

Commission de modernisation de l'urbanisme commercial

Propositions de réforme

Synthèse :

Une réforme radicale de la législation française actuelle en matière d'urbanisme commercial pourrait répondre aux orientations suivantes :

- Intégration complète de l'urbanisme commercial dans l'urbanisme général :
 - Une seule autorisation, permettant à la fois de construire et d'exploiter une surface commerciale ;
 - Un seul ensemble de critères : les critères de l'urbanisme commercial seraient intégrés dans ceux de l'urbanisme général, c'est-à-dire ceux du Plan Local d'Urbanisme (PLU). Le PLU devrait être compatible avec le Schéma de Développement Commercial (SDC). Et le SDC devrait contenir un programme d'actions dans les domaines de la concurrence, de l'aménagement du territoire, de la préservation de l'environnement, de la qualité de l'urbanisme, et de la satisfaction des besoins des consommateurs.

- Suppression de la double instruction et du double niveau de décision CDEC/CNEC au profit de la consultation d'une seule instance, qui se prononcerait dans un délai de trois mois, en veillant au respect du schéma de développement commercial (SDC) : Commission Départementale d'Aménagement Commercial pour les petits et moyens projets, et Commission Nationale d'Aménagement Commercial pour les grands projets.

Présentation détaillée des propositions

I. Maintenir une législation spécifique à l'urbanisme commercial sur la base de critères rénovés.

L'objectif est de répondre aux objectifs de maintien d'une concurrence effective, d'aménagement du territoire, d'équilibre social et urbain, entre centre-ville et périphérie, entre zones urbaines et rurales, d'environnement et de qualité de l'urbanisme, et de satisfaction des besoins des consommateurs.

Cette législation conserverait le même champ d'application que la procédure actuelle : « les implantations, extensions, transferts d'activités existantes et changements de secteur d'activité d'entreprises commerciales et artisanales » (reprise de l'article L.750-1 de l'actuel Code de Commerce).

Tout critère consistant à subordonner l'octroi de l'autorisation à la preuve de l'existence d'une demande du marché serait écarté.

Les autorisations en matière d'urbanisme commercial reposeraient, dans la nouvelle législation, sur quatre critères cumulatifs placés sur un pied d'égalité :

- Un critère de concurrence : L'objectif est de maintenir et de favoriser une concurrence effective, en évitant en particulier toute exploitation abusive d'une position dominante par une entreprise ou un groupe d'entreprises ;
- Un critère d'aménagement du territoire. Il s'agit de promouvoir un aménagement équilibré du territoire fondé sur la présence de commerces, d'entreprises artisanales et de services de proximité, de favoriser l'animation des centres-villes et le rééquilibrage des agglomérations ainsi que l'économie des équipements publics ;
- Un critère d'esthétique, de qualité de l'urbanisme, et de développement durable : L'objectif est de protéger l'environnement et de favoriser la qualité de l'urbanisme : développement durable, règles architecturales et esthétiques, intégration paysagère, prise en compte des coûts collectifs, gestion des déchets, efficacité énergétique, , utilisation des énergies renouvelables ;
- Un critère de satisfaction des besoins des consommateurs. Il s'agit de satisfaire les besoins des consommateurs par une offre diversifiée, par la modernisation des équipements commerciaux, le développement des nouvelles formes de services et le maintien des activités dans les zones rurales et de montagne.

II. Insérer la législation de l'urbanisme commercial dans celle de l'urbanisme général.

La solution proposée constitue un équilibre entre deux options extrêmes :

- L'absence de règle précise et le libre arbitre des Commissions locales.
- La fixation de règles locales contraignantes, si précises et exhaustives qu'elles permettraient d'éviter le recours à une autre instance que celle qui délivre le permis de construire.

