

REFORME DE LA LEGISLATION DE L'URBANISME COMMERCIAL

- REACTIONS DE LA CCIP AUX CONCLUSIONS DU GROUPE DUTREIL -

*Rapport présenté par M. Philippe SOLIGNAC
au nom de la Commission du commerce et des échanges*

et adopté à l'Assemblée générale du 22 février 2007



**Chambre de commerce
et d'industrie de Paris**

- SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS -

Mettant fondamentalement en cause la législation française de l'urbanisme commercial, la Directive services, adoptée en décembre 2006, implique inéluctablement une réforme. Le Ministre chargé du commerce a constitué un groupe de travail pour formuler des préconisations en ce sens.

Compte tenu de l'enjeu pour les entreprises du secteur du commerce, la CCIP entend réagir aux conclusions de ce groupe. L'activité commerciale est en effet un élément structurant de nos villes et un vecteur de compétitivité et de création d'emplois. L'intérêt général doit donc rester au cœur de tout nouveau dispositif législatif de régulation.

1) Sur le maintien d'une législation spécifique

- ***Nécessité absolue d'un dispositif particulier de régulation de l'implantation commerciale, et ce, dans l'intérêt général défini par la prise en compte du commerce comme facteur d'équilibre social et de service de proximité, la protection des centres-villes, la volonté de donner une vocation économique à un quartier, la qualité de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, le développement durable, l'expansion touristique, la satisfaction optimale des besoins des consommateurs ;***

- *Appréhender les quatre objectifs de cette législation (concurrence effective, aménagement du territoire, protection de l'environnement, qualité de l'urbanisme), eu égard aux principes directeurs du droit commun de l'urbanisme dont la **diversité des fonctions urbaines**.*

2) Sur l'insertion de cette nouvelle législation dans celle de l'urbanisme général

- **Imposer l'accord d'une instance spécifique représentative et plurielle au sein de la procédure d'instruction du permis de construire d'un projet commercial ;**
- **Modifier le champ d'application du permis de construire** pour y introduire les opérations actuellement soumises à l'autorisation d'exploitation commerciale destinée à disparaître : créations, extensions, ensembles commerciaux, transferts d'activité supérieurs à 300 m² de surface de vente, changements de secteurs d'activité (seuil de 300 m² pour l'alimentaire et de 2000 m² pour le non-alimentaire), équipements hôteliers supérieurs à 50 chambre en Ile-de-France et 30 en province.

3) Sur le périmètre et la compétence de l'instance spécifique d'urbanisme commercial

- **Maintenir un principe de périmètre départemental pour les nouvelles commissions d'aménagement commercial, traitant des projets compris entre 300 m² et 10 000 m² de surface de vente et des équipements hôteliers précités ;**
- **Créer pour les projets supérieurs à 10 000 m² de surface de vente une commission régionale ;** compte tenu du caractère essentiellement local de la future réglementation, une commission nationale n'aurait plus lieu d'être ;
- **Garantir dans la composition de ces différentes commissions une répartition équitable entre les représentants des élus locaux, des domaines du commerce, de l'artisanat, de l'urbanisme, de l'aménagement du territoire et de**

l'environnement (pour la composition détaillée proposée par la CCIP voir rapport ci-après) ;

- **Maintenir la voix délibérative des CCI françaises au sein de ces commissions.** La CCIP insiste fortement sur ce point : **en France, les chambres sont des établissements publics administratifs remplissant, de par la loi, une mission d'intérêt général de représentation auprès des pouvoirs publics des intérêts des entreprises ressortissantes de leur circonscription, dont celles du commerce.** Cette nature de droit public justifie que leur intervention se ferait ici dans l'intérêt général, conformément à leur mission légale, et ferait bénéficier les commissions de leur connaissance du tissu économique et commercial territorial, indispensable pour une appréciation optimale des exigences de l'aménagement du territoire. **Les CCI ont une capacité d'intervention très large, en liaison étroite avec les collectivités locales, dans des domaines essentiels,** comme la redynamisation des centres-villes, la politique en faveur des quartiers sensibles, la transmission des fonds de commerce et la problématique des locaux vacants. Cette vocation d'intérêt général a d'ailleurs toujours été reconnue dans le domaine de l'urbanisme, puisque les CCI sont des personnes publiques associées à l'élaboration des documents locaux, SCOT et PLU.

4) Sur la force juridique et le contenu des schémas de développement commercial (SDC)

- **Rendre opposables les SDC au titre de la délivrance du permis de construire, à travers le contrôle de la conformité des projets par la commission locale compétente ; en cas de non-conformité, le permis ne pourrait être délivré ;**

- **Imposer la compatibilité des SCOT et des PLU avec le SDC départemental ;**

- **Traduire dans les SDC les quatre exigences de la nouvelle législation de l'urbanisme commercial :**
 - *sur le maintien d'une concurrence effective, prohiber les abus de positions dominantes conformément au Traité de Rome et, pour ce faire, définir le marché pertinent au sens du périmètre de compétence des commissions (départemental ou régional) ; la consultation préalable de la DDCCRF serait une bonne garantie ;*
 - *sur l'aménagement du territoire et la qualité de l'urbanisme, **délimiter des zones préférentielles pour de nouvelles implantations et des zones de sauvegarde où la protection et l'extension mesurée de l'existant devraient être privilégiées ; une logique de pôles structurants, principaux et intermédiaires – pôles relais – serait également à favoriser.** Quant aux prescriptions d'urbanisme ou architecturales en découlant, elles devraient corrélativement être déclinées dans les SCOT intercommunaux et dans les PLU ;*
 - *Sur la protection de l'environnement, exiger des porteurs de projet la description précise des mesures destinées à réduire les nuisances.*

5) Sur le périmètre et le mode d'élaboration des SDC

- **Préserver le principe d'un périmètre départemental, intégrant éventuellement des schémas spécifiques intercommunaux ;**
- **Maintenir une instance transversale d'élaboration** (Observatoire Départemental d'Aménagement Commercial) *représentative de la pluralité des acteurs concernés, avec une répartition équitable entre élus locaux dont les intercommunalités, représentants économiques et personnalités qualifiées en matière d'urbanisme, d'aménagement du territoire et d'environnement ;*
- **Désigner dans la loi les CCI comme co-maître d'œuvre avec les services de l'Etat de la préparation du projet de schéma ;**

- **Soumettre le SDC à enquête publique préalable sous la responsabilité du Préfet ;**
- **Faire adopter le du schéma à la majorité absolue des membres composant l'instance d'élaboration ;**
- *Organiser des procédures de coordination interdépartementale sous l'égide des Préfets concernés ;*
- **Prévoir une révision quinquennale** des SDC, avec une procédure de modification ponctuelle allégée en cas d'intérêt général impérieux mais ne portant atteinte à l'économie générale du schéma.

