

## Commission de modernisation de l'urbanisme commercial

### Compte-rendu de la réunion du mercredi 17 janvier 2007

M. Alain Fouché, Sénateur de la Vienne, Vice-président de la commission et M. Arnaud STRASSER, Directeur du Cabinet de Renaud DUTREIL, Ministre des PME, du Commerce, de l'Artisanat et des Professions Libérales, président cette quatrième réunion de la Commission de modernisation de l'urbanisme commercial.

Sur la base d'un document de synthèse, préalablement diffusé aux membres de la commission, qui reprend les orientations qui se sont dessinées lors des précédentes réunions, M. Arnaud STRASSER présente les principaux axes sur lesquels la réflexion collective sera engagée, en examinant ces propositions de manière plus détaillée :

- Maintenir une législation spécifique à l'urbanisme commercial, permettant de répondre de manière équilibrée 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 ; tous ces objectifs devraient avoir une égale légitimité,
- Insérer la législation de l'urbanisme commercial dans celle de l'urbanisme général, en respectant pleinement les règles communautaires et en veillant à ne pas allonger de plus de deux mois le délai de délivrance du permis de construire,
- Consolider le rôle d'une Commission départementale d'aménagement commercial (CDAC) qui devrait comprendre un élu supplémentaire représentant le département,
- Examiner les seuils pertinents pour l'application d'un dispositif spécifique,
- Donner une force juridique aux schémas de développement commercial (SDC) dont le contenu devrait être renforcé,
- Privilégier les échelons intercommunaux et départementaux pour l'élaboration des SDC, tout en réservant au niveau national l'examen des projets les plus importants,
- Doter les administrations de procédures plus efficaces pour assurer une application effective de la loi, les propositions contenues dans la proposition de loi « Fouché » pourraient d'ailleurs être reprises.

Il rappelle qu'à ce stade, le document est une base de réflexion soumise à la consultation des membres de la commission. Ce document ne constitue aucunement la traduction de choix déjà effectués et reste largement ouvert et amendable.

Arnaud STRASSER invite les membres de la Commission à faire part de leurs réactions et contributions à l'adresse suivante : [urbacommercial@dcaspl.pme.gouv.fr](mailto:urbacommercial@dcaspl.pme.gouv.fr). Le projet définitif sera arrêté au cours du mois de février après qu'une réunion se soit tenue sous la présidence du Ministre.

En terme de calendrier, M. Arnaud STRASSER rappelle que la commission devra formuler ses propositions définitives avant la fin du mois de février.

**La prochaine réunion, présidée par le Ministre, est fixée au mardi 13 février 2007.**

**M. Alain FOUCHE, Sénateur de la Vienne.**

En terme de méthodologie de travail de la commission, M. FOUCHE souhaite que les différents points évoqués par M. STRASSER soient traités l'un après l'autre et que les intervenants ne réagissent pas de façon globale sur le document soumis à leur réflexion.

En ce qui concerne le point 2 relatif à l'insertion de la législation de l'urbanisme commercial dans celle de l'urbanisme général, il ne pense pas que la création d'une commission nationale d'aménagement commercial (CNAC), qui aurait un mode de fonctionnement identique à celui de la CNEC actuelle, soit une bonne idée car il ne faut pas oublier que les CDEC et la CNEC autorisent globalement 80 à 90 % des projets. De plus, il souhaiterait savoir qui disposerait du pouvoir de saisine de la CNAC.

**M. Jean-François BERNARDIN, Président de l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI).**

M. BERNARDIN précise qu'en terme de méthode il est indispensable que l'ensemble du réseau des CCI puisse réagir sur les différentes pistes de réflexion qui ont été dégagées. Le document est arrivé trop tardivement à l'ACFCI pour que les avis des chambres puissent être recueillis. Cette formalité va être effectuée dans les prochains jours.

**M. Ambroise DUPONT, Sénateur du Calvados, Président du conseil national des entrées de ville.**

M. DUPONT apprécie la teneur du document de travail qu'il approuve globalement. La place de l'urbanisme doit être renforcée mais les choses pourront devenir plus délicates lorsque les objectifs recherchés seront traités dans le détail. La nécessaire coordination de l'action des différents ministères intervenant dans le cadre d'une opération de réforme constituera un élément essentiel de son succès. Il invite les rédacteurs du projet de loi à être très vigilants sur les détails du dispositif qui peuvent conditionner largement le succès de la réforme.

