

Commission de modernisation de l'urbanisme commercial

Compte-rendu de la réunion du mercredi 20 décembre 2006

M. Luc CHATEL, Député de la Haute-Marne, Vice-président de la Commission, 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 troisième réunion de la Commission de modernisation de l'urbanisme commercial.

Sur la base du document de synthèse qui a repris les orientations qui se sont dessinées lors des précédentes réunions, M. Arnaud STRASSER rappelle les six points principaux inscrits à l'ordre du jour. Il propose ainsi aux membres présents d'échanger :

- sur le principe du maintien d'une législation spécifique à l'urbanisme commercial et qui prendrait appui sur des critères de poids égal, qui semble faire l'objet d'un large consensus,
- sur l'articulation entre cette législation spécifique et celle de l'urbanisme de droit commun, en évoquant le niveau et le « moment » d'intervention de l'instance à mettre en place, le seuil de déclenchement de la procédure d'autorisation ...
- sur le périmètre de compétence et la composition de l'instance locale ou supra-locale qui serait mise en place,
- sur le schéma de développement commercial, ses effets juridiques, son contenu et son articulation avec les documents d'urbanisme généraux, notamment en fonction de son périmètre géographique,
- sur la périodicité et les modalités d'élaboration des documents d'urbanisme intégrant des perspectives commerciales,
- sur les sanctions et les procédures de contrôle qui permettraient aux administrations d'assurer une meilleure effectivité de la législation.

En termes de calendrier, M. Arnaud STRASSER rappelle que la Commission devra formuler ses propositions définitives au Gouvernement, sous la forme d'un avant-projet de loi pour le 15 février prochain. La prochaine réunion est fixée au 17 janvier à 9 h 30.

M. Alain FOUCHE, Sénateur de la Vienne, Vice-président de la Commission.

Il serait opportun de mettre en place, comme il l'avait été envisagé l'année dernière, une commission interdépartementale plutôt que régionale. Pour assurer la plus grande objectivité possible, celle-ci serait présidée par le Préfet de Région. Par ailleurs, il est primordial d'assurer la réforme des documents d'urbanisme et de se donner les moyens de faire « respecter la loi ».

M. Luc CHATEL, Député de la Haute-Marne, Vice-président de la Commission.

M. CHATEL précise qu'une instance de proximité est indispensable et qu'elle doit se situer au niveau départemental. Les projets importants devraient faire l'objet d'un examen au niveau national. Ce nouveau type d'organisation marquerait clairement l'intention d'abandonner le système actuel qui est « une machine à dire oui lentement » aux projets déposés par les investisseurs.

En tant qu'experts de la vie économique, les réseaux consulaires seraient associés aux travaux des instances dédiées à l'équipement commercial, ainsi que les experts ayant participé à l'élaboration du schéma de développement commercial. En ce qui concerne l'opposabilité de ce document, M. CHATEL estime qu'un tel principe pourrait faire l'objet de l'opposition des élus qui se sentiraient dépossédés de leur légitimité issue de l'élection au bénéfice de techniciens ou de professionnels d'un secteur.

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

Il rappelle la position de la Commission européenne et plus particulièrement de sa direction générale de la concurrence qui estime que la pratique française actuelle conduit à un partage des marchés. Le critère pertinent en matière d'autorisation devrait être celui de l'aménagement du territoire et de l'espace urbain, dans un cadre où le critère de concurrence serait apprécié au regard des bénéfices qui seraient retirés de l'opération par les citoyens-consommateurs. Le seul motif de refus des projets deviendrait donc celui de leur incompatibilité avec les règles d'urbanisme.

La zone géographique à prendre en compte pour l'examen des projets serait celle des bassins de vie ou d'emplois.

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

Toutes les opérations commerciales réalisées sont déjà compatibles avec les documents d'urbanisme existants. Il convient donc plutôt d'assurer l'application de la législation existante que de se lancer dans une réforme du code de commerce, pour atteindre l'objectif recherché de l'aboutissement rapide des projets.

Pour ce faire, la possibilité pour les tiers d'exercer des recours devrait être régulée, leur intérêt à agir devant être précisé. Les projets les plus importants ne pourraient être par ailleurs contestés qu'au niveau national pour éviter l'allongement excessif des procédures.