6) Sur le contrôle de l'application de la législation de l'urbanisme commercial

- **Consacrer, comme l'a toujours proposé la CCIP, un système de mise en demeure sous astreinte administrative,** dont le montant devrait être suffisamment dissuasif (par exemple 100 € par jour de retard, mètre carré ou chambre exploité irrégulièrement) ;
- *Supprimer, en conséquence, l'actuel dispositif pénal de contravention.*

- SOMMAIRE -

I.	SUR LE MAINTIEN D'UNE LEGISLATION SPECIFIQUE	10
1.	PROPOSITIONS DU GROUPE DUTREIL.....	10
2.	<i>POSITION DE LA CCIP</i>	11
a.	<i>Régulation spécifique d'intérêt général</i>	11
b.	<i>Objectifs</i>	12
II.	SUR L'INSERTION DE CETTE NOUVELLE LEGISLATION DE L'URBANISME COMMERCIAL DANS CELLE DE L'URBANISME GENERAL	13
1.	PROPOSITIONS DU GROUPE DUTREIL.....	13
2.	<i>POSITION DE LA CCIP</i>	15
a.	<i>Principe de l'intervention d'une instance spécifique au sein de la procédure de permis de construire</i>	15
b.	<i>Champ d'application</i>	15
c.	<i>Durée d'instruction du permis de construire</i>	17
III.	SUR LE PERIMETRE ET LA COMPETENCE DE L'INSTANCE SPECIFIQUE D'URBANISME COMMERCIAL	18
1.	PROPOSITION DU GROUPE DUTREIL.....	18
2.	<i>POSITION DE LA CCIP</i>	21
a.	<i>Périmètre d'intervention</i>	21
b.	<i>Composition</i>	22
c.	<i>Cas particulier des CCI</i>	24
IV.	SUR LA FORCE JURIDIQUE ET LE CONTENU DES SCHEMAS DE DEVELOPPEMENT COMMERCIAL	25
1.	PROPOSITIONS DU GROUPE DUTREIL.....	25
2.	<i>POSITION DE LA CCIP</i>	29

a. <i>Force juridique des SDC</i>	29
b. <i>Contenu des SDC</i>	31
V. SUR LE PERIMETRE ET LE MODE D'ELABORATION DES SDC	33
1. PROPOSITIONS DU GROUPE DUTREIL.....	33
2. <i>POSITION DE LA CCIP</i>	34
a. <i>Périmètre des SDC</i>	34
b. <i>Instance d'élaboration</i>	34
c. <i>Procédure</i>	35
VI. SUR LE CONTRÔLE DE L'APPLICATION DE LA LEGISLATION DE	
 L'URBANISME COMMERCIAL	36
1. PROPOSITIONS DU GROUPE DUTREIL.....	36
2. <i>POSITION DE LA CCIP</i>	37
ANEXE : REGULATION SPECIFIQUE A L'URBANISME COMMERCIAL -	
 FONDEMENTS ET CRITÈRES -	38

La loi Royer du 27 décembre 1973, profondément modifiée par la loi Raffarin du 5 juillet 1996, a instauré un contrôle préalable à l'implantation commerciale. D'un champ d'application large, une autorisation spéciale d'exploitation est délivrée par les Commissions Départementales d'Équipement Commercial (CDEC), présidées par le Préfet et composées paritairement d'élus locaux et de représentants socio-professionnels.

Cette législation est aujourd'hui mise en cause par les instances communautaires, d'une part, à travers une procédure d'infraction diligentée contre la France par la Commission européenne et, d'autre part, au titre de la Directive Services définitivement adoptée en décembre 2006 et dont la transposition doit intervenir avant le 31 décembre 2009.

Une réforme est donc inéluctable, la Directive visant trois piliers essentiels de notre réglementation, avec l'interdiction de tests économiques préalables à l'implantation d'une entreprise (l'actuelle étude d'impact exigée des demandeurs), la mise en cause du recours à des critères de nature concurrentielle susceptibles de faire obstacle à l'installation de concurrents – ce qui serait contraire au principe de liberté d'établissement inscrit dans le Traité de Rome –, la prohibition de la présence dans les instances d'autorisation d'« opérateurs concurrents », la Directive mentionnant ici expressément les CCI.

Par ailleurs, en pratique, les surfaces autorisées sont passées de 1 million en 1995 à 3,5 millions de mètres carrés en 2005, le « filtre » de l'autorisation d'exploitation commerciale mérite donc d'être repensé¹. Cette croissance se retrouve en Ile-de-France et dans la circonscription de la CCIP.

Le Ministre chargé du commerce, M. Renaud Dutreil, a donc réuni, d'octobre 2006 à janvier 2007, un groupe de travail pluriel² pour formuler des propositions de réforme en vue d'un projet de loi. Le but est d'intégrer davantage le domaine de l'équipement

¹ Voir étude réalisée en septembre 2006 par le COE pour l'ACFCI et les données de la CCIP extraites de TERRitem.

² Députés, Sénateurs, représentants des collectivités locales, fédérations professionnelles du commerce et de la distribution, ACFCI, APCM, architectes, urbanistes, consommateurs, universitaires, administrations concernées.

commercial dans le droit commun de l'urbanisme, afin d'éviter les écueils d'un contrôle exclusivement concurrentiel que le droit communautaire refuse.

