

DAC ET PLU 2 DOCUMENTS COMPLÉMENTAIRES POUR UNE INSERTION ÉQUILIBRÉE DU COMMERCE DANS NOTRE TERRITOIRE

EN QUELQUES MOTS

Régulé à travers les Commissions Départementales d'Équipement Commercial (CDEC), sur des critères essentiellement économiques, le commerce doit aujourd'hui être réfléchi à travers un nouveau prisme. La loi Solidarités et Renouvellement Urbain a commencé à impulser la prise en compte du commerce via les SCoT et PLU, et a donné aux collectivités des outils pour définir les localisations préférentielles pour le commerce. La Loi de Modernisation de l'Économie (LME), du 4 août 2008, a créé les Commissions Départementales d'Aménagement Commercial (CDAC), qui délivrent les autorisations d'exploitation commerciale, désormais au regard de critères d'aménagement du territoire et de développement durable et en cohérence avec le projet de territoire. La loi du 12 juillet 2010 portant Engagement National pour l'Environnement (Grenelle II) confirme le rôle croissant des documents d'urbanisme en matière de régulation des implantations commerciales, en faisant du DAC un élément de contenu obligatoire des SCoT, et le dotant de moyens de régulation plus ambitieux, tout en restant dans un contexte de non entrave au principe de libre concurrence.

Le Document d'Aménagement Commercial (DAC) :

- fixe la stratégie de développement commercial et la localisation préférentielle du commerce traduite par des orientations (fil conducteur pour la gouvernance du territoire et l'analyse des projets) ;
- délimite des zones d'aménagement commerciale (ZACom) définies en considération d'exigences d'aménagement du territoire, à l'intérieure desquelles l'implantation des commerces est soumise au respect de certaines prescriptions.

Ces éléments s'imposent aux opérations de plus de 5000 m² de surface de plancher, aux ZAC ainsi qu'aux PLU une fois la modification du SCoT rendue exécutoire. Les PLU devront être rendus compatibles dans les 3 ans suivant son entrée en application (sauf modification ou révision en cours). Les autorisations d'exploitation commerciale sont délivrées en compatibilité avec le DAC. Les seuils de demande d'autorisation sont fixés à 1 000 m² de surface de vente.

Pour les communes de moins de 20 000 habitants le maire ou le président du SCoT peut saisir la CDAC afin qu'elle donne un avis sur les implantations commerciales d'une surface de vente comprise entre 300 et 1 000 m².

Le DAC ne permet pas à lui seul de mettre en oeuvre la stratégie de Métropole Savoie en matière d'urbanisme commercial. Celle-ci doit être relayée dans le cadre des PLU pour la décliner de manière complémentaire à une échelle locale.

UN DOUBLE SYSTEME
D'AUTORISATION
POUR LES IMPLANTATIONS
COMMERCIALES :
- une autorisation d'exploitation
commerciale délivrée en CDAC
sur les fondements du code
du commerce ;
- une autorisation d'urbanisme
délivrée par les services instructeurs
qui s'appuient sur le code
de l'urbanisme.
Ce singulier système régit l'urbanisme
commercial depuis 1973.

L'ECHO AU SCOT OU COMMENT L'ORGANISATION COMMERCIALE PEUT CONTRIBUER AU CONFORTEMENT DE TOUTES LES CENTRALITÉS

Au-delà de l'exigence réglementaire, l'objectif du DAC est de construire une culture commune sur le territoire de Métropole Savoie en matière d'urbanisme commercial en proposant une stratégie où les problématiques spécifiques au commerce se croisent avec les problématiques globales d'aménagement du territoire. C'est ce que traduisent les 4 grands axes du DAC, présentés page suivante.

L'autre ambition de ce document est de répondre à la diversité des territoires qui font l'identité de Métropole Savoie, depuis les secteurs urbains centraux aux espaces ruraux et de favoriser un rééquilibrage géographique partant du constat que la dynamique commerciale s'est largement concentrée hors des coeurs de communes.