Aucune de ces deux options n'est réellement satisfaisante :

- L'absence de règle précise et le libre arbitre des Commissions locales aboutiraient à une indécision juridique excessive.
- La fixation de règles exhaustives et contraignantes, si précises qu'elles permettraient d'éviter le recours à une autre instance que celle qui délivre le permis de construire, présente le mérite d'une apparente simplicité, mais n'est pas une solution réaliste :
 - L'idée d'une planification précise et complète est à écarter. Cela reviendrait à créer une sorte de « Gosplan » des implantations commerciales ;
 - Il est nécessaire de conserver des règles suffisamment souples afin de permettre une adaptation locale ;
 - Il n'est pas souhaitable de confier à l'autorité qui délivre le permis de construire la responsabilité d'appliquer sans un conseil adapté l'ensemble de ces règles et d'autoriser l'implantation de centres commerciaux de milliers de mètres carrés, dont les effets dépassent généralement le périmètre de sa compétence. Une certaine collégialité des décisions d'autorisation individuelle d'implantation est indispensable.

Ainsi, la procédure d'autorisation d'urbanisme commercial serait intégrée à celle de l'urbanisme général, à travers l'intervention, pour les autorisations d'urbanisme concernant des surfaces commerciales, d'une instance spécifique :

1. Consultation d'une Commission Départementale d'Aménagement Commercial (CDAC) pour les projets dont la surface de vente est supérieure à un seuil fixé par le Schéma de Développement Commercial et inférieure à 10.000 mètres carrés.

Le seuil de déclenchement de la procédure ne serait pas identique partout. En effet, un même projet de quelques centaines de mètres carrés peut être qualifié de petit projet dans une grande agglomération urbaine, et de grand projet dans le monde rural. L'idée pourrait être de renvoyer au Schéma de Développement Commercial (SDC) la fixation du seuil de déclenchement de la procédure d'urbanisme commercial, ce seuil devant être compris entre 300 et 1.500 mètres carrés par exemple.

Tout projet ayant pour effet d'implanter, d'étendre, de transférer une activité existante ou de changer de secteur d'activité une entreprise commerciale d'une surface de vente dépassant ce seuil, serait soumis à permis de construire, dans les conditions prévues par le Livre IV du

Code de l'urbanisme, après accord d'une Commission Départementale d'Aménagement Commercial (CDAC).

Cette consultation obligatoire de la CDAC prorogerait d'une durée de trois mois le délai de droit commun d'instruction des dossiers de demande de permis de construire, qui est de deux mois. Le silence de la CDAC à l'expiration de ce délai vaudrait accord. Aucune décision tacite d'autorisation de construire ne pourrait être délivrée, lorsque la demande nécessite l'avis de cette instance. La décision d'autorisation d'urbanisme commercial serait incluse dans la décision d'autorisation d'urbanisme général prise par le Maire.

La délivrance ou le refus d'une autorisation d'urbanisme pourraient être normalement attaqués devant le juge administratif, notamment sur le fondement éventuel d'une erreur d'appréciation de la CDAC.

La CDAC serait présidée par le préfet ou par son représentant, qui ne prendrait pas part au vote. Dans les départements autres que Paris, elle serait composée :

- des quatre élus suivants :
 - Le maire de la commune d'implantation ou un élu le représentant ;
 - 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 un élu le représentant ;
 - Le président du conseil général ou un élu le représentant ;
 - Le maire de la commune la plus peuplée de l'arrondissement autre que la commune d'implantation, ou un élu le représentant.
- d'une personnalité qualifiée dans le domaine du commerce, désignée par le Préfet sur proposition de la Chambre de Commerce et d'Industrie.
- d'une personnalité qualifiée dans le domaine de l'artisanat, désignée par le Préfet sur proposition de Chambre des Métiers et de l'Artisanat.
- d'une personnalité qualifiée, représentant les associations de consommateurs du département, désignée par le préfet.
- d'une personnalité qualifiée dans le domaine de l'architecture et de l'urbanisme, désignée par le Préfet.

Les personnalités qualifiées ne devraient avoir aucun lien direct ou indirect avec les entreprises demandant les autorisations ou avec des opérateurs concurrents.

Afin d'éviter les problèmes de quorum, les avis de la CDAC pourraient être adoptés à la majorité absolue des membres présents.

2. Intervention d'une Commission Nationale d'Aménagement Commercial (CNAC) pour les projets de plus de 10.000 m².

Lorsque la zone de chalandise du projet dépasse le territoire du département, ou lorsque la surface de vente du projet dépasse 10.000 mètres carrés, une Commission Nationale d'Aménagement Commercial (CNAC) serait compétente en lieu et place de la Commission Départementale d'Aménagement Commercial.