La CCIP entend réagir aux conclusions de ce Groupe. Pour elle, il est fondamental de répondre aux exigences des textes européens, tout en préservant la faculté de développement de toutes les formes de commerce et la compétitivité de nos territoires. Ce secteur est en effet un élément structurant de nos villes et grand pourvoyeur d'emplois. L'intérêt général doit donc rester au cœur de tout nouveau dispositif législatif de régulation de l'équipement commercial.

C'est dans cet esprit que la CCIP a examiné les perspectives de réforme avancées dans le projet issu du Groupe de M. Dutreil.

I. SUR LE MAINTIEN D'UNE LEGISLATION SPECIFIQUE

1. PROPOSITIONS DU GROUPE DUTREIL

Le but 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 : la finalité 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 : est visée ici 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.

2. POSITION DE LA CCIP

a. Régulation spécifique d'intérêt général

La CCIP est favorable au maintien d'une législation spécifique de régulation de l'implantation commerciale, laquelle, en termes de principes directeurs et de procédure, doit s'interpénétrer avec le droit commun de l'urbanisme. La loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) du 13 décembre 2000 avait déjà franchi une étape importante en ce sens – que la CCIP avait soutenue – en imposant la compatibilité des autorisations d'exploitation commerciale prévues par les lois Royer-

Raffarin (codifiées aux articles L. 750-1 et suivants du Code de commerce) avec les schémas de cohérence territoriale, documents intercommunaux fédérateurs des politiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

En tout état de cause, cette nouvelle législation doit appréhender la régulation du commerce dans sa vocation d'intérêt général et nullement, comme c'est le cas actuellement, eu égard au contrôle de l'impact d'un projet sur les concurrents directs.

L'intérêt général devrait être globalement défini par la prise en compte du commerce comme facteur d'équilibre social et de service de proximité, la protection des centres-villes, la volonté de donner une vocation économique à un quartier, la qualité de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, le développement durable, l'expansion touristique, la satisfaction optimale des besoins des consommateurs.

b. Objectifs

La CCIP souscrit aux exigences de la législation, en particulier quant à la concurrence effective, l'aménagement du territoire, la protection de l'environnement, la qualité de l'urbanisme.

Cela étant, ces objectifs pourraient être renforcés, dans une finalité d'intérêt général, en les rattachant expressément aux principes directeurs du droit de l'urbanisme énoncés par la loi SRU et qui doivent guider les auteurs des documents d'urbanisme locaux, communaux et intercommunaux³ : la mixité des territoires, la diversité des fonctions urbaines et l'utilisation économe de l'espace par le renouvellement urbain.

Cette synergie renforcerait la logique de compatibilité et de complémentarité entre les instruments de développement du commerce prévus pour devenir le socle de la nouvelle réglementation, d'une part, et les documents d'urbanisme

³ Article L 121-10 du Code de l'urbanisme.

*et d'aménagement du territoire, d'autre part. Elle permettrait de mieux mettre en évidence les politiques en faveur des centres-villes, des quartiers sensibles et des zones périphériques. **La mixité et la diversité des fonctions urbaines supposent une approche globale et partenariale de tous les acteurs, politiques, économiques et sociaux de la ville ; le rôle structurant du commerce doit être pensé à travers l'organisation des autres activités : habitat, services, industrie, et des politiques afférentes de circulation, de stationnement et de livraisons. L'aménagement cohérent du territoire est ainsi lié à la qualité de l'urbanisme par l'architecture des bâtiments et la réappropriation des entrées de ville, mais aussi à la protection de l'environnement avec la gestion optimale des risques, nuisances et déchets.***

***Ainsi, tous les principes et les objectifs étant en lien étroit, une telle globalité aboutirait à mieux déterminer la localisation pertinente en termes de compétitivité territoriale d'un projet commercial.** L'utilisation de données économiques serait alors orientée vers des problématiques de politiques urbaines et non vers de strictes préoccupations concurrentielles. L'objectif de maintien d'une concurrence effective permettrait d'éviter, sur tel ou tel territoire impacté par un projet, des situations contraires au Traité de Rome et à la liberté d'établissement, comme des positions dominantes abusives ou des jeux d'ententes faussant la concurrence.*

II. SUR L'INSERTION DE CETTE NOUVELLE LEGISLATION DE L'URBANISME COMMERCIAL DANS CELLE DE L'URBANISME GENERAL

1. PROPOSITIONS DU GROUPE DUTREIL

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.

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).

La consultation obligatoire de la CDAC prorogerait d'une durée de deux mois le délai de droit commun d'instruction des dossiers de demande de permis de construire. 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.

2. POSITION DE LA CCIP

a. Principe de l'intervention d'une instance spécifique au sein de la procédure de permis de construire

Le permis de construire est délivré, sauf exception⁴, par le maire au nom de la commune (ou d'une intercommunalité bénéficiant d'un transfert de compétence en ce sens) et ne traite pas particulièrement du commerce. **L'accord d'une instance spécifique représentative en matière d'urbanisme commercial est, selon la CCIP, indispensable. Dans un domaine aussi sensible, l'existence de contre-pouvoirs est essentielle pour garantir la légitimité des décisions.**

b. Champ d'application

Sur le domaine de cette législation, **la CCIP s'est toujours montrée favorable⁵ au maintien du seuil de principe de 300 m² de surface de vente, qui s'inscrit dans l'objectif de protection du centre-ville et du commerce de proximité en général ; de même, pour l'inclusion des créations, extensions, transferts d'activité et changements de secteurs d'activité. Il faudrait, néanmoins, veiller à conserver dans cette législation la régulation des équipements hôteliers supérieurs à 50 chambres en Ile-de-France et 30 en province.**

En tout état de cause, il est très contestable, comme le suggère le Groupe Dutreil, de laisser à des élus locaux le pouvoir de fixer des seuils d'assujettissement à une autorisation prévue par la loi codifiée dans le Code de l'urbanisme.

Cela étant, l'insertion du contrôle de l'urbanisme commercial dans la procédure de permis de construire soulève **un problème de concordance entre les champs d'application respectifs de ces deux réglementations.**

⁴ Cas limités de délivrance par le maire ou le préfet au nom de l'Etat.