**M. Jean-Pierre LEHMANN, Président des Vitrines de Nancy.**

M. LEHMANN précise que ses premières réactions à l'issue des précédentes réunions ont fait l'objet d'une note transmise au cabinet du Ministre qui sera complétée par une nouvelle contribution dont il remet une première ébauche à M. STRASSER.

Il considère que les propositions examinées lors de la présente réunion sont pour certaines prématurées.

Le fait que le SDC devienne opposable aux tiers est pour lui le point essentiel du débat actuel. De cette situation découle ensuite le recours éventuel à des instances consultatives ou décisionnelles. Si le SDC est opposable aux tiers et suffisamment bien élaboré, le recours aux CDAC devrait devenir marginal. Ce document doit être adossé au PLU et ensuite au SCOT, même si ces derniers sont actuellement adoptés en nombre limité. En ce qui concerne la composition du collège chargé d'élaborer le SDC, il paraît difficile d'en exclure les organismes consulaires.

**M. Xavier DE ROUX, Député de Charente-Maritime.**

Le document de travail qui a été remis à la commission est un outil positif qui s'insère dans une véritable démarche de simplification. Il pose des problèmes juridiques notamment en ce qui concerne la définition des critères de choix. La définition de l'abus de position dominante est déjà traitée au niveau du livre IV du code de commerce. Une CDAC ne peut avoir à apprécier une situation de position dominante dans la mesure où cette question est de la compétence des autorités de concurrence et où les compétences peuvent faire défaut au sein des CDAC.

En ce qui concerne le rôle des CDAC, il convient de ne pas oublier que si elles rendent une décision, celle-ci fera grief et sera attaquable. Il redoute donc la mise en place d'une double procédure avec la délivrance du permis de construire. En conséquence, la CDAC ne devrait rendre qu'un avis.

**M. Marcel BELLLOT, Délégué général de la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU).**

La FNAU réserve sa position dans l'attente de la réunion de son bureau qui se déroulera dans la semaine du 22 au 26 janvier 2007. Néanmoins, il est d'ores et déjà possible de constater que l'on s'arrête au milieu du gué en ce qui concerne la philosophie générale de cette réforme. Les autorités en charge de l'urbanisme au sein d'un territoire doivent pouvoir décider et il est nécessaire de créer une instance permanente plutôt d'une commission créée au cas par cas. Les élus doivent pouvoir se prononcer librement et le rôle du politique doit être revalorisé.

Par ailleurs, l'idée d'un SDC qui serait l'illustration d'un SCOT est bonne.

**M. Marc CENSI, Président de l'ADCF.**

Le document de travail qui sert de base à cette réunion aborde des thèmes extrêmement différents avec beaucoup d'ambition. La première préoccupation qui s'en dégage est celle de l'aménagement de l'espace. En général, les décisions et les positions des différents acteurs sont trop sectorielles et n'intègrent pas suffisamment les préoccupations liées à l'aménagement de l'espace, les questions de concurrence se réglant par ailleurs (jeu du marché, pression des consommateurs,...). Cette situation amène à se poser la question de l'intérêt d'un vote sur des critères hiérarchisés, ce qui permettrait de moduler ces différentes préoccupations.

Cette question pose également le problème de la cohérence des territoires. Il n'y a à ce jour aucun outil permettant d'avoir une vision suffisamment détaillée. Le recours aux intercommunalités doit être privilégié car elles sont seules pourvues de moyens adéquats.

**M. Jean-Pierre GAUTRY, Président de la Société Française des Urbanistes.**

L'intégration du commerce dans l'organisation des territoires est une préoccupation majeure. Une première étape a été franchie mais la question doit être complètement traitée afin d'aller jusqu'au bout du raisonnement. Des schémas peuvent être élaborés au niveau régional. Les PLH et les PLU structurent déjà les documents d'urbanisme. Leur mode de fonctionnement est une bonne source d'inspiration pour intégrer convenablement les perspectives commerciales et assurer une articulation entre des territoires qui devraient préserver la diversité et la mixité sociales. Les organismes consulaires sont d'ores et déjà associés à leur élaboration. La dimension de « quartier » ainsi que le contenu de la charte de l'environnement fournissent des éléments permettant également d'avoir une analyse pertinente. L'articulation entre les différents ministères sera effectivement un facteur important pour le bon aboutissement de la réforme.