En ce sens, le DAC de Métropole Savoie est un des premiers documents à retranscrire avec autant de finesse la spécificité des différents territoires, avec une subdivision des ZACom en 6 typologies (3 centralités du quotidien, dont des centralités principales identifiées sur les 102 communes des centres-villes aux centres-villages et, 3 pôles commerciaux).

En complémentarité du DAC, le PLU va permettre de décliner à l'échelle communale la stratégie d'aménagement commercial établie pour le territoire de Métropole Savoie, mais également d'aller possiblement plus loin pour faire valoir la richesse de ces contrastes.

CE QU'IL FAUT SAVOIR POUR ALLER PLUS LOIN QUE LES 9 DESTINATIONS DU PLU :

Les règles des articles 1 à 14 des PLU peuvent être différentes, au sein d'une même zone (UA, UB, AU etc), selon que les constructions correspondent aux 9 destinations définies par le code de l'urbanisme : habitation, hébergement hôtelier, bureaux, commerce, artisanat, industrie, exploitation agricole ou forestière, entrepôt et constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif.

Il est possible de réglementer de manière plus précise la destination des commerces en se référant, par exemple, à l'activité commerciale (commerce de détail, de gros, alimentaire, services,...) ou à la forme et la taille du commerce (grande / petite surface) à condition de définir précisément, dans la note de présentation du règlement, ces destinations et de **justifier ces distinctions par des motifs d'urbanisme**.

Exemple sur la possibilité d'interdire les services (banque, agence immobilière) : le PLU peut définir la notion de services en explicitant sa distinction avec le commerce de détail afin de l'interdire dans certaines zones pour favoriser le commerce de proximité.

RETOURS D'EXPÉRIENCES / PLU ET COMMERCE

EXEMPLES EN FRANCE

> **du côté de la Communauté urbaine de Nantes** : pour maîtriser la croissance des pôles commerciaux périphériques et empêcher la création de nouveaux pôles, les 24 PLU distinguent les zones UE réservées au commerce de gros, PME-PMI, bureaux-services et les zones UEc dédiées au commerce de détail et aux activités de loisirs. En UEc, sont autorisées les opérations de démolition-reconstruction des constructions existantes à destination du commerce de détail, dans la limite d'un plafond de surface représentant au maximum 5% de surface supplémentaire de l'emprise au sol bâtie initiale.

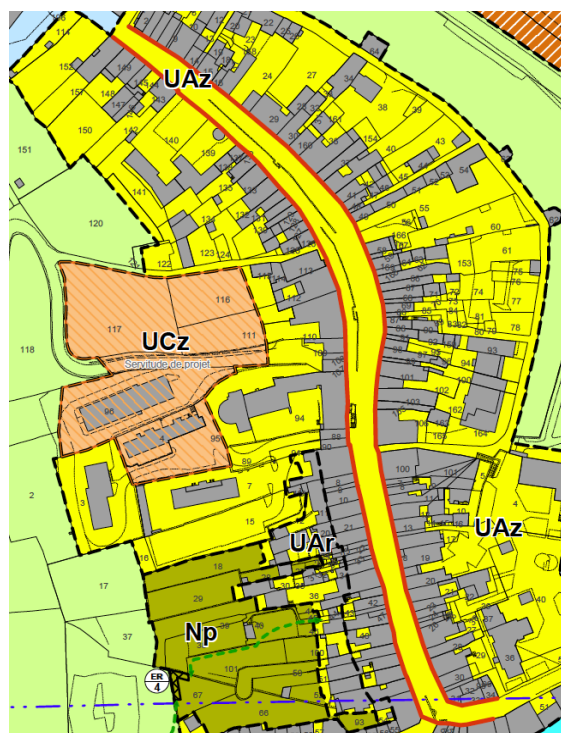
> **du côté du Grand Lyon** : la destination du rez-de-chaussée des constructions implantées le long de certaines voies repérées aux documents graphiques fait l'objet d'une réglementation spécifique avec la mise en place de 2 types de linéaire d'activités : un "linéaire artisanal et commercial", qui exclut les bureaux et services hors cafés et restaurants, et un "linéaire toutes activités" avec une affectation obligatoire à des commerces, bureaux ou services, activités artisanales, ou équipements publics, et hors parties communes des immeubles nécessaires à leur fonctionnement. La nomenclature des destinations figure dans le lexique du Règlement écrit. La destination des "bureaux (activités tertiaires) et services" comprend notamment les agences type agences immobilières, banques, auto-école..., les établissements de service ou de location de matériel, type laveries automatiques, vidéothèques...