⁵ Rapport de M. Blanc du 24 février 2005.

Le permis de construire est exigible⁶ pour les constructions neuves et pour certains travaux portant sur des constructions existantes : ceux créant une surface hors œuvre brute supérieure à 20 m², ceux ayant pour effet de modifier les structures porteuses ou la façade du bâtiment lorsqu'ils s'accompagnent d'un changement de destination, ceux en modifiant le volume, ou visant à percer ou agrandir une ouverture sur un mur extérieur.

La question se pose pour les changements de secteurs d'activité actuellement contrôlés au titre de l'urbanisme commercial, alors que le permis de construire n'appréhende que certains travaux entraînant un changement des destinations telles que définies par l'article R 123-9 du Code de l'urbanisme, c'est-à-dire l'habitation, l'hébergement hôtelier, les bureaux, le commerce, l'artisanat, l'industrie, l'exploitation agricole ou forestière, les entrepôts. Il s'agit donc de grands types de fonctions urbaines et non de secteurs d'activité comme l'alimentaire ou l'équipement de la maison ou de la personne⁷. Ainsi, la transformation d'un commerce alimentaire en magasin d'habillement risquerait de ne plus être soumise à aucun contrôle, alors que l'impact sur le territoire n'est pas le même, en particulier eu égard à l'objectif de sauvegarde des centres-villes et du commerce de proximité.

Cette réforme devra donc s'accompagner d'une adaptation du décret n°2007-18 du 5 janvier 2007 relatif aux permis de construire et aux autorisations d'urbanisme, pour y inclure les changements de secteurs d'activité et les transferts d'activités.

⁶ Articles L 421-1 et s. et R 421-1 et s. du Code de l'urbanisme, dans sa version applicable au 1^{er} octobre 2007.

⁷ Actuellement, sont soumis à autorisation d'exploitation commerciale, les changements supérieurs à 2 000 m² de surface de vente ou 300 m² pour l'alimentaire entre les trois secteurs d'activité suivants :

- 1) le commerce de détail à prédominance alimentaire
- 2) le commerce de véhicules automobiles, le commerce de détail de produits d'équipement du foyer et le commerce de produits d'aménagement de l'habitat,
- 3) les autres commerces de détail et activités de prestations de services à caractère artisanal.

Les seuils actuels de 2000 m² et 300 m² (alimentaire) de surface de vente pour le contrôle de ces changements devraient être maintenus mais, par souci de réalisme, sept secteurs au lieu de trois pourraient être prévus⁸.

Par ailleurs, la question de l'ensemble commercial devrait être traitée, à travers, par exemple, le dépôt d'un permis de construire global, tout en conservant les critères actuels de définition⁹

Cela étant, la requalification de surfaces existantes ou leur extension et la nécessité soit d'un simple permis modificatif, soit d'un nouveau permis, risque d'être source de contentieux.

En tout état de cause, lors de l'instruction du permis, les avis de la DDE et de la DDCCRF devraient être recueillis.

c. Durée d'instruction du permis de construire

La CCIP rejoint la proposition de proroger de deux mois le délai d'instruction du permis fixé à trois mois selon le droit commun pour un équipement commercial¹⁰, le portant ainsi à cinq mois, dès lors que la commission compétente en matière d'urbanisme commercial devrait être réunie.

⁸ En ce sens, voir les propositions de la CCIP dans son rapport du 24 février 2005 précité ; ces sept secteurs étant le commerce à prédominance alimentaire, les commerces automobiles, l'équipement de la maison, le bricolage et la jardinerie, l'équipement de la personne, les sports-loisirs-culture et l'hygiène-santé-beauté.

⁹ Ces critères non cumulatifs sont les suivants :

- les magasins ont été conçus dans le cadre d'une même opération d'aménagement foncier ;
- des aménagements communs permettent l'accès d'une même clientèle, comme une voirie existante ou à créer ;
- une gestion commune de certains éléments d'exploitation (publicité, signalisation...) ;
- une structure juridique commune.

¹⁰ Article R 423-23 du Code de l'urbanisme applicable à compter du 1^{er} juillet 2007.

III. SUR LE PERIMETRE ET LA COMPETENCE DE L'INSTANCE SPECIFIQUE D'URBANISME COMMERCIAL

1. PROPOSITION DU GROUPE DUTREIL

Plusieurs options avaient initialement été avancées :

- une commission départementale pour tous les projets ;
- une commission supradépartementale, interdépartementale, régionale ou nationale pour l'ensemble des projets ;
- une commission départementale pour les petits et moyens et une commission interdépartementale, régionale ou nationale pour les grands ; la clef de répartition relevant soit d'un critère de surface, soit d'un critère d'étendue de la zone de chalandise.

Finalement, le principe d'une commission départementale a été maintenu.

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.

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. Elle 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.

2. POSITION DE LA CCIP

a. Périmètre d'intervention

La CCIP considère que le périmètre départemental doit rester le principe. Toutefois, pour certains projets de grande ampleur, une compétence alternative pourrait être dévolue à une commission régionale.

Elle s'était toujours prononcée¹¹ en faveur de la création d'une instance régionale. Celle-ci pourrait traiter des projets supérieurs à 10 000 m² de surface de vente. Un critère de surface semble plus pertinent et moins sujet à interprétation qu'un critère lié à la zone de chalandise que la jurisprudence¹² définit eu égard à un temps d'accès de la clientèle, aboutissant à des « courbes isochrones » peu représentatives de la zone d'attractivité d'un projet sur un territoire. La Commission départementale serait donc compétente pour les projets entre 300 m² et 10 000 m² de surface de vente et les équipements hôteliers supérieurs à 50 chambres en Ile-de-France ou à 30 chambres en province.

Dans cette optique, une commission nationale n'aurait plus lieu d'être, puisque les règles de l'urbanisme commercial résulteraient fondamentalement de schémas de développement commercial territoriaux et que les principes directeurs de la nouvelle législation seraient appréhendés à l'échelle locale et non nationale.