La CNAC serait composée de neuf membres, nommés, pour une durée de six ans non renouvelable, par décret pris sur le rapport du ministre chargé du commerce. La CNAC serait renouvelée par tiers tous les deux ans. Elle serait composée de la façon suivante :

- trois personnalités désignées pour leur compétence en matière de distribution, de consommation, d'aménagement du territoire, d'urbanisme, par le président du Conseil économique et social, le président de l'assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie et le président de l'assemblée permanente des chambres de métiers ;
- trois personnalités qualifiées désignées par le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat et le ministre chargé du commerce ;
- trois membres d'inspections et de corps de contrôle : un membre du corps de l'inspection générale des finances désigné par le chef de ce service ; un membre du corps de l'inspection générale de l'équipement désigné par le chef de ce service et un membre du corps de contrôle général économique et financier désigné par le chef de ce service.

Afin d'associer les acteurs locaux à ses délibérations, la CNAC pourrait auditionner conjointement, pour chaque projet examiné :

- Le maire de la commune d'implantation ou un élu le représentant ;
- 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 un élu le représentant ;
- Le président du conseil général ou un élu le représentant ;
- Le maire de la commune la plus peuplée de l'arrondissement autre que la commune d'implantation, ou un élu le représentant.
- Une personnalité qualifiée dans le domaine du commerce, désignée par le Préfet du département d'implantation sur proposition de la Chambre de Commerce et d'Industrie.
- Une personnalité qualifiée dans le domaine de l'artisanat, désignée par le Préfet du département d'implantation sur proposition de Chambre des Métiers et de l'Artisanat.
- Une personnalité qualifiée, représentant les associations de consommateurs du département, désignée par le Préfet du département d'implantation.
- Une personnalité qualifiée dans le domaine de l'architecture et de l'urbanisme, désignée par le Préfet du département d'implantation.

III. Donner plus de contenu aux Schémas de Développement Commercial (SDC), en y intégrant des règles de maintien d'une concurrence effective, d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement et de qualité de l'urbanisme, et de satisfaction des besoins des consommateurs.

Le PLU doit rester le document de base en matière d'urbanisme : Celui qui traduit le projet d'aménagement du territoire, exprimant un parti d'urbanisme, des choix stratégiques, accompagnés d'un souci de qualité et de préservation de l'environnement.

Le Schéma de Développement Commercial, contrairement au Programme Local de l'Habitat (PLH) ou au Plan des Déplacements Urbains (PDU), n'a aujourd'hui ni contenu précis, ni force juridique. Il en résulte une très forte hétérogénéité, et une absence d'articulation avec le PLU, document pourtant censé traduire le projet d'aménagement du territoire dans sa globalité.

Il est proposé d'intégrer dans les SDC des règles précises de maintien d'une concurrence effective, d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement, de qualité de l'urbanisme, et de satisfaction des besoins des consommateurs.

1. Les schémas de développement commercial (SDC) comprendraient un certain nombre d'éléments obligatoires.

Le SDC pourrait comprendre obligatoirement, pour l'ensemble des communes membres de l'EPCI compétent, trois éléments principaux :

a. Un diagnostic de l'urbanisme commercial existant.

Le diagnostic serait articulé autour des quatre objectifs poursuivis : maintien d'une concurrence effective, aménagement du territoire, protection de l'environnement et qualité de l'urbanisme, satisfaction des besoins des consommateurs.

Au titre de ce diagnostic, le SDC devrait présenter en particulier une analyse de la situation existante et des évolutions en cours en ce qui concerne l'adéquation de l'offre à la demande, prenant en compte les enjeux liés à l'aménagement du territoire, à la sauvegarde du commerce de proximité et de la diversité commerciale, ainsi qu'un exposé des conséquences en matière d'urbanisme commercial des perspectives de développement et d'aménagement telles qu'elles ressortent des schémas de cohérence territoriale (SCOT) et des schémas de secteurs quand ils existent.

b. Un document d'orientation.

