m²	0 m²	7 296 m²	28	28 422 m²	85,71%	74,33%
76	SEINE MARITIME	12	25 818 m²	1 809 m²	24 009 m²	18	22 323 m²	0 m²	22 323 m²	41	48 141 m²	56,10%	53,63%
77	SEINE ET MARNE	12	56 149 m²	314 m²	55 835 m²	6	7 134 m²	0 m²	7 134 m²	46	63 283 m²	86,96%	88,73%
78	YVELINES	8	57 872 m²	973 m²	56 899 m²	8	11 734 m²	0 m²	11 734 m²	40	69 606 m²	80,00%	83,14%
79	DEUX SEVRES	7	20 300 m²	1 886 m²	18 414 m²	4	3 005 m²	0 m²	3 005 m²	20	23 305 m²	80,00%	87,11%
80	SOMME	11	25 625 m²	1 770 m²	23 855 m²	10	10 941 m²	1 360 m²	9 581 m²	33	36 566 m²	69,70%	70,08%
81	TARN	8	20 424 m²	832 m²	19 592 m²	4	12 245 m²	2 771 m²	9 474 m²	26	32 669 m²	84,62%	62,52%
82	TARN ET GARONNE	10	13 435 m²	715 m²	12 720 m²	6	4 128 m²	0 m²	4 128 m²	17	17 563 m²	64,71%	76,50%
83	VAR	6	6 981 m²	4 341 m²	2 640 m²	8	10 860 m²	0 m²	10 860 m²	14	17 841 m²	42,86%	39,13%
84	VAUCLUSE	11	37 164 m²	1 228 m²	35 936 m²	14	20 440 m²	1 000 m²	19 440 m²	32	57 604 m²	56,25%	64,52%
85	VENDEE	9	41 992 m²	1 840 m²	40 152 m²	8	13 283 m²	0 m²	13 283 m²	46	55 275 m²	82,61%	75,97%
86	VIENNE	14	41 834 m²	91 m²	41 743 m²	5	8 539 m²	0 m²	8 539 m²	29	50 373 m²	82,76%	83,05%
87	HAUTE VIENNE	11	17 954 m²	0 m²	17 954 m²	5	6 285 m²	0 m²	6 285 m²	21	24 239 m²	76,19%	74,07%
88	VOSGES	9	18 486 m²	1 111 m²	17 375 m²	3	5 160 m²	0 m²	5 160 m²	20	23 646 m²	85,00%	78,18%
89	YONNE	10	13 603 m²	265 m²	13 338 m²	4	12 553 m²	0 m²	12 553 m²	15	26 156 m²	73,33%	52,01%
90	TERRITOIRE de BELFORT	6	3 807 m²	0 m²	3 807 m²	4	10 125 m²	0 m²	10 125 m²	7	13 932 m²	42,86%	27,33%
91	ESSONNE	11	45 382 m²	4 064 m²	41 318 m²	12	51 877 m²	1 090 m²	50 787 m²	42	97 259 m²	71,43%	46,66%
92	HAUTS DE SEINE	8	19 112 m²	0 m²	19 112 m²	0	0 m²	0 m²	0 m²	10	19 112 m²	100,00%	100,00%
93	SEINE SAINT DENIS	7	12 004 m²	0 m²	12 004 m²	0	0 m²	0 m²	0 m²	9	12 004 m²	100,00%	100,00%
94	VAL DE MARNE	13	57 757 m²	17 155 m²	40 602 m²	4	25 485 m²	0 m²	25 485 m²	22	83 242 m²	81,82%	69,38%
95	VAL D'OISE	9	68 625 m²	0 m²	68 625 m²	4	9 805 m²	0 m²	9 805 m²	22	78 430 m²	81,82%	87,50%
971	GUADELOUPE	3	24 981 m²	4 221 m²	20 760 m²	0	0 m²	0 m²	0 m²	4	24 981 m²	100,00%	100,00%
972	MARTINIQUE	10	17 906 m²	0 m²	17 906 m²	1	10 570 m²	0 m²	10 570 m²	18	28 476 m²	94,44%	62,88%
973	GUYANE	4	8 420 m²	0 m²	8 420 m²	0	0 m²	0 m²	0 m²	4	8 420 m²	100,00%	100,00%
974	REUNION	10	21 304 m²	2 990 m²	18 314 m²	3	5 663 m²	0 m²	5 663 m²	13	26 967 m²	76,92%	79,00%
976	MAYOTTE	0	0 m²	0 m²	0 m²	0	0 m²	0 m²	0 m²	0	0 m²		
	T O T A L	1 017	2 692 016 m²	213 327 m²	2 478 689 m²	640	936 801 m²	32 458 m²	904 343 m²	2 939	3 628 817 m²	78,22%	74,18%

# TRAVAUX des CDEC en 2002 (situation au 03/02/04)

## (décisions commerciales)

(examen des surfaces commerciales - chambres d'hôtel et places de cinéma exclues)

N° DEP	DEPARTEMENT	NB réunions autor.	SV autorisée (m <sup>2</sup> ) I	dont transfert II	SV nette autorisée (I-II)	NB refus	SV refusée (III)	dont transfert (IV)	SV nette refusée (III-IV)	TOTAL des DEMANDES	
										NB	SV (m <sup>2</sup> ) (I+III)
1	AIN	11	30 131 m <sup>2</sup>	5 163 m <sup>2</sup>	24 968 m <sup>2</sup>	8	7 010 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	7 010 m <sup>2</sup>	39	37 141 m <sup>2</sup>
2	AIN	2	1 880 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	1 880 m <sup>2</sup>	2	4 192 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	4 192 m <sup>2</sup>	4	6 072 m <sup>2</sup>
3	ALLIER	11	16 820 m <sup>2</sup>	2 574 m <sup>2</sup>	14 246 m <sup>2</sup>	4	4 292 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	4 292 m <sup>2</sup>	21	21 112 m <sup>2</sup>
4	ALPES de HTE P.	10	6 705 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	6 705 m <sup>2</sup>	4	13 451 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	13 451 m <sup>2</sup>	11	20 156 m <sup>2</sup>
5	HAUTES ALPES	11	6 506 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	6 506 m <sup>2</sup>	3	3 211 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	3 211 m <sup>2</sup>	13	9 717 m <sup>2</sup>
6	ALPES MARITIMES	4	4 454 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	4 454 m <sup>2</sup>	4	12 129 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	12 129 m <sup>2</sup>	8	16 583 m <sup>2</sup>
7	ARDECHE	9	19 019 m <sup>2</sup>	113 m <sup>2</sup>	18 906 m <sup>2</sup>	4	6 308 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	6 308 m <sup>2</sup>	30	25 327 m <sup>2</sup>
8	ARDENNES	8	18 154 m <sup>2</sup>	4 130 m <sup>2</sup>	14 024 m <sup>2</sup>	3	3 022 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	3 022 m <sup>2</sup>	18	21 176 m <sup>2</sup>
9	ARIEGE	7	6 557 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	6 557 m <sup>2</sup>	1	996 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	996 m <sup>2</sup>	11	7 553 m <sup>2</sup>
10	AUBE	11	15 825 m <sup>2</sup>	544 m <sup>2</sup>	15 281 m <sup>2</sup>	3	8 972 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	8 972 m <sup>2</sup>	26	24 797 m <sup>2</sup>
11	AUDE	16	41 380 m <sup>2</sup>	639 m <sup>2</sup>	40 741 m <sup>2</sup>	4	2 817 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	2 817 m <sup>2</sup>	35	44 197 m <sup>2</sup>
12	AVEYRON	6	11 787 m <sup>2</sup>	5 455 m <sup>2</sup>	6 332 m <sup>2</sup>	6	3 414 m <sup>2</sup>	138 m <sup>2</sup>	3 276 m <sup>2</sup>	19	15 201 m <sup>2</sup>
13	BOUCHES DU RHONE	16	46 754 m <sup>2</sup>	6 640 m <sup>2</sup>	40 114 m <sup>2</sup>	7	13 842 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	13 842 m <sup>2</sup>	44	60 596 m <sup>2</sup>
14	CALVADOS	14	66 130 m <sup>2</sup>	9 561 m <sup>2</sup>	56 569 m <sup>2</sup>	6	7 281 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	7 281 m <sup>2</sup>	56	73 411 m <sup>2</sup>
15	CANTAL	7	13 289 m <sup>2</sup>	302 m <sup>2</sup>	12 987 m <sup>2</sup>	2	1 473 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	1 473 m <sup>2</sup>	15	14 762 m <sup>2</sup>
16	CHARENTE	8	11 863 m <sup>2</sup>	750 m <sup>2</sup>	11 113 m <sup>2</sup>	5	3 714 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	3 714 m <sup>2</sup>	24	15 577 m <sup>2</sup>
17	CHARENTE MARITIME	12	41 394 m <sup>2</sup>	10 286 m <sup>2</sup>	31 108 m <sup>2</sup>	9	7 529 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	7 529 m <sup>2</sup>	44	48 923 m <sup>2</sup>
18	CHER	12	18 869 m <sup>2</sup>	5 540 m <sup>2</sup>	13 329 m <sup>2</sup>	7	4 643 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	4 643 m <sup>2</sup>	24	23 512 m <sup>2</sup>
19	CORREZE	12	12 889 m <sup>2</sup>	99 m <sup>2</sup>	12 790 m <sup>2</sup>	1	298 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	298 m <sup>2</sup>	23	13 187 m <sup>2</sup>
2A	CORSE DU SUD	6	3 132 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	3 132 m <sup>2</sup>	5	13 367 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	13 367 m <sup>2</sup>	8	16 499 m <sup>2</sup>
2B	HAUTE CORSE	6	15 221 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	15 221 m <sup>2</sup>	0	0 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	6	15 221 m <sup>2</sup>
21	COTE D'OR	13	22 836 m <sup>2</sup>	2 026 m <sup>2</sup>	20 810 m <sup>2</sup>	6	6 895 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	6 895 m <sup>2</sup>	33	29 731 m <sup>2</sup>
22	COTES D'ARMOR	14	44 918 m <sup>2</sup>	12 742 m <sup>2</sup>	32 176 m <sup>2</sup>	16	18 996 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	18 996 m <sup>2</sup>	57	63 914 m <sup>2</sup>
23	CREUSE	7	13 983 m <sup>2</sup>	7 380 m <sup>2</sup>	6 603 m <sup>2</sup>	5	2 078 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	2 078 m <sup>2</sup>	14	16 061 m <sup>2</sup>
24	DORDOGNE	11	25 269 m <sup>2</sup>	3 585 m <sup>2</sup>	21 684 m <sup>2</sup>	3	5 842 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	5 842 m <sup>2</sup>	33	31 111 m <sup>2</sup>
25	DOUBS	11	30 185 m <sup>2</sup>	3 805 m <sup>2</sup>	26 380 m <sup>2</sup>	8	5 974 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	5 974 m <sup>2</sup>	42	36 159 m <sup>2</sup>
26	DROME	13	28 972 m <sup>2</sup>	3 755 m <sup>2</sup>	25 217 m <sup>2</sup>	10	9 947 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	9 947 m <sup>2</sup>	45	38 919 m <sup>2</sup>
27	EURE	12	27 463 m <sup>2</sup>	2 612 m <sup>2</sup>	24 851 m <sup>2</sup>	7	13 861 m <sup>2</sup>	4 382 m <sup>2</sup>	9 479 m <sup>2</sup>	36	41 324 m <sup>2</sup>
28	EURE ET LOIR	9	9 435 m <sup>2</sup>	212 m <sup>2</sup>	9 223 m <sup>2</sup>	0	0 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	16	9 435 m <sup>2</sup>
29	FINISTERE	9	42 557 m <sup>2</sup>	6 573 m <sup>2</sup>	35 984 m <sup>2</sup>	13	12 098 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	12 098 m <sup>2</sup>	66	54 655 m <sup>2</sup>

# TRAVAUX des CDEC en 2002 (situation au 03/02/04)

## (décisions commerciales)

(examen des surfaces commerciales - chambres d'hôtel et places de cinéma exclues)

N° DEP	DEPARTEMENT	réunions		NB autor.	SV autorisée (m <sup>2</sup> ) I	dont transfert II	SV nette autorisée (I-II)	NB refus	SV refusée (III)	dont transfert (IV)	SV nette refusée (III-IV)	TOTAL des DEMANDES	
		NB	SV									NB	SV (m <sup>2</sup> ) (I+III)
30	GARD	13	35	26 535 m <sup>2</sup>	3 105 m <sup>2</sup>	23 430 m <sup>2</sup>	9	10 684 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	10 684 m <sup>2</sup>	44	37 219 m <sup>2</sup>	
31	HAUTE GARONNE	13	41	37 576 m <sup>2</sup>	9 668 m <sup>2</sup>	27 908 m <sup>2</sup>	13	12 474 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	12 474 m <sup>2</sup>	54	50 050 m <sup>2</sup>	
32	GERS	11	14	11 834 m <sup>2</sup>	2 571 m <sup>2</sup>	9 263 m <sup>2</sup>	5	2 263 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	2 263 m <sup>2</sup>	19	14 097 m <sup>2</sup>	
33	GIRONDE	18	65	77 654 m <sup>2</sup>	3 176 m <sup>2</sup>	74 478 m <sup>2</sup>	14	17 956 m <sup>2</sup>	1 850 m <sup>2</sup>	16 106 m <sup>2</sup>	79	95 610 m <sup>2</sup>	
34	HERAULT	13	36	37 164 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	37 164 m <sup>2</sup>	9	11 456 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	11 456 m <sup>2</sup>	45	48 620 m <sup>2</sup>	
35	ILLE ET VILAINNE	19	95	98 770 m <sup>2</sup>	13 336 m <sup>2</sup>	85 434 m <sup>2</sup>	11	16 985 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	16 985 m <sup>2</sup>	106	115 755 m <sup>2</sup>	
36	INDRE	9	9	4 065 m <sup>2</sup>	290 m <sup>2</sup>	3 775 m <sup>2</sup>	4	8 480 m <sup>2</sup>	4 337 m <sup>2</sup>	4 143 m <sup>2</sup>	13	12 545 m <sup>2</sup>	
37	INDRE ET LOIRE	19	30	27 084 m <sup>2</sup>	1 476 m <sup>2</sup>	25 608 m <sup>2</sup>	7	10 953 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	10 953 m <sup>2</sup>	37	38 037 m <sup>2</sup>	
38	ISERE	19	32	18 109 m <sup>2</sup>	1 539 m <sup>2</sup>	16 570 m <sup>2</sup>	11	11 276 m <sup>2</sup>	690 m <sup>2</sup>	10 586 m <sup>2</sup>	43	29 385 m <sup>2</sup>	
39	JURA	8	12	13 108 m <sup>2</sup>	2 280 m <sup>2</sup>	10 828 m <sup>2</sup>	9	15 821 m <sup>2</sup>	1 250 m <sup>2</sup>	14 571 m <sup>2</sup>	21	28 929 m <sup>2</sup>	
40	LANDES	16	30	44 007 m <sup>2</sup>	1 708 m <sup>2</sup>	42 299 m <sup>2</sup>	2	2 195 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	2 195 m <sup>2</sup>	32	46 202 m <sup>2</sup>	
41	LOIR ET CHER	13	27	27 806 m <sup>2</sup>	1 654 m <sup>2</sup>	26 152 m <sup>2</sup>	8	9 789 m <sup>2</sup>	2 846 m <sup>2</sup>	6 943 m <sup>2</sup>	35	37 595 m <sup>2</sup>	
42	LOIRE	8	36	51 976 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	51 976 m <sup>2</sup>	13	13 461 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	13 461 m <sup>2</sup>	49	65 437 m <sup>2</sup>	
43	HAUTE LOIRE	11	14	7 821 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	7 821 m <sup>2</sup>	5	6 074 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	6 074 m <sup>2</sup>	19	13 895 m <sup>2</sup>	
44	LOIRE ATLANTIQUE	16	61	71 989 m <sup>2</sup>	19 077 m <sup>2</sup>	52 912 m <sup>2</sup>	18	30 711 m <sup>2</sup>	1 614 m <sup>2</sup>	29 097 m <sup>2</sup>	79	102 700 m <sup>2</sup>	
45	LOIRET	13	29	29 060 m <sup>2</sup>	1 294 m <sup>2</sup>	27 766 m <sup>2</sup>	21	31 885 m <sup>2</sup>	10 346 m <sup>2</sup>	21 539 m <sup>2</sup>	50	60 945 m <sup>2</sup>	
46	LOT	7	9	9 455 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	9 455 m <sup>2</sup>	6	7 525 m <sup>2</sup>	1 750 m <sup>2</sup>	5 775 m <sup>2</sup>	15	16 980 m <sup>2</sup>	
47	LOT ET GARONNE	6	39	33 711 m <sup>2</sup>	5 780 m <sup>2</sup>	27 931 m <sup>2</sup>	8	13 848 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	13 848 m <sup>2</sup>	47	47 559 m <sup>2</sup>	
48	LOZERE	0	0	0 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	0	0 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	0	0 m <sup>2</sup>	
49	MAINE ET LOIRE	14	33	44 412 m <sup>2</sup>	5 276 m <sup>2</sup>	39 136 m <sup>2</sup>	11	7 283 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	7 283 m <sup>2</sup>	44	51 695 m <sup>2</sup>	
50	MANCHE	12	35	25 395 m <sup>2</sup>	2 007 m <sup>2</sup>	23 388 m <sup>2</sup>	11	12 289 m <sup>2</sup>	1 243 m <sup>2</sup>	11 046 m <sup>2</sup>	46	37 684 m <sup>2</sup>	
51	MARNE	11	21	25 396 m <sup>2</sup>	110 m <sup>2</sup>	25 286 m <sup>2</sup>	8	7 974 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	7 974 m <sup>2</sup>	29	33 370 m <sup>2</sup>	
52	HAUTE MARNE	10	17	15 039 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	15 039 m <sup>2</sup>	4	3 990 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	3 990 m <sup>2</sup>	21	19 029 m <sup>2</sup>	
53	MAYENNE	10	17	27 637 m <sup>2</sup>	7 655 m <sup>2</sup>	19 982 m <sup>2</sup>	1	8 400 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	8 400 m <sup>2</sup>	18	28 477 m <sup>2</sup>	
54	MEURTHE ET MOSELLE	15	35	47 387 m <sup>2</sup>	3 580 m <sup>2</sup>	43 807 m <sup>2</sup>	6	8 752 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	8 752 m <sup>2</sup>	41	56 139 m <sup>2</sup>	
55	MEUSE	8	16	17 697 m <sup>2</sup>	2 155 m <sup>2</sup>	15 542 m <sup>2</sup>	5	3 709 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	3 709 m <sup>2</sup>	21	21 406 m <sup>2</sup>	
56	MORBIHAN	13	41	38 645 m <sup>2</sup>	5 797 m <sup>2</sup>	32 848 m <sup>2</sup>	14	17 342 m <sup>2</sup>	715 m <sup>2</sup>	16 627 m <sup>2</sup>	55	55 987 m <sup>2</sup>	
57	MOSELLE	24	86	102 794 m <sup>2</sup>	13 486 m <sup>2</sup>	89 308 m <sup>2</sup>	12	22 939 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	22 939 m <sup>2</sup>	98	125 733 m <sup>2</sup>	
58	NIEVRE	8	15	16 975 m <sup>2</sup>	268 m <sup>2</sup>	16 707 m <sup>2</sup>	4	4 243 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	4 243 m <sup>2</sup>	19	21 218 m <sup>2</sup>	
59	NORD	14	53	87 443 m <sup>2</sup>	10 885 m <sup>2</sup>	76 558 m <sup>2</sup>	12	14 644 m <sup>2</sup>	107 m <sup>2</sup>	14 537 m <sup>2</sup>	65	102 087 m <sup>2</sup>	

# TRAVAUX des CDEC en 2002 (situation au 03/02/04)

## (décisions commerciales)

(examen des surfaces commerciales - chambres d'hôtel et places de cinéma exclues)

N° DEP	DEPARTEMENT	NB réunions	NB autor.	SV autorisée (m <sup>2</sup> ) I	dont transfert II	SV nette autorisée (I-II)	NB refus	SV refusée (III)	dont transfert (IV)	SV nette refusée (III-IV)	TOTAL des DEMANDES	
											NB	SV (m <sup>2</sup> ) (I+III)
60	OISE	11	25	14 187 m <sup>2</sup>	56 m <sup>2</sup>	14 131 m <sup>2</sup>	14	18 831 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	18 831 m <sup>2</sup>	39	33 018 m <sup>2</sup>
61	ORNE	11	32	28 080 m <sup>2</sup>	2 600 m <sup>2</sup>	25 480 m <sup>2</sup>	0	0 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	32	28 080 m <sup>2</sup>
62	PAS DE CALAIS	31	56	65 838 m <sup>2</sup>	2 501 m <sup>2</sup>	63 337 m <sup>2</sup>	15	18 255 m <sup>2</sup>	2 521 m <sup>2</sup>	15 734 m <sup>2</sup>	71	84 093 m <sup>2</sup>
63	PUY DE DOME	13	30	41 335 m <sup>2</sup>	1 502 m <sup>2</sup>	39 833 m <sup>2</sup>	4	5 386 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	5 386 m <sup>2</sup>	34	46 721 m <sup>2</sup>
64	PYRENEES ATLANTIQUES	11	33	49 388 m <sup>2</sup>	367 m <sup>2</sup>	49 021 m <sup>2</sup>	3	6 012 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	6 012 m <sup>2</sup>	36	55 400 m <sup>2</sup>
65	HAUTES PYRENEES	4	6	4 564 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	4 564 m <sup>2</sup>	1	464 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	464 m <sup>2</sup>	7	5 028 m <sup>2</sup>
66	PYRENEES ORIENTALES	24	41	23 613 m <sup>2</sup>	1 017 m <sup>2</sup>	22 596 m <sup>2</sup>	16	29 840 m <sup>2</sup>	550 m <sup>2</sup>	29 290 m <sup>2</sup>	57	53 453 m <sup>2</sup>
67	BAS RHIN	11	37	29 603 m <sup>2</sup>	1 890 m <sup>2</sup>	27 713 m <sup>2</sup>	9	21 416 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	21 416 m <sup>2</sup>	46	51 019 m <sup>2</sup>
68	HAUT RHIN	9	24	19 038 m <sup>2</sup>	1 703 m <sup>2</sup>	17 335 m <sup>2</sup>	8	12 336 m <sup>2</sup>	375 m <sup>2</sup>	11 961 m <sup>2</sup>	32	31 374 m <sup>2</sup>
69	RHONE	9	22	22 648 m <sup>2</sup>	97 m <sup>2</sup>	22 551 m <sup>2</sup>	10	12 082 m <sup>2</sup>	622 m <sup>2</sup>	11 460 m <sup>2</sup>	32	34 730 m <sup>2</sup>
70	HAUTE SAONE	10	30	29 637 m <sup>2</sup>	4 936 m <sup>2</sup>	24 701 m <sup>2</sup>	7	6 931 m <sup>2</sup>	1 636 m <sup>2</sup>	5 295 m <sup>2</sup>	37	36 568 m <sup>2</sup>
71	SAONE ET LOIRE	10	32	28 313 m <sup>2</sup>	330 m <sup>2</sup>	27 983 m <sup>2</sup>	12	14 304 m <sup>2</sup>	1 276 m <sup>2</sup>	13 028 m <sup>2</sup>	44	42 617 m <sup>2</sup>
72	SARTHE	13	37	43 055 m <sup>2</sup>	8 522 m <sup>2</sup>	34 533 m <sup>2</sup>	6	5 267 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	5 267 m <sup>2</sup>	43	48 322 m <sup>2</sup>
73	SAVOIE	12	22	21 755 m <sup>2</sup>	2 628 m <sup>2</sup>	19 127 m <sup>2</sup>	7	6 532 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	6 532 m <sup>2</sup>	29	28 287 m <sup>2</sup>
74	HAUTE SAVOIE	14	44	66 410 m <sup>2</sup>	837 m <sup>2</sup>	65 573 m <sup>2</sup>	8	12 110 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	12 110 m <sup>2</sup>	52	78 520 m <sup>2</sup>
75	PARIS	10	27	33 383 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	33 383 m <sup>2</sup>	8	14 837 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	14 837 m <sup>2</sup>	35	48 220 m <sup>2</sup>
76	SEINE MARITIME	12	27	43 695 m <sup>2</sup>	5 020 m <sup>2</sup>	38 675 m <sup>2</sup>	15	16 934 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	16 934 m <sup>2</sup>	42	60 629 m <sup>2</sup>
77	SEINE ET MARNE	12	30	64 310 m <sup>2</sup>	383 m <sup>2</sup>	63 927 m <sup>2</sup>	10	27 785 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	27 785 m <sup>2</sup>	40	92 095 m <sup>2</sup>
78	YVELINES	9	30	66 531 m <sup>2</sup>	7 370 m <sup>2</sup>	59 161 m <sup>2</sup>	8	25 424 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	25 424 m <sup>2</sup>	38	91 955 m <sup>2</sup>
79	DEUX SEVRES	10	20	22 518 m <sup>2</sup>	4 931 m <sup>2</sup>	17 587 m <sup>2</sup>	5	8 527 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	8 527 m <sup>2</sup>	25	31 045 m <sup>2</sup>
80	SOMME	15	27	18 146 m <sup>2</sup>	871 m <sup>2</sup>	17 275 m <sup>2</sup>	12	37 348 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	37 348 m <sup>2</sup>	39	55 494 m <sup>2</sup>
81	TARN	7	27	15 745 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	15 745 m <sup>2</sup>	7	5 075 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	5 075 m <sup>2</sup>	34	20 820 m <sup>2</sup>
82	TARN ET GARONNE	12	13	12 540 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	12 540 m <sup>2</sup>	8	11 122 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	11 122 m <sup>2</sup>	21	23 662 m <sup>2</sup>
83	VAR	1	0	0 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	1	425 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	425 m <sup>2</sup>	1	425 m <sup>2</sup>
84	VAUCLUSE	11	28	33 951 m <sup>2</sup>	517 m <sup>2</sup>	33 434 m <sup>2</sup>	6	9 647 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	9 647 m <sup>2</sup>	34	43 598 m <sup>2</sup>
85	VENDEE	9	49	30 560 m <sup>2</sup>	1 270 m <sup>2</sup>	29 290 m <sup>2</sup>	8	9 727 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	9 727 m <sup>2</sup>	57	40 287 m <sup>2</sup>
86	VIENNE	13	26	31 907 m <sup>2</sup>	320 m <sup>2</sup>	31 587 m <sup>2</sup>	6	4 915 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	4 915 m <sup>2</sup>	32	36 822 m <sup>2</sup>
87	HAUTE VIENNE	13	18	36 282 m <sup>2</sup>	258 m <sup>2</sup>	36 024 m <sup>2</sup>	2	12 732 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	12 732 m <sup>2</sup>	20	49 014 m <sup>2</sup>
88	VOSGES	18	37	35 745 m <sup>2</sup>	3 237 m <sup>2</sup>	32 508 m <sup>2</sup>	9	12 464 m <sup>2</sup>	450 m <sup>2</sup>	12 014 m <sup>2</sup>	46	48 209 m <sup>2</sup>
89	YONNE	12	19	33 890 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	33 890 m <sup>2</sup>	0	0 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	0 m <sup>2</sup>	19	33 890 m <sup>2</sup>