De plus, la « respiration » des équipements commerciaux doit être prévue au bout de quelques années, en leur donnant la possibilité de se moderniser en ajustant les superficies aux besoins et à l'évolution démographique des populations. Ces opérations de modernisation ne devraient pas faire l'objet d'une procédure d'autorisation, dès lors que celle-ci est déjà intervenue lors de la création de l'équipement commercial.

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

M. BERNARDIN, rappelle que préalablement à toute réécriture de la réglementation, les contraintes juridiques « extérieures » issues des positions exprimées par la Commission européenne devront avoir été expertisées, pour éviter tout risque de blocage et de contentieux ultérieur. Il évoque également les limites de la législation actuelle pointées par le Ministre, en matière d'esthétique notamment, qui imposent de procéder sans délai à une réforme, afin de sauvegarder un système de régulation qu'il estime nécessaire.

Les schémas de développement commercial ne devraient pas figer les situations existantes afin de préserver une concurrence effective. D'ailleurs, l'enjeu de la réforme se jouera principalement autour de la rénovation de ces documents dont le caractère obligatoire se trouvera affirmé. Cela permettrait de redonner une certaine cohérence aux décisions des commissions départementales où le poids des élus est prépondérant pour accorder ou non les autorisations demandées.

A ce sujet, il propose de constituer un groupe de travail sur les cinq meilleurs schémas élaborés à ce jour : ils pourraient servir d'exemple pour l'élaboration d'une nouvelle génération de documents, grâce à une méthodologie adaptée. Leur aspect contraignant rendra secondaires les autres aspects de la réforme qui en découleront presque automatiquement. Dans le cadre d'un dialogue constructif avec les élus qui conserveraient le « dernier mot », les CCI souhaitent être associées pleinement à l'élaboration de ces documents.

Au delà d'une certaine dimension, les projets ne devraient plus être examinés au niveau départemental. En ce qui concerne les dossiers les moins importants, une procédure allégée devrait pouvoir leur être appliquée. A ce sujet, il conviendrait d'étudier la possibilité de modifier à la hausse le seuil de déclenchement de la procédure d'autorisation, en ce qui concerne notamment les projets portés par des « indépendants ».

Me. GASSENBACH, Avocat.

Pour rendre plus efficaces les procédures actuelles, il conviendrait de mettre en avant la notion de recours abusifs et de réexaminer celle de l'intérêt à agir. Cela permettrait de remédier au fort développement de l'instrumentalisation des tiers par les opposants aux projets qui sont bien souvent les enseignes concurrentes. L'obligation pour les requérants de déposer une caution pourrait ainsi être envisagée.

Par ailleurs, il conviendra de veiller à ce que les nouveaux SDC ne soient pas trop rigides dès lors que les bassins de vie évoluent, que la reconquête des friches industrielles ou commerciales est souhaitable et que l'évolution des axes de déplacement modifient l'expression de la demande des consommateurs.

M. Hervé NOVELLI, Député d'Indre et Loire.

M. NOVELLI estime que, si l'autorisation d'équipement commercial est incluse dans celle d'urbanisme, cela devrait entraîner une baisse quasi automatique des recours. En outre, il considère qu'il faut préférer une instance nationale à une instance inter-départementale car, pour les projets les plus importants, la zone de chalandise est difficile à définir et la pertinence de territoires de compétence définis sans considération des projets est discutable.

La commission compétente serait composée d'un ensemble de personnalités qualifiées, qui s'appuyeraient sur les recommandations des schémas de développement commercial. Ces documents nécessaires ne devraient pas être rendus opposables. Il convient en effet de privilégier la souplesse à la contrainte en matière commerciale, où les prévisions sont souvent décalées par rapport à la réalité.

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

Depuis 20 ans, il convient de reconnaître que le territoire évolue en étant victime de fractures, il convient donc de réaliser la nécessaire mixité des quartiers. La souplesse et la réactivité des différentes activités commerciales devront être prises en compte au profit de la dynamique des territoires. Si les schémas de développement commercial et les documents d'urbanisme comme les PLU et les SCOT sont bien élaborés, il ne sera plus nécessaires de recourir aux CDEC et de maintenir les seuils actuels.

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

M. CORNU estime qu'il conviendra d'adapter la composition de la Commission nationale d'équipement commercial, dès lors qu'elle ne constituera plus une instance de recours des décisions prises au niveau local. Il considère que le seuil de 300 m² se traduit par une sorte de « racket » sur les petites structures. Il rappelle que ce seuil avait été institué à l'époque de la montée en puissance du maxi-discompte, dont les effets néfastes étaient redoutés. A posteriori, il reconnaît que cet abaissement n'a pas été pertinent.