¹¹ Rapports de la CCIP des 16 novembre 2002 et 24 février 2005.

¹² Analysée dans une circulaire DCASPL du 7 mars 2005

b. Composition

D'une manière générale, il conviendrait d'éviter de déséquilibrer à l'intérieur des commissions compétentes les rapports de force entre élus locaux et représentants des domaines du commerce et de l'urbanisme, tout en répondant aux exigences européennes.

*Selon la CCIP, la **Commission départementale** pourrait, sous la présidence du préfet ou de son représentant (qui ne dispose pas d'un droit de vote), être composée de **huit membres** :*

- *trois élus locaux :*
 - *le maire de la commune d'implantation (à Paris, le Maire de Paris ou son représentant) ;*
 - *un représentant de l'intercommunalité concernée, différent du maire de la commune d'implantation (à Paris, le maire de l'arrondissement parisien d'implantation) ;*
 - *un conseiller général hors arrondissement d'implantation et hors intercommunalité concernée, il remplacerait l'actuel maire de la commune la plus peuplée de l'arrondissement (à Paris, un conseiller d'arrondissement désigné par le Conseil de Paris) ;*
- *le président de la CCI ou son représentant membre du Bureau de l'établissement public administratif ;*
- *le président de la Chambre de métiers et de l'artisanat ou son représentant, dans les mêmes conditions ;*
- *un représentant des associations de consommateurs du département désigné par le collège des consommateurs et usagers du comité départemental de la consommation ;*

- deux personnalités qualifiées : l'une dans l'environnement et l'autre dans l'urbanisme et l'aménagement du territoire, désignées par le Préfet sur une liste homologuée par le tribunal administratif. Ce système de désignation impartial s'inspirerait, dans un souci d'impartialité, de celui applicable aux commissaires-enquêteurs.

L'avis de conformité au SDC requerrait la majorité absolue des membres composant la Commission, soit cinq sur huit.

S'agissant de la **Commission régionale**, présidée par le Préfet de Région ou son représentant, elle pourrait être constituée de **dix membres** :

- quatre élus locaux :
 - le maire de la commune d'implantation ;
 - un conseiller général du département d'implantation ;
 - un conseiller régional compétent en matière de développement économique ;
 - un conseiller régional compétent dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire ;
- le président de la CRCI ou son représentant ;
- le président de la CRMA ou son représentant ;
- un représentant régional des consommateurs, membre du Conseil économique et social régional ;
- trois personnalités qualifiées dans les domaines de l'environnement, de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, désignées par le Préfet de Région sur une liste homologuée par le tribunal administratif.

L'avis favorable de conformité requerrait la majorité absolue des membres composant la Commission, soit six sur dix.

La saisine de l'une ou l'autre de ces commissions incomberait aux Préfets des départements, sous la coordination du Préfet de Région.

c. Cas particulier des CCI

A l'intérieur de ces commissions, la CCIP considère que les CCI devraient être dûment représentées et avoir voix délibérative, car, en France, les Chambres ne sauraient être qualifiées « d'opérateurs concurrents », au sens de la Directive Services.

Certes, l'article 14-6 de cette Directive interdit « l'intervention d'opérateurs concurrents, y compris au sein d'organismes consultatifs, dans l'octroi d'autorisation ou dans l'adoption d'autres décisions des autorités compétentes, à l'exception des ordres professionnels et associations ou organismes qui agissent en tant qu'autorité compétente. Cette interdiction ne s'applique pas à la consultation d'organismes tels que les chambres de commerce ou les partenaires sociaux sur des questions autres que des demandes d'autorisation individuelles ».

Une interprétation littérale pourrait conduire à considérer que les CCI ne pourraient prendre part à une instance – même consultative – se prononçant au titre d'autorisation individuelle, comme le permis de construire ; mais pourraient intervenir pour l'élaboration des SDC qui sont des documents réglementaires.

Or, les CCI françaises sont des établissements publics administratifs remplissant, de par la loi, une mission d'intérêt général de représentation auprès des pouvoirs publics des intérêts des entreprises ressortissantes de leur circonscription, dont celles du commerce. Cette nature de droit public n'est certes pas généralisée en Europe où dans plusieurs pays les CCI ont un statut de droit privé, ce qui a pu être à l'origine des interrogations sur leur rôle « d'opérateur concurrent ».

En tout état de cause, leur intervention dans les commissions se ferait dans l'intérêt général, conformément à leur mission légale, et ferait bénéficier ces dernières de leur connaissance du tissu économique et commercial territorial, indispensable pour une appréciation optimale des exigences de l'aménagement du territoire. En effet, les CCI ont une capacité d'intervention très large, en liaison étroite avec les collectivités locales et en particulier les communes ou intercommunalités, dans des domaines essentiels, comme la redynamisation des centres-villes, la politique en faveur des quartiers sensibles, la transmission des fonds de commerce et la problématique des locaux vacants. Cette mission d'intérêt général a d'ailleurs toujours été reconnue dans le domaine de l'urbanisme, puisque les CCI sont des personnes publiques associées à l'élaboration des documents locaux, SCOT et PLU.

*En outre, le représentant de la CCI, comme tout membre de la Commission, devrait continuer à souscrire **une déclaration d'absence d'intérêt personnel et direct** dans le projet examiné, sauf à être interdit d'y siéger.*

La CCIP insiste donc sur la spécificité de ce statut de droit public qui devrait permettre aux CCI d'avoir voix délibérative dans les commissions intervenant au titre du permis de construire.

IV. SUR LA FORCE JURIDIQUE ET LE CONTENU DES SCHEMAS DE DEVELOPPEMENT COMMERCIAL

1. PROPOSITIONS DU GROUPE DUTREIL

Il est préconisé 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.

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

- Un diagnostic de l'urbanisme commercial existant.

Il 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).

- Un document d'orientation.

Il 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 ainsi 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.

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

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

Il 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.