# TRAVAUX des CDEC en 2002 (situation au 03/02/04)

## (décisions commerciales)

(examen des surfaces commerciales - chambres d'hôtel et places de cinéma exclues)

N° DEP	DEPARTEMENT	NB réunions	NB autor.	SV autorisée (m²) I	dont transfert II	SV nette autorisée (I-II)	NB refus	SV refusée (III)	dont transfert (IV)	SV nette refusée (III-IV)	TOTAL des DEMANDES	
											NB	SV (m²) (I+III)
90	TERRITOIRE de BELFORT	5	7	4 913 m²	0 m²	4 913 m²	1	1 400 m²	0 m²	1 400 m²	8	6 313 m²
91	ESSONNE	9	23	38 183 m²	300 m²	37 883 m²	9	17 622 m²	0 m²	17 622 m²	32	55 805 m²
92	HAUTS DE SEINE	8	12	14 856 m²	1 900 m²	12 956 m²	2	4 292 m²	0 m²	4 292 m²	14	19 148 m²
93	SEINE SAINT DENIS	18	22	32 821 m²	187 m²	32 634 m²	3	54 575 m²	0 m²	54 575 m²	25	87 396 m²
94	VAL DE MARNE	7	15	35 736 m²	3 260 m²	32 476 m²	0	0 m²	0 m²	0 m²	15	35 736 m²
95	VAL D'OISE	8	15	23 469 m²	0 m²	23 469 m²	4	41 204 m²	0 m²	41 204 m²	19	64 673 m²
971	GUADELOUPE	1	1	1 600 m²	0 m²	1 600 m²	0	0 m²	0 m²	0 m²	1	1 600 m²
972	MARTINIQUE	6	7	18 633 m²	0 m²	18 633 m²	1	491 m²	0 m²	491 m²	8	19 124 m²
973	GUYANE	6	6	6 786 m²	0 m²	6 786 m²	0	0 m²	0 m²	0 m²	6	6 786 m²
974	REUNION	9	12	24 316 m²	4 740 m²	19 576 m²	2	4 979 m²	0 m²	4 979 m²	14	29 295 m²
976	MAYOTTE	0	0	0 m²	0 m²	0 m²	0	0 m²	0 m²	0 m²	0	0 m²
<b>T O T A L</b>		<b>1 103</b>	<b>2 617</b>	<b>2 898 901</b>	<b>276 209</b>	<b>2 622 692</b>	<b>664</b>	<b>1 026 784</b>	<b>38 698</b>	<b>988 086</b>	<b>3 281</b>	<b>3 925 685</b>

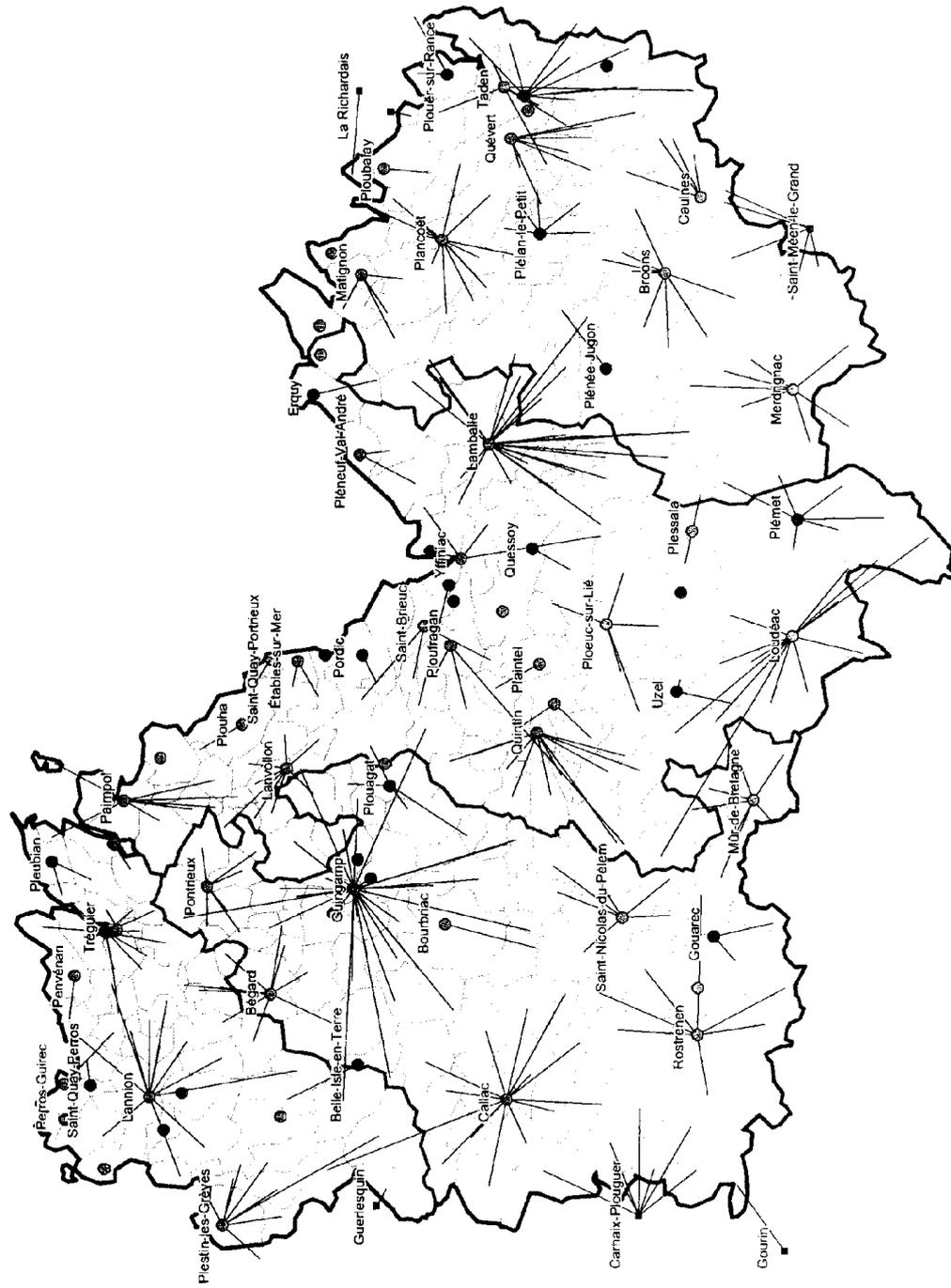
## **ANNEXE 9**

### **Exemples de cartographie des implantations commerciales**

# COTES-D'ARMOR

## Grandes surfaces

### Attractivité des supermarchés



**Evolution 1988-1998**

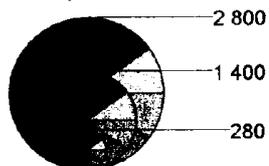
- Sans changement
- Apparition
- Disparition
- Pôle hors département

#### Limites administratives

- Communes
- Contours des arrondissements

# Grandes et moyennes surfaces spécialisées type bazar

Répartition des magasins  
par commune

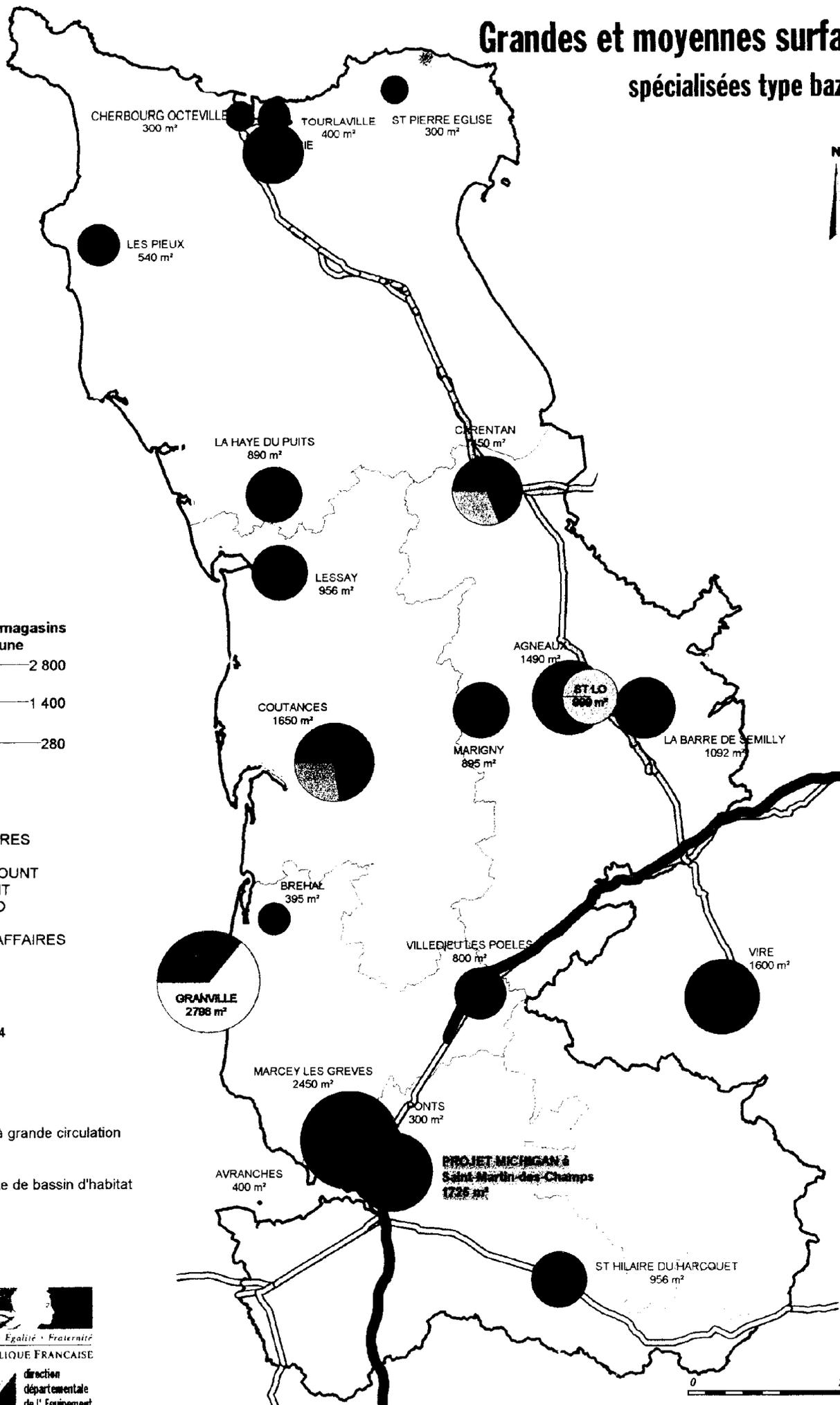


- MICHIGAN
- TOUT EN €
- DISTRIRAMA
- ROYAL AFFAIRES
- GIF
- ▨ GENIAL DISCOUNT
- ▨ SUPER GEANT
- STOCKISSIMO
- MAG US
- BOSSE DES AFFAIRES

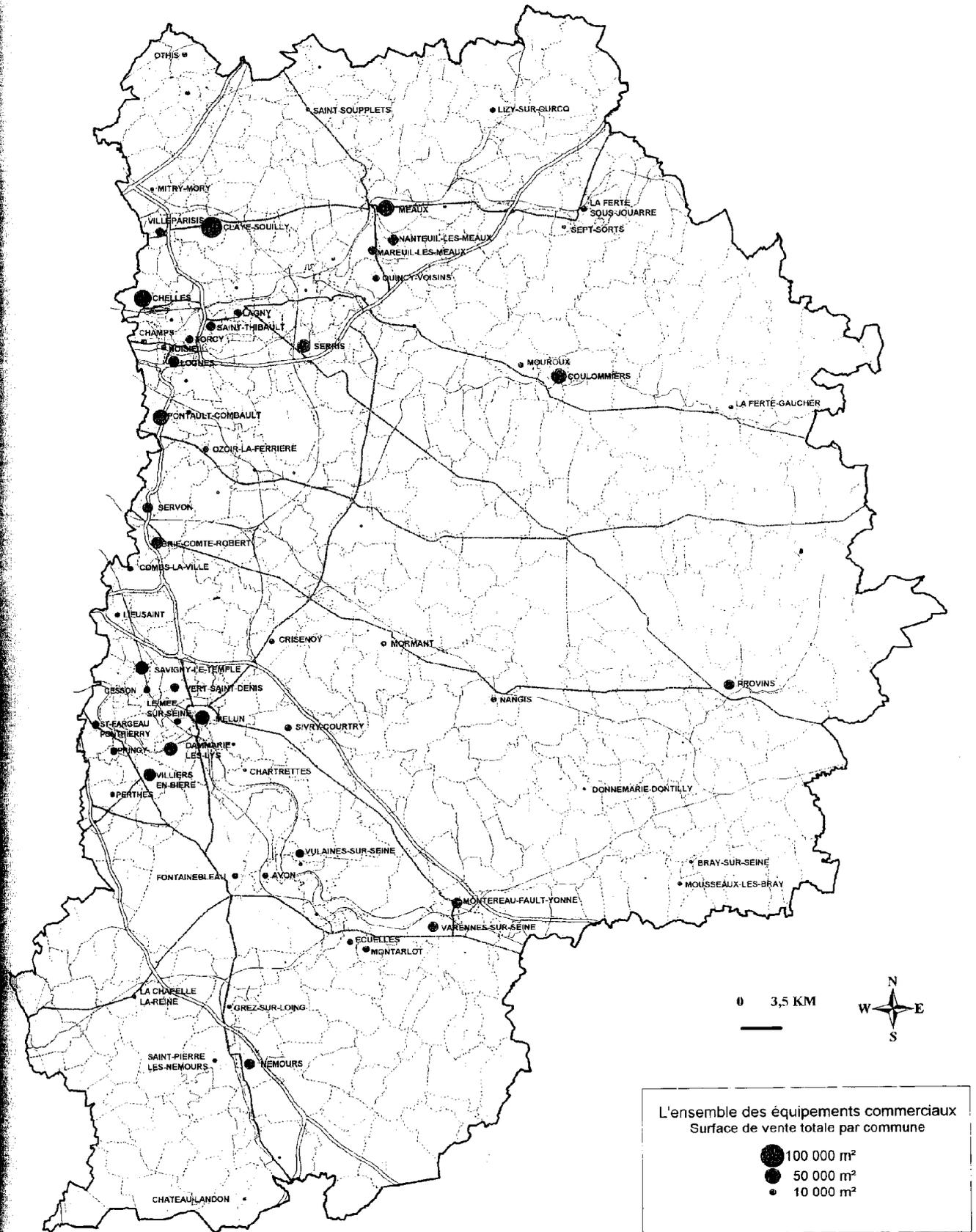


RD à grande circulation

Limite de bassin d'habitat



# ATLAS DES ÉQUIPEMENTS COMMERCIAUX EN SEINE ET MARNE : L'ENSEMBLE DES ÉQUIPEMENTS COMMERCIAUX



DONNÉES : 2000 - SOURCES : DDCCRF 77

## **ANNEXE 10**

### **Éléments pour l'élaboration du volet « commerces des SCOT »**

10-1 Extraits du projet de guide méthodologique (CERTU)

10-2 Extraits du schéma de développement et d'urbanisme commercial de LILLE METROPOLE

*Extrait du guide Scot DGUHC/Certu, version provisoire de juin 2003, pages 89 et 90*

### **3.6 Les objectifs relatifs à l'équipement commercial et artisanal, aux localisations préférentielles des commerces et aux autres activités économiques**

#### **≠ La nature des orientations concernant les commerces**

Un certain nombre de dispositions intégrées au SCOT devront désormais être prises en compte par les CDEC.

Toutefois, le document d'orientation doit définir les objectifs généraux en matière d'équipement ou de développement commercial à l'échelle d'un territoire et ne peut à ce titre que préciser les objectifs relatifs aux localisation(s) préférentielle(s) des commerces et afficher ces grands objectifs sur le territoire.

Le document d'orientation pourra être précis dans ses orientations sans toutefois interdire tel ou tel type de commerce. Il pourra formaliser des espaces potentiels d'accueil de projets commerciaux, définir des zones stratégiques, faire référence à des équilibres, à des développements modérés, introduire des notions de dessertes ...qui peuvent être traduits, si nécessaire, dans des documents graphiques, le texte étant toutefois prédominant sur les illustrations (carte, schéma, croquis,...).

#### **Exemple :**

##### **- Objectif d'équilibre commercial entre zones périphériques et centre ville**

Une agglomération fortement équipée en grandes et moyennes surfaces constate que leur succès a affaibli le commerce et l'animation des centres-villes et a provoqué par endroits un effondrement de l'équipement commercial local, ce qui se traduit en général par une fragilisation de la vie de quartier.

#### **Rappel des objectifs du PADD :**

L'objectif affiché au PADD est de réconcilier le commerce et la ville. Il est énoncé dans les termes suivants:

- Conserver à la ville son rôle d'animation en favorisant les implantations commerciales;
- Assurer l'attractivité des centres-villes et maintenir une offre commerciale de proximité aussi bien dans les quartiers que dans les petites communes;
- Limiter le développement des pôles commerciaux périphériques;
- Promouvoir la qualité architecturale, paysagère et environnementale des implantations commerciales, en particulier des entrées de ville et des centres commerciaux

#### **Orientations :**

Le document d'orientation peut, par exemple, préciser ces objectifs de la façon suivante:

- Conforter le développement du commerce dans les centres-villes, les quartiers et les linéaires urbains. Il s'agit de favoriser un commerce de qualité, diversifié et accessible à tous, y compris et surtout par les transports en commun et les modes de transport alternatifs à la voiture.
- Limiter le développement des centres commerciaux périphériques et des linéaires périurbains. Cela n'interdit pas un renouvellement commercial ("à surface de vente globalement égale"), ni les créations de surface de ventes nouvelles, d'importance minime.
- Garantir l'accueil de nouveaux concepts: ces types de création, susceptibles d'apporter au-delà du projet concerné, dynamisme économique et attractivité à des ensembles plus vastes, doivent être utilisés, en priorité, pour renforcer les centres-villes ou les sites de renouvellement urbain. Ils peuvent être acceptés dans de nouveaux sites périurbains lorsqu'il s'agit de sites spécialisés répondant à un déficit de l'offre, et s'ils remplissent des conditions exigeantes de qualité environnementale et architecturale.

Des équipements sportifs structurants peuvent également jouer ce rôle.

# Conférence Permanente d'Urbanisme Commercial



2000 - 2006

**SCHEMA**  
de développement  
et d'urbanisme  
**COMMERCIAL**  
de Lille Métropole

Concevoir un projet commun pour le commerce et la ville, tel est l'objectif central du Schéma de développement et d'urbanisme commercial de Lille Métropole aujourd'hui adopté. Ce document, qui marque une volonté forte à l'échelle de l'arrondissement de Lille, a pu être bâti grâce au travail de la Conférence permanente d'urbanisme commercial, qui réunit le Syndicat mixte du Schéma directeur de Lille Métropole, Lille Métropole Communauté urbaine, la Chambre de commerce et d'industrie de Lille Métropole, la Chambre de commerce et d'industrie d'Armentières-Hazebrouck et la Chambre de métiers du Nord. La Conférence associe à ses travaux un représentant des associations de consommateurs, ainsi que les Villes de Lille et de Roubaix.

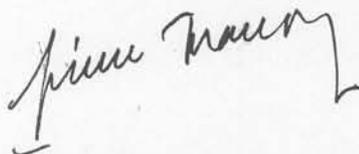
En premier lieu, le Schéma dresse un constat des risques engendrés par les mutations profondes des rapports entre le commerce, l'artisanat et la ville au cours des dernières décennies. L'essor de la grande distribution, la croissance des grandes et moyennes surfaces commerciales, et l'apparition, plus récente, de nouveaux concepts de vente ont en effet profondément transformé le paysage commercial de notre métropole.

Les principaux bénéficiaires ont été les grands centres commerciaux et les équipements situés aux entrées des villes, c'est-à-dire, pour l'essentiel, les zones périphériques de l'agglomération. Par contre, certains centres-villes et de nombreux quartiers d'habitation ont vu leur commerce fragilisé.

En second lieu, les travaux de la Conférence permanente, conduits avec le concours de l'Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole et le soutien financier de l'Union européenne, ont permis de mieux prendre conscience de la situation et de mener les études, les enquêtes et la concertation nécessaires pour affiner notre stratégie d'actions. Trois grandes orientations ont été retenues :

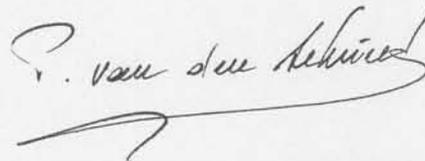
- Conforter le développement du commerce dans les centres-villes et les quartiers ;
- Encadrer le développement du commerce de périphérie et proposer aux investisseurs une démarche de « cahier des charges environnemental », améliorant la qualité urbaine en cas d'intervention dans les sites existants ;
- Favoriser l'accueil des nouveaux concepts commerciaux en instaurant, de façon systématique, un dialogue pour que leurs implantations contribuent au renforcement de la qualité de vie en ville et au développement de l'emploi.

