



UFC-QUE CHOISIR
233 boulevard Voltaire
75011 PARIS
TEL : 01.43.48.55.48
FAX : 01.43.48.44.35
www.quechoisir.org

Le 06 mars 2007

CONTRIBUTION DE L'UFC-QUE CHOISIR A LA CONSULTATION PUBLIQUE SUR LA MODERNISATION DE L'URBANISME COMMERCIAL

L'UFC souhaite que cette réforme de la législation applicable en matière d'urbanisme commercial constitue l'un des outils pour favoriser une concurrence saine et loyale dans le secteur de la grande distribution.

Une telle concurrence apparaît en effet indispensable pour que les consommateurs bénéficient de produits et services de qualité et de diversité accrues à des prix concurrentiels.

Il ne saurait pour autant être question de favoriser une telle concurrence en soutenant un régime de totale déréglementation qui ouvrirait la porte à une implantation sans limite des grandes surfaces.

En effet, cette exigence de concurrence doit être conjuguée avec les autres impératifs présents en la matière qui sont tout aussi chers aux consommateurs, à savoir notamment :

- la protection du commerce de proximité dans les centres villes, les zones rurales et de montagne et un certain équilibre entre les formes de commerce;
- la préservation de l'environnement ;
- la qualité de l'urbanisme.

La prise en compte au sein du projet de réforme proposée par la Commission de modernisation de l'urbanisme commercial de ces différents critères avec celui d'une concurrence effective nous semble donc devoir être approuvée.

L'UFC est en outre particulièrement favorable à la mise en place de règles de péréquation entre les zones de développement commercial et les zones du commerce de proximité telles qu'elles sont notamment envisagées par la commission de réflexion.

Du point de vue concurrentiel, une telle réglementation devrait permettre la mise en place d'une sorte de contrôle décentralisé des risques de constitution et/ou de renforcement d'abus de position dominante de certaines entreprises dans chacune des zones de chalandise considérées via une nouvelle « *implantation, une extension, un transfert d'une activité existante ou un changement de secteur d'activité d'entreprises commerciales et artisanales* » (reprise de l'article L. 750-1 de l'actuel Code de commerce).

Sur ce point, il est important de rappeler que l'actuelle législation applicable en matière de contrôle des concentrations ne permet pas, dans la grande majorité des cas, d'appréhender de tels risques.

Il est souhaitable que cette approche concurrentielle soit abordée dès l'élaboration du schéma de développement commercial (SDC). Il serait important, qu'à ce titre, un diagnostic approfondi des marchés locaux soit établi en amont, afin d'y mesurer la « teneur » de la concurrence.

Cependant, nous nous interrogeons sur l'opportunité de prévoir la possibilité pour le SDC de fixer des règles permettant d'éviter une concentration excessive au niveau local non seulement des parts de marché dans certains secteurs d'activité du commerce, mais aussi de la maîtrise foncière dans certaines zones de développement commercial. En effet, il nous semble qu'en la matière, l'application de règles nationales uniformes devrait prévaloir. S'agissant des risques de renforcement ou de création de position dominante, la nouvelle loi sur l'urbanisme commercial pourrait d'ailleurs faire référence à la notion d'atteinte à la concurrence prévue à l'article L. 430-6 du Code de commerce, ce qui permettrait aux commissions chargées de délivrer les autorisations de pouvoir utiliser la jurisprudence déjà développée en la matière.

A tout le moins, si de telles règles étaient fixées au sein du SDC, il conviendrait qu'elles le soient avec le concours d'instances spécialisées en matière de concurrence telle que la DGCCRF ou le Conseil de la concurrence.

En tout état de cause, l'élaboration d'un tel schéma (le SDC), ne devrait pas devoir à notre sens entraîner la disparition d'une commission spécialisée habilitée à délivrer les autorisations d'urbanisme commercial.

En effet, il ne semble pas opportun et réaliste de concevoir le SDC comme un plan tellement précis et complet qu'il ne laisserait quasiment aucune marge d'appréciation dans son application et ne nécessiterait donc pas l'intervention d'une instance spécialisée pour autoriser l'implantation de nouvelles surfaces commerciales.

A titre d'exemple, en matière de concurrence, chaque demande devrait donner lieu à une étude concrète de l'impact sur la concurrence de l'éventuelle autorisation de création de nouvelles surfaces commerciales, en fonction notamment des caractéristiques propres du projet, de l'environnement concurrentiel, et de l'entreprise demanderesse.