Il estime en outre qu'il convient de rendre les schémas de développement commercial opposables aux tiers sauf à souhaiter qu'ils demeurent des documents inutiles rédigés en termes trop généraux.

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

L'objectif de la réforme étant de corriger des dysfonctionnements, il conviendrait pour relativiser et affiner les regards critiques de disposer de statistiques relatives aux décisions d'autorisation par tranches de surface commerciale.

Par ailleurs, suite aux observations de la Commission européenne sur les critères de densité et la présence des réseaux consulaires qui seraient juges et parties au sein des commissions départementales, peut-être serait il opportun de s'interroger sur le point de savoir si les représentants des consommateurs ne sont pas également juges et parties.

Si une régulation est effectivement indispensable, il convient de procéder à un relèvement significatif des seuils et de remédier à la lenteur du processus décisionnel, comme le préconise le rapport Canivet. Une distinction devrait être opérée en terme de procédure selon l'importance des projets. En terme de procédure également, il est rendu hommage à la qualité du travail de la Commission nationale d'équipement commercial, en tant qu'instance nationale de recours.

Il convient toutefois de noter que le zonage territorial et toute la réglementation y afférente risquent de générer des situations de rente foncière. Enfin, les schémas de développement

commercial n'auront de force réelle que s'ils sont pleinement intégrés dans des documents d'urbanisme opposables.

M. Alain FOUCHE, Sénateur de la Vienne, Vice-président de la Commission.

M. FOUCHE précise qu'il faut que les SCOT et les PLU prennent en compte les schéma de développement commercial, ce qui ne semblerait pas être la pratique actuelle. Pour que les décisions restent de niveau local, il est cohérent de retenir un échelon supra-départemental, dès lors que la zone de chalandise d'un projet dépasse le territoire d'un département. En tout état de cause, il est impératif d'associer les CCI au processus décisionnel.

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

Il convient d'éviter que les élus accordent des autorisations pour des réalisations discutables. L'un des effets pervers de la loi Royer avait été de polluer la vie publique avec celle des affaires. Les correctifs apportés à cette législation pour en éviter les dérives militent pour le maintien d'une régulation en matière d'équipement commercial.

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

M. BEDIER rappelle que le Ministre a annoncé une réforme d'ampleur et non pas un simple toilettage. Il note avec satisfaction que l'on reste placé dans une logique de régulation où le système à venir serait plus lisible, plus simple et plus efficace. Bien que la note d'orientation transmise aux membres ne comporte pas de choix clairement exprimés, il rappelle que les SCOT et les PLU resteront des documents opposables. En tout état de cause, il conviendra que la réforme ne se traduise pas par un empilement de procédures, l'augmentation des délais et des coûts.

Le SCOT demeurera toujours une norme supérieure au SDC qu'il serait souhaitable de réviser tous les cinq ans. Une procédure contradictoire devrait être instituée pour l'élaboration des normes d'urbanisme locales et la définition de zones commerciales. Si les SCOT fonctionnent correctement, il n'y aura plus besoin de soumettre les projets à l'examen des commissions départementales.

Il pourrait également être envisagé d'adjoindre au permis de construire actuel des éléments d'information sur l'exercice de la concurrence locale. Des commissions départementales provisoires pourraient continuer de fonctionner jusqu'à l'intervention effective du nouveau dispositif qui devrait se traduire notamment par un relèvement des seuils.

M. Jean-Pierre LEHMANN, Président des Vitrites de Nancy.

M. LEHMANN observe que le consensus constaté au cours des précédentes réunions s'effrite considérablement. Il convient de dégager rapidement des orientations fortes, sauf à faire avorter cette tentative de réforme, alors que le système actuel ne donne satisfaction à aucun des acteurs de la vie économique qu'il concerne.

Les avis des ODEC étant par ailleurs quasiment ignorés, il conviendrait de les rendre opposables afin d'assurer leur réelle prise en compte.