Il appartient désormais à nos institutions de mettre en œuvre, ensemble, ces orientations. Le Schéma de développement et d'urbanisme commercial dessine un cadre pour les projets des années à venir. Il est également indispensable de poursuivre et de renforcer la concertation engagée entre les partenaires publics, privés et associatifs autour de l'évolution du commerce métropolitain.



**Pierre MAUROY**

Président du Syndicat mixte  
du Schéma directeur de Lille Métropole  
Président de la Communauté urbaine de Lille



**Patrick VAN DEN SCHRIECK**

Président de la Chambre de commerce  
et d'industrie de Lille Métropole



**Alain GRISET**

Président de la Chambre de métiers du Nord



**Renée INGELAERE**

Président de la Chambre de commerce  
et d'industrie d'Armentières-Hazebrouck

Le Schéma de développement et d'urbanisme commercial a été adopté par :

- la **Chambre de métiers du Nord**, en juin 2000
- délibération du Bureau de la **Chambre de commerce et d'industrie d'Armentières-Hazebrouck**, le 29 septembre 2000
- délibération de l'Assemblée générale de la **Chambre de commerce et d'industrie de Lille Métropole**, le 9 octobre 2000
- délibération du conseil de la **Communauté urbaine de Lille Métropole**, le 13 octobre 2000
- délibération de l'Assemblée du **Syndicat mixte du Schéma directeur de Lille Métropole**, le 2 février 2001

# SOMMAIRE

	Page
<b>Titre 1 :</b>	
<b>Dynamiques actuelles</b>	<b>5</b>
1- Mise en perspective eurorégionale et transfrontalière	6
2- Les consommateurs métropolitains	9
3- Le commerce et l'artisanat métropolitains	12
4- L'urbanisme commercial et l'évolution de la distribution	23
Du constat à la stratégie	30
<b>Titre 2 :</b>	
<b>Enjeux et orientations</b>	<b>31</b>
1- L'héritage	32
2- Les orientations	37
<b>Titre 3 :</b>	
<b>Mise en œuvre</b>	<b>51</b>
1- Les outils de mise en œuvre	52
2- La conférence permanente	56
3- Le calendrier	57
<b>Titre 4 :</b>	
<b>Annexes</b>	<b>59</b>
Le cahier des charges environnemental	60

## 2-1. Trois principes pour le Schéma.

Le Schéma de développement et d'urbanisme commercial prolonge et affine les orientations du Livre Blanc. Son élaboration vise à bâtir un « **plan stratégique** » pour accompagner l'évolution des rapports entre commerce et ville, alimenté par une veille permanente autour des concepts commerciaux en émergence.

Le Schéma s'appuie sur la double conviction qu'un **équilibre** est possible entre toutes les formes de distribution et que les évolutions des pratiques de consommation plaident, à moyen terme, pour l'**accueil** et le **renforcement du commerce et de l'artisanat dans la ville** existante.

Le Schéma est guidé par l'apport de la **prospective**. Parmi les processus qui marqueront les prochaines années, le vieillissement de la population et le développement de l'usage des technologies de l'information et de la communication devraient notamment favoriser :

- le renforcement du rôle du commerce de proximité, dont les marchés forains sont un élément majeur du dispositif
- l'accroissement de la livraison et des services à domicile, notamment pour les achats volumineux aujourd'hui encore effectués majoritairement dans les hypermarchés traditionnels
- la spécialisation vers de nouveaux lieux de consommation autour de concepts commerce-culture-loisirs (ou « fun shopping »), où l'enjeu est de savoir si l'on privilégiera leur accueil dans les centres-villes ou dans des secteurs de frange urbaine.

Le Schéma vise à optimiser le **retour sur investissement** des équipements et infrastructures publics. En particulier, les efforts consentis dans la métropole lilloise pour le développement de son réseau de transports en commun et l'aménagement de ses espaces urbains – que le Plan de déplacements urbains conforte aujourd'hui – conduisent à proposer une localisation privilégiée du développement commercial dans les sites facilement accessibles par différents modes de déplacement : à pied, par les transports en commun, en voiture, à vélo.

Le Schéma propose enfin de conforter le **développement de l'emploi** lié au commerce. Premier pôle d'emploi privé dans la Métropole, l'activité commerciale et artisanale est un enjeu qui nécessite de prévoir une gestion prévisionnelle de la « ressource humaine ». Les questions posées sont notamment les suivantes : la problématique du renouvellement des fonds de commerce après cessation d'activité, les nouveaux services - nouveaux emplois, la formation et la professionnalisation des métiers du commerce et de l'artisanat, ainsi que l'insertion par l'économique.

Partant de ces constats, le Schéma de développement et d'urbanisme commercial affiche trois principes fondateurs :

- **Anticiper, plutôt que laisser faire, pour faire face aux nouveaux enjeux économiques et sociaux du commerce et de l'artisanat.**
- **Promouvoir un modèle urbain équilibré, pour garantir une diversité de l'offre commerciale aux habitants.**
- **Rechercher une plus grande qualité urbaine et environnementale, pour améliorer le cadre de vie.**

## 2-2. Les orientations générales

La déclinaison des trois principes fondateurs définit les **orientations** spatiales du Schéma :

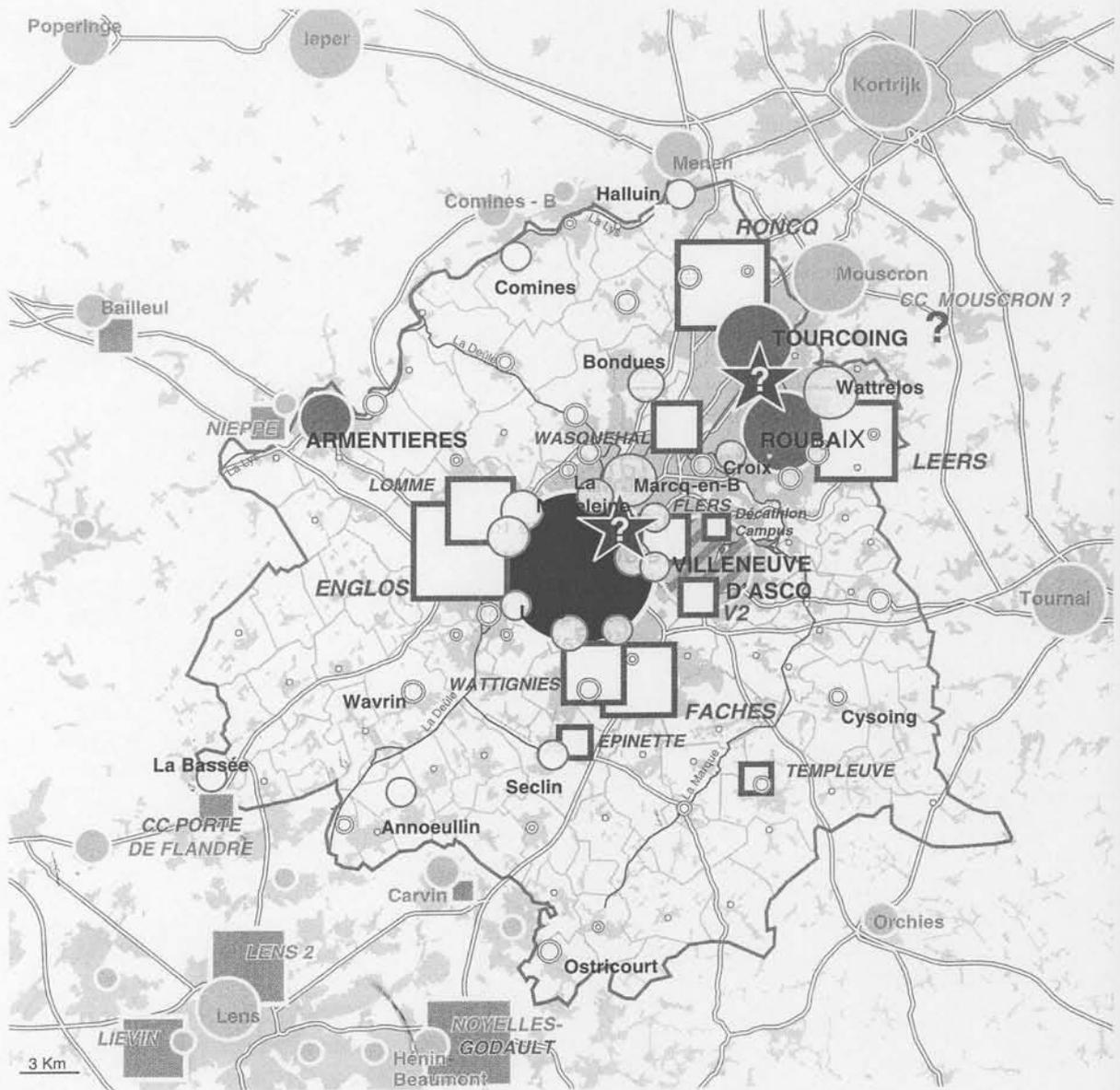
- **Conforter le développement des centralités et des linéaires urbains**
- **Limiter le développement des polarités et des linéaires périurbains**
- **Garantir l'accueil de nouveaux concepts**

Présentées dans la carte de la page suivante, les orientations du Schéma sont définies comme suit :

<p>CENTRALITES  COMMER- CIALES  URBAINES</p>	<p>Lille,  Roubaix, Tourcoing, Armentières,  Villeneuve d'Ascq (périmètre centre-ville)</p> <p>Wattrelos, Croix, Seclin (centre-ville), La Bassée, Halluin, Comines, Annoeullin et pôles d'influence locale et de proximité</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Développement du rôle de centralité régionale du centre-ville de Lille, dans l'optique de favoriser la complémentarité commerce / culture / tourisme</li> <li>• Confortation des autres grands centres-villes (Roubaix, Tourcoing, Armentières) et recherche d'une identité dans le paysage métropolitain.</li> <li>• Définition du centre-ville de Villeneuve d'Ascq (V2 / Boulevard de Tournai) dans le cadre d'un projet urbain concerté mettant en accord l'ensemble des partenaires, dont notamment les membres de la Conférence permanente, les communes concernées de Villeneuve d'Ascq, Hellemmes et Lezennes et les acteurs économiques présents.</li> <li>• Renforcement des fonctions de quartier dans ces quatre communes. Développement d'une offre commerciale la plus variée, autour des points d'ancrage commerciaux existants.</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Développement privilégié du maillage territorial par le renforcement ou le recentrage des pôles d'influence locale ou de quartier (renforcer l'offre de proximité et protéger un tissu commercial fragile).</li> <li>• Encouragement de tout projet renforçant les centres-villes.</li> <li>• Possibilité d'implantation de moyennes surfaces dans ces polarités, mais seulement si elles contribuent à apporter une offre manquante ou à créer un maillage local.</li> <li>• L'augmentation en taille des moyennes surfaces existantes est limitée à l'accroissement du marché local de ces polarités intermédiaires.</li> </ul>
<p>LINEAIRES  URBAINS</p>	<p>Avenue de Dunkerque (axe Lille/Lomme/Lambersart) ; axe Lille (Fives)/Hellemmes- Villeneuve d'Ascq ; axe Loos/Haubourdin ; axe La Madeleine (centre)/Marcq ; axe Roubaix-Tourcoing- Mouvaux ; axe Lille (Faubourg des Postes)/ Wattignies ; axe Lille/ Ronchin (centre)/Fâches ; axe La Bassée (centre-ville).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promotion des projets qui participent à une logique de recentrage autour des pôles existants.</li> <li>• Encouragement du développement commercial dans et à proximité immédiate des pôles d'échanges de transports en commun (ce commerce bénéficiera de la forte fréquentation des lieux ; il contribuera en retour à les animer et participera à l'amélioration du sentiment de sécurité).</li> </ul>
<p>POLARITES ET LINEAIRES  PERI- URBAINS</p>	<p>Centres commerciaux d'Englos, de Lomme, de Fâches-Thumesnil, de Leers, de Roncq, de V2 (hors centre-ville), de Wasquehal, de Flers, de Wattignies, de Templeuve, de Seclin (zone de l'Épinette). Axes Lezennes/V. d'Ascq, Wattignies/Seclin, V. d'Ascq/ Mons (Bd de l'Ouest), RN 17 (entrées de ville)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limitation du développement : seul le renouvellement à surface de vente égale est permis, sauf modalités particulières prévues dans les orientations générales et thématiques, et uniquement dans le cadre d'un projet urbain approuvé par un cahier des charges environnemental (architecture, paysage, accompagnement social...). Ce projet ne pourra concerner qu'une extension minimale des surfaces de vente (en particulier des galeries marchandes). Ce projet urbain implique une concertation en amont mettant en accord les partenaires de la Conférence permanente, les communes concernées, ainsi que les acteurs économiques présents.</li> <li>• Pas de création de nouveaux pôles commerciaux généralistes, mais modernisation possible dans le cas prévu au point précédent.</li> <li>• Possibilité de spécialisation de certains pôles autour d'une thématique, dans le cadre d'un projet urbain approuvé</li> </ul>

# LES ORIENTATIONS GENERALES

## du schéma de développement et d'urbanisme commercial de Lille Métropole



**Centralités commerciales urbaines :**

Un développement à conforter

-  Centre-ville de vocation régionale
-  Centre-ville à conforter
-  Centre-ville à définir dans le cadre d'un projet urbain concerté
-  Centre d'influence intercommunale à renforcer
-  Centre local ou de proximité à préserver (maillage)

La taille du symbole (  ou  ) est proportionnelle au chiffre d'affaires réalisé par la polarité commerciale concernée.

**Polarités périurbaines :**

Un développement à limiter

 Seul le renouvellement à surface de vente égale est permis, sauf modalités particulières prévues dans les orientations générales et thématiques, avec amélioration paysagère et architecturale.

**Nouveaux développements :**

Garantir l'accueil de nouveaux concepts

 Potentialité d'accueil de nouveaux concepts commerciaux dans les sites de reconquête urbaine ( Euralille, Union, sites en ville renouvelée...)

Des orientations complémentaires sont proposées pour l'accueil d'éventuels nouveaux concepts. Celles-ci supposent une évaluation fine, de manière à garantir les exigences

de qualité urbaine et de compatibilité avec les objectifs de renforcement des centres-villes et des quartiers. Ces orientations sont :

<p><b>NOUVEAUX CONCEPTS</b></p>	<p><i>Sites d'accueil potentiels : Euralille, Union, sites en ville renouvelée</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Possibilité d'accueil dans les sites de reconquête urbaine</li> <li>• Ils doivent s'inscrire dans un projet urbain approuvé par un cahier des charges environnemental (architecture, paysage, accompagnement social...).</li> </ul>
---------------------------------	--	--

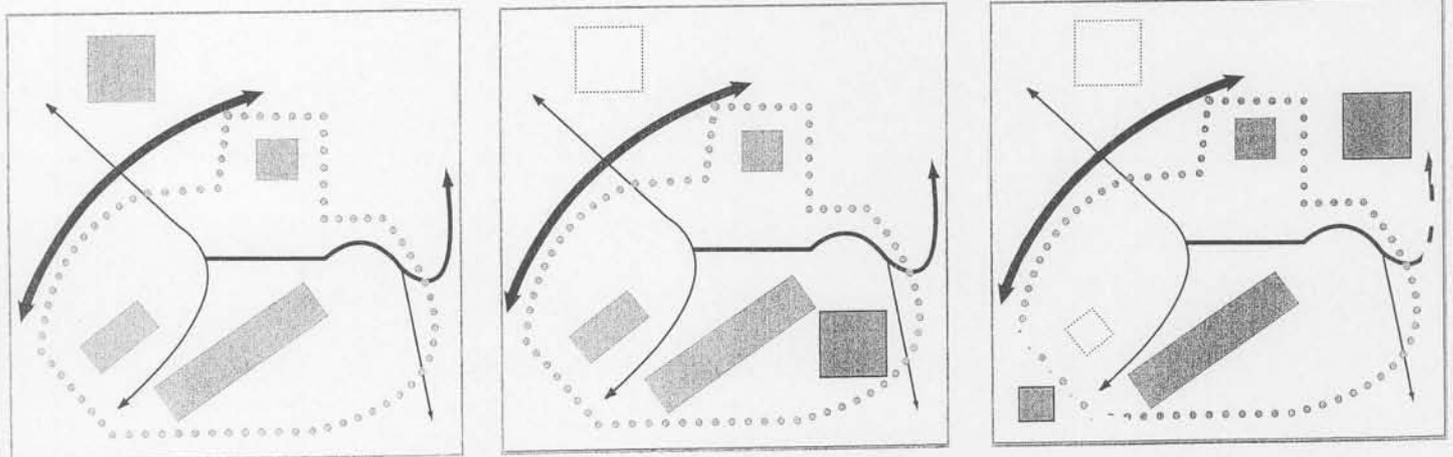
### 2-3. Quelques clés d'interprétation.

Volontariste, le cadre proposé pour le Schéma laisse toutefois place à quelques clés d'interprétation. L'option n'est pas, en effet, de geler l'arrivée des nouvelles formes de distribution, mais au contraire de proposer leur **bonne intégration urbaine**, en complémentarité avec les formes de commerce et d'artisanat préexistantes.

La régulation des modes de renouvellement de l'espace urbain, dans l'intérêt à la fois des habitants et des acteurs économiques, du monde du commerce et de l'artisanat.

Le Schéma s'inscrit ainsi dans une véritable stratégie de développement durable, fondée sur une nécessaire

limitation du développement des centres commerciaux périphériques. En voici quelques exemples, résumés dans les schémas ci-dessous :



Ex 1 > statu quo

Ex 2 > repositionnement

Ex 3 > renouvellement extension

**Doc : interprétation de la notion d'«encadrement» des pôles commerciaux périurbains existants (à surfaces égales).**

- Surface commerciale existante
- Fermeture de surface commerciale
- Nouvelle surface commerciale
- Périmètre du centre commercial
- Axe de circulation
- Périmètre élargi du centre commercial

Les clés d'interprétation concernent, en second lieu, la possibilité de conduire une approche différenciée selon **les thématiques commerciales** (exemples : meuble, jardinerie, équipement de la maison, culture-loisirs, etc.).

## -4. Les orientations thématiques.

En se conformant aux orientations générales du schéma de développement et d'urbanisme, les orientations sont précisées pour 8 principales thématiques commerciales et concernent les activités suivantes :

### **Alimentation**

Commerces de détail de  
pain, pâtisserie et confiserie (boulangerie, pâtisserie)  
produits surgelés  
poissons, crustacés et mollusques  
alimentation générale, spécialisées/divers, de  
boissons, de produits laitiers (épicerie, liquides et  
crèmerie)  
viandes et produits à base de viande (boucherie-  
charcuterie)  
fruits et légumes

### **Equipement de la personne**

Commerces de détail de  
textile et habillement (vêtements sauf vêtements de  
sport, textiles, lingerie, laine, tissu au mètre, mercerie)  
chaussures (sauf chaussures de sport)  
horlogerie, bijouterie et maroquinerie  
parfumerie et produits de beauté  
produits parapharmaceutiques

### **Equipement de la maison**

Commerces de détail de  
équipement du foyer (arts de la table, décoration,  
linge de maison, lustrerie, rideaux, articles ménagers...)  
appareils électroménagers, radio, télé (HIFI, vidéo et  
informatique)  
meubles (dont cuisinistes)  
revêtements sols et murs

### **Loisirs sportifs**

Commerces de détail de  
vêtements et chaussures de sport  
articles et matériel de sport (y compris chasse et  
pêche)



### **Bricolage**

- Commerces de détail de  
quincaillerie
- bricolage



### **Jardinierie**

- Commerces de détail de  
jardinierie
- horticulture et pépinière



### **Equipement de culture/loisirs**

- Commerces de détail de  
livres, papeterie, journaux, CD et cassettes vidéo
- articles de loisirs
- jeux, jouets, modélisme, jeux vidéos
- fleurs coupées
- animalerie



### **Cinéma**

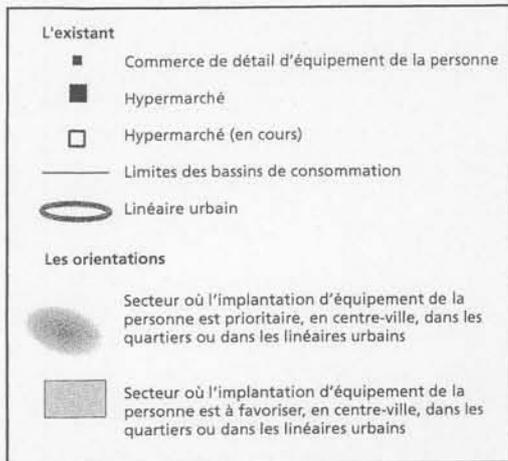
- cinéma d'arts et d'essais
- cinéma municipal
- multiplexe

Les orientations thématiques s'appuient sur les analyses menées dans le cadre d'auditions d'enseignes et précisent les possibilités éventuelles de développement de chaque thématique.

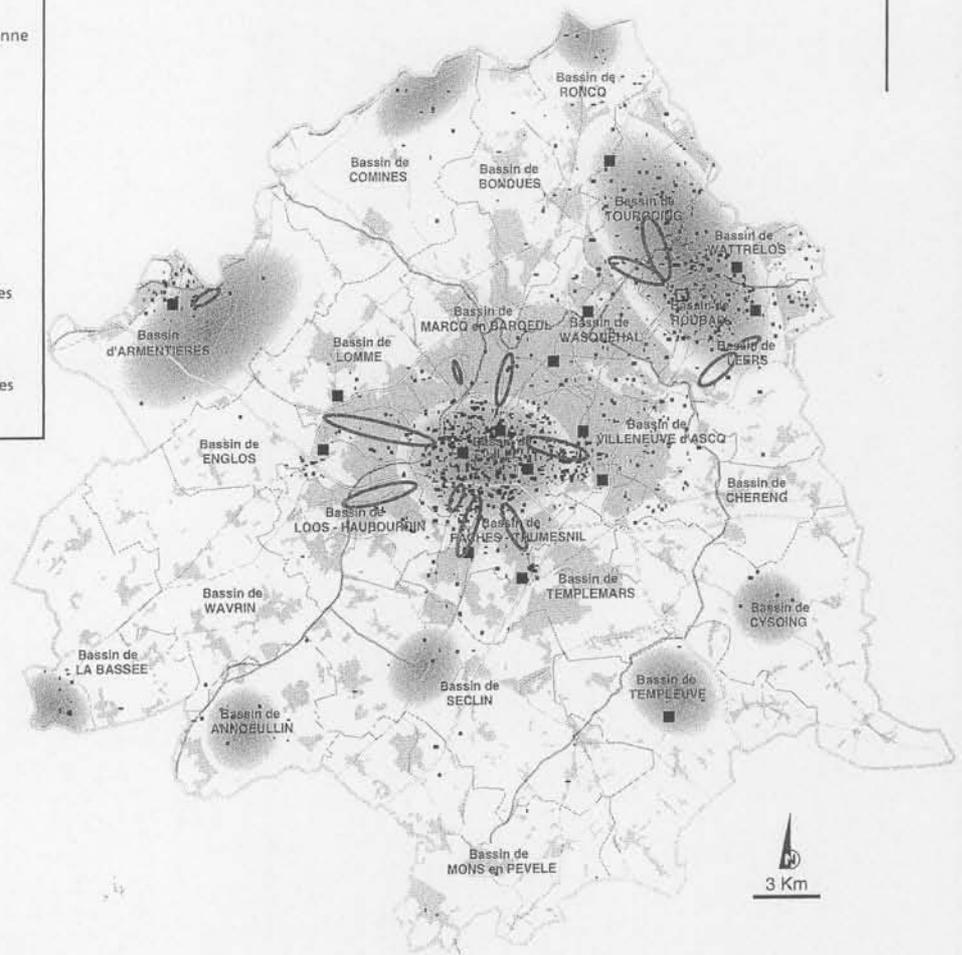
L'hôtellerie-restauration et l'automobile restent à étudier et pourront compléter ultérieurement le Schéma. Cette liste, qui n'est pas exhaustive, est bien entendu susceptible d'évoluer en fonction de l'apparition de nouveaux concepts qui nécessiteraient, pour garantir l'équilibre proposé par le Schéma, la formulation de préconisations plus détaillées.