La loi laisserait aux autorités locales chargées d'élaborer les SDC le choix entre un certain nombre d'outils permettant de mener le programme d'action défini :

- Maintien d'une concurrence effective : la loi pourrait permettre au SDC de fixer des règles visant à 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 et de la maîtrise foncière dans certaines zones de développement commercial. Le Conseil de la concurrence serait consulté sur ces propositions.
- Aménagement du territoire : le SDC aurait la possibilité :
 - de délimiter, en cohérence avec le SCOT, le périmètre de zones de développement commercial et de zones de sauvegarde 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 SDC ;
 - elle introduirait, pour l'application de celui-ci, 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 correspondant 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 (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.
- 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 par exemple bénéficier d'un traitement plus favorable), recours aux

bio-matériaux, éco-bilan, règles architecturales, urbaines et paysagères spécifiques.

Le Groupe Dutreil propose que le SDC soit compatible avec le SCOT. Le SDC préciserait les incidences de son programme d'actions sur le PLU, sachant que celui-ci devrait lui être compatible. Dans le cas où le SDC serait adopté après l'approbation du PLU et en cas d'incompatibilité, c'est le PLU qui 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.

2. POSITION DE LA CCIP

a. Force juridique des SDC

La consécration de l'opposabilité des SDC, à travers le contrôle de la conformité des projets soumis à permis de construire par la commission locale serait une grande avancée ; à condition qu'en cas d'avis de non-conformité, le permis ne puisse être délivré, y compris tacitement.

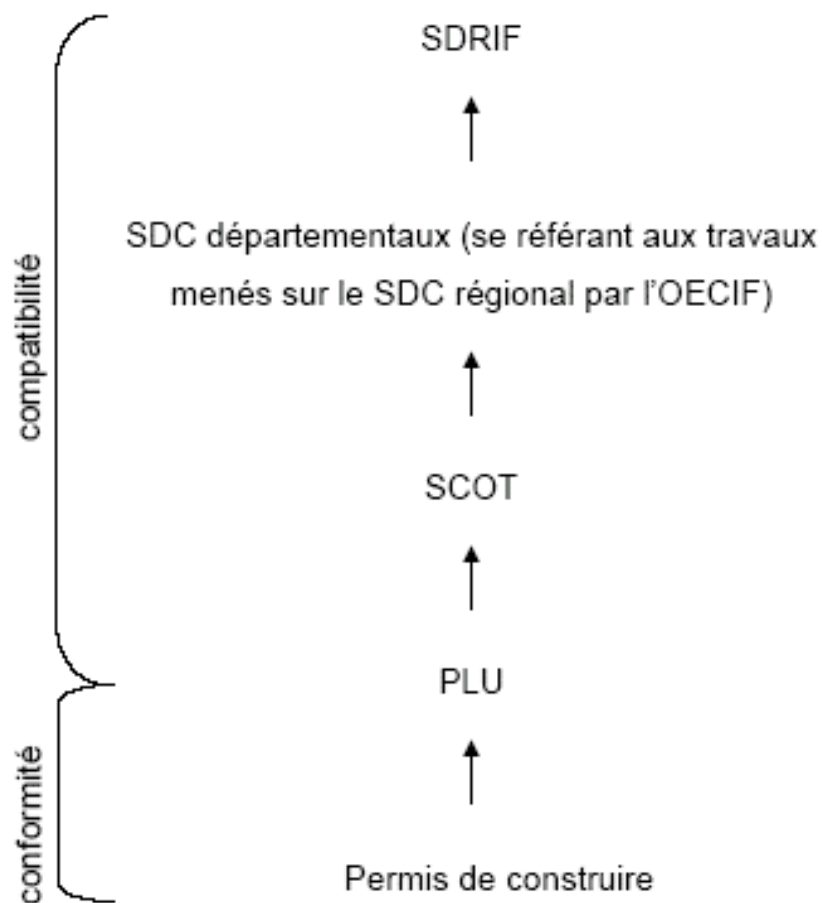
Quant à l'organisation des liens de compatibilité, on rappellera qu'actuellement, depuis la loi SRU, les SDC existants – sans force juridique d'opposabilité – doivent être compatibles avec les SCOT et qu'aucun lien n'est prévu entre les SDC et les PLU. En outre, les autorisations d'exploitation commerciale doivent être compatibles avec les SCOT¹³.

La CCIP ne saurait approuver un dispositif où les SDC départementaux devraient être compatibles avec des documents intercommunaux (SCOT). En effet, ces SDC devraient exprimer des objectifs d'intérêt général, dans un cadre supraintercommunal. Aussi, la CCIP préconise-t-elle de prévoir que ce seraient

¹³ Pour une première annulation d'une autorisation sur ce motif : CE 28 septembre 2005, Société Sumidis, Société Coco fruits, BJDU 5/2005, p. 325, concl. Roul, obs. Bonichot.

les SCOT et les PLU qui devraient être compatibles avec les SDC et non l'inverse, sauf à retirer à ceux-ci toute efficacité dans leur vision globale. Les orientations et prescriptions du SDC pourraient ainsi être utilement traduites dans les SCOT et PLU.

Selon la CCIP, la relation juridique pourrait, en Ile-de-France, se décliner comme suit :



Dans ce dispositif, la force juridique des SDC serait considérablement renforcée.

b. Contenu des SDC

Selon la CCIP, les SDC départementaux devraient concrétiser territorialement l'intérêt général et définir le contenu donné à celui-ci.