EXEMPLES EN SAVOIE

> **le PLU de Montmélian** (projet approuvé le 19 novembre 2012) : pour éviter la dispersion du commerce et contribuer à la revitalisation du commerce au centre, un linéaire de diversité commerciale est mis en place au niveau du Règlement graphique de la vieille ville (ci-contre en rouge) où le changement de destination en logement ou annexe à l'habitation, des locaux commerciaux existants en façade, côté rue est interdit.

> **le PLU de La Motte-Servolex** (projet approuvé - modification n°1 - 2007) : une OA "Renforcer la centralité" indique notamment un principe de soutien à l'activité commerciale par la création d'un périmètre avec maintien de la fonction commerciale en rez-de-chaussée. Le Règlement de la zone UB - centre ville - interdit le changement de destination des rez-de-chaussée pour des destination autres que commerce et service.

> **le PLU de Saint-Alban-Lessey** (projet approuvé le 4 juillet 2012) : pour les établissements commerciaux, le règlement prévoit que dans les opérations de plus de 500 m² de surface de vente, au moins 20% du total des places de stationnement doivent être aménagées dans le volume de la construction



PLU de Montmélian / Linéaire commercial

LE PAS À PAS :

QUELQUES PRINCIPES GÉNÉRAUX SUR LA PRISE EN COMPTE DU COMMERCE DANS LES PLU

- > le Rapport de présentation comprend un diagnostic établi notamment au regard des besoins en matière de COMMERCE, d'équipements et de services.
- > le PADD arrête les orientations générales notamment en matière d'ÉQUIPEMENT COMMERCIAL et fixe des objectifs de modération de la consommation d'espace et de lutte contre l'étalement urbain.
- > les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) peuvent définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur les entrées de ville.

Il est important que les orientations et prescriptions réglementaires liées au commerce fassent l'objet d'une justification en matière d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement et de qualité de l'urbanisme à une échelle communale ou en se référant au SCoT (lien de compatibilité avec les 4 axes majeurs du DAC, ci-dessous).

La cohérence d'ensemble des pièces du PLU doit se retrouver dans la justification des choix d'aménagement du Rapport de Présentation, qui doit notamment justifier des objectifs de consommation de l'espace fixés dans le PADD, le cas échéant, par le SCoT et au regard des dynamiques économiques et démographiques.

LE CADRE GÉNÉRAL DE COMPATIBILITÉ ÉTABLI PAR LE DAC :

Le PLU devra tenir compte des orientations générales du DAC dans un lien de compatibilité.

Axe n°1 - favoriser le maintien et l'implantation du commerce dans les centralités

Ces centralités permettent d'offrir des commerces et services qui répondent aux problématiques locales : mise en valeur des polarités marchandes, réponse au vieillissement, dynamique démographique des secteurs ruraux et renforcement de l'attractivité des centres anciens.

- > **Priorité au maintien et à l'implantation des nouveaux commerces** et artisans de proximité pour animer les centralités.
- > Rechercher l'implantation des commerces **en densification ou en continuité des linéaires existants, dans les zones urbanisées et centrales.**
- > **Parallèlement, encadrer les implantations commerciales en-dehors des centralités.**

Axe n°2 - Optimiser et renforcer le maillage du territoire

- > **Identifier des ZACom afin d'y implanter de manière préférentielle les nouveaux commerces** y compris les drives.
- > Valoriser les pôles existants, les pôles préférentiels d'habitat du SCoT et les projets identifiés dans le cadre du DAC
- > Renforcer la diversité commerciale dans les secteurs moins couverts, tout **en adaptant l'offre à l'aire d'influence du pôle commercial.**
- > Renforcer les pôles de maillage territorial dans les secteurs les moins bien desservis pour **limiter les déplacements vers les grands sites marchands et la distance parcourue pour réaliser ses achats.**