# EQUIPEMENT DE LA PERSONNE

## LES ORIENTATIONS



Sources : LMCU - CCILM - CCI AH - DGCCRF - juin 2000



### Principes généraux

- Anticiper plutôt que laisser faire
- Promouvoir un modèle urbain équilibré
- Rechercher une plus grande qualité urbaine et environnementale

### Situation

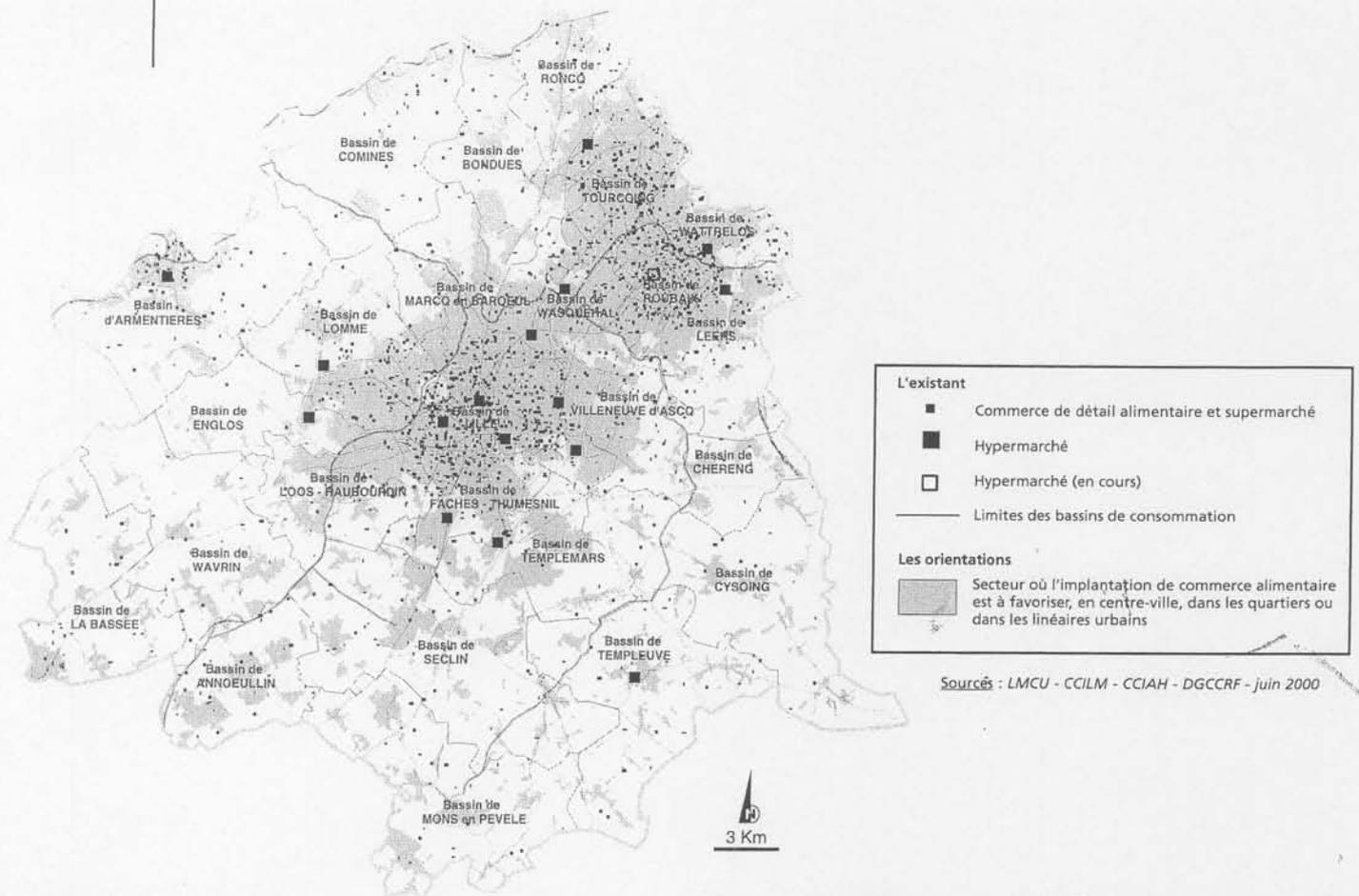
- ◆ L'offre est essentiellement concentrée dans les principales centralités urbaines de la métropole et dans les centres commerciaux périphériques.

### Orientations

- ◆ Les commerces d'équipement de la personne pourront être implantés partout où le projet permet de renforcer (ou de créer) une offre en centre-ville, dans les quartiers (rue ou galerie marchande urbaine).
- ◆ L'implantation de commerces en équipement de la personne sera également privilégiée le long de linéaires urbains déjà existants et notamment autour de pôles d'échanges en transport en commun (hors centres commerciaux existants), de façon à s'appuyer sur la dynamique de flux déjà existante.

# ALIMENTAIRE

## LES ORIENTATIONS



Sources : LMCU - CCILM - CCI AH - DGCCRF - juin 2000

### Principes généraux

- Anticiper plutôt que laisser faire
- Promouvoir un modèle urbain équilibré
- Rechercher une plus grande qualité urbaine et environnementale

### Situation

- ◆ L'offre (en surface) est essentiellement concentrée dans les hypermarchés (la majorité en centres commerciaux périurbains) et supermarchés.
- ◆ L'offre alimentaire de proximité s'est beaucoup réduite. Le renforcement de l'offre en produits frais est demandé très largement par les habitants.

### Orientations

- ◆ Les commerces alimentaires pourront être implantés partout où le projet permet de renforcer (ou de créer) une offre de proximité (épicerie ou superette) en centre-ville, dans les quartiers ou le long de linéaires urbains.
- ◆ Le renforcement des marchés forains est préconisé dans l'ensemble des bassins de consommation et particulièrement dans les territoires de ville renouvelée.
- ◆ Aucune création de nouvel hypermarché n'est à envisager en milieu périurbain ou en centre-ville/quartiers.

Les hypermarchés existants pourront faire l'objet d'une modernisation-extension :

- si celle-ci est organisée dans le cadre d'un projet global et concerté, visant à améliorer leur intégration urbaine et environnementale (architecture, paysage, environnement, traitement des espaces de stationnement, accessibilité...).

- si les extensions restent minimales et réservées essentiellement à l'amélioration de la qualité des espaces (confort des clients).

◆ La création d'un supermarché est envisageable en centre-ville, dans un quartier ou un linéaire urbain, si elle permet de renforcer une offre alimentaire ou d'en recréer une.

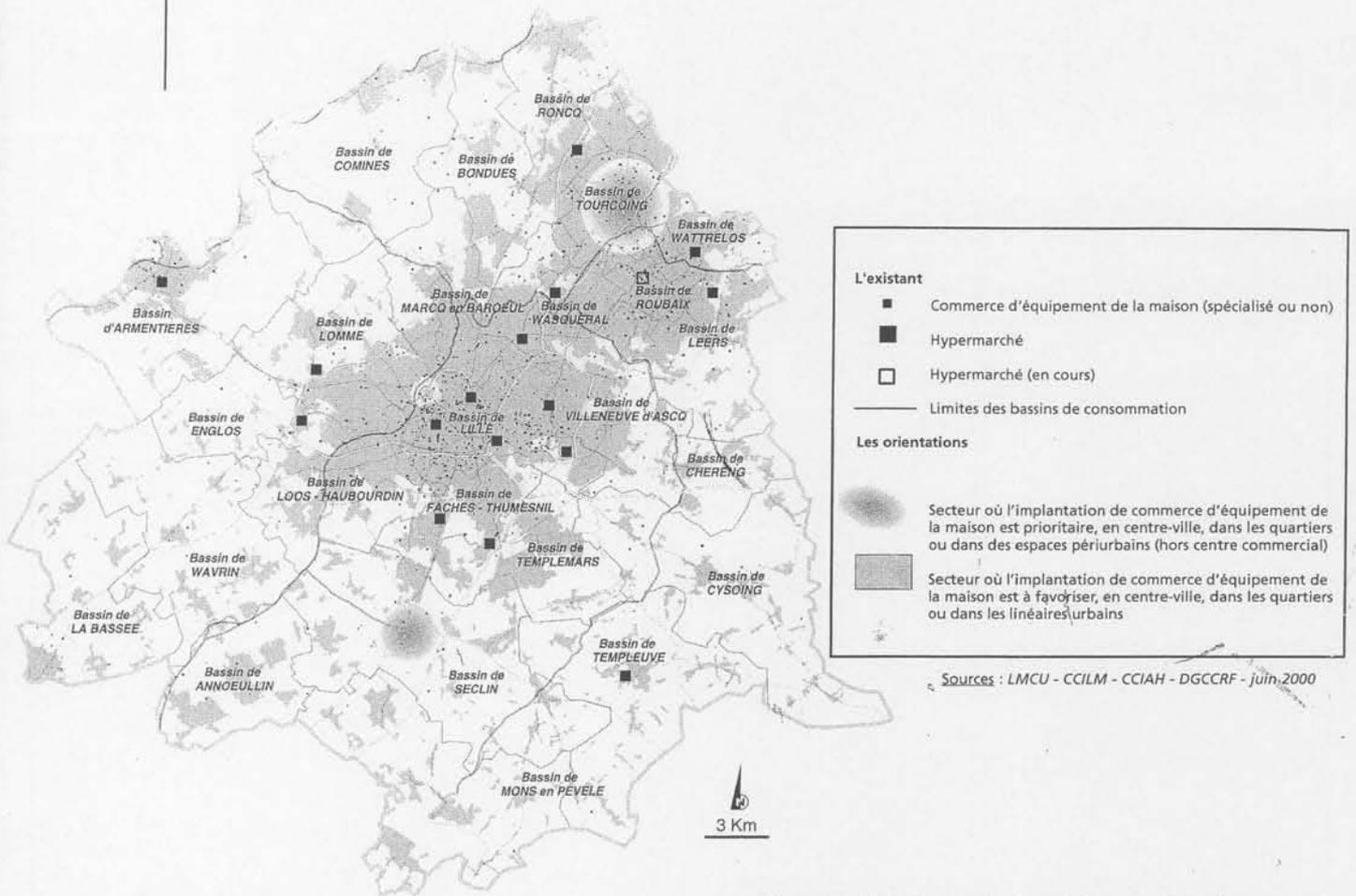
Les supermarchés existants pourront faire l'objet d'une modernisation/extension :

- si celle-ci est organisée dans le cadre d'un projet global et concerté, visant à améliorer leur intégration urbaine et environnementale, et notamment leur intégration au sein des équipements commerciaux et artisanaux existants.

- si les extensions restent minimales et réservées essentiellement à l'amélioration de la qualité des espaces (confort des clients).

# EQUIPEMENT DE LA MAISON

## LES ORIENTATIONS



### Principes généraux

- Anticiper plutôt que laisser faire
- Promouvoir un modèle urbain équilibré
- Rechercher une plus grande qualité urbaine et environnementale

### Situation

- ◆ L'offre la plus importante (en surface) est concentrée dans les grandes surfaces spécialisées, les grandes surfaces de bricolage et les hypermarchés. Ces magasins se situent dans des centres commerciaux ou des zones d'activités périurbaines (Englos, Lomme, Fretin, Seclin), mais aussi dans des centres-villes ou quartiers de Lille, Roubaix et Tourcoing.
- ◆ Une offre très importante existe également en Belgique : elle représente une forte concurrence pour le territoire métropolitain.
- ◆ L'essentiel de l'offre en petits commerces se situe dans cinq grands centres-villes ou quartiers : à Lille, Roubaix, Tourcoing, Villeneuve d'Ascq et Armentières.

### Orientations

- ◆ Les commerces d'équipement de la maison pourront être implantés partout où le projet permet de renforcer (ou de créer) une offre de centre-ville ou de quartier, ainsi

que dans les linéaires urbains. Néanmoins, deux cas de figure sont à distinguer :

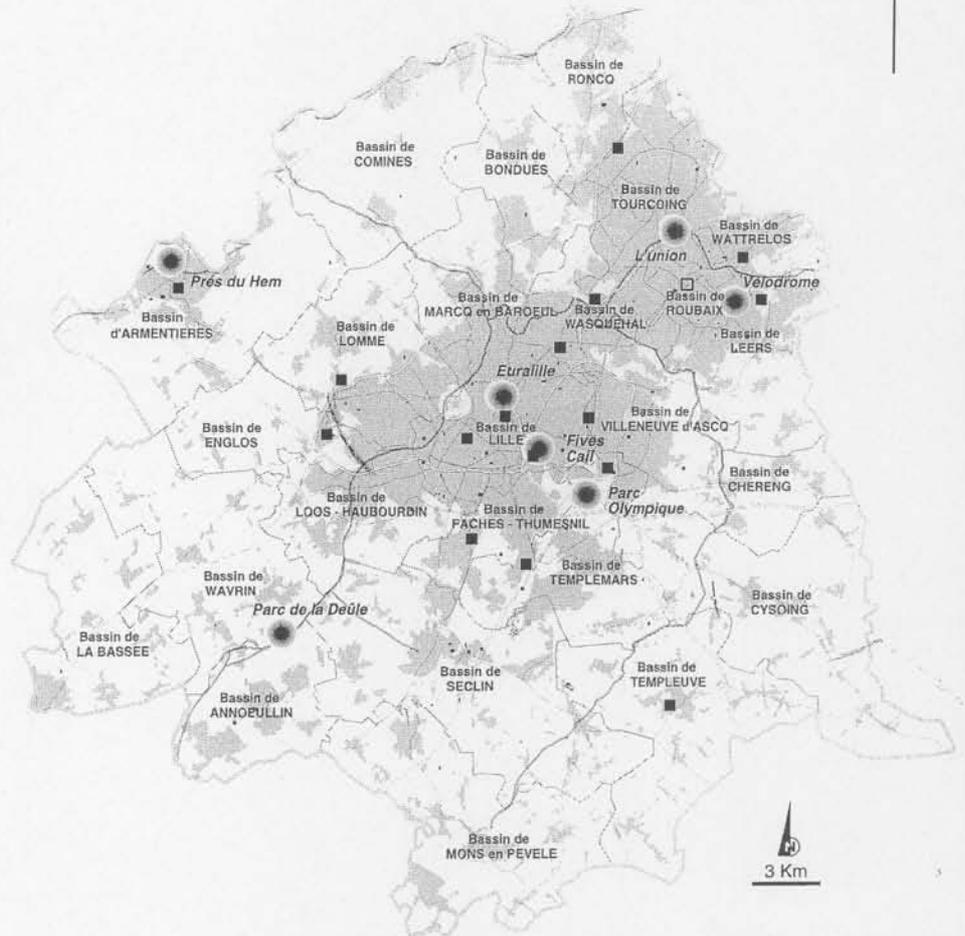
- Commerces de meubles ou de revêtements sol et mur : l'implantation d'activités de ce type est à privilégier en centre-ville ou dans des quartiers. Les projets nécessitant de grandes surfaces de vente pourront être envisagés s'ils font l'objet d'une concertation entre différents partenaires et se fondent sur un cahier des charges environnemental.
- Autres commerces d'équipement de la maison (articles de décoration, arts de la table, électroménager/HIFI...) : en centre-ville et dans les quartiers, ainsi que dans les linéaires urbains (en priorité autour de pôles d'échanges en transports en commun).

- ◆ Le développement d'un ou deux pôles spécialisés en équipement de la maison est préconisé dans les bassins de consommation suivants :

- Bassin de Tourcoing : il faudra notamment y rechercher la complémentarité entre le centre-ville de Tourcoing (petits équipements, petit mobilier, décoration intérieure...) et le centre commercial de Roncq.
- Bassin de Seclin : la constitution d'un pôle spécialisé, centré sur la zone d'activités périphérique de l'Épinette, pourra être envisagée. Elle devra se faire dans le cadre d'un projet urbain d'ensemble, réunissant différents partenaires et se fondant sur un cahier des charges environnemental.



Sources : LMCU - CCILM - CCIah - DGCCRF - juin 2000



### Principes généraux

- Anticiper plutôt que laisser faire
- Promouvoir un modèle urbain équilibré
- Rechercher une plus grande qualité urbaine et environnementale

### Situation

- ◆ L'essentiel de l'offre (en surface) en matière d'équipements de sport est concentré dans des grandes surfaces spécialisées implantées en bordure d'agglomération.
- ◆ La tendance est au développement de concepts commerciaux intégrant une grande surface de vente au sein d'un parc paysager et proposant des terrains de sport.

### Orientations

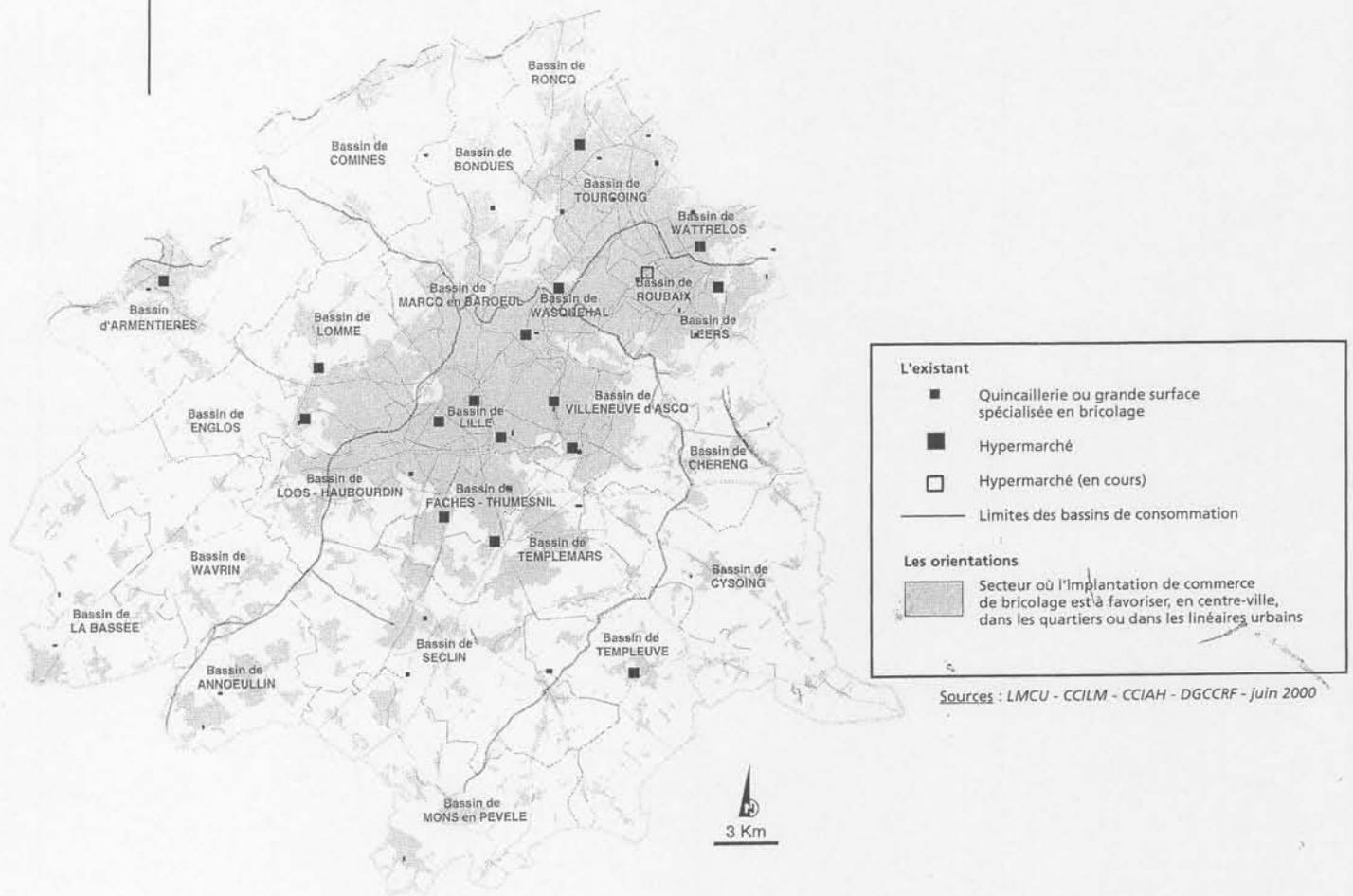
- ◆ L'implantation de commerces de sport est possible partout, à condition de venir renforcer (ou créer) une offre en centre-ville, dans des quartiers ou le long de linéaires urbains.

- ◆ Dans le cas de concept commercial nécessitant beaucoup d'espaces, une implantation de commerce de sport pourra être envisagée dans des espaces péri-urbains (hors centres commerciaux existants), si :
  - le projet présente de grandes qualités environnementales, architecturales, paysagères,
  - il comporte un volet éducatif,
  - et/ou il peut renforcer la vocation récréative, de loisirs ou paysagère d'un site particulier.

Il devra être envisagé dans le cadre d'un projet global et concerté, se fondant sur un cahier des charges environnemental. Il pourra prioritairement s'implanter en liaison avec les sites indiqués sur la carte, qui font l'objet d'une restructuration ou d'un aménagement spécifique, décidé dans le cadre d'un projet concerté et de dimension métropolitaine (palais omnisport, parc olympique, parc de la Deûle, vélodrome, Armentériois...).

# BRICOLAGE

## LES ORIENTATIONS



### Principes généraux

- Anticiper plutôt que laisser faire
- Promouvoir un modèle urbain équilibré
- Rechercher une plus grande qualité urbaine et environnementale

### Situation

- ◆ L'offre en matière de bricolage est concentrée dans les grandes surfaces spécialisées, situées principalement dans les centres commerciaux périphériques.
- ◆ L'offre en petites et moyennes surfaces est très réduite.

### Orientations

- ◆ Les commerces de bricolage (petites et moyennes surfaces) pourront être implantés partout où le projet participe à un renforcement de l'offre en centre-ville, dans les quartiers ou les linéaires urbains.
- ◆ Les projets nécessitant de grandes surfaces de vente et qui ne peuvent s'implanter en centre-ville, dans un quartier ou un linéaire urbain pourront être envisagés, hors centre commercial existant :
  - s'ils répondent à un critère d'équilibrage géographique de l'offre ;
  - s'ils font impérativement l'objet, en amont, d'une concertation entre différents partenaires et se fondent sur un cahier des charges environnemental.