**M. Jean-Louis MAITRE, Président de la chambre de métiers et de l'artisanat du Val de Marne, représentant l'APCM.**

M. MAITRE exprime son vif regret de ne plus voir les organismes consulaires représentés au sein de la CDAC. Il précise que le bureau de l'APCM s'oppose à une telle éventualité.

Le SDC s'intègre tout à fait au dispositif retenu dans ce nouveau projet. Il lui semble qu'il faudrait une seule commission qui traite d'un projet unique englobant les différents aspects urbanistiques et commerciaux de celui-ci. L'idée de créer des sous-commissions au sein des SDC pourrait être développée, mais il ne faut pas « empiler » diverses commissions aux responsabilités mal imbriquées les unes dans les autres.

Il ne voit pas l'intérêt de faire traiter les dossiers à un niveau national au sein d'une commission dont les élus de terrain seraient absents. Il conviendrait plutôt de rester au niveau local ou régional.

**M. Frédéric WILLEMS, représentant le CDF.**

Pour le CDF, les orientations présentées vont dans le bon sens. Retenir le seul vocable d'« urbanisme » est la meilleure option. Les SDC doivent être suffisamment détaillés et réunir l'ensemble des acteurs économiques lors de leur élaboration. Il convient cependant de s'interroger sur la manière dont seront traités les avis rendus par les CDAC. La création d'une autorité de régulation paraît devoir s'imposer. A ce titre, il note que la CNEC n'est pas suffisamment sollicitée et qu'il serait souhaitable de conforter son rôle d'autorité administrative indépendante et de lui donner un pouvoir de sanction en cas de mauvaise application des avis rendus par les CDAC.

**M. Jean-Paul CHARIE, Député du Loiret.**

En matière d'objectifs contenus dans le SDC, M. CHARRIE souhaite insister sur notion de développement commercial qui est opposée à celle de cadres préexistants faisant obstacle à la concurrence, celle-ci devant être effective. La présence de commerces est par ailleurs indispensable à certains endroits et le souci est de les maintenir. Il faudra tenir compte des spécificités de certaines régions et des problèmes liés au développement des services à la personne et au vieillissement de la population.

La mise en œuvre des SDC passe par 7 points à résoudre :

- les critères, avec l'élaboration d'une grille contenant des éléments de pondération, tous les porteurs de projets ne pouvant respecter les mêmes critères de manière uniforme, il conviendrait de moduler leur poids en fonction des zones de chalandise,
- la zone de chalandise où deux types de variantes se dessinent, soit le bassin de vie qui est plus large que l'agglomération, soit une zone nationale ou interrégionale qui relève d'une commission nationale,
- les partenaires associés à la prise de décision, avec la nécessité de la présence des chambres consulaires, qui sont des organismes publics, lors de l'élaboration des documents d'urbanisme,
- l'opposabilité du SDC paraît acquise mais le PLU est parfois d'une taille trop juste,
- des sanctions administratives et financières qui soient rapides et dissuasives,
- l'effectivité des contrôles (éventuellement par une autorité administrative indépendante disposant de membres stables),
- la possibilité de réviser le SDC afin de tenir compte des réalités économiques.

**M. Alain FOUCHE, Sénateur de la Vienne.**

M. FOUCHE estime que le SDC ne peut s'imposer de manière automatique. Il est favorable à la force d'un SDC qui est tout à fait pertinent au niveau du département, qui doit être révisé régulièrement et qui devra être mis en concordance avec les SCOT et les PLU.

La notion de bassin de vie lui paraît très difficilement identifiable.