Même si le SDC sera l'occasion de réaliser un diagnostic poussé des marchés en présence, il n'en reste pas moins que la situation concurrentielle d'un marché n'est pas figée et est susceptible d'évoluer rapidement en considération de différents facteurs non nécessairement prévisibles (alors que selon la proposition, le SDC ne serait révisable que tous les cinq ans). Au surplus, la particularité de la matière devrait nécessiter l'intervention de spécialistes pour appliquer les règles concurrentielles.

A cet égard, on peut d'ailleurs se demander si l'application du critère concurrentiel ne devrait pas être confiée à la DGCCRF plutôt qu'à la Commission Départementale d'Aménagement Commercial (CDAC), ou à tout le moins nécessiter sa consultation pour les projets d'une certaine importance.

Par ailleurs, la proposition de réforme de la régulation de l'urbanisme commercial préconise de conserver le même champ d'application que la législation précédente s'agissant des opérations soumises à autorisation. Il s'agit en l'occurrence des « *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).

Ne devrait donc pas rentrer donc pas dans ce champ d'application le rachat de surfaces commerciales existantes sans changement de secteur d'activité.

Or de tels rachats qui peuvent permettre la constitution ou le renforcement de la position dominante d'une entreprise ou d'un groupe sur le marché local considéré ne rentrent pas nécessairement dans le champ d'application du contrôle français des concentrations.

En effet, comme le souligne le Président Canivet dans son rapport de 2004, « *le relèvement des seuils de notification obligatoire en matière de concentration issu de la loi sur les nouvelles régulations économiques a pour effet de rendre non contrôlable la plupart des petites opérations de prise de contrôle de supermarchés. Or, ces opérations peuvent conduire à la constitution de positions dominantes locales* »¹.

Dans ces conditions, une solution pourrait être d'étendre le champ d'application de la nouvelle législation en matière d'urbanisme commercial à ces cas de changements d'enseigne sans changement de secteur d'activité.

Cependant, dès lors que la nouvelle réglementation devrait être intégrée au sein de celle concernant la délivrance du permis de construire, l'examen de tels rachats de supermarchés devrait échapper au contrôle de la CDAC lorsque le changement d'enseigne ne nécessiterait pas la demande d'un nouveau permis de construire.

Ce point devrait en conséquence être envisagé au sein de la future réforme.

Une autre solution, peut-être plus adaptée, serait de réformer le contrôle des concentrations afin de prévoir une possibilité de contrôler les opérations de rachat de supermarchés sur l'exemple de celle prévue pour les opérations de concentration dans le secteur de la grande distribution alimentaire dans les DOM.

Le Président Canivet, proposait d'ailleurs dans son rapport d'octobre 2004 de mettre en place « *un dispositif permettant à la DGCCRF d'examiner de sa propre initiative des opérations de concentration qui n'atteignent pas les seuils de notification obligatoire mais qui sont susceptibles de porter atteinte à la concurrence. Ainsi lorsqu'un seuil de 25 % de parts de marché serait atteint, la DGCCRF pourrait prendre la décision de demander dans un délai de trois mois [après la réalisation effective de la concentration] aux entreprises concernées de notifier l'opération* ».

Il proposait en particulier d'intégrer une disposition dans ce sens au sein de l'article L. 430-2 du Code de commerce pour les entreprises exerçant l'activité de commerce de détail à prédominance alimentaire.

¹ Rapport du Président Canivet, 2004, page 114.

A notre sens, une démarche privilégiant un contrôle *ex ante*, c'est-à-dire un contrôle intervenant avant la réalisation effective de la concentration, comme ce qui est prévu par le droit commun des concentrations, devrait cependant être plus efficace.

Une telle voie devrait être explorée parallèlement à la réforme envisagée en matière d'urbanisme commercial.

Enfin, cette réforme pourrait également être l'occasion de mettre en place un nouveau dispositif de nature à opérer une sorte de redistribution des surfaces commerciales exploitées par une entreprise détenant une position dominante sur le marché local considéré, lorsqu'un nouvel entrant qui pourrait la concurrencer, se verrait refuser l'autorisation d'urbanisme commercial au regard des autres critères d'aménagement du territoire, de qualité de l'urbanisme, de préservation de l'environnement et de satisfaction des besoins des consommateurs.

Il s'agirait d'une solution efficace pour réinjecter une nécessaire dose de concurrence dans les marchés locaux fortement dominés par un opérateur, tout en ne sacrifiant pas les autres impératifs incontournables en matière d'urbanisme commercial.