Axe n°3 - limiter la consommation de foncier et priorité au confortement des espaces existants

- > **Fixer une limite spatiale aux pôles commerciaux** pour mettre un terme à leur expansion consommatrice de foncier.
- > **Conforter en priorité les pôles commerciaux existants**, en densification et non en extension.
- > **Renforcer la densité d'occupation des parcelles.**
- > Encourager des constructions **sur plusieurs niveaux**, et étudier des solutions permettant de renforcer la mixité d'occupation.
- > **Réduire l'espace dédié au stationnement** en encourageant le stationnement en ouvrage.

Axe n°4 - qualifier les zones commerciales et les entrées de ville, réduire leur impact sur l'environnement

- > Favoriser l'implantation de commerces dans les zones desservies **par les transports en commun,**
- > Veiller à la **modernisation** des pôles vieillissants ou dégradés,
- > Inciter à une meilleure **qualité de l'architecture, du paysage et de l'urbanisme dans les zones commerciales,**
- > **Réduire l'impact** visuel, sonore et environnemental des commerces.
- > **Améliorer l'intégration** de ces pôles au quartiers environnants

EN DÉTAIL, LES LEVIERS DU PLU :

Le DAC définit 3 types de centralités du quotidien et 3 types de pôles commerciaux, déclinés ci-dessous et page ci-contre. A l'intérieur de ces périmètres :

> Le règlement du PLU doit traduire certaines prescriptions du DAC dans le cadre d'un rapport de compatibilité.

> le PLU peut proposer des compléments pour faciliter la mise en oeuvre des orientations plus générales du DAC.

LES 3 CENTRALITÉS DU QUOTIDIEN

Renforcer les centralités en favorisant le maintien et l'implantation de commerces.

1 Centralités du quotidien principales

Lieu de vie quotidien de la commune, qui accueille une mixité des fonctions urbaines.

2 Centralités du quotidien de quartier

Centre de vie des quartiers, qui accueillent des équipements ou services publics et des activités mixtes.

3 Centralités du quotidien en projet

Futurs centres de vie de proximité adossés à un pôle préférentiel habitat du SCoT ou à un projet urbain identifié.

Pour toutes les zones du PLU concernées par une ZACoM / article 1 - Occupations et utilisations du sol interdites : le commerce ou le changement de destination à usage de commerce ne peut pas être interdit.

Article 1 : le PLU peut définir les zones où le commerce n'est pas autorisé afin de le regrouper dans des centralités. Attention aux zones économique hors ZACoM autorisant à la fois des destinations d'artisanat et de commerce. Le développement diversifié du tissu économique se fait toujours au profit du commerce, avec un foncier vendu plus cher.

Article 2 – Le PLU peut définir, après justification, un seuil exprimé en surface de plancher sur certaines parties de la commune.

Article 2 - Occupations et utilisations du sol soumises à conditions : les constructions nouvelles ou l'aménagement d'un bâtiment existant intégrant une activité commerciale sont autorisées, à condition que la surface de plancher à usage de commerce soit inférieure à 400m². Le seuil est porté à 600 m² pour Aix-les-bains et Chambéry

Article 2 - Occupations et utilisations du sol soumises à conditions : les constructions nouvelles ou l'aménagement d'un bâtiment existant intégrant une activité commerciale sont autorisées, à condition que la surface de plancher à usage de commerce soit inférieure à 400m².

Le PLU peut réglementer de manière plus précise la destination des commerces.

Le PLU peut "définir en fonction des situations locales, les règles concernant la destination et la nature des constructions autorisées". Il peut ainsi au niveau de son règlement "identifier et délimiter des quartiers, îlots, voies dans lesquels doit être préservée ou développée la diversité commerciale, notamment à travers les commerces de détail et de proximité" (article L123-1-5 7 bis code de l'urbanisme).