Ce document présenterait l'énoncé des principes et objectifs détaillés du programme en termes de concurrence, d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement et de qualité de l'urbanisme, et de satisfaction des besoins des consommateurs, tenant compte des options d'aménagement et des objectifs du SCOT. Le contenu de ce document d'orientation serait parfaitement défini :

- Présentation des principes retenus en matière d'aménagement du territoire, de sauvegarde du commerce de proximité et de diversité commerciale ;
- Axes principaux susceptibles de guider les politiques d'autorisation d'urbanisme commercial;

- Nature des interventions publiques par secteurs géographiques ;
- Politique envisagée en matière de requalification du parc commercial existant.

c. Un programme d'actions détaillé à l'échelle de l'EPCI.

Ce programme pourrait être détaillé par sous-secteurs géographiques : zones de développement commercial et zones de sauvegarde du commerce de proximité.

Ce programme devrait présenter les actions opérationnelles de la politique locale de l'urbanisme commercial, avec :

- Des objectifs localisés de développement de l'urbanisme commercial, par secteur géographique, pour les zones de développement commercial et les zones de sauvegarde du commerce de proximité ;
- La liste des principales actions d'amélioration et de réhabilitation du parc commercial existant;
- L'indication des modalités de suivi et d'évaluation du SDC ainsi que les conditions de mise en place d'un dispositif d'observation de l'urbanisme commercial.

2. La loi laisserait aux autorités locales chargés d'élaborer les SDC le choix entre un certain nombre d'outils permettant de mener le programme d'actions défini.

a. Maintien d'une concurrence effective.

La loi pourrait permettre au SDC de fixer des règles permettant d'éviter une concentration excessive, au niveau local, par une seule entreprise ou un seul groupe :

- Des parts de marchés dans certains secteurs d'activité du commerce ;
- De la maîtrise foncière dans certaines zones de développement commercial.

Le Conseil de la Concurrence sera consulté sur ces propositions.

b. Aménagement du territoire.

Le SDC aurait la possibilité :

- de délimiter, en cohérence avec le Schéma de Cohérence Territoriale, le périmètre de zones de développement commercial et de zones de sauvegardes du commerce de proximité, notions déjà présentes dans le Code de commerce.
- de créer des mécanismes de péréquation financière.

Pourrait être affecté au niveau local tout ou partie des recettes de la Taxe d'Aide au Commerce et à l'Artisanat (TACA) payée par les commerces relevant du champ géographique du SDC, afin de contribuer aux objectifs fixés dans le SDC en question. Cette affectation locale de la TACA aurait deux avantages principaux :

- Elle inciterait les élus locaux à se doter rapidement d'un Schéma de Développement Commercial.
- Elle introduirait, pour l'application du SDC, un outil financier efficace permettant de mettre en place un certain nombre de mécanismes de solidarité entre zones de développement commercial et zones de sauvegarde du commerce de proximité, entre périphérie et centre-ville.

- de favoriser la requalification des friches commerciales et la rénovation des locaux commerciaux anciens. Les projets consistant à réhabiliter les friches commerciales et les locaux anciens pourraient bénéficier d'un traitement plus favorable.
- de prévoir des corrélations entre nombre de places de parking existant dans les zones de développement commercial et dans les zones de sauvegarde du commerce de proximité ;
- d'imposer l'existence d'une place de marché active et correctement entretenue dans le centre-ville avant toute autorisation d'implantation ou d'extension en périphérie ;
- de maintenir certaines activités commerciales essentielles (notamment alimentaires) au sein de la zone de sauvegarde du commerce de proximité avant toute autorisation d'implantation ou d'extension dans la zone de développement commercial.

c. Protection de l'environnement et qualité de l'urbanisme.

La loi pourrait ouvrir un certain nombre d'options aux instances chargées d'élaborer les SDC, notamment pour l'application aux zones de développement commercial de règles précises concernant l'intégration paysagère et environnementale :

- Gestion des déchets ;
- Efficacité énergétique et utilisation des énergies renouvelables (par exemple, les établissements respectant le label HQE pourraient bénéficier d'un traitement plus favorable) ;
- Recours aux bio-matériaux ;
- Eco-bilan ;
- Règles architecturales, urbaines et paysagères spécifiques.

IV. Donner plus de force juridique aux Schémas de Développement Commercial.

Le SDC n'a aujourd'hui pas de force juridique. Or donner une force juridique au SDC n'a de sens que dans le cadre général du Plan Local d'Urbanisme, document qui traduit le projet global d'aménagement du territoire.