Il rappelle par ailleurs que dans sa proposition de loi, la commission régionale ou interrégionale se substituait à la commission locale et qu'il n'a jamais été question d'un processus décisionnel où il y aurait plus de deux commissions, y compris une commission nationale. Il considère que l'apport des chambres consulaires doit être préservé, car elles représentent souvent les avis divergents de leurs membres. De plus, le vote public des membres des CDAC est éminemment souhaitable.

Par ailleurs, il estime que la directive européenne peut être contestée et que les chambres consulaires doivent être associées au processus de décision.

**M. Jean DIONIS DU SEJOUR, Député du Lot et Garonne.**

Il reste deux questions en débat. D'une part, faut-il la création d'une CDAC et d'autre part le SDC peut-il suffire ?

La CDAC est nécessaire à l' élu pour l'éclairer avant sa prise de décision. Le SDC peut avoir une fonction de zonage utile mais il ne peut être régionalisé et être trop précis en matière d'urbanisme. L'affectation du foncier, c'est-à-dire le droit du sol, d'un côté et l'appréciation de la qualité architecturale d'un projet d'un autre côté rendent nécessaires l'intervention d'une CDAC.

En ce qui concerne la CNAC, c'est une bonne préconisation. Il ne faut pas détruire la CNEC car « c'est ce qui marche » dans le système actuel contrairement aux CDEC. La proposition de la faire intervenir pour les projets supérieurs à 10 000 m<sup>2</sup> est une bonne idée.

**M. Ambroise DUPONT, Sénateur du Calvados, Président du conseil national des entrées de ville.**

M. DUPONT rejoint les orientations définies par M. Dionis du Séjour. Le PLU paraît être un cadre trop restreint et il n'est pas sûr que la dimension du « pays » puisse être opérante. Le SCOT est certainement un document important mais il convient de s'interroger sur l'instance qui aura le pouvoir de décision sur la localisation et la qualité des implantations tout en ayant la capacité de concilier les oppositions. Il souligne le fait que les plans locaux de l'habitat (PLH) peuvent s'imposer aux élus locaux sans qu'ils aient été associés à leur élaboration. Pour lui, les avis administratifs ne devraient pas prendre l'ascendant sur les choix des élus.

**M. Gérard CORNU, Sénateur d'Eure et Loir.**

Ce document de travail est intéressant mais il convient d'avoir à l'esprit le souci de la simplification. Le projet tel qu'il est présenté risque d'engendrer beaucoup de dépenses supplémentaires pour les collectivités. Est-il vraiment nécessaire d'avoir un SDC et une CDAC ? Ce sont les collectivités qui élaborent les SDC. Leur alourdissement entraînerait un travail plus coûteux générateur d'une augmentation de la pression fiscale.

M. CORNU se déclare pour sa part assez favorable à une CDAC, dont le rôle en matière de concurrence est primordial et qui pourrait avoir une composition élargie pour les projets affectant un autre département, sans pour autant créer de commissions interdépartementales.

En ce qui concerne la composition de la CNAC, il propose de s'en tenir à la proposition de loi Fouché votée en première lecture au Sénat, à savoir une commission composée d'un tiers

d'élus politiques, d'un tiers d'acteurs économiques et d'un tiers de membres issus des administrations.

**M. Jean-François BERNARDIN, Président de l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI).**

M. BERNARDIN s'interroge sur la volonté du ministre et du poids du contentieux communautaire dans l'évolution souhaitée du dispositif. Il considère la place des CCI comme légitime et rappelle que les commerçants ne sont pas majoritaires au sein des organismes consulaires.

En ce qui concerne le détail de la proposition, le point essentiel repose sur la définition du SDC et sur le niveau de précision qu'il doit contenir. La nécessité d'une CDAC variera en fonction du degré de précision du SDC. De la résolution de cette question découlera le rôle de cette commission. Pour la traiter, il souhaiterait qu'un groupe de travail soit constitué, éventuellement piloté par la DCASPL, pour étudier la méthodologie d'élaboration des SDC. Il insiste sur l'importance du rôle du Président de l'EPCI qui élabore les documents d'urbanisme puis qui maîtrise la délivrance du permis de construire.