Outre des analyses de l'offre et de l'évolution de la demande commerciale, le SDC devrait s'articuler autour des quatre grands objectifs de la réglementation de l'urbanisme commercial et des principes directeurs de l'urbanisme :

- * *Sur le **maintien d'une concurrence effective**, cette question est plus délicate à traiter dans le SDC, la Directive services interdisant toute analyse d'impact sur les concurrents directs et tout test économique préalable. **Il s'agirait ici de viser dans le SDC le respect du principe de libre concurrence, inscrit dans le Traité de Rome, prohibant les abus de position dominante faussant le jeu concurrentiel.** Le juge administratif s'est déjà, en France, engagé en ce sens, en examinant si le groupe ou l'enseigne, demandeur de l'actuelle autorisation d'exploitation commerciale, était ou non en position dominante abusive dans la zone de chalandise¹⁴.*

Cette démarche suppose toutefois une réflexion sur la délimitation de la zone de chalandise, donc du marché pertinent au sens du Traité de Rome. La référence au temps d'accès de la clientèle, aujourd'hui imposée par la jurisprudence, est-elle vraiment adaptée ? **Le marché pertinent devrait plutôt être défini selon que le projet relève de la compétence de la Commission départementale ou régionale.** C'est pourquoi le recensement annuel des équipements existants, inférieurs ou supérieurs à 300 m² et l'identification des grands projets supradépartementaux sont essentiels, les CCI ont d'ores et déjà des outils performants à cet effet¹⁵. **La consultation préalable de la DDCCRF serait une bonne garantie, celle du Conseil de la concurrence risquant d'alourdir la procédure de SDC.**

¹⁴ C.E. 30 juillet 2003, SA Caen Distribution, AJDA 2003, p. 2036, concl. Schwartz.

¹⁵ Système d'information TERRitem à la CCIP, par exemple.

- * **Sur les objectifs d'aménagement du territoire et de qualité de l'urbanisme, la CCIP est favorable à la délimitation de zones de développement du commerce et de zones de protection du commerce de proximité.**

Pourraient être définies des zones préférentielles pour de nouvelles implantations et des zones de sauvegarde où la protection et l'extension mesurée de l'existant devraient être privilégiées. Une logique de pôles structurants, principaux et intermédiaires – pôles relais – serait également à favoriser.

Les mesures de péréquation envisagées entre les catégories de zones sont de bons instruments de cohérence.

L'introduction de règles architecturales est aussi un bon outil, notamment pour les entrées de ville et les centres historiques de proximité, à condition qu'elles soient traduites dans le PLU, puis le permis de construire.

Les quartiers de politique de la ville devraient aussi faire l'objet de règles incitatives.

Toutefois, ces orientations et prescriptions des SDC départementaux ne seront pleinement efficaces que si elles sont corrélativement traduites dans les SCOT intercommunaux (la partie correspondante du SDC pouvant devenir le volet commerce du SCOT) et, surtout, dans les PLU par des servitudes d'urbanisme précises (coefficients d'occupation des sols incitatifs ou restrictifs, hauteur, gabarit, aires de stationnement et de livraisons...), que le permis de construire devrait respecter ; d'où le sens de la relation de compatibilité des SCOT et des PLU vers les SDC.

- * **Sur l'objectif de protection de l'environnement, il conviendrait d'exiger des porteurs de projets la description précise des mesures destinées à réduire les nuisances. Quant au label HQE, pour de nouvelles implantations d'une certaine ampleur (par exemple, seuil supérieur à 10 000 m² de surface de vente, y compris les ensembles commerciaux), il pourrait être un des critères de l'avis favorable de la Commission intervenant au titre du permis de construire.**

V. SUR LE PERIMETRE ET LE MODE D'ELABORATION DES SDC

1. PROPOSITIONS DU GROUPE DUTREIL

Le niveau intercommunal serait l'échelon d'élaboration du SDC qui serait adopté par un EPCI pour l'ensemble de ses communes membres. Il serait obligatoire dans l'ensemble des communautés de communes, des communautés d'agglomération, des communautés urbaines, et pourrait aussi être élaboré par les syndicats de pays qui en font la demande.

Les CCI et les CMA auraient un rôle moteur dans son élaboration.

Un certain nombre de consultations obligatoires seraient prévues : 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 serait mis en place sous l'égide des Préfets de départements.

L'instance consultée lors de la délivrance des autorisations d'urbanisme, qu'il s'agisse de la CDAC ou de la CNAC, serait chargée de veiller à leur application.

2. POSITION DE LA CCIP

a. Périmètre des SDC

La CCIP considère que le périmètre de principe des SDC devrait rester le département, les SDC départementaux étant seuls opposables, y compris lorsqu'ils intègrent des schémas spécifiques intercommunaux. De plus, ce périmètre départemental s'inscrit dans la logique de compatibilité des SCOT et PLU avec les SDC.

Par ailleurs, en Ile-de-France, il existe un SDC régional établi par l'OECIF dont un premier niveau de travaux a été approuvé le 10 novembre 2006. Mais il s'agit plus d'un « guide » prospectif et méthodologique sur les évolutions des comportements d'achats et du commerce, accompagné d'études de la demande et d'une analyse de l'offre consolidée. Cet outil régional peut ainsi aider à élaborer des SDC départementaux cohérents et faciliter les démarches de coordination interdépartementale. Mais, il ne devrait pas avoir de force juridique contraignante, ni d'opposabilité directe aux projets.

b. Instance d'élaboration

Les SDC existants – non opposables – issus du décret du 20 novembre 2002 pris en application de la loi Raffarin du 5 juillet 1996, sont établis par les ODEC (Observatoires Départementaux d'Équipement Commercial) composés, sous la présidence du Préfet, de 27 membres représentant les acteurs politiques, institutionnels, économiques et sociaux du département : un premier collège de six élus locaux, un second de six représentant les activités commerciales et artisanales, et un troisième comportant cinq élus des CCI (3) et des CMA (2), auxquels s'ajoutent cinq personnalités qualifiées désignées par le Préfet dont deux provenant d'associations de consommateurs et une d'une société gestionnaire de centre

commercial et, enfin, cinq représentants de l'Administratif (DDCCRF, DDE, INSEE, DRCA, tourisme).

Le principe d'une telle instance transversale (Observatoire Départemental d'Aménagement Commercial – ODAC) des acteurs concernés du département, de par sa composition pluraliste, devrait être maintenu. Toutefois, plusieurs représentations devraient être renforcées par une meilleure ventilation interne :

- les intercommunalités devraient être plus présentes dans le collège des élus locaux, au lieu de désigner les communes eu égard à des chiffres de population ;
- dans les personnalités qualifiées, les compétences d'urbanisme, d'aménagement du territoire et d'environnement devraient être équilibrée avec des compétences économiques représentatives de tous les modes de distribution.