Le PLU découpe le territoire communal en zones d'affectations, qui prévoit les futurs équipements publics, le projet de développement et, qui fixe les règles pour les constructions. C'est un document à une échelle précise permettant de discerner chaque parcelle. Le PLU est opposable à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, pour la création de lotissements et l'ouverture des installations classées appartenant aux catégories qu'il détermine, etc....Le PLU doit être compatible avec le schéma directeur ou le schéma de cohérence territoriale, avec le plan de déplacements urbains (PDU), et avec le programme local de l'habitat (PLH).

La Commission propose qu'à l'intégration des procédures d'urbanisme commercial et d'urbanisme général corresponde l'intégration des règles : Le SDC serait au commerce ce que le PLH est au logement ou le PDU aux déplacements urbains :

- Le SDC devrait être compatible avec le SCOT.
- Le SDC préciserait les incidences de son programme d'actions sur le PLU.
- Le PLU devrait être compatible avec le SDC. Le rapport de compatibilité implique que le PLU ne doit pas empêcher la mise en œuvre du SDC. Dans le cas où le SDC est adopté après l'approbation du PLU et lorsque les dispositions de celui-ci ne sont pas compatibles avec le SDC, le PLU devrait être révisé dans un délai de trois ans. A défaut, le Préfet pourrait engager et approuver, après avis du conseil municipal et enquête publique, la révision ou la modification du plan.

Le SDC serait révisable tous les cinq ans.

V. Privilégier les échelons intercommunaux et départementaux pour l'élaboration des SDC.

- Le niveau intercommunal serait l'échelon d'élaboration du SDC. Le SDC serait adopté par un EPCI pour l'ensemble de ses communes membres, sur le modèle du PLH et du PDU.
- Le SDC serait obligatoire dans l'ensemble des communautés d'agglomération et des communautés urbaines, et pourrait aussi être élaboré par communautés de communes et les syndicats de pays qui en font la demande.
- Les Chambres de Commerce et d'Industrie et les Chambres des Métiers et de l'Artisanat auraient un rôle moteur dans l'élaboration du SDC.
- Un certain nombre de consultations obligatoires seraient prévues pour l'élaboration des SDC : Conseil Régional, Conseil Général, Communes concernées, Associations de Consommateurs, Associations de Commerçants, Architectes-urbanistes, etc
- Un SDC départemental serait approuvé par le Conseil Général, après avis de la Chambre de Commerce et d'Industrie et de la Chambre des Métiers et de l'Artisanat.
- Un mécanisme de coordination interdépartementale des SDC serait mis en place sous l'égide des Préfets.
- L'instance consultée lors de la délivrance des autorisations d'urbanisme concernant les surfaces commerciales, qu'il s'agisse de la CDAC ou de la CNAC, serait chargée de veiller à l'application des SDC.

VI. Doter les administrations de procédures plus efficaces pour assurer une application effective de la loi.

La procédure administrative prévue par la proposition de loi adoptée le 16 juin 2005 par le Sénat pourrait être reprise :

« Les agents habilités à rechercher et constater les infractions aux articles L.720-5 et L.720-5-1 en vertu de l'article 9 de la loi n° 89-1008 du 31 décembre 1989 relative au développement des entreprises commerciales et artisanales et à l'amélioration de leur environnement économique, juridique et social, constatant l'exploitation illicite d'une surface de vente ou d'un établissement hôtelier au regard des dispositions prévues au présent titre, établissent un rapport qu'ils transmettent au préfet du département d'implantation du magasin ou de l'établissement hôtelier.

Le préfet peut mettre en demeure l'exploitant concerné de ramener sa surface commerciale ou le nombre de chambres à l'autorisation d'exploitation commerciale accordée par la commission d'équipement commercial compétente, dans un délai d'un mois. A l'expiration de ce délai, il peut prendre un arrêté ordonnant la fermeture au public, dans le délai de quinze jours, des surfaces de vente ou chambres exploitées illicitement, jusqu'à régularisation effective. Ces mesures sont assorties d'une astreinte de 50 € par jour et par mètre carré ou par chambre exploitée illicitement. »