# JARDINERIE

## LES ORIENTATIONS

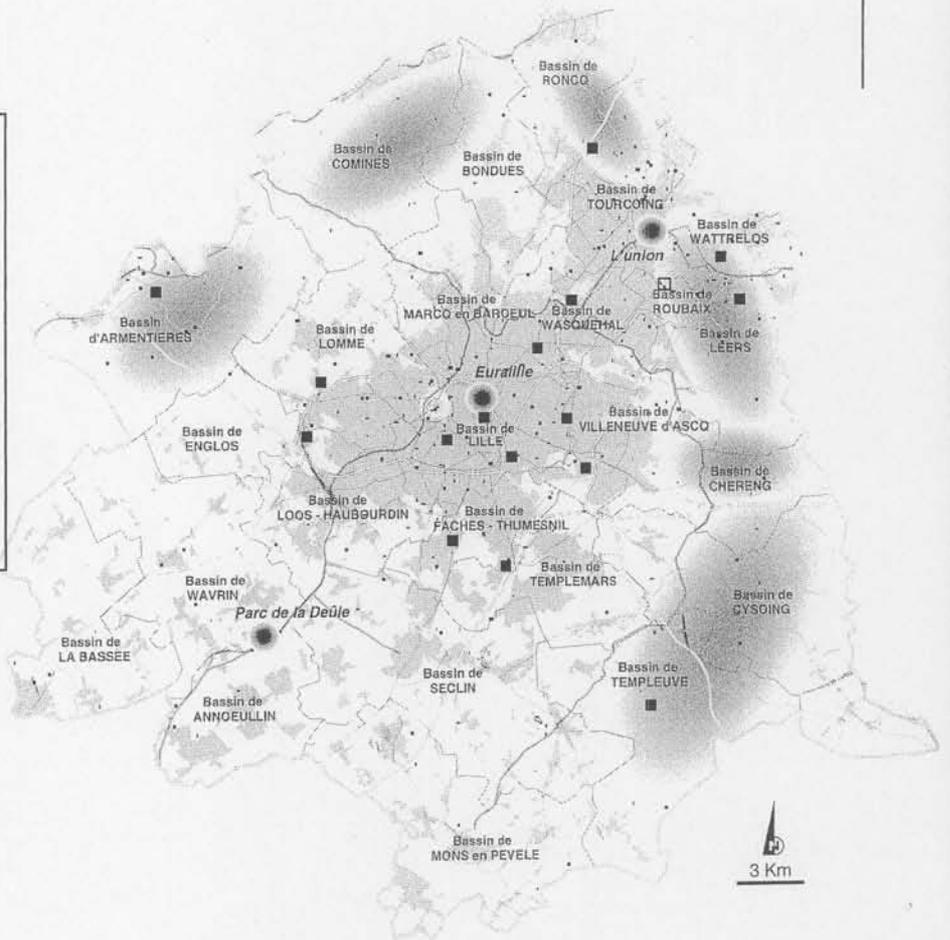
**L'existant**

- Commerce de détail de fleurs
- Hypermarché
- Hypermarché (en cours)
- Limites des bassins de consommation

**Les orientations**

- Site faisant l'objet d'un projet global et d'un aménagement spécifique et qui pourrait accueillir des activités de jardinerie
- Secteur où l'implantation de jardinerie est prioritaire, en centre-ville, dans les quartiers ou dans des espaces périurbains (hors centre commercial)
- Secteur où l'implantation de jardinerie est à favoriser, en centre-ville, dans les quartiers ou dans les linéaires urbains

Sources : LMCU - CCILM - CCIAH - DGCCRF - juin 2000



### Principes généraux

- Anticiper plutôt que laisser faire
- Promouvoir un modèle urbain équilibré
- Rechercher une plus grande qualité urbaine et environnementale

### Situation

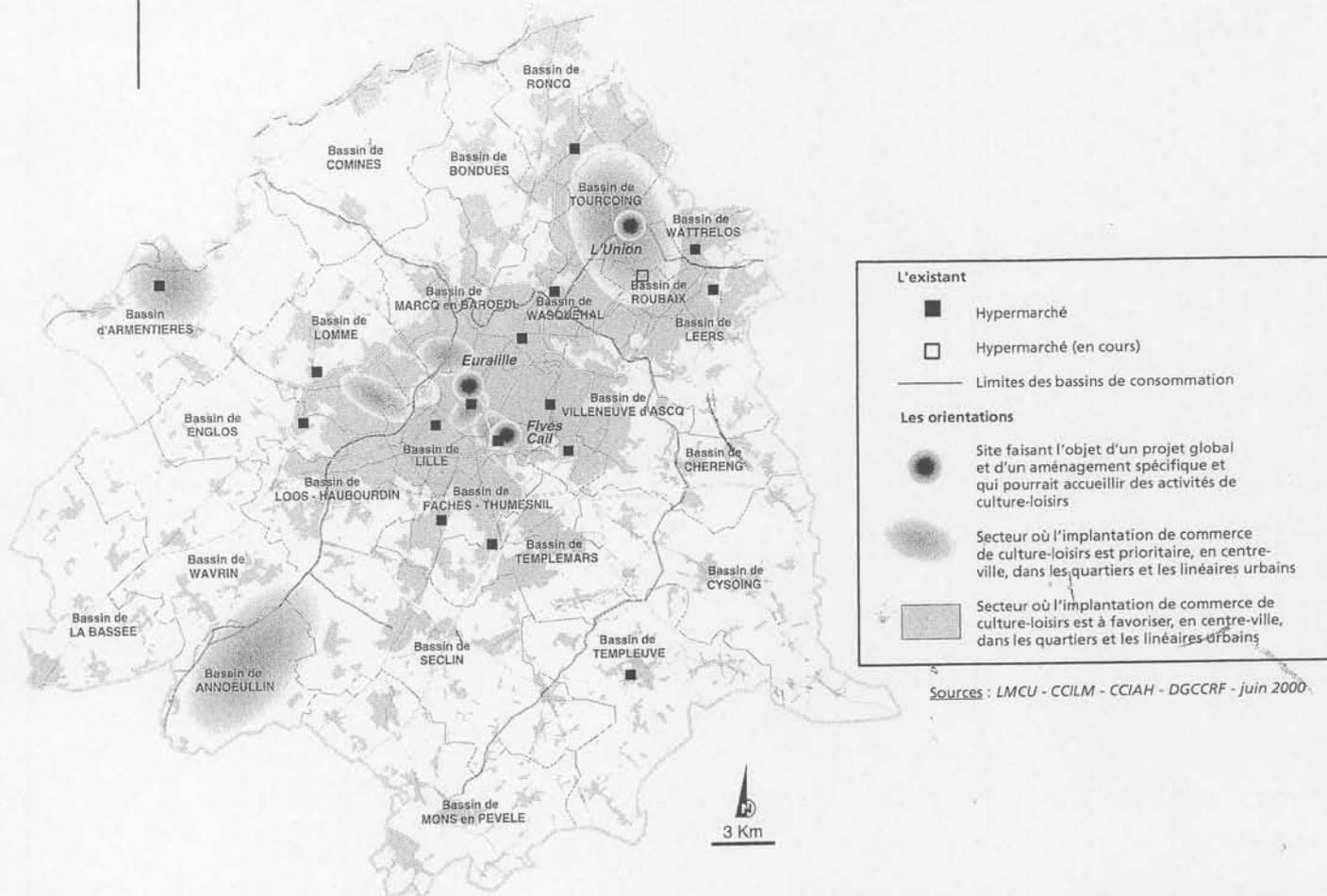
- ◆ L'offre en matière de jardinerie est dominée par les hypermarchés et les grandes surfaces de bricolage.
- ◆ Les spécialistes du jardinage ne représentent qu'une faible part du marché.

### Orientations

- ◆ Les jardineries pourront être implantées partout où le projet permet de renforcer (ou de créer) une offre en centre-ville, dans les quartiers ou le long de linéaires urbains.

- ◆ Dans le cas d'un projet nécessitant beaucoup d'espaces, une implantation de jardinerie pourra être envisagée dans des espaces périurbains (hors centre commercial existant) :
  - si le projet présente de grandes qualités environnementales, architecturales, paysagères,
  - s'il comporte un volet éducatif,
  - et /ou s'il peut renforcer la vocation récréative, de loisirs ou paysagère d'un site particulier.
 Il devra être envisagé dans le cadre d'un projet global et concerté, se fondant sur un cahier des charges environnemental. Il pourra prioritairement s'implanter en liaison avec les sites indiqués sur la carte, qui font l'objet d'une restructuration ou d'un aménagement spécifique, décidé dans le cadre d'un projet concerté et de dimension métropolitaine (Armentériois, Union, Parc de la Deûle...).

## LES ORIENTATIONS



### Principes généraux

- ◆ Anticiper plutôt que laisser faire
- ◆ Promouvoir un modèle urbain équilibré
- ◆ Rechercher une plus grande qualité urbaine et environnementale

### Situation

- ◆ L'offre est concentrée dans les grands centres-villes et dans les centres commerciaux périurbains.
- ◆ La tendance est au développement de centres de culture/loisirs et non plus seulement de magasins spécialisés dans un domaine (ex. jouets, livres, disques).

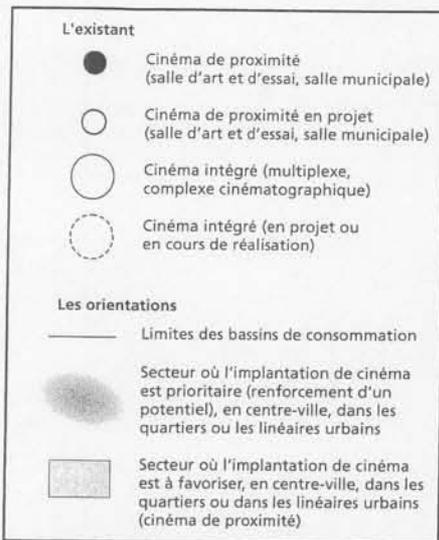
### Orientations

- ◆ L'implantation de commerces d'équipement de culture/loisirs est possible partout où le projet vient renforcer (ou créer) une offre en centre-ville, dans les quartiers ou le long de linéaires urbains.
- ◆ Certains secteurs d'implantation potentielle (hors centres commerciaux existants) sont indiqués sur la carte et pourront être privilégiés, de façon à renforcer une offre particulièrement faible ou fragile en centre-ville, dans les quartiers ou les linéaires urbains.

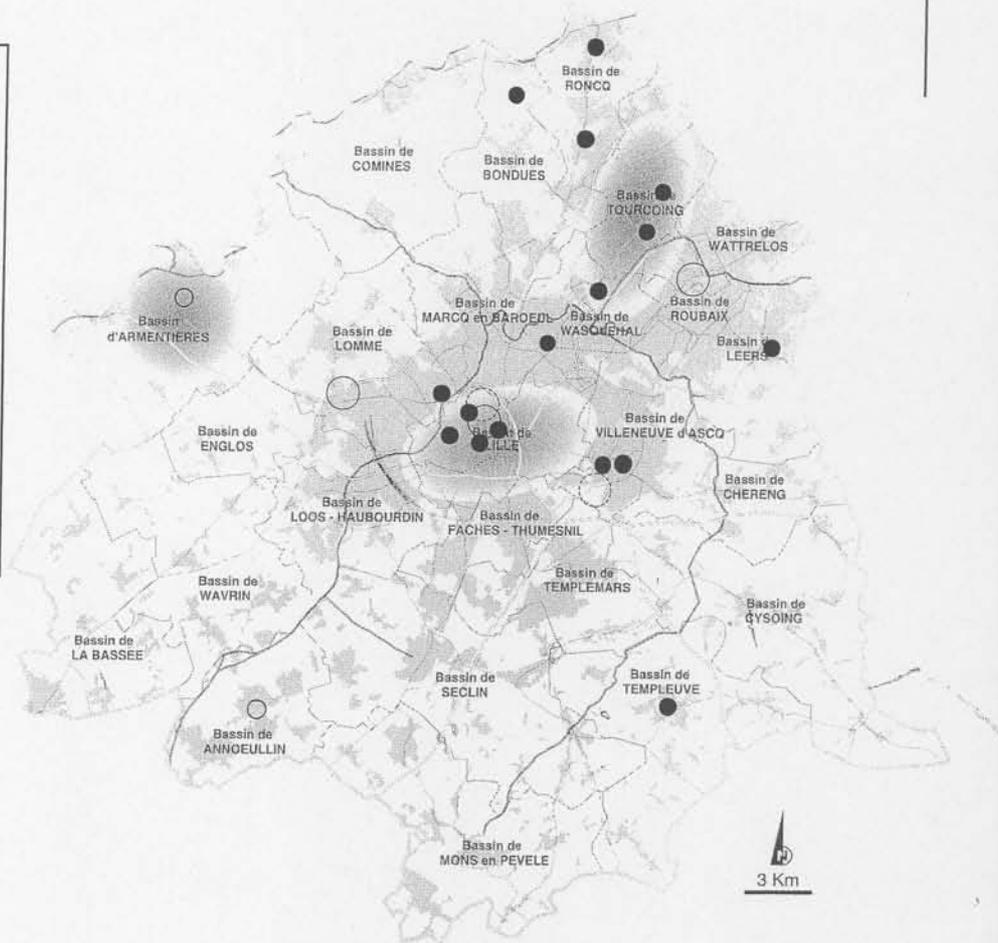
- ◆ Dans le cas de concept commercial nécessitant beaucoup d'espaces, une implantation d'équipement culture/loisirs pourra être envisagée dans des espaces périurbains (hors centre commercial existant), si :
  - le projet présente de grandes qualités environnementales, architecturales, paysagères,
  - il comporte un volet éducatif,
  - et/ou s'il peut renforcer la vocation récréative, de loisirs ou paysagère d'un site particulier.
 Il devra être envisagé dans le cadre d'un projet global et concerté, se fondant sur un cahier des charges environnemental. Il pourra prioritairement s'implanter dans les sites indiqués sur la carte, qui font l'objet d'une restructuration ou d'un aménagement spécifique, décidé dans le cadre d'un projet concerté et de dimension métropolitaine (Armentières, Euralille, Fives Cail, Union...).

# CINEMA

## LES ORIENTATIONS



Sources : LMCU - CCILM - CClAH - DGCCRF - juin 2000



### Principes généraux

- Anticiper plutôt que laisser faire
- Promouvoir un modèle urbain équilibré
- Rechercher une plus grande qualité urbaine et environnementale

### Situation

- ◆ L'offre en matière de cinéma est concentrée dans les grands centres-villes et dans quelques centres commerciaux périurbains.
- ◆ L'offre de cinéma de proximité s'est beaucoup réduite au profit du développement des multiplexes.

### Orientations

- ◆ Les cinémas pourront être implantés partout où le projet permet de renforcer (ou de créer) une offre en centre-ville, dans un quartier ou dans un linéaire urbain (autour d'un pôle d'échanges en transports en commun, par exemple).
- ◆ Certains secteurs pourront toutefois être privilégiés :
  - le secteur de Tourcoing, dans le cadre du Pôle Image (projet d'envergure métropolitaine),
  - le secteur de Lille, pour sa place à l'échelle métropolitaine

# 1- LES OUTILS DE MISE EN OEUVRE

## 1-1. Le schéma de cohérence territoriale

La loi « Solidarité et Renouvellement Urbains » (SRU) consacre un article particulier relatif aux équipements commerciaux et aux enjeux de ses développements spatiaux. Elle prévoit, en effet, que les futurs Schémas de cohérence territoriale (remplaçant les Schémas directeurs) précisent les orientations qui seront applicables aux localisations préférentielles des commerces. Ils s'appuieront sur les préconisations des Schémas de développement et d'urbanisme commerciaux (quand ils existent) pour définir leur orientations pour les dix années à venir.

Par ailleurs, la loi prévoit l'obligation de compatibilité entre le Schéma de cohérence territoriale et les autorisations des Commissions départementales d'équipement commercial et cinématographique.

## 1-2. Les documents d'urbanisme réglementaires

Les auteurs des documents d'urbanisme étudieront les possibilités de traduire, le cas échéant par voie réglementaire, les options définies par le Schéma. Les principaux objectifs pourraient être les suivants :

- **Le renforcement des rues à vocation commerciale et des centralités commerciales urbaines** : par exemple, destiner au commerce et aux services les espaces de rez-de-chaussée dans certains linéaires identifiés.
- **La limitation du développement dans les zones périphériques** dans un souci de respect des équilibres territoriaux.
- **La promotion de la qualité urbaine dans les projets commerciaux** : des préconisations architecturales, paysagères et environnementales pourraient être inscrites soit dans les documents réglementaires, soit dans un cahier des charges à faire respecter par les parties intéressées.
- **L'adaptation des règles en matière de stationnement**, en prenant en compte les objectifs du Plan de Déplacements Urbains et en intégrant la problématique des transports en matière de marchandises.
- **L'encadrement de la publicité et des enseignes**

pourra être fait au travers de dispositifs réglementaires relevant des collectivités locales, particulièrement dans les sites d'entrée de ville.

## 1-3. Le cahier des charges environnemental : une volonté politique

Le Schéma de développement et d'urbanisme commercial s'inscrit dans une logique de développement durable. Dans cet esprit, il vise à développer une démarche de "haute qualité environnementale" (HQE) dans les projets de modernisation et d'aménagement de sites commerciaux

Ce principe de gestion environnementale des espaces s'appliquera prioritairement à toutes les zones commerciales périurbaines existantes (centralité ou linéaire) et à toutes les créations de sites envisagées par le Schéma d'urbanisme commercial.

L'objectif est de faire que tout projet commercial réponde désormais à cette exigence d'intégration environnementale et urbaine, en particulier lorsqu'il s'agit de projets de grande ampleur.

Pour conduire à la réalisation d'un véritable projet urbain, le Schéma de développement et d'urbanisme commercial a choisi de mettre au cœur de la démarche un cahier des charges environnemental dont les éléments de base sont détaillés en annexe<sup>34</sup>, mais dont la définition précise et adaptée à chaque cas repose sur la mise en place d'une négociation multi-partenaire.

### ■ La mise en place d'un partenariat public-privé

L'ensemble de la démarche doit en effet être porté par un large partenariat entre collectivités publiques (mairie(s), communauté urbaine, services de l'Etat, Région, Département, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie...), partenaires privés (promoteurs du projet, chefs d'entreprise, commerçants, artisans, chambres de commerce, chambre de métiers...) et société civile (associations de consommateurs et d'habitants...).

<sup>34</sup> Cf. Partie « Annexes », en fin de document.

Ce processus de concertation concernera aussi bien la modernisation d'un centre commercial ancien que la requalification d'une entrée de ville ou bien encore l'implantation de nouveaux bâtiments commerciaux, mais l'objectif reste toujours le même, à savoir l'amélioration de la qualité des espaces commerciaux périurbains.

Le projet urbain défini sur ces bases pourra donner lieu à un engagement financier respectif des partenaires, notamment s'il s'agit d'un projet particulièrement innovant et/ou exemplaire en matière de développement durable.

Cette nouvelle vision du traitement et de l'intégration des espaces commerciaux s'appliquerait prioritairement :

- aux espaces périurbains existants : centres commerciaux, linéaires, entrées de villes ...
- aux espaces à créer : sites d'excellence, implantations de nouveaux concepts commerciaux...

### ■ Le cahier des charges

On ne donne ici que la description sommaire des principaux thèmes abordés dans le cahier des charges environnemental<sup>35</sup>, applicable à tout projet concernant la rénovation/modernisation d'une zone commerciale déjà existante ou la création d'un nouveau site<sup>36</sup>. Ils s'ordonnent autour de trois grands axes : l'intégration urbaine du projet, son impact sur le milieu et son impact social.

#### INTEGRATION URBAINE

- 1) Les relations avec les zones urbaines proches
- 2) Les relations avec les autres zones commerciales
- 3) Le paysage, l'urbanisme et le cadre de vie
- 4) La gestion des déplacements

#### IMPACT SUR LE MILIEU

- 5) L'eau
- 6) Les déchets
- 7) La pollution atmosphérique / les odeurs
- 8) Les sols
- 9) Le bruit

- 10) L'énergie
- 11) Les matières premières
- 12) Les transports
- 13) Le milieu naturel et agricole

#### IMPACT SOCIAL

- 14) Le dispositif emploi, formation, insertion

## 1-4. Les actions d'accompagnement

### ■ Plan de déplacements urbains

Le Schéma de développement et d'urbanisme commercial, parce qu'il doit permettre l'accès de chacun au commerce dans toutes ses formes, prend en compte les préconisations du Plan de déplacements urbains (PDU), en veillant à préserver les flux commerciaux utiles.

De même, le Schéma préconise que le PDU intègre la facilité des déplacements à usage commercial (usagers, livraisons à domicile) comme une priorité de son action.

Le Schéma vise donc à :

- **faciliter l'accès au commerce de tous, et notamment des personnes à mobilité réduite**, quel que soit le mode de déplacement emprunté.
- adapter l'offre commerciale aux nouvelles exigences du **développement durable**.

Le Schéma affirme, par ailleurs, l'importance :

- **de la rue et du partage de l'espace** entre les différents modes de déplacements : piéton (et roller), vélo (et autres deux-roues), transports en commun, voiture.
- **de l'amélioration de l'accès aux pôles périurbains**, notamment par les transports en commun.
- **des futurs pôles d'échanges en transports en commun**, qui concentrent les flux de passagers et qui, par conséquent, sont appelés à renforcer les fonctions commerciales intégrées à la ville.

<sup>35</sup> Cf. Partie « Annexes », en fin de document.

<sup>36</sup> Source : Programme des Nations Unies pour l'Environnement / Orée. Guide du management environnemental des zones d'activités francophones. Novembre 1998, 100p + annexes.

Il serait souhaitable que chaque opération commerciale comporte un **Plan d'Accessibilité Multimodale** à l'échelle du quartier où apparaissent les accès routiers clients et fournisseurs, le réseau de transports en commun et les accès piétons.

### ■ Les politiques contractuelles et le contrat d'agglomération 2000-2006

Le Schéma d'urbanisme commercial est un plan stratégique qui doit non seulement s'adapter aux évolutions rapides du commerce, mais aussi être en mesure de les anticiper. Pour conserver cette dimension prospective, à la fois de gestion et de veille, divers outils sont nécessaires :

- La mise en place d'un **observatoire permanent de l'évolution du commerce** de Lille Métropole
- L'engagement de **démarche(s) de schémas de développement et d'urbanisme commercial**
  - > à l'échelle transfrontalière : pour rechercher notamment une harmonisation des politiques d'urbanisme commercial.
  - > à l'échelle régionale : pour s'articuler avec le Schéma d'aménagement et de développement du territoire (loi Voynet).
- La mise en place **d'actions de requalification grâce à des moyens spécifiques des collectivités publiques et une implication du secteur privé** (en particulier de la grande distribution) pour favoriser la reconquête commerciale dans :
  - > tous les centres-villes à enjeux
  - > les linéaires commerçants et artisans (exemple : valorisation de l'expérience Contrat de rue).
  - > les quartiers en ville renouvelée (dont les sites en Grand projet de ville et/ou Contrat de ville, où un appui des moyens et méthodologies proposées par l'EPARECA pourront être recherchés)
- La mobilisation de **moyens financiers d'appui pour la réalisation de projets « haute qualité environnementale »** qui soient aussi de vrais projets urbains et qui concernent :
  - > des entrées de villes et des centres-villes

> différents sites de la métropole comme les centres commerciaux de Roncq ou d'Englos...

- La mise en place de **politiques en faveur de la formation, de l'insertion et de l'emploi** dans le commerce :
  - > formations d'excellence par le biais d'un pôle universitaire du commerce et de la distribution et programmes de formation initiale et continue
  - > dispositifs de formation et d'insertion visant à préparer aux métiers du commerce et de l'artisanat de demain

La Communauté urbaine recherchera la mobilisation de moyens spécifiques pour la mise en œuvre du prochain contrat d'agglomération (2000-2006), particulièrement pour soutenir le retour du commerce dans les secteurs centraux de l'agglomération (Cf. Document Commun d'Orientations adopté par le Conseil de Communauté du 23 juin 2000).

### ■ Les chartes locales de développement et d'urbanisme commercial

Les chartes locales, réalisées à l'initiative des villes, en partenariat avec les Chambres de commerce, la Chambre de métiers et la Communauté urbaine de Lille, réunissent dans une large concertation à l'échelle de la commune : le monde du commerce et de l'artisanat, les consommateurs, la municipalité et les autres partenaires publics et privés.

Celles-ci ont pour objectif d'affiner les orientations proposées par le Schéma et de les traduire, au plan local, par **des actions opérationnelles partenariales** concernant : l'animation et la dynamisation commerciale et artisanale, l'emploi et la formation, l'amélioration de l'espace public et de la signalétique, l'intégration de la dimension commerciale aux projets urbains. Mais elles visent aussi à rendre le Schéma vivant, en l'alimentant de nouvelles propositions susceptibles d'être intégrées au fur et à mesure.