**M. Jérôme BEDIER, Président de la fédération du commerce et de la distribution (FCD).**

Sous réserve des réactions du bureau de la FCD qui devait se réunir le 18 janvier 2007, M. BEDIER exprime son accord avec les objectifs définis pour maintenir une législation spécifique à l'urbanisme commercial, mais plus simple et mieux appliquée.

Les propositions d'objectifs doivent s'inscrire dans une perspective dynamique du commerce avec le souci de conserver des zones de vie actives. Il convient de favoriser l'innovation commerciale en tenant compte notamment du développement du commerce électronique qui présente un risque non négligeable.

En ce qui concerne le cadre législatif et l'insertion de la législation de l'urbanisme commercial dans celle de l'urbanisme général, M. BEDIER considère que cette question illustre toute l'ambiguïté du débat. Il faut tout d'abord s'interroger sur le seuil de déclenchement d'une demande d'autorisation d'exploitation commerciale. Ce seuil de 300 m<sup>2</sup> est très bas. C'est un seuil qui a une connotation politique et qu'il convient de modifier. En ce qui concerne l'articulation entre SDC et CDAC, la coexistence de deux procédures mal définies l'une par rapport à l'autre peut s'avérer dangereuse.

Dans le document soumis à la réflexion collective, le permis de construire devient l'élément fort et c'est une bonne chose. La CDAC pourrait contribuer à l'élaboration du SDC qui devrait pour l'essentiel répondre aux questions d'aménagement du territoire et être totalement intégré dans le SCOT, sans se fonder sur des considérations déjà prises en compte par le droit de l'urbanisme. Il convient d'être mesuré, car les CDAC constituent par nature un élément dérogatoire au droit commun de l'urbanisme.

**M. Eric RANJARD, Président du Conseil national des centres commerciaux (CNCC).**

Pour M. RANJARD le seuil proposé de 10 000 m<sup>2</sup> pour la compétence de la CNAC est un peu élevé. Un seuil de 7 000 à 7 500 m<sup>2</sup> serait plus juste, tout en permettant à la CNAC d'être moins sollicitée qu'aujourd'hui. La CNAC est certainement la plus compétente et la plus indépendante des commissions permettant de faire aboutir plus rapidement des opérations.

Par ailleurs, il serait utile de prévoir un dispositif permettant de réaliser plus facilement des opérations d'extension. Cette remarque avait déjà été faite mais elle n'a pas été reprise dans les éléments d'orientation.

**M. Jacques PERILLIAT, Président de l'Union du grand commerce de Centre ville (UCCV).**

M. PERRILLIAT approuve le principe général du dispositif proposé. La notion de zonage lui paraît essentielle. Il conviendra de détailler le contenu du SDC de façon très précise. La réussite de la réforme repose sur le contenu de ces schémas, dans un contexte marqué par l'aspect disparate des différents documents d'urbanisme. Il invite au maintien de dispositions spécifiques pour l'Ile de France et pour Paris en particulier.

**Mme Monique RUBIN, Présidente de la Fédération Nationale des Syndicats des Commerçants des Marchés de France (FNSCMF).**

Pour Mme RUBIN, le document de travail contient des avancées, ce qui est positif. Elle souhaite insister sur la préservation du commerce dans des zones où il est en voie de disparition, comme dans les zones rurales ou les centres-villes. La prise en compte de cette préoccupation suppose une CDAC très forte avec une compétence renforcée où la présence des chambres consulaires est nécessaire.

**Mme Françoise FAVAREL, conseillère nationale du Conseil national de l'ordre des avocats.**

Mme FAVAREL considère que le SDC ne doit pas régler la question de l'affectation du foncier disponible. Le PLU répond déjà à cette problématique et il convient simplement de l'enrichir. De bons outils existent et il faut se donner les moyens pour qu'ils soient correctement élaborés puis deviennent pleinement opérationnels. A son avis, il n'est pas possible de dissocier urbanisme et développement économique.

**M. Marc CENSI, Président de l'ADCF.**

M. CENSI souhaite que la définition du rôle des SDC soit clarifiée. Les aspects géographiques, d'urbanisme et d'organisation de l'espace sont fondamentaux.