Le PLU peut fixer les prescriptions propres à assurer cet objectif de préservation de la diversité commerciale sur ces zones dûment circonscrites géographiquement, par exemple en interdisant le changement de destination des locaux commerciaux existants.

Le PLU peut définir un cadre incitatif pour les constructions à usage de commerce en établissant :

- un nombre "plancher" de places de stationnement par local commercial moins contraignant au niveau des centralités en cas de création ou d'extension (*article 12 du Règlement*) avec un rééquilibrage en fonction du contexte au profit du stationnement des vélos.
- et des règles de plus forte densité pour les constructions intégrant une destination de commerce (*Coefficient d'Emprise au Sol, Coefficient d'Occupation du Sol, hauteur maximum, règles de prospects*).

PÔLES DE MAILLAGE TERRITORIAL

PÔLES STRUCTURANTS

PÔLES DE DESTINATION COMMERCIALE MAJEURE

Favoriser localement une offre commerciale complémentaire sans perturber les centralités
Offre de commerce répondant aux besoins de consommation courante.

Requalifier et développer dans un périmètre au plus proche de l'existant pour enrayer l'étalement urbain
Offre de commerce répondant aux besoins de consommation hebdomadaire à mensuel.

Moderniser tout en maîtrisant leur extension
Pôle leader pour les enseignes de grande notoriété avec un rayonnement à l'échelle de Métropole Savoie.

Pour toutes les zones du PLU concernées par une ZACOM :
le commerce ou le changement de destination d'une construction vers une destination à usage de commerce ne peut pas être interdit (Art. 1).

Les constructions nouvelles ou l'aménagement d'un bâtiment existant à usage de commerce sont autorisées, à condition que la surface de plancher soit (Art. 2) :

comprise entre 300 et 4500 m²

comprise entre 400 et 7000 m²

égale ou supérieure à 400 m²

L'extension des constructions existantes à usage de commerce est permise à condition qu'elle aboutisse :

à une surface de plancher comprise entre 300 et 4500 m².

à une surface de plancher comprise entre 400 et 7000 m².

à une surface de plancher de 400 m² minimum.

Le commerce de moins de 300 m² : modernisation et extension dans la limite de 10% de la surface de plancher.

Le commerce de moins de 400 m² : modernisation et extension dans la limite de 10% de la surface de plancher.

Les articles qui règlent les prospectifs (articles 6 et 7) et le gabarit (article 10) des constructions, la constructibilité des terrains (articles 9 et 14) et l'organisation du stationnement (articles 12) doivent permettre une économie de foncier.

Le PLU peut mettre en place des règles relatives aux surfaces de stationnement extérieur individualisé pour chaque établissement :

- > en mettant en place un ratio raisonné de places pour les automobiles ;
- > en intégrant une partie du stationnement en ouvrage ;
- > en favorisant la mutualisation du parking entre enseignes à l'échelle d'un ensemble commercial ou en permettant un foisonnement.

100 places maximum pour le stationnement en surface ou 2500m² de terrain par magasin. Pour les places supplémentaires, elles peuvent être aménagées en infra ou superstructure.

A travers d'autres règles, le PLU peut contribuer à sortir du processus de banalisation des zones commerciales qui tend à défigurer les entrées de ville et à aller vers une amélioration de leur qualité :

- > tracés de principe (article L 123-1-5 6 CU) ou des emplacements réservés (article 123-1-5 8 CU) pour créer des jonctions cyclo-piétonnes entre établissements.
- > prescriptions sur l'aspect extérieur des constructions et de ses abords avec une colorimétrie et d'aspect de matériaux pour les façades, le positionnement homogène des enseignes, l'aspect des clôtures...
- > prescriptions en matière de paysage pour éviter l'écueil d'une végétalisation rare et chétive.

FOIRE AUX QUESTIONS DAC / PLU :

> Le DAC traite-t-il des restaurants ?