A ce jour, plusieurs chartes ont ainsi été adoptées ou sont en voie de l'être : à La Bassée, à Wattrelos, à Lille (plan local d'action), à Roubaix, à Tourcoing, à Seclin, à Villeneuve d'Ascq.

D'autres démarches similaires sont actuellement en cours à La Madeleine, à Wattignies, à Halluin et à Saint André, par exemple.

Le Schéma souhaite que ces démarches de chartes ou plans locaux d'action puissent être poursuivies ou être actualisées, en fonction de l'évolution des problématiques rencontrées dans les territoires.

### ■ L'enjeu des dispositifs de « gestion de centre-ville »

Afin d'accompagner la priorité à la reconquête des centres-villes et des quartiers, le Schéma préconise la généralisation de la mise en œuvre de dispositifs dits de « **gestion de centre-ville** ». En effet, pour atteindre l'objectif de donner toute sa place à la ville existante, il est nécessaire de renforcer la structuration du commerce et de l'artisanat dans les centres-villes et dans les quartiers, en liaison avec la collectivité publique et les habitants.

D'ores et déjà, plusieurs dispositifs ont été mis en place dans la métropole, sous des formes juridiques différentes. C'est le cas notamment au centre-ville de Lille, au centre-ville de Roubaix et au centre-ville de Tourcoing, où des équipes réunies autour de « gestionnaires de centre-ville » ont été créées.

En général, la clé de réussite de ces dispositifs (qui peuvent s'appliquer aux centres-villes comme aux quartiers) réside dans **le partenariat** qu'ils permettent de trouver entre la collectivité locale, les commerçants et artisans indépendants, les unions commerciales, la distribution intégrée sur place et les habitants.

Au delà, ces initiatives constituent une base de discussion et d'échanges avec des partenaires étrangers comme les Britanniques, engagés dans le « town centre management » ou les Belges, également promoteurs d'une « gestion de centre-ville ».

# 2- LA CONFÉRENCE

## PERMANENTE

### 2-1. Le rôle de la Conférence permanente d'urbanisme commercial.

La conférence permanente d'urbanisme commercial est une structure paritaire d'échange entre élus locaux et représentants du monde économique. Elle est composée des organismes suivants



et elle associe à son travail les partenaires concernés.

Le rôle qui lui est dévolu est le suivant :

- **Elaborer le Schéma** de développement et d'urbanisme commercial et s'assurer de son **suivi** et de sa **mise en oeuvre**.
- Être un **espace d'information, de concertation et de veille** autour des mutations de la consommation, du commerce et de l'artisanat, dans leurs apports à la ville.

La conférence, dont le secrétariat général est confié par ses partenaires à l'Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole, remplit aujourd'hui un ensemble de missions :

- Outil technique d'observation et d'évaluation partenariale.
- Instance de réflexion et de veille.
- Outil d'analyse technique et de dialogue en amont des projets commerciaux.

### **Le Schéma de développement et d'urbanisme commercial est défini pour une durée de 6 ans.**

Les partenaires de la Conférence permanente (membres de la CDEC) demanderont la prise en compte du Schéma par l'Observatoire Départemental d'Équipement Commercial (ODEC).

### 2-2. Vers une structure permanente

Le suivi (veille, observation, bilan annuel de l'application du Schéma), la mise en oeuvre (discussion en amont des projets) et l'actualisation du Schéma nécessiteront la définition par les partenaires de moyens financiers et techniques permanents, qui pourront être alloués, notamment, dans le cadre du futur **Contrat d'agglomération** de Lille Métropole (2000-2006).

La Conférence permanente pourrait être la structure porteuse de ces actions à mener durant la période 2000-2006, et ainsi préparer l'élaboration du Schéma de développement et d'urbanisme commercial suivant (période 2006-2012).

# LE SCHEMA DE DEVELOPPEMENT ET D'URBANISME COMMERCIAL

travail présenté est la synthèse des réflexions conduites par la Conférence permanente d'urbanisme commercial depuis 1996.

Le 31 mai 2000, les membres qui la constituent sont :

**Jacques Coulon** (Chambre de commerce et d'industrie de Lille Métropole)

**Jean-Pierre Delecroix** (Chambre de métiers du Nord)

**Christine Desbordes** (Familles de France – Consommateurs)

**Claude Dhinnin** (Communauté urbaine de Lille Métropole)

**Jean-François Gilotin** (Chambre de commerce et d'industrie d'Armentières-Hazebrouck)

**Jacques Mutez** (Ville de Lille)

**Philippe Vandenberghe** (Syndicat mixte du Schéma directeur de l'arrondissement de Lille)

**René Vandierendonck** (Ville de Roubaix)

Le présent document a été réalisé avec le concours du groupe technique de la Conférence permanente d'urbanisme commercial, réuni par l'Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole, et qui se compose de :

André Bartoszak (CCI de Lille Métropole), Daniel Bassé (Chambre de métiers du Nord), Pierre-Yves Delcourt (Lille Métropole communauté urbaine), Stanislas Dendiéval (Agence de développement et d'urbanisme), Bernard Haesebroeck (Lille Métropole communauté urbaine), Corinne L'Hours (Agence de développement et d'urbanisme), Dany Mackowiak (Lille Métropole communauté urbaine), Dominique Mestressat-Cassou (Agence de développement et d'urbanisme), Paulo Païs (Lille Métropole communauté urbaine), Nathalie Poiret (CCI d'Armentières Hazebrouck), Anne Rassel (CCI d'Armentières-Hazebrouck), Emma Raudin (Agence de développement et d'urbanisme), Eric Seidlitz (CCI de Lille Métropole), Jean-Christophe Valiton (Lille Métropole communauté urbaine), Patrick Vienne (Chambre de métiers du Nord).

**Cartographie :**

Vincent Bouyer (Agence de développement et d'urbanisme)

**Secrétariat :**

Fabienne Bachimont (Agence de développement et d'urbanisme)

**Animation générale et rédaction :**

Stanislas Dendiéval (Agence de développement et d'urbanisme) et Emma Raudin (Agence de développement et d'urbanisme)

**Référence :**

Conférence permanente d'urbanisme commercial, « Schéma de développement et d'urbanisme commercial », Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole, février 2001, 68p.



## **ANNEXE 11**

### **Bibliographie**

**BIBLIOGRAPHIE**

(réalisée avec le concours du CERTU et du CDU)

**Ville et Commerce  
février 2004****COMMERCE ET MODES DE VILLE : Dossier bibliographique**

Paris : ED. VILLES ET TERRITOIRES, Nov. 1997.- 30 cm, 116 p.

Cette bibliographie prépare la 18ème rencontre nationale des agences d'urbanismes les 5-6-7 novembre 1997, et dresse un état de la question pour les trois ateliers : - Les stratégies de la distribution. Les consommateurs, les commerçants, les investisseurs et la ville. - Les conditions d'un partenariat actif entre la ville et le commerce. Les élus, les citoyens et les commerçants. - La liberté du commerce et les outils de planification au service de l'innovation et du partenariat. L'Etat, les collectivités, les acteurs institutionnels et les commerçants.

**COMMERCE ET MODES DE VILLE : 18ème rencontre nationale des agences d'urbanisme. 5-6-7 Novembre 1997 - Belfort Montbéliard**

Paris : FEDERATION NATIONALE DES AGENCES D'URBANISME, 24 Oct. 1997.- 30 cm, 296 p., cartes coul., fig., ill., fotogr., tabl.

Document préparatoire à la 18° rencontre nationale des agences d'urbanisme des 5-6-7 novembre 1997 à Belfort-Montbéliard. Trois ateliers vont permettre de présenter les expériences de nombreuses villes : 1.- Les stratégies de la distribution : les consommateurs, les commerçants, les distributeurs et la ville. 2.- Les conditions d'un partenariat actif entre la ville et le commerce : les élus, les citoyens, et les commerçants. 3.- La liberté du commerce, et les outils de la planification, au service de l'innovation et du partenariat : l'Etat, les collectivités, les acteurs institutionnels et les commerçants.

**- Nouveau (Le) commerce urbain. Dynamiques spatiales et stratégies des acteurs.**

René-Paul Desse, Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2001. 198p., cartes, tabl., bibliographie (Coll. Espace et territoire).

FRESNEAU, Jean-André ; SCHWARTZ, Rémy

**Guide juridique et pratique de l'urbanisme commercial. Etablissements commerciaux et hôteliers. Equipement cinématographique. Préf. de Emile Arrighi de Casanova. 2 édition enrichie et mise à jour.-**

Paris : éditions EFE, 1998.- 404 P., index, bibliogr.

*Livre consacré à la réglementation existante en matière d'urbanisme commercial. La loi fondamentale dans ce domaine a été celle du 22 décembre 1973, dite "loi Royer", adoptée afin de répondre à l'essor de la grande distribution, incarnée par les hyper et supermarchés. La loi du 5 juillet 1996 répond aux volontés de "geler" les autorisations d'implantation des grandes surfaces, modifiant ainsi les conditions d'octroi de l'autorisation d'urbanisme commercial, qu'il s'agisse de l'objet des demandes, de leur recevabilité, des procédures d'examen par les instances décisionnelles ou encore des recours possibles. Le régime d'autorisations régulatrices s'applique également aux projets d'implantation d'établissements cinématographiques et hôteliers, lorsque ceux-ci présentent une certaine importance.*

GRABOY-GROBESCO, Alexandre

**Droit de l'urbanisme commercial. Préf. de Jacqueline Morand-Deviller.-**

Paris : LGDJ, 1999.- 337 P., index, bibliogr.

*L'évolution du commerce a des conséquences sur l'emploi, la politique urbaine, l'économie, la cohérence des territoires, l'équilibre des fonctions dans la ville mais aussi sur la qualité de vie et sur la sécurité de tous. C'est pourquoi le droit de l'urbanisme commercial a été mis en place. Il définit un système d'autorisation préalable en fonction de la surface de vente des établissements de commerce de détail. Il pose également les principes et les fondements motivant l'accord ou le refus d'une exploitation commerciale. En fait, il définit un cadre normatif pour le domaine de l'urbanisme commercial, sa réglementation mais aussi sa terminologie et ses liens avec l'urbanisme général.*

---

MORENO, Dominique ; Morand-Deville, Jacqueline (préf.)

PARIS. CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE

**Urbanisme et équipement commercial.-**

Paris : Economica, 1999. - 111 P.

(COLL. Entreprise et perspectives économiques)

*Après avoir situé l'environnement commercial dans son environnement économique, l'insertion du commerce dans son environnement urbain est étudiée au regard du droit de l'urbanisme et de l'aménagement. Le droit de l'urbanisme commercial est abordé au travers de l'élargissement de son champ d'application, du renforcement considérable des demandes d'autorisation, de la Commission départementale d'équipement commercial (CDEC), de la fragilité de cette autorisation et du rapprochement avec les autorisations de construire. Les flux de contentieux, tant administratif que judiciaire, générés par la mise en oeuvre de ces législations complexes, sont évoqués.*

---

## **LE COMMERCE ET LA VILLE EN EUROPE : Le droit des implantations commerciales. Colloque international de Louvain-la-Neuve. 28 et 29 septembre 2001**

Paris : La Documentation Française, 2002 .- 23 cm, 295 p., graph.,

Depuis une trentaine d'années, l'appareil commercial en Europe connaît de très profondes transformations qui ont eu des conséquences importantes sur la place respective des différentes formes de commerce. Ces mutations ont eu un impact sur la ville, sur ses formes, sur son fonctionnement et c'est presque devenu un lieu commun de dire que le commerce qui a fait la ville traditionnelle a contribué, au cours des dernières décennies, à la défaire ( phénomène des entrées de ville, implantation de centres commerciaux hors des villes,...). C'est cette question de l'impact des transformations de l'appareil commercial sur la ville qui a été au centre des préoccupations des participants au colloque international de Louvain, consacré à l'étude du droit des implantations commerciales dans dix pays européens.

---

LETANG, Pierre

**Urbanisme commercial : réglementation du commerce de détail ; équipements commerciaux, cinématographiques et hôteliers ; créations - extensions transferts.-**

Paris : le moniteur, 1997. - 326 P.

(COLL. Guides)

*La nouvelle réglementation introduite par la loi du 5 juillet 1996 entend renforcer les dispositions techniques de l'autorisation pour création ou extension de magasin, prévue par la loi Royer, et redéfinir les priorités qui doivent animer les instances compétentes et poser les jalons d'une future planification de l'activité commerciale. L'ensemble des textes désormais applicables en matière d'urbanisme commercial sont analysés et commentés dans six grandes parties : champ d'application de la loi ; demande d'autorisation d'exploitation commerciale ; commission départementale d'équipement commercial ; commission nationale d'équipement commercial ; observatoire d'équipement commercial ; urbanisme commercial et sources de droit.*

---

## **REGLEMENTATIONS (LES) ET LES PRATIQUES DE L'URBANISME COMMERCIAL EN : Allemagne - Belgique - Grande-Bretagne - Italie - Suisse**

Lyon : CERTU, 2001.- 30 cm., 190 p., tabl., cartes

L'objectif principal de cette étude est d'apporter des éléments de connaissance sur les procédures, les pratiques et les résultats sur la ville des politiques menées en matière d'urbanisme commercial. Les exemples étudiés en Allemagne, Grande-Bretagne, Belgique, Italie et Suisse alimentent la réflexion engagée sur la France. Au-delà de la connaissance des principes réglementaires, l'entrée de la démarche est essentiellement spatiale et urbaine. Elle doit permettre de saisir les conséquences de la gestion différenciée du commerce par les autres pays, sur les mutations et dynamiques urbaines. Deux familles de procédures se dégagent : celle qui sépare l'autorisation concernant l'activité commerciale de l'accord du permis de construire comme en France, et celle qui passe seulement par le permis de construire, avec des études spécifiques socio-économiques sur le projet.

## **NOUVEAU (LE) COMMERCE URBAIN : Dynamiques spatiales et stratégies des acteurs**

Rennes : Presses Universitaires de Rennes, Fev. 2001.- 24 cm., 198 p., graph., cartes, tabl.

Appréhendés dans le cadre d'une mobilité accrue, à l'échelle de l'agglomération, les nouveaux comportements des consommateurs plébiscitent de nouveaux espaces de commerce et de loisirs. A un centre-ville, creuset du lien social, unique pôle de la cité reconnu par tous, se substitue un espace morcelé, archipel de pôles commerciaux, fait de pratiques à la carte, selon le temps dont on dispose, du niveau de revenu, du degré de mobilité. L'éparpillement de l'appareil commercial et sa nouvelle structuration en quelques pôles majeurs sont des phénomènes bien perçus par les acteurs institutionnels. L'ouvrage étudie la mise en place de politiques de régulation du développement des grandes surfaces tant au niveau départemental que national : dix-sept ans de fonctionnement des CDEC (Commission Départementale d'Equipeement Commercial) et CNEC ( Commission Nationale ...) sont ainsi analysés. Avec la mise en place de la décentralisation, les collectivités locales ont eu des responsabilités accrues en matière d'aménagement du territoire communal sans dispositif de coordination. A la déresponsabilisation de ceux qui avaient en charge la planification urbaine, chacun gérant son territoire communal selon ses intérêts spécifiques, succède une intercommunalité de projets. Celle-ci devrait permettre la contractualisation de politiques globales tant au niveau du choix des nouvelles implantations commerciales que du développement des infrastructures de transport.

## **RENOUVELLEMENT URBAIN, FLUX COMMERCIAUX ET FLUX DE CIRCULATION : Actes du colloque, 19 septembre 2001**

Paris : UNION DU GRAND COMMERCE DE CENTRE VILLE, 1er trim. 2002.- 24 cm., 64 p., tabl.

Présentation des tables rondes du colloque : \* Le renouvellement urbain. Les nouvelles priorités du centre-ville et la problématique commerciale \* les nouvelles demandes en matière d'habitat \* nouvelles enseignes, chambres de commerce et renouvellement urbain \* renouvellement urbain, flux de communication \* les services collectifs, partenaires de la ville \* la nouvelle stratégie de renouvellement urbain \* les nouveaux flux commerciaux et le temps dans la ville. Repenser l'organisation du temps dans la ville \* flux de clients, flux de circulation \* comment gérer le plus grand centre commercial d'Europe : le quartier Haussmann \* la loi SRU et les nouvelles réponses des transports collectifs \* mobilité : faciliter les flux de circulation et de clientèle \* les grandes enseignes face au renouvellement urbain. En annexe : résultats de l'enquête menée auprès des grandes enseignes de centre-ville. Septembre 2001.

## **RENOUVELLEMENT URBAIN, FLUX COMMERCIAUX ET FLUX DE CIRCULATION : Actes du colloque, 19 septembre 2001**

Paris : UNION DU GRAND COMMERCE DE CENTRE VILLE, 1er trim. 2002.- 24 cm., 64 p., tabl.

Présentation des tables rondes du colloque : \* Le renouvellement urbain. Les nouvelles priorités du centre-ville et la problématique commerciale \* les nouvelles demandes en matière d'habitat \* nouvelles enseignes, chambres de commerce et renouvellement urbain \* renouvellement urbain, flux de communication \* les services collectifs, partenaires de la ville \* la nouvelle stratégie de renouvellement urbain \* les nouveaux flux commerciaux et le temps dans la ville. Repenser l'organisation du temps dans la ville \* flux de clients, flux de circulation \* comment gérer le plus grand centre commercial d'Europe : le quartier Haussmann \* la loi SRU et les nouvelles réponses des transports collectifs \* mobilité : faciliter les flux de circulation et de clientèle \* les grandes enseignes face au renouvellement urbain. En annexe : résultats de l'enquête menée auprès des grandes enseignes de centre-ville. Septembre 2001.

## **MODES DE VIE DANS LES PERIPHERIES URBAINES : Habitat et commerce en entrées de ville**

Lyon : CERTU, Oct. 1997.- 21 x 29,7, 34 p., cartes, graph., plans

Dans le cadre du séminaire "Entrées de Ville" du 27 juin 1995, ce rapport présente les grandes lignes du rapport Dupont concernant l'aménagement paysager, l'analyse de la périurbanisation, les comportements et les implantations d'habitat, d'activités, d'équipements et de commerce. Il s'intéresse spécialement aux grandes surfaces commerciales des agglomérations lyonnaise et brestoise, aux comportements d'achats et aux déplacements des ménages. La dernière partie concerne le logement et la sociologie des zones périurbaines.

## **CHARTES D'URBANISME COMMERCIAL : Leur contenu, les premiers enseignements**

Lyon : CERTU, Sept. 99.- 16 x 24, 95 p., fig., graph., schémas, tabl.

Depuis les années 1990, une douzaine d'agglomérations ont signé des chartes d'urbanisme commercial afin de trouver une meilleure adéquation entre l'offre commerciale et l'organisation de la ville; plus d'une centaine sont engagées dans cette démarche. L'évolution d'une part de la société, de son mode de vie, de ses comportements d'achat, et l'évolution d'autre part du fonctionnement des entreprises ont conduit à une transformation spatiale et structurelle de l'appareil commercial. Pour arriver à un projet partagé, un partenariat large doit se mettre en place afin de dégager des enjeux, des orientations, des actions à mettre en oeuvre. Les résultats sont globalement positifs. Les chartes d'urbanisme commercial sont aussi des documents de référence pour les autres démarches de planification urbaine.

## **LOCAL TRANSPORT AND LAND USE POLICY (LOKTRA). / Politique locale de transport et d'utilisation du sol**

Oslo : RESEARCH COUNCIL OF NORWAY, 1998.- 30 cm., 40 p., tabl.

Présentation du programme de recherche Norvégien concernant les liaisons transport-utilisation du sol :  
\* Thème 1 : Relations transport/Urbanisme. Accidents et structure de la ville. Relations entre l'implantation de centres commerciaux, le trafic et le comportement des consommateurs. Liens entre le trafic et la capacité des routes, le taux de motorisation, les systèmes de covoiturage des entreprises. Implantation de zones résidentielles en fonction des transports, de l'environnement et de l'occupation du sol. \* Thème 2 : Analyses de l'occupation du sol et du transport de personnes et de marchandises. Les trajets-travail et leur influence sur le transport de personnes. L'implantation des activités et zones d'habitation. Le voisinage, l'environnement et les trajets quotidiens \* Thème 3 : Politiques optimales de transport dans les villes. Modèles de planification du trafic urbain et accessibilité \* Thème 4 : Les institutions et la planification. Coordination au niveau local, schémas financiers et tarification, mesures fiscales.

## **TEMPS (LES) DE LA VILLE ET LES MODES DE VIE. Quelles perspectives d'actions ?**

Lyon : CERTU, sept. 2001.- 22 cm., 299 p., bibliogr., graph., fotogr., tabl.

Ce document est le fruit d'un séminaire de prospective urbaine organisé en 1999 à l'initiative du CERTU, de l'INUDEL et du SGAR-Préfecture du Rhône-Alpes. Si l'étalement urbain est l'un des principaux phénomènes de ce début de XXIème siècle, d'autres mutations sont à l'oeuvre : celles qui affectent les temporalités et les rythmes urbains ne sont pas des moindres. L'ouvrage est scindé en deux parties : \* La première partie intitulée Problématiques rassemble les contributions des chercheurs et permet d'apprécier les mutations dans la vie familiale, la vie privée, le rapport à la maison, aux loisirs, l'évolution du travail et du temps de travail avec ses conséquences, les évolutions dans les habitudes de consommation. Ces analyses sont complétées par des témoignages d'intervenants des milieux socio-économiques, de l'entreprise ou du commerce ainsi que des collectivités locales engagées pour prendre en charge les changements sur la notion de temps (création d'agences, de bureaux ou de maisons de temps dans plusieurs villes de France). L'expérience de l'Italie, pilote en la matière, est développée par Sandra Bonfiglioli. Deux experts du CERTU font le point sur les travaux en cours. \* La deuxième partie intitulée Synthèse des débats sur les temporalités urbaines présente la synthèse des questions et réflexions qui ont animé les débats. L'ouvrage est complété par une bibliographie et une liste des villes françaises qui ont commencé à s'intéresser à ce sujet avec noms et adresses utiles.

## **APPEL D'OFFRE DE RECHERCHE ET D'EXPERIMENTATION. LA VILLE EMERGENTE**

Paris : PLAN CONSTRUCTION ARCHITECTURE, Juin 1997.- 30 cm, 73 p.

L'appel d'offre lancé par le PCA sur le thème de la "ville émergente" fait suite au séminaire de 1996 et propose quelques thématiques de recherche : - La multicentralité des territoires contemporains; - La multiappartenance dans les territoires contemporains; - Le statut des "vides" et leur aménagement.

## **URBANISATION ET EMPLOI : Suburbains au travail autour de Lyon**

Paris : ED. L'HARMATTAN, Juin 1999.- 24 cm., 118 p., graph., cartes, tabl.

Près de 30 ans de périurbanisation ont fait émerger, en France comme ailleurs, de vastes régions urbaines parmi lesquelles la région urbaine de Lyon - Saint Etienne. La métropolisation de ces espaces intègre des périphéries de plus en plus lointaines dans une même logique urbaine, mais n'unifie pas pour autant la société des périurbains. A travers l'observation de l'emploi, particulièrement de l'emploi tertiaire banal de commerce et de services aux ménages, il apparaît qu'à l'éclatement de la ville, par étalement, correspond un éclatement du système de l'emploi par segmentation, cette correspondance n'étant pas forcément du domaine de la causalité. Cette thèse montre les liens entre les systèmes d'emplois, le développement des services aux ménages et l'étalement urbain. Le commerce et spécialement la grande distribution y jouent un rôle prépondérant.

## **URBANISATION ET EMPLOI : Suburbains au travail autour de Lyon**

Paris : ED. L'HARMATTAN, Juin 1999.- 24 cm., 118 p., graph., cartes, tabl.