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

L'intéressé estime qu'il convient de ne pas minimiser l'objectif poursuivi par cette réforme. Il rappelle que le seuil de 300 m² correspond à un réel choix de société dans lequel on souhaite préserver l'existence des commerces de centre-ville. S'agissant de la composition des commissions compétentes en matière d'équipement commercial, il observe, qu'en général, la présence de nombreuses personnalités qualifiées empêche la prise de décisions rapides fondées sur une large majorité.

M. Pascal MALFOY, Président de la Fédération du Bricolage (FMB).

Il convient de clarifier enfin les critères de l'autorisation commerciale afin de la rendre la plus objective et transparente possible. Par ailleurs la mise en place de normes HQE ne constitue pas un objectif en soi et il conviendrait d'avoir des exigences supplémentaires dans ce domaine. Enfin, il conviendra de veiller à ce que le schéma de développement commercial rénové ne constitue pas un motif d'alourdissement supplémentaire des procédures actuelles.

Mme Frédérique PFRUNDER, Représentante de la CLCV.

Son organisation est favorable au maintien d'une instance départementale de proximité pour assurer l'examen d'un maximum de projets. Elle rappelle que les consommateurs n'y seront pas considérés comme étant juges et parties alors qu'ils représentent l'ensemble des citoyens et assurent la défense de leurs intérêts. Par ailleurs, il convient que les schémas de développement commercial soient opposables, faute de quoi ils resteront des documents peu motivants et inutilement consommateurs d'énergie pour assurer leur élaboration.

En toute hypothèse, elle estime qu'il convient de ne pas entraver le jeu de la concurrence.

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

Mme RUBIN souhaite le maintien de commissions départementales et le dépôt systématique des personnes intéressées aux projets examinés. Elle estime que les schémas de développement commercial doivent comporter un volet économique et urbanistique et être opposables aux tiers.

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

M. LECLERC estime que le nouveau dispositif ne doit pas avoir pour effet de rendre plus onéreux l'accès au foncier ce qui, in fine, pénaliserait les consommateurs qui supporteraient l'augmentation corrélative des prix de vente.

En ce qui concerne les critères à retenir, il lui semble important de privilégier l'abus de position dominante, en raisonnant au niveau des groupes et pas seulement au niveau de leurs enseignes, ainsi que le critère des superficies de maîtrise foncière détenues par ces mêmes groupes. Par ailleurs, il estime que les projets dont la zone de chalandise impacte plusieurs départements doivent être examinées au niveau national.

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

M. BERNARDIN observe que la notion de schéma de développement commercial ne semble pas être identique dans l'esprit de tous les participants. Il estime que dans ce domaine les responsabilités doivent être partagées entre les élus et les experts. Il envisage également de faire approuver ces schémas par les élus.

M. Luc CHATEL, Député de la Haute-Marne, Vice-président de la Commission.

A ce stade, M. CHATEL mentionne qu'il serait utile de disposer de quelques bons schémas qui pourraient avoir valeur d'exemple. En tout état de cause, il lui semble que les maires doivent pouvoir conserver leur pouvoir d'organisation du territoire au plan local, les schémas n'ayant pas vocation à devenir des documents incantatoires. Il préconise en conséquence de conserver leur souplesse actuelle pour leur donner un caractère prospectif et indicatif.

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

M. DE ROUX intervient pour rappeler qu'il convient d'assurer la liberté du commerce sur des territoires organisés. Ainsi les PLU devraient être opposables tout comme certaines parties des SCOT.

Il conviendra surtout de ne pas réinventer de nouvelles règles de droit alors que la législation actuelle est déjà peu ou mal appliquée. Il évoque la possibilité pour le maire de se conformer, le cas échéant, à l'avis d'une instance pour donner une réelle effectivité aux avis de cette dernière.

M. Hervé NOVELLI, Député d'Indre et Loire.

M. NOVELLI mentionne à nouveau qu'il convient de mettre au cœur de l'instance départementale, qu'il convient de conserver, l'ensemble des personnalités compétentes concernées.

M. STRASSER rappelle pour conclure que la réforme envisagée ne se fera pas a minima et que la prochaine réunion de janvier permettra de présenter les premières grandes orientations retenues par le Ministre. Par ailleurs, il informe les membres de la commission de l'état d'avancement du dossier de la TACA sur lequel R. DUTREIL s'est personnellement engagé et de la réduction d'environ 50 millions d'euros prévue par un amendement à la Loi de finances rectificative.

Les demandes de modifications du présent compte rendu peuvent être adressées par voie électronique à l'adresse suivante : 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