En matière de cohérence territoriale, elle n'est pas départementale mais infra départementale. La notion de bassin de vie ne correspond pas à un territoire administratif. Le périmètre des SCOT n'est généralement pas pertinent et il conviendrait de s'appuyer sur l'armature urbaine. Le périmètre départemental n'est également pas pertinent. Si l'on prend un niveau supra départemental, il convient de retenir la région, espace retenu pour un développement économique local cohérent.

A l'inverse, en matière de pouvoirs administratifs, le département peut reprendre un sens. Par ailleurs, le PLU est actuellement le seul document opposable aux tiers mais il n'est pas suffisant dans le cadre de la problématique étudiée.

**M. Guy LECLERC, Président de la Fédération des enseignes du commerce associé.**

M. LECLERC souhaite préciser que dans le compte rendu de la réunion du 20 décembre 2006, ses propos relatifs à l'abus de position dominante ont été mal retranscrits et qu'il ne souhaite pas privilégier ce type de situation mais au contraire la limiter.

En ce qui concerne les propositions soumises à débat, il ne souhaite pas que la CDAC puisse rester silencieuse et considère qu'elle doit se prononcer sur les projets. Il est favorable à un relèvement des seuils, au niveau national ce seuil pourrait être de 6 000 m<sup>2</sup>. Il tient également à exprimer son étonnement face au contenu actuel des SDC et s'avère surpris des différences qui existent quant à leur contenu et à leur qualité. Cette notion de SDC mérite d'être clarifiée.

**M. Claude BELLOT, président de la CGAD.**

M. BELLOT considère ce document travail intéressant et riche, tout en déplorant que son intervention du 20 décembre 2006 n'ait pas été retranscrite dans le compte rendu de réunion. Il précise que sa confédération fournira une contribution écrite. Il se félicite de la réhabilitation du rôle des chambres consulaires et se déclare favorable au maintien d'une CNAC.

**M. Alain FOUCHE, Sénateur de la Vienne.**

M. FOUCHE rappelle que les membres des CDEC et les chambres consulaires sont déjà consultés pour l'élaboration des SDC.

Une appréciation automatique des projets au regard du contenu du SDC lui paraît peu acceptable. En ce qui concerne ses propos sur la CNEC, il tient à préciser qu'il relaie les réactions qu'il reçoit, qui sont critiques et souhaite une modification de sa composition et de son seuil de saisine. Par ailleurs, certains formats d'ensembles commerciaux méritent un examen au niveau national.

Il ajoute que la composition de la CDAC doit être telle qu'il n'y ait pas un déséquilibre entre les élus qui en sont membres, certains disposant en fait de voix multiples du fait de leur mode de désignation ou de représentation. Il estime nécessaire de revoir les critères de l'autorisation, de s'opposer à la constitution ou au renforcement de monopoles ou d'oligopoles locaux et de traiter convenablement le cas où des décisions de justice tardives conduisent à remettre en cause des exploitations réalisées de manière licite.

**Mme Fanny FAVOREL, représentant la CGPME.**

Les documents d'urbanisme doivent permettre de savoir ce qui existe et doivent également permettre de préciser si les projets sont en adéquation avec les besoins des consommateurs.

**M. Jean-François BERNARDIN, Président de l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI).**

M. BERNARDIN tient à rappeler l'importance de la question des personnalités qualifiées. Il convient de veiller à ce que des positions personnelles ne viennent pas fausser les décisions.

**M. STRASSER** conclut cette réunion en se félicitant de la qualité des débats sur cet important dossier. Il note que de manière générale les contributions techniques des chambres consulaires donnent satisfaction. Il relève également que l'existence des CDAC ne constitue pas une solution partagée par l'ensemble des participants et qu'elle dépend du contenu qui sera donné aux SDC. Une version amendée des orientations sera prochainement diffusée.

**Les demandes de modifications du présent compte rendu peuvent être adressées par voie électronique à l'adresse suivante : [urbacommercial@dcaspl.pme.gouv.fr](mailto:urbacommercial@dcaspl.pme.gouv.fr)**

**Dans le cas où un contact téléphonique serait nécessaire, le secrétariat de la Commission de modernisation répond aux numéros suivants :**

**M. Riché : 01 43 19 77 16 ou M Melain : 01 43 19 77 19**