Près de 30 ans de périurbanisation ont fait émerger, en France comme ailleurs, de vastes régions urbaines parmi lesquelles la région urbaine de Lyon - Saint Etienne. La métropolisation de ces espaces intègre des périphéries de plus en plus lointaines dans une même logique urbaine, mais n'unifie pas pour autant la société des périurbains. A travers l'observation de l'emploi, particulièrement de l'emploi tertiaire banal de commerce et de services aux ménages, il apparaît qu'à l'éclatement de la ville, par étalement, correspond un éclatement du système de l'emploi par segmentation, cette correspondance n'étant pas forcément du domaine de la causalité. Cette thèse montre les liens entre les systèmes d'emplois, le développement des services aux ménages et l'étalement urbain. Le commerce et spécialement la grande distribution y jouent un rôle prépondérant.

## **FORME URBAINE ET DEPLACEMENTS A L'ECHELLE DE L'AGGLOMERATION**

Paris : ADEME, Oct. 2001.- 30 cm., 200 p., tabl., fig.

Si les phénomènes d'étalement et de ségrégation urbaine ont été largement analysés, les outils d'intervention mobilisables pour recréer les conditions d'une mobilité économe sont mal connus. Le problème posé est celui de la recomposition de l'agglomération vers un schéma rapprochant géographiquement les différentes fonctions urbaines. Cette recherche à caractère bibliographique s'attache à décrire les politiques menées en Suisse, aux Pays-bas, en Allemagne, au Danemark et au Royaume-Uni, pour lutter contre l'étalement urbain. Elle a pour objet de recenser les principaux titres, d'analyser les mesures, et d'identifier celles qui semblent adaptables au contexte français. Cinq monographies décrivent les systèmes adoptés dans les différents pays étudiés. Des fiches présentent les principales mesures appliquées : \* stratégies de densification \* les outils règlementaires et institutionnels \* les outils d'intervention économique, fiscalité, aides et subventions \* les politiques des infrastructures La "ville compacte dans une région urbaine polycentrique" est la référence commune aux cinq pays étudiés.

**STRATEGIES DE LOCALISATION DES SERVICES AUX MENAGES ET  
CONSEQUENCES SUR LA MOBILITE DANS LA REGION URBAINE DE LYON : 1.  
Services aux ménages et mobilité quotidienne, entre dispersion et concentration.  
Recherche exploratoire**

Lyon : AGENCE D'URBANISME POUR LE DEVELOPPEMENT DE  
L'AGGLOMERATION LYONNAISE, Dec. 2000.- 30 cm., 265 p. + ann., tabl., graph.,  
cartes coul., dépli.

Cette recherche a pour objectif initial une analyse comparative des logiques de localisation et de diversification entre la grande distribution et les entreprises de services aux ménages au sein d'un espace régional et leur impact sur la mobilité des ménages. La part des services se révélant trop faible pour cette recherche comparative, deux approches ont été menées de front : \* l'une exploratoire, mais explicative et illustrative, de la spatialisation des stratégies et dynamiques des entreprises de services ainsi que des territoires et des pratiques de mobilité \* l'autre de compréhension du renouvellement des armatures urbaines et commerciales. Toutes deux ont été réalisées sur le périmètre de la région urbaine de Lyon. Dans ce premier tome l'analyse prend en considération les processus de périurbanisation et de métropolisation, mais aussi les principales tendances d'évolution de la mobilité à l'échelle de la RUL. Elle se déroule en trois phases : \* contextualisation de la question des services aux ménages dans les grands processus de périurbanisation et de métropolisation : analyse des dynamiques spécifiques sociales et économiques (industrielles et commerciales) qui constituent le cadre de compréhension de l'essor des services aux ménages \* analyse spécifique des localisations des services à travers une dizaine de services tests \* exploration des territoires de mobilité et des pratiques de consommation des services au sein de différents territoires de l'armature urbaine.

**STRATEGIES DE LOCALISATION DES SERVICES AUX MENAGES ET  
CONSEQUENCES SUR LA MOBILITE DANS LA REGION URBAINE DE LYON : 2.  
services aux ménages et renouvellement des armatures urbaines et  
commerciales à l'échelle d'une région urbaine**

Lyon : AGENCE D'URBANISME POUR LE DEVELOPPEMENT DE  
L'AGGLOMERATION LYONNAISE, Dec. 2000.- 30 cm., 121 p., tabl., graph., cartes  
coul.

Cette recherche a pour objectif initial une analyse comparative des logiques de localisation et de diversification entre la grande distribution et les entreprises de services aux ménages au sein d'un espace régional et leur impact sur la mobilité des ménages. La part des services se révélant trop faible pour cette recherche comparative, deux approches ont été menées de front : \* l'une exploratoire, mais explicative et illustrative, de la spatialisation des stratégies et dynamiques des entreprises de services ainsi que des territoires et des pratiques de mobilité \* l'autre de compréhension du renouvellement des armatures urbaines et commerciales. Toutes deux ont été réalisées sur le périmètre de la région urbaine de Lyon. Ce deuxième tome étudie : \* les services aux ménages et l'armature urbaine à l'échelle de la région urbaine de Lyon : le rôle des centres urbains secondaires face à la périurbanisation (Mornant, Villefranche), les déplacements et la consommation en centre ville et liées à un centre commercial, les pratiques des services \* un nouveau modèle de localisation de la grande distribution : diversification, territorialisation et mise en réseau. Les dynamiques commerciales et les mobilités d'achat des ménages, les plates formes commerciales, les transformations de l'armature commerciale.

**LIVRAISONS ET SERVICES URBAINS : L'automobile citoyenne**

Paris : Comité des Constructeurs Français d'Automobiles, 2002.- 30 cm., 12 p., ill., fig.,  
schémas, fotogr.

Cette fiche présente les caractéristiques et enjeux de la chaîne des livraisons en ville : flux de véhicules, législation, composantes des livraisons par activité, contraintes de stationnement et d'horaire, prise en compte de ces éléments dans les PDU. Elle présente aussi ces mêmes contraintes pour les services urbains (véhicules utilitaires et d'urgence, collecte de déchets, dépannages etc...). Ces flux iront en s'amplifiant, notamment avec le commerce électronique, et il est nécessaire d'en anticiper les effets.

## **CENTRALITES DANS LA VILLE EN MUTATION : Quelles perspectives d'action pour les pouvoirs publics ?**

Lyon : Certu, Août 2003 .- 160X240, 214 p., phot., bibliogr.

Cette approche de la centralité fait suite à une première étude du Certu sur le rôle des pôles commerciaux. Elle a mûri ensuite à l'occasion d'un colloque sur les centralités de la ville de demain, organisé avec l'Association des Maires de France et l'Association des Maires "Ville et Banlieue" de France. Cet ouvrage rend compte de l'avancement de ces réflexions. Il comprend deux parties : - Les questions introductives au séminaire et les dix contributions personnelles des conférences : - En finir avec la notion de centralité ? par François Ascher - Pratiques commerciales et comportements de centralités par Lucie Tortel - Les villes nouvelles et la centralité trente ans après par Jean-Jacques Fournier - Du centre au réseau des centres : les centralités à Cergy-Pontoise par Michel Jaouen - Villes nouvelles, vers une nouvelle urbanité ? par Emmanuelle Gallot-Delamézière - La centralité urbaine, les NTIC et l'expérience de Parthenay - Anatomie des nouvelles centralités par Alain Bourdin - Où sont les marges de manoeuvre en matière d'aménagement de centralités ? par Marc Wiel - Le temps des cités politiques : notes à contretemps par Jean Viard - Une synthèse établie à partir des débats. Une bibliographie complète l'ensemble.

## **VILLE ET COMMERCE. LES REGLEMENTATIONS ET LES PRATIQUES DE L'URBANISME COMMERCIAL EN ALLEMAGNE, BELGIQUE, GRANDE-BRETAGNE, ITALIE, SUISSE : Actes de la 2ème rencontre. 10 juin 1997**

Lyon : CERTU, 1997.- 21 x 29,7, 36 p., tabl.

Dans le cadre du programme ACTEUR (sur les transformations de la ville) le CERTU organise des rencontres d'échanges et partages d'expériences, de connaissance et de réflexion. Cette rencontre est axée sur la réglementation, les procédures, les résultats des politiques menées en matière d'urbanisme commercial dans d'autres pays. Les exposés présentent la démarche de chaque pays : ces actes intègrent les questions et réponses et les enseignements tirés de ces travaux.

## **PLANIFICATION (LA) URBAINE DU COMMERCE : Enjeux d'une définition élargie**

Lyon : UNIVERSITE LYON II, Mars 1998.- 30 cm., 87 p.

L'implantation de pôles commerciaux en périphérie des villes doit tenir compte des commerces de centre ville et des concentrations commerciales en entrées de ville. La maîtrise de la planification urbaine nécessite une réflexion sur le cadre décisionnel en matière d'implantation commerciale (commerce et urbanisme), le cadre organisationnel, en rapport avec les diverses réformes mises en place. Ces réflexions conduisent à une nouvelle définition des liens entre formes commerciales et planification urbaine ; un exemple est étudié sur l'Italie.

## **COMMERCE (LE) ET LA VILLE EN REGION CENTRE. ARGENT-SUR-SAULDRE**

Argent-sur-Sauldre : DIRECTION REGIONALE DE L'EQUIPEMENT DU CENTRE, Juin 1992.- 30 cm, 15 plaquettes - pag. mult., fotogr.

La journée s'est organisée autour du problème de la pérennité du petit commerce en région Centre : rapports centre-ville/périphérie, tendances de la grande distribution et menaces sur le commerce de proximité, aspects réglementaires concernant l'urbanisme commercial, les études préalables à l'aménagement de centres commerciaux.

## ENTREES DE VILLE

### **Les Entrées de Villes ou redonner le goût de l'Urbanisme**

Ambroise Dupont, Sénateur du Calvados

Paris : Rapport à MM. Barnier et Bosson, Octobre 1994, 65p.

Le rapport s'articule autour de quatre idées forces : les Entrées de villes, une vitrine dégradée. Adopter une stratégie de rupture en restaurant la prérogative publique. La reconquête, une réponse culturelle : redonner le goût de l'Urbanisme. Continuer la ville, en cassant la monofonctionnalité et promouvant un véritable urbanisme commercial.

### **ENTREES DE VILLE : Dossier bibliographique**

Lyon : CERTU, 2° Trimestre 1999.- 30 cm, 82 p.

La première partie de ce document regroupe un ensemble de définitions concernant les "entrées de ville", puis leurs liens avec les acteurs économiques, ceux de la forme urbaine et de l'aménagement, et les politiques publiques. La deuxième partie présente la compréhension de cette problématique : son processus de construction, et son processus de résolution. La troisième partie regroupe un ensemble de notices bibliographiques répertoriées par famille de textes : approche disciplinaire, monographies, ouvrages méthodologiques et prospectifs, presse grand public, rapports politiques.

### **ENTREES DE VILLE ET ARTICLE L.111-1-4 DU CODE DE L'URBANISME : Article 52 de la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement**

Paris : DAFU, Août 1997.- 21 x 29,7, 79 p., cartes coul., graph., ill., plans

Le nouvel article L.111-1-4 du code de l'urbanisme, dit "amendement Dupont", porte sur les urbanisations nouvelles le long des grandes infrastructures. Il instaure une mesure qui vise à éviter une urbanisation incontrôlée le long de ces axes soumis parfois à de fortes pressions immobilières. De manière tout à fait actuelle, il se situe au coeur des problèmes de la structuration des périphéries des villes. Cet ouvrage s'adresse aussi bien aux services qui encadrent et dirigent les études qu'aux professionnels ou techniciens qui les effectuent. Il est donc bâti de manière à répondre aux questions que peuvent se poser ces différents acteurs : services de l'Etat, services des collectivités locales, professionnels privés. La première partie présente l'ensemble des questions soulevées par ce nouvel article du code de l'urbanisme, dans ses dimensions économiques, politiques, sociales et juridiques. La deuxième partie propose quelques repères sur : - La concertation avec les différents acteurs - La composition urbaine en liaison avec la voirie - La transcription réglementaire du parti d'aménagement.

### **Comité National des Entrées de Villes**

Paris : DAFU, Décembre 1997 ; 87 p.

Ce document fait le point des premières actions sur lequel l'Etat s'est engagé : La Première partie fait une synthèse du Rapport Dupont et des mesures législatives et réglementaires qui ont suivi, la deuxième partie décrit les actions menées par le Comité National des Entrées de Villes (CNEV), et le contenu du Palmarès des Entrées de villes.

### **JOURNEE ENTREES DE VILLE 28 MARS 1997 à la Chambre de Commerce et d'Industrie de Bordeaux**

Bordeaux : CPAU AQUITAINE, mars 1997.- 30 cm., 89 p., fotogr.

Journée consacrée au développement des entrées de villes, au moment de la mise en application de l'"amendement Dupont" concernant le paysage. - constat sur le paysage des entrées de villes - Présentation des politiques urbaines de l'Etat, du palmarès national des entrées de villes, de l'amendement Dupont Ateliers : - Création d'une entrée de ville ; Le boulevard urbain + Fiches n°38, et 39 du CERTU - Requalification d'entrées de ville (commerces, maîtrise foncière, intercommunalité).

## **PREMIERES ASSISES NATIONALES DES ENTREES DE VILLE. AMIENS. Mardi 16 et mercredi 17 Septembre 1997**

Amiens : IDEAL, Sept. 1997.- 30 cm, 19 p.

Compte-rendu des allocutions et séances de travail : \* problématique des entrées de ville : - point de vue des collectivités locales (A. Dupont) - points de repères (J.C. Gallety) - point des agences d'urbanismes - point de vue du commerce et de la grande distribution. \* Quelle image de la ville ? - problématique - l'image d'Amiens, Chinon, Cosne-sur-Loire - architecture et identité de la ville \* Diversité des réponses \* Entrées de ville et sécurité \* Concilier développement économique et qualité de l'espace : - aménagement paysager - mobilier urbain - rôle du commerce et de la grande distribution - répartition du rôle des acteurs publics et privés. (M.N. Mille) - projet global de paysage \* Réconcilier les acteurs des entrées de ville.

## **ENTREES DE VILLE ET DEVELOPPEMENT URBAIN. Journées des 13 et 14 novembre 1996**

Paris : ECOLE NATIONALE DES PONTS ET CHAUSSEES, Nov. 1996.- 32 cm, pag. mult.

Ce dossier regroupe quelques rapports : -Article L.111-1-4 du code de l'urbanisme - circulaire n° 96-32 du 13 mai 1996; - Présentation des dispositions de l'article L.111-1-4 du code de l'urbanisme ("Amendement DUPONT"); - Rapport DUPONT et ses suites; - Entrées de ville : vers une américanisation des villes françaises ? - L'entrée Nord de Rodez : un pont, une avenue, un quartier; - Aménagement d'un boulevard urbain à Nantes; - Propositions méthodologiques concernant l'application de l'article L.111-1-4 du code de l'urbanisme : construire ensemble une vision de l'espace. Les enjeux à prendre en compte dans un POS; - La requalification des sites déjà urbanisés : quelle méthodologie adopter pour conduire vos projets ? - Ville et commerce. Six chartes d'urbanisme commercial; - Une charte d'urbanisme commercial pour l'agglomération orléanaise; - Stratégies spatiales des acteurs économiques sur la RN6 à Lyon (note de synthèse); - Entrée de ville : une vision économique. Allemagne : un résumé de l'essentiel sur les dispositifs d'urbanisme; - L'intervention foncière de la Généralitat sur des zones stratégiques en Catalogne.

## **ENTREES DE VILLE : Guide méthodologique**

**Evry : DIRECTION DEPARTEMENTALE DE L'ESSONNE, Fév. 1997.- 30 cm, 41 p. + ann., cartes, fig., ill., tabl.**

Pour freiner le développement anarchique de l'urbanisation en entrées de ville et en favoriser la réorganisation, la démarche d'aménagement doit comprendre un volet Qualité qui découle : du savoir-faire, d'une méthode de travail pluridisciplinaire et multipartenariale, de la concertation avec leurs usagers, d'une réflexion sur les étapes successives du projet, de principes réglementaires. Ce dossier présente une typologie de l'étude préalable et de la conduite du projet.

## **GRANDES ENSEIGNES EN PERIPHERIE : La zone commerciale de Champ du Pont (agglomération lyonnaise)**

Lyon : CERTU, Oct. 1996.- 21 x 29,7, 92 p., plans coul., phot. coul., tabl.

dans la démarche "entrée de ville" le cas de Champ du Pont (dans la périphérie lyonnaise) permet d'étudier le processus d'urbanisation le long de grandes infrastructures. cette zone commerciale est représentative de formes d'urbanisation, en périphérie de ville, caractérisées par l'importance du rôle des opérateurs économiques dans l'affectation de l'espace, la monofonctionnalité des espaces, le difficile positionnement des maîtres d'ouvrage, les formes urbaines "en boucle" favorisant le tout automobile. cette étude souhaite attirer l'attention des maîtres d'ouvrages sur les enjeux à prendre en compte dans l'urbanisation de ces secteurs : vision à long terme, mixité des fonctions, qualité urbaine et porosité des quartiers entre eux, structures favorisant la multimodalité.

## **RENCONTRE "QUALITE URBAINE ET ACTIVITES ECONOMIQUES AUX ABORDS DES VILLES"**

Paris : Confédération Française pour l'Habitation, l'Urbanisme et l'Aménagement du Territoire, Mai 1994.- 30 cm, Pag. mult.

Cette rencontre organisée par la COFHUAT s'intéresse à l'implantation des activités économiques et commerciales en périphérie des villes, les conditions et le cadre permettant de maintenir la qualité de vie dans ces zones. Le dossier comprend : - Un article "Entrées de ville" : vers une américanisation des villes françaises ? Revue TEC N° 112 Mai/Juin 1992 - "Entrées de ville et logiques économiques". Note d'étape : le diagnostic au niveau national. DAU-TETRA Juin 1991 - Journées de travail "Environnement et aménagement du territoire". Strasbourg, 28-29 mars 1994. Atelier 1. Espaces oubliés de l'aménagement du territoire : Les entrées d'agglomération. DATAR. IUP Paris XII. - La charte d'urbanisme commercial dans la Communauté Urbaine de Brest. Note de présentation. M. WIEL. s.d. - Grand'tour. Centre commercial. Bordeaux Nord. GEREC. - Contexte et objectifs de l'opération de Bourran à Rodez. Avril 1994.

## **REQUALIFICATION DES ENTREES DE VILLE : Les projets. Ville de CHALON-sur-SAONE**

Clermont-Ferrand : SYCOMORE GIE, Oct. 1994.- 21 cm, 58 p., cartes, fig., plans, photogr.

Ce dossier correspond à la phase projet de la réflexion sur la requalification des principales entrées de la ville de Châlon-sur-Saône. L'étude doit traiter la question des entrées de ville à la fois dans le cadre du développement urbain, du fonctionnement urbain et social. L'étude doit permettre de faire évoluer la ville en tenant compte de l'habitat social, des grandes industries et de l'ensemble de son développement économique, de la qualité du paysage urbain périphérique, de la qualité de vie des quartiers et de l'écoulement des trafics. Ce document rappelle les objectifs de la commande, la démarche, la méthodologie et les orientations du projet, la requalification des itinéraires.

## **ENTREES DE VILLE. LIEUX EN DEVENIR.**

PARIS : DIR. DE L'ARCHITECTURE ET DE L'URBANISME, MAI 1994.- 71P., plans, fig., phot. noir.

## **GROUPE DE TRAVAIL "ENTREES DE VILLE". PREMIER BILAN.**

BAGNEUX : CETUR, 1991.- 43 P., bibliogr.

Approche du paysage des entrées de villes et des phénomènes d'urbanisation autour des grandes pénétrantes. Le groupe de travail a surtout orienté ses réflexions sur les phénomènes urbains et les grandes agglomérations: transformations progressives de la voie en "boulevard urbain", l'urbanisation en profondeur autour de l'axe, certains aménagements des voiries, l'évolution de la fonction "rocade" de certaines voies, etc.

## **TRAME VIAIRE ET ENTREE DE VILLE : Le cas de la commune des mureaux (RD 43)**

Bagneux : CETUR, Mars 1994.- 16,6 x 24, 77 p., plans, photogr., tabl.

L'urbanisation autour des grandes voiries en périphérie se fait souvent au coup par coup, sans organisation. Cet ouvrage propose des éléments de méthodologie pour analyser les aménagements à réaliser pour l'aspect et la sécurité des voies, coordonner les opérations d'urbanisme, insérer la voie dans le milieu urbain.

## **ENTREE DE VILLE ET RUPTURE DE CONDUITE : La porte, un concept urbanistique moderne**

Paris : CETUR, Mai 1993.- 30 cm., 202 p., ill., photogr., plans

Le traitement des entrées de villes vise à modifier le comportement des conducteurs et nécessite une définition de la "zone urbaine" et des aménagements permettant de la caractériser. Ce dossier passe en revue les aménagements de "porte", le traitement paysager, la voirie et les moyens de limiter la vitesse : Giratoires, signalisation.

## **EFFET (L') INDUIT DES GRANDES INFRASTRUCTURES : La RN 165 "route de Vannes"**

Lyon : CETE De l'Ouest, Nov. 1995.- 30 x 21, 43 p., cartes coul., dessin, graph., plans, schémas, tabl., fotogr.

Ce document traite de l'impact de la RN 165, en direction de Vannes, sur le secteur nord-ouest de l'agglomération nantaise. Il comporte les parties suivantes : Partie I : Cadrage géographique et historique : Ch.1 : La RN 165 dans l'agglomération nantaise, Ch.2 : Historique de la route de Vannes  
Partie II : Analyse descriptive : Ch.1 : Définition du périmètre, Ch.2 : Description du site : Analyse séquentielle, caractéristiques principales, Partie III : Evolution de l'urbanisation : Ch.1 : 1967 : L'implantation du premier Hypermarché de l'agglomération nantaise, Ch.2 : 1973 : les dernières opérations d'habitat collectif : le Sillon de Bretagne, Ch.3 : 1973-1976 : la "conquête commerciale" en marche, Ch.4 : 1994 : le bouclage de la rocade : un attrait supplémentaire pour l'activité commerciale.  
Partie IV : Evolution du droit du sol et règlements : analyse des documents d'urbanisme : Ch.1 : Le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de l'agglomération nantaise (SDAU), Ch.2 : Les règlements locaux de publicité, Ch.3 : Examen comparé des Plans d'Occupation des Sols (POS), Ch.4 : POS et prescriptions d'urbanisme, Ch.5 : Les règlements des Zones d'Aménagement Concerté (ZAC).  
Partie V : Logique d'acteurs : Ch.1 : Les commerçants, Ch.2 : les communes d'Orvault et de Saint-Herblain, Ch.3 : La DDE : 30 ans de gestion d'une voie en constante évolution Ch.4 : La RN 165 dans l'agglomération nantaise.

## **MODES DE VIE DANS LES PERIPHERIES URBAINES : Habitat et commerce en entrées de ville**

Lyon : CERTU, Oct. 1997.- 21 x 29,7, 34 p., cartes, graph., plans

Dans le cadre du séminaire "Entrées de Ville" du 27 juin 1995, ce rapport présente les grandes lignes du rapport Dupont concernant l'aménagement paysager, l'analyse de la périurbanisation, les comportements et les implantations d'habitat, d'activités, d'équipements et de commerce. Il s'intéresse spécialement aux grandes surfaces commerciales des agglomérations lyonnaise et brestoise, aux comportements d'achats et aux déplacements des ménages. La dernière partie concerne le logement et la sociologie des zones périurbaines.

## **ENTREES DE VILLE ET LOGIQUES ECONOMIQUES : Note d'étape. Le diagnostic au niveau national.**

Paris : TETRA, Juin 1991.- 30 cm, 19 p., tabl.

Cette note rend compte des résultats d'une enquête nationale relative aux logiques économiques d'implantation des activités dans les "entrées de ville" : commerces, entreprises, industries, immobilier, etc...

## **ENTREES DE VILLE ET LOGIQUES ECONOMIQUES : Le cas de NIORT**

Paris : TETRA, Nov. 1991.- 30 cm, 28 p., plans, tabl.

Après une analyse de la ville de Niort par rapport au diagnostic national concernant les implantations économiques en entrées de ville, ce document en présente les perspectives de développement économiques selon les voies : - Rocade - RN 11 Sud - Route de Nantes.