Dans ces conditions, les CCI pourraient être désignées par la loi comme co-maître d'œuvre¹⁶ de la préparation du projet de SDC, avec les services de l'Etat. Des sous-groupes de travail thématiques partenariaux pourraient traiter des quatre principales exigences légales déclinées dans le SDC : maintien d'une concurrence effective, aménagement du territoire, qualité de l'urbanisme, protection de l'environnement.

c. Procédure

Selon la CCIP, par souci de légitimité, le SDC départemental devrait être adopté à la majorité absolue des membres composant l'instance d'élaboration.

On rappellera qu'en vertu de la loi SRU, l'opposabilité d'un document réglementaire étant subordonnée à une enquête publique préalable, le SDC devrait en faire l'objet sous la conduite et la responsabilité du préfet.

¹⁶ Les CCI se sont déjà fortement impliquées dans les schémas existants, voir rapport de la CCIP du 24 juin 2004 pour les SDC de sa circonscription et le SDC régional.

Des procédures de coordination interdépartementales sont bien évidemment indispensables pour assurer la cohérence des SDC d'une région. En seraient chargés les Préfets des départements concernés, sous l'égide du Préfet de région.

S'agissant de la révision, qui obéit à un parallélisme des formes avec l'élaboration, une périodicité quinquennale serait bien adaptée au secteur du commerce. Toutefois, une procédure de modification ponctuelle allégée pourrait être introduite, à l'instar de celle existant pour le SDRIF et les SCOT¹⁷. Le projet de modification serait préparé par les services de l'Etat et un comité restreint de l'ODAC, soumis à enquête publique, puis approuvé par arrêté préfectoral. Cette procédure devrait rester exceptionnelle, ne pas porter atteinte à l'économie générale du schéma et être dûment motivée par un intérêt général impérieux, et ce, sous le contrôle du juge administratif.

VI. SUR LE CONTRÔLE DE L'APPLICATION DE LA LEGISLATION DE L'URBANISME COMMERCIAL

1. PROPOSITIONS DU GROUPE DUTREIL

En cas de non-respect de la législation de l'urbanisme commercial, serait repris de dispositif d'astreinte administrative prévu par la proposition de loi du Sénateur Fouché. Après transmission du rapport des agents habilités à constater l'infraction, le Préfet pourrait mettre en demeure l'exploitant de régulariser dans un délai d'un mois. A l'expiration de celui-ci, le Préfet aurait la faculté, dans un délai de quinze jours, d'ordonner, par arrêté, la fermeture au public jusqu'à régularisation effective. Cette mesure pourrait être assortie d'une astreinte de 50 euros par jour de retard et par mètre carré.

¹⁷ Respectivement, articles L 141-1-1 et L 122-13 du Code de l'urbanisme.

2. POSITION DE LA CCIP

Un tel dispositif avait été préconisé par la CCIP dès 2002¹⁸.

Son efficacité suppose toutefois de doter des moyens nécessaires de contrôle les Administrations compétentes pour constater les infractions. Outre la DDCCRF, l'habilitation pourrait être étendue à la DDE, compte tenu du caractère mixte de la réglementation et des SDC.

En revanche, le montant de l'astreinte devrait être suffisamment dissuasif, par exemple jusqu'à 100 euros par jour de retard, mètre carré ou chambre, exploité irrégulièrement.

L'actuel régime pénal de contravention de la 5^{ème} classe¹⁹, peu mis en œuvre, serait abandonné.

Ce système d'astreinte administrative n'affranchirait, bien évidemment, pas le constructeur de la sanction pénale des délits en matière de permis de construire où sont encourues des peines maximum de 300 000 euros ou 6 000 euros par mètre carré de plancher hors œuvre net illicite²⁰.

¹⁸ Rapport du 15 novembre 2002, précité.

¹⁹ 1 500 € par jour et mètre carré (3 000 € si récidive).

²⁰ Articles L 480-1 et suivants du Code de l'urbanisme.

REGULATION SPECIFIQUE A L'URBANISME COMMERCIAL

- FONDEMENTS ET CRITERES -

1) REGLEMENTATION ACTUELLE ET CRITERES CONCURRENTIELS

En vertu de l'article L 752-6 du Code de commerce, les décisions d'exploitation commerciales sont fondées principalement sur des critères de nature économique et concurrentielle, en particulier, l'impact du projet sur l'offre et la demande globales pour chaque secteur d'activité dans la zone de chalandise et la densité d'équipement en moyennes et grandes surfaces dans cette zone.

Cette zone de chalandise est déterminée en termes de temps d'accès de la clientèle au projet et de recensement de la concurrence.

Une étude d'impact, réalisée par le demandeur, permet d'étayer ces critères économiques.

2) REMISE EN CAUSE PAR LA DIRECTIVE SERVICE

Cette Directive remet en cause les fondements de notre réglementation. Elle interdit les tests économiques préalables à l'installation d'un commerce (donc l'étude d'impact dans sa configuration actuelle) et prohibe tout critère décisionnel économique et concurrentiel.

De surcroît, l'avis motivé rendu par la Commission européenne, suite à la plainte du groupe Aldi de maxi-discount contre la France, énonce qu'une réglementation spécifique à l'urbanisme commercial ne peut être fondée que sur l'intérêt général pris au sens de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et des besoins essentiels des consommateurs.

3) NOUVEAUX CRITERES D'INTERET GENERAL

C'est pourquoi la CCIP propose que la future réglementation de l'urbanisme commercial soit fondée sur l'intérêt général défini par la prise en compte du commerce comme facteur d'équilibre social et de service de proximité, la protection des centres-villes, la volonté de donner une vocation économique à un quartier, la qualité de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, le développement durable, l'expansion touristique, la satisfaction optimale des besoins des consommateurs.

Ainsi, des données économiques pourront être mises en exergue, pour éviter les abus de position dominante (conformément au Traité de Rome), permettre une localisation pertinente de l'équipement commercial eu égard à la compétitivité des territoires et répondre à des besoins essentiels non satisfaits des consommateurs (par exemple absence de surfaces alimentaires suffisantes en centre-ville).