Non. Métropole Savoie a fait le choix :

- De ne pas traiter des cinémas, restaurants, commerces de gros et commerces non sédentaires. Mais le PLU peut réglementer l'implantation de ces catégories de commerces. Ils peuvent faire l'objet d'une définition dans la note de présentation du Règlement écrit (exemple du projet de PLU du Bourget-du-Lac / définition de la typologie "restaurant" avec la création d'un secteur spécifique en bord de Lac).
- De traiter des activités commerciales traditionnelles, commerces automobiles et drives (le DAC précise que les "drives" constituent de la surface commerciale, afin de permettre de contrôler ces activités qui occupent des entrepôts). Le DAC comprend un glossaire. Pour une approche complémentaire et compatible, le PLU devra reprendre, en fonction du contexte local, ses définitions au niveau du règlement.

> Faut-il faire référence à la Surface de vente ou la Surface de Plancher ?

Le DAC fait mention de la surface de plancher. Cette notion est moins restrictive que la surface de vente, qui ne prend schématiquement en compte que les espaces affectés à la circulation de la clientèle et à l'exposition de la marchandise. La surface de plancher des constructions à usage de commerce intègre les surfaces de bureaux ou d'entrepôt affectées à la vocation principale du bâtiment. Le PLU devra se baser sur la Surface de Plancher.

> Le PLU doit-il reporter le périmètre des ZACom ?

Non. Pour être compatible avec le DAC, le PLU n'aura pas obligation de reporter ces périmètres au niveau de ses documents graphiques. Toutefois le PLU ne peut pas interdire la destination commerce dans les ZACom.

> Les ZACom sont-elles des zones exclusivement commerciales ?

Non. Elles peuvent intégrer une diversité de fonctions (logements, activités, équipements) qui sera à organiser et réglementer dans le PLU, en lien avec les principes d'équilibre, de diversité des fonctions et d'objectifs environnementaux de l'article L121-1 du code de l'urbanisme.

> Le PLU doit-il interdire le commerce en-dehors des ZACom ?

Non. Mais pour tenir compte dans un lien de compatibilité des 4 axes majeurs du DAC et notamment pour préserver la diversité commerciale, le PLU peut de manière légale délimiter, pour des motifs d'urbanisme, des zones dans lesquelles l'implantation du commerce est interdite ou réglementée (certaines activités spécifiques ou taille des établissements commerciaux). Toutefois, cette interdiction ne doit pas présenter un caractère général et absolu. Elle doit être géographiquement limitée et justifiée par des motifs d'urbanisme. Le droit européen et interne de la concurrence considèrent qu'un document de planification ne peut orienter les implantations commerciales en fonction du secteur d'activité sans commettre une « discrimination » au détriment des autres secteurs si le critère retenu est purement économique.

AU-DELÀ DES OUTILS DE PLANIFICATION URBAINE

L'objectif de redéploiement des commerces dans les centralités s'affiche et se décline dans le cadre du PLU mais se concrétise réellement par la mise en œuvre de projets urbains (requalification d'espaces commerciaux vieillissants, transformation progressive de zones commerciales en quartiers mixtes) par les collectivités et avec l'aide du SCoT. Ceci implique de choisir les procédures et démarches pré-opérationnelles adéquates, en particulier :

- > des outils d'intervention foncière : de la veille foncière dans les secteurs identifiés comme stratégiques à l'utilisation du droit de préemption sur les baux et fonds de commerce (article L214-1 du CU).
- > les dispositifs FISAC (fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce) qui soutiennent la mise en place de projets d'aménagement et les actions d'animation pour la redynamisation du commerce local.
- > la fiscalité : possibilité d'exonérer totalement ou partiellement de taxe d'aménagement, les commerces de détail d'une surface inférieure à 400 m², en vue d'assurer le maintien du commerce de proximité.

POUR EN SAVOIR PLUS

Métropole Savoie
info@metropole-savoie.com
04 79 62 91 28
Chambre de Commerce et d'Industrie Savoie :
04 57 73 73 73
Chambre des Métiers et de l'Artisanat Savoie :
04 79 69 94 00



185 rue de la Martinière 73000 Chambéry

Réalisée avec le soutien financier de : **Rhône-Alpes**