## **ENTREES DE VILLE ET LOGIQUES ECONOMIQUES : Le cas d'AVIGNON**

Paris : TETRA, Mars 1992.- 30 cm, 23 p., plans

Après une présentation d'Avignon, ce document présente les logiques économiques et de développement de la RN 7, et les perspectives d'aménagement, d'urbanisme et de paysage.

## **ENTREES DE VILLE ET LOGIQUES ECONOMIQUES : Le cas d'ORLEANS**

Paris : TETRA, Juil. 1992.- 30 cm, 24 p., plans, tabl.

Cette étude concerne la commune de SARAN, en périphérie d'Orléans, et présente l'histoire de la ville et de son entrée, un bilan économique, et les hypothèses de relance de la ZAC.

**ENTREES DE VILLE. ENQUETES A L'ETRANGER CONCERNANT LES THEMES PUBLICITE ET REGLEMENTATION DES ACCES : Notes de synthèse sur la réglementation helvétique**

L'Isle d'Abeau : CETE de Lyon, Janv. 1992.- 30 cm., 32 p. + ann., fotogr.

Analyse de la réglementation concernant la publicité et le mobilier publicitaire le long des voies routières en Suisse, et concernant la circulation routière et la signalisation. Cet ouvrage a servi à la réalisation de "Publicité extérieure à l'étranger : Un effet miroir sur la situation française ". Dossier du CERTU N°67. 1995. (Cote : CEDO 67).

**ENTREES DE VILLE. ENQUETES A L'ETRANGER CONCERNANT LES THEMES PUBLICITE ET REGLEMENTATION DES ACCES : Notes de synthèse sur la réglementation italienne**

L'Isle d'Abeau : CETE de Lyon, Janv. 1993.- 30 cm., 32 p., fotogr.

Analyse de la réglementation concernant la publicité et le mobilier publicitaire le long des voies routières en Italie, et concernant la circulation routière et la signalisation. Cet ouvrage a servi à la réalisation de "Publicité extérieure à l'étranger : Un effet miroir sur la situation française ". Dossier du CERTU N°67. 1995. (Cote : CEDO 67).

**ENTREES DE VILLE. AFFICHAGE PUBLICITAIRE ET REGLEMENTATION DES ACCES : Analyse de la situation Allemande. La Sarre**

Metz : CETE De l'Est, Juin 1992.- 30 cm., 35 p. + ann., fotogr.

Analyse de la réglementation concernant la publicité et le mobilier publicitaire le long des voies routières en Allemagne, La Sarre, et concernant la circulation routière et la signalisation. Cet ouvrage a servi à la réalisation de "Publicité extérieure à l'étranger : Un effet miroir sur la situation française ". Dossier du CERTU N°67. 1995. (Cote : CEDO 67).

**COMMERCES DE MOYENNE SURFACE EN PERIPHERIE : Le cas de la RN 6 est, agglomération lyonnaise**

Lyon : CERTU, Août 1997.- 21 x 29,7, 69 p., cartes coul., graph., tabl.

Dans le cadre des séminaires "Entrées de ville" organisés par le CERTU, il est apparu une certaine méconnaissance, d'une part des usagers des surfaces commerciales en périphéries des agglomérations, d'autre part des activités commerciales et industrielles implantées dans ces zones. Pourtant les stratégies d'implantation ou de délocalisation de ces dernières contribuent largement au développement de ces espaces économiques périurbains, et parfois à leur dégradation notamment en termes d'image. Dans le cadre d'un Travail de Fin d'Etudes, une analyse a été faite sur le cas de la RN6 Est, à l'entrée de Lyon, permettant de connaître les motivations de l'implantation des activités commerciales et industrielles, les phénomènes de transformation de l'espace, de s'interroger avec les élus sur la réorganisation de ces sites par un partenariat public-privé tenant compte des intérêts de chacun. La prise de conscience de ce phénomène et la volonté politique de requalification sont encore en gestation. Mais les éléments obtenus permettent d'élaborer une stratégie d'aménagement.

## *Et Aussi :*

SOLER-COUTEAUX, Pierre

### **Permis (Le) de construire d'opérations complexes.-**

Revue de droit immobilier. (FRA).

n° 2, avr. 2003.- pp. 125-137

*On appelle opération complexe les opérations ou plusieurs constructeurs participent à la réalisation d'un même ensemble immobilier ou à des projets distincts mais qui comportent des éléments communs (comme par exemple la réalisation d'un local commercial courant sur les premiers niveaux de plusieurs immeubles de logement). Le droit de l'urbanisme qui vise à contrôler les divisions foncières, l'implantation et la conformité des édifices ne prévoit pas l'existence d'ensembles fonciers décollé du sol, ni le partage des obligations réglementaires entre plusieurs demandeurs. De part leur nature ambiguë sur le plan juridique, ces opérations motivent des arrangements dans le cadre de SEM, ou bien des conventions additionnelles, et ne suscitent que peu de jurisprudence, mais sont suffisamment fréquentes et potentiellement sources de contentieux pour que certains appellent de leur vœux la mise en place d'un permis de construire spécifique. L'article étudie la confrontation entre les impératifs des opérateurs et les exigences du droit de l'urbanisme dans les trois temps clés d'une opération immobilière : celui de la demande de permis de construire, celui de son instruction et de sa délivrance, celui enfin de son exécution et de l'évolution du projet. Sont ainsi abordées la question de la demande par plusieurs opérateurs d'un même permis où de permis multiples pour une même unité foncière, la question des formalités préalables à l'acte de construire, la question de la division en volumes, de l'instruction du permis, de son transfert et des modifications qui peuvent y être apportées, celle de la constatation de conformité, enfin, celle des modifications futures.*

---

GRABOY-GROBESCO, Alexandre

### **Schémas (Les) de développement commercial.-**

Actualité juridique. Droit administratif. (FRA).

No 4, 3 fév. 2003.- pp. 169-174

*Programmée depuis la loi du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat, la réforme du droit des équipements commerciaux s'est partiellement poursuivie avec le décret du 20 novembre 2002 relatif aux schémas de développement commercial. Sans pour autant se substituer aux actuelles commissions départementales dans le dispositif de régulation des implantations commerciales, ces schémas, à mettre en place dans les mois à venir et qui regrouperont des travaux informatifs et de prospective, constituent toutefois des documents de référence pour les décisions qu'elles seront conduites à adopter.*

---

Moretti, Gian-Piero

### **Expériences urbaines et architecturales du commerce en France : emprunts, innovations et regards croisés avec les USA.-**

Espaces et sociétés. (FRA).

No 107, 2001.- pp. 141-165, phot., bibliogr.

(Les Etats-Unis : un modèle urbain ?)

*En France, le rapport entre la ville et le commerce s'est profondément modifié au cours des dernières décennies. Ces importantes transformations ont pris place dans le sillage du redéploiement des activités urbaines relié au passage de la ville "pédestre" à la ville "motorisée". Dans cette métamorphose, les différents acteurs concernés ont regardé les expériences et le savoir-faire américain relatifs à la mise en place des nouvelles structures du commerce. A travers l'analyse des contextes français et américain, l'étude examine l'influence que la vision française du modèle américain a eue sur les réalisations urbaines et architecturales du commerce en France.*

---

Morizet-Pavec, Claude

### **Environnement urbain et bailleurs.-**

Actualité juridique. Droit immobilier. (FRA).

56e année, no 12, cahier no 2, déc. 2000.- pp. 1113-1116

*Ces quarante dernières années ont été marquées par une véritable révolution du système commercial qui s'est caractérisée par une logique d'efficacité dont il est résulté la création et le développement des centres commerciaux et par une exigence constante de rentabilité et de profit maximal de la part des bailleurs quels qu'ils soient. Les moyens et les limites d'une réaction à cet état de fait commercial et la nécessité d'un urbanisme commercial sont abordés.*

**Contribution (Une) de la Fnau aux réflexions sur le commerce et la ville.-**

Paris : FNAU, 1999. - 9 P.

(COLL. Dossiers FNAU ; 1)

*La Fédération nationale des agences d'urbanisme présente les principaux enjeux et la faisabilité des schéma de développement commercial prévus par la loi Raffarin du 5 juillet 1996 et restés jusqu'ici au stade des expérimentations. La Fnau plaide pour un document synthétisant l'accord entre les différents groupements de communes faisant partie de l'aire du schéma sur une vision à moyen terme de l'équipement commercial.*

---

SABBAH, Catherine

**Cinquante questions sur l'urbanisme commercial.-**

Courrier des maires et des élus locaux. (FRA).

no 114, mai 1999.- pp. 37-46

*La France n'est pas le seul pays à avoir inventé les centres commerciaux mais elle se caractérise par la place qu'elle leur a accordé dans la périphérie des villes. L'Etat, les promoteurs, les enseignes et les villes sont ou peuvent être un acteur qui tente d'organiser le développement du commerce de façon à en tirer profit. Les promoteurs comprennent que les consommateurs et les collectivités attendent plus de qualité architecturale de la part de lieux où tant de temps et d'argent sont consacrés à la consommation. Les ouvertures de nouvelles surfaces commerciales sont mieux encadrées et les entrées de ville sont l'objet d'un nouvel article du Code de l'urbanisme. A l'avenir, les centres commerciaux pourraient être contraints de devoir encore s'adapter.*

---

HOUZE, Philippe

**Vie (la) s'invente en ville : quel commerce pour les villes?.-**

Paris : Economica, 1998. - 102 P. :ann.

*Le Président du groupe Monoprix / Prisunic présente des propositions en faveur d'une reconquête des centres villes, menacés de mort, par le commerce. Il demande aux pouvoirs publics d'appuyer cet effort de revitalisation par une politique nouvelle de la ville qui mette fin à la discrimination entre territoires urbains, qui fasse revenir la jeunesse en ville, qui organise l'urbanisation et qui mette en place un véritable urbanisme commercial.*

---

**Commerce en centre-ville : le crépuscule des lieux?.-**

Diagonal. (FRA).

no 132, juill.-août 1998.- pp. 28-56, photo., plans.

*Après un état des lieux du commerce de centre-ville, les articles contenus dans ce dossier traitent des sujets suivants : l'opération promotionnelle et de service à la clientèle "tours soleil" ; interview de J. Périlliat, président de l'union du grand-commerce de centre-ville ; l'expérimentation, à Lille, du "town center management" britannique ; la nécessité de sortir de la loi Royer (interview du président de la fédération des entreprises du commerce et de la distribution) ; l'action spécifique menée sur une rue de Roubaix, dans le cadre du GPU ; la stratégie commerciale de Montbéliard, qui a décidé d'implanter des commerces en centre-ville et une zone commerciale en périphérie ; un bilan de la tentative d'instaurer légalement des schémas de développement commerciaux ; la démarche prospective d'urbanisme commercial à Brest ; les observatoires, outils d'aide à la décision (interview du directeur du centre d'études et de recherches pour le commerce et l'artisanat) ; la création d'un observatoire commercial, à Bruxelles.*

---

**Commerce et modes de ville : actes de la 18e rencontre nationale des agences d'urbanisme, Belfort/Montbéliard novembre 1997 = retailing and city styles : french fédération of town planning agencies report of the 18th congress.-**

Urbanisme. (FRA).

hors série, no 9, mars 1998.- 70 P., fig., photo., tabl., bibliogr.

*Au moment où l'état recherche les modes d'organisation du développement commercial les plus adaptés, les acteurs de la ville s'interrogent sur les moyens nécessaires à l'établissement d'un consensus durable pour imaginer une évolution plus équilibrée des villes. Les débats et les propositions formulées lors de la 18ème rencontre de la FNAU contribuent à aider les acteurs du commerce et de la ville à dépasser leur antagonisme pour dialoguer.*

---

QUERRIEN, Anne (dir.) ; LASSAVE, Pierre (dir.)

**Echanges / surfaces.-**

Annales de la recherche urbaine. (FRA).

no 78, mars 1998.- 143 P., photo., notes, graph., bibliogr.

*Ce dossier traite des multiples formes d'activités commerciales dans la ville : le développement de la grande distribution, l'urbanisme commercial et la planification urbaine en France (2 articles) ; le processus de métropolisation et les conséquences spatiales des localisations commerciales ; l'espace ambigu des centres commerciaux et leurs usages sociaux, à bordeaux et buenos aires (2 articles) ; le commerce dans les centres-villes français ; la place des marchés forains dans les politiques urbaines marseillaises ; les relations sociales sur les marchés de Carpentras et de barbes ; les pratiques de transaction dans les foires à la brocante, en France ; la naissance et le développement des marchés couverts en Egypte ; le commerce des diamants et son impact sur le développement urbain au Sénégal ; le fonctionnement socio-économique du commerce de la drogue en France (2 articles) ; le trafic routier lié aux livraisons de marchandises, à bordeaux ; l'urbanisation des entrées de villes, en France ; le commerce électronique.*

---

METTON, Alain

**Espoirs et amertumes du commerce des centres-villes.-**

Annales de la recherche urbaine. (FRA).

no 78, mars 1998.- pp. 47-54, photo., graph.

(Echanges / surfaces)

*Depuis une vingtaine d'années en France, l'essor des grandes surfaces périphériques a masqué les transformations du commerce traditionnel dans les centres villes. Déclin des commerces de produits courants, développement des produits spécialisés ou de luxe, mais aussi banalisation des services caractérisent ces transformations. Coordonner les initiatives des commerçants des centres anciens face aux stratégies réglées des grands distributeurs ou franchiseurs reste un enjeu pour la survie du petit commerce traditionnel. Il en va de même du renforcement de l'attrait symbolique de l'achat au coeur des villes malgré les difficultés de circulation et de stationnement.*

---

BONNEVILLE, Marc ; BOURDIN, Virginie

**Planification urbaine et développement commercial : de la réglementation à la concertation.-**

Annales de la recherche urbaine. (FRA).

no 78, mars 1998.- pp. 13-19, photo., notes.

(Echanges / surfaces)

*La prolifération désordonnée des implantations commerciales hors des villes illustre les impuissances de la planification urbaine en la matière. Le contrôle réglementaire des grandes surfaces s'est rarement inscrit dans le cadre d'objectifs d'urbanisme publiquement débattus. Les groupes de grande distribution s'efforcent quant à eux de faire correspondre la forme des lieux avec les types de consommation. Une planification urbaine moins spatiale, plus économique et plus ouverte à la concertation publique devrait permettre de dépasser le dilemme entre le gel des projets et leur autorisation sans principe.*

---

PERON, René

**Urbanisme (l') commercial à la française : quel agrément?.-**

Annales de la recherche urbaine. (FRA).

no 78, mars 1998.- pp. 5-11, photo., notes.

(Echanges / surfaces)

*Le conflit entre les grandes surfaces et le petit commerce traditionnel a occulté la transformation de la ville, des pratiques de consommation et des stratégies commerciales depuis une trentaine d'années. En dehors de leurs opérations de revitalisation dans les centres anciens, les collectivités locales n'ont pas vraiment maîtrisé les implantations périphériques. La mobilité spatiale des citoyens consommateurs, l'écart croissant entre leurs revenus et la segmentation sociale de l'offre conduisent les pouvoirs publics à intervenir plus sur le traitement architectural et l'équipement des nouvelles surfaces que sur les arbitrages économiques.*

---

---

INSTITUT FRANCAIS D'ARCHITECTURE. PARIS

PLAN CONSTRUCTION ET ARCHITECTURE

**Décrypter l'architecture des territoires contemporains. Album 4 : Implantation (répartition des enseignes commerciales) ; Album 5 : Le grand déménagement (chronologie du remembrement du territoire français ; Album 8 : Décryptages.-**

Paris : IFA, 1997.- 3 vol. non Pag., cartes.

*Cette recherche replace le développement des zones commerciales dans le contexte historique de l'aménagement du territoire et de la production architecturale d'après-guerre. Le premier tome contient une série de cartes représentant l'implantation des principales enseignes de grandes surfaces commerciales en France. Le second présente une synthèse chronologique des intentions, des réflexions, des décisions économiques, juridiques, administratives qui ont encadré l'aménagement du territoire français de 1940 à 1996. Parallèlement à cette chronologie, a été rassemblé un ensemble de citations significatives des intentions et des opinions de personnalités qui ont influencé ou participé à la politique de l'Etat. Enfin, le dernier tome présente : la liste des plus grands hypermarchés de France ; la liste des architectures, graphistes et bureaux d'études identifiés, responsable de la construction de ces magasins ; 10 entretiens avec des architectes ; un état des lieux de la grande distribution ; des textes résumant les questions soulevées au fil des recherches.*

---

**Nouveaux (les) acteurs du commerce et leurs stratégies spatiales : actes du colloque européen, Brest, 23-25 mars 1995.-**

Rennes : Université de Bretagne Occidentale, 1997. - 353 P. :cartes ; tabl. ; fig. ; bibliogr.

*Depuis la deuxième moitié des années 1980, les appareils commerciaux européens connaissent de nombreux changements, certains traduisent une simple évolution qui se situe dans la continuité, d'autres témoignent de ruptures plus brutales. Le début de la décennie 1990 est marqué par un ralentissement de la consommation dans un grand nombre de pays européens, exacerbant les rivalités entre les formes de distribution et en suscitant de nouvelles. Les 24 communications ont porté sur les processus du changement tant au niveau des consommateurs et des commerçants qu'à celui des nouveaux partenariats en urbanisme commercial au travers de quatre thèmes : les acteurs institutionnels et la distribution, les commerçants et la modernisation de la distribution, le commerce et la mutation des espaces urbains, les nouveaux consommateurs.*

---

**Développement (le) du commerce dans les villes : communication au conseil des ministres le 19 mars 1997.-**

SL. : SN, 1997. - 22 P.

*Le rapport Périlliat montre les limites des actions de développement des activités commerciales en centre ville et les blocages qui existent car ces actions n'intègrent pas suffisamment les questions de logement, de la desserte des magasins, des stationnements. Des schémas de développement commercial, s'appuyant sur le réseau des agences d'urbanisme, sont expérimentés dans l'optique d'une évolution optimale de l'offre commerciale et d'un examen des possibilités de prendre en compte celle-ci dans les documents d'urbanisme.*

---

BARET, Mélanie

UNIVERSITE DE PARIS IV

FRANCE. ARCHITECTURE ET URBANISME (DIR.)

**Urbanisme commercial. Repères pour une maîtrise publique. Rapport de stage.-**

la-défense, DAU, 1995.- 85 P., cartes, schémas, bibliogr.

(Stage effectuée à la division observation, DIR. Klaus Werner)

*L'espace commercial est une affaire d'urbaniste tout autant que de promoteurs et de distributeurs, non seulement par les conséquences qu'il implique en matière de circulation, mais aussi par les conséquences qu'il entraîne sur l'appareil commercial existant, par le pouvoir structurant dont il dispose, par les effets d'entraînement qu'il implique, par son rôle d'animation et de structuration des espaces et des groupes sociaux. C'est pourquoi, l'auteur après un rappel historique sur la mutation l'appareil commercial français, et sur l'évolution de son contexte juridique, synthétise à l'usage des responsables de l'aménagement, les moyens susceptibles de guider.*

---

---

RICHARD, Denis

**Renouveau (le) de l'urbanisme commercial : la loi du 5 juillet 1996.-**

Droit et ville. (FRA).

no 43, 1997.- pp. 171-211.

*La loi "Royer" du 27.12.1973, a établi un régime d'autorisation administrative préalable pour toute création de magasins ayant un minimum de surface de vente, afin de freiner l'implantation de ces derniers. Face aux dysfonctionnements de cette loi, régulièrement contournée par les grandes surfaces, la loi du 05.07.1996 introduit deux types de réformes : d'une part, une redéfinition globale des principes directeurs de l'urbanisme commercial ; d'autre part, une modification du régime d'autorisation préalable décidée par la loi Royer. Ces deux aspects sont successivement commentés.*

---

GILLI, Jean-Paul ; CHARLES, Hubert ; LANVERSIN, Jacques de

**Grands (les) arrêts du droit de l'urbanisme. 4ème éd.-**

Paris, DALLOZ, 1996.- XIX-995 P., index

*Cet ouvrage synthétise la jurisprudence concernant le droit des sols à partir des décisions rendues depuis la fin du siècle dernier par les juridictions administratives et judiciaires. Les arrêts sont traités par rubriques correspondant aux divisions fondamentales du droit de l'urbanisme. Index et tables en facilitent la consultation.*

---

**Hommage au professeur Jean Annaert.-**

Revue belge de géographie. (BEL).

119e année, no 3-4, 1995.- pp. 275-474, tabl., graph., cartes, bibliogr.

*Cet hommage à un professeur qui a joué un rôle essentiel dans la mutation de la société royale belge de géographie traite des tendances régionales dans l'évolution de l'économie belge, du geomarketing, de l'urbanisme commercial, de la localisation des bureaux à Bruxelles, de la croissance hôtelière et des restaurants turcs, de l'influence de la capitale sur la France, de la future population de la Wallonie, de l'aménagement du territoire en Wallonie et en France.*

---

MERENNE-SCHOUMAKER, Bernadette

**Urbanisme commercial et géographie. In: hommage au professeur Jean Annaert.-**

Revue belge de géographie. (BEL).

119e année, no 3-4, 1995.- pp. 307-315, tabl., bibliogr.

*L'étude mène une réflexion sur le domaine de l'urbanisme commercial en considérant cinq points: une définition de l'urbanisme commercial, une présentation des problèmes de méthode, un expose des cinq principaux défis, les premiers pas vers une nouvelle politique commerciale, l'analyse des relations entre urbanisme commercial et géographie.*

## **ANNEXE 12**

### **Liste et signification des principaux sigles et abréviations utilisés**

## **Annexe 12 : Sigles et abréviations**

ABF : architecte des bâtiments de France  
ADS : application du droit des sols  
AOC : appellation origine contrôlée  
CCI : chambre de commerce et d'industrie  
CDEC : commission départementale d'équipement commercial  
CDU : Centre de documentation de l'urbanisme  
CERTU : Centre d'études sur les réseaux de transport et l'urbanisme  
CGPC : Conseil général des ponts et chaussées  
CM : chambre de métiers  
CNEC : Commission nationale d'équipement commercial  
CNEV : Comité national des entrées de villes  
CRPF : Centre régional de la propriété forestière  
CTPM : Comité technique paritaire ministériel  
DAFU : Direction de l'aménagement foncier et urbain  
DDAF : direction départementale de l'agriculture et de la forêt  
DDCCRF : direction départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes  
DDE : direction départementale de l'équipement  
DDTEFP : direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle  
DECAS : Direction des entreprises commerciales, artisanales et de services (Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie)  
DGUHC : Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (Ministère de l'Equipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer)  
DGUHC/PS : sous direction de la planification stratégique de la DGUHC  
DIREN : direction régionale de l'environnement  
DRDE : direction régionale et départementale de l'équipement  
DRIRE : direction régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement  
DTA : directive d'aménagement territorial  
ENPC : Ecole Nationale des Ponts et Chaussées  
EPCI : établissement public de coopération intercommunale  
FISAC : Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce  
FNAU : Fédération Nationale des agences d'urbanisme  
INAO : Institut national des appellations d'origine  
INSEE : Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques  
loi SRU : loi n° 2000-1208 relative à la solidarité et au renouvellement urbain  
ODEC : observatoire départemental d'équipement commercial  
ORAC : opération de restructuration de l'artisanat et du commerce  
PAZ : plan d'aménagement de zone  
PADD : projet d'aménagement et de développement durable  
PC : permis de construire  
PDEC : ?  
PDU : plan de déplacements urbains  
PLH : programme local de l'habitat  
PLU : plan local d'urbanisme  
POS : plan d'occupation des sols  
PPR : plan de prévention des risques  
SCOT : schéma de cohérence territoriale  
S.D.E.C (ou SDC) : schéma de développement commercial  
SIG : système d'information géographique  
SMR : schéma ministériel de réforme

Secrétariat général  
Bureau  
Rapports  
et Documentation  
TOUR PASCAL B  
92055 LA DEFENSE CEDEX  
Tél. : 01 40 81 68 12/ 45