

**SEMINAIRE INTERCOMMUNALITE ET URBANISME  
CYCLE URBANISME COMMERCIAL  
Séance du 16 juin 2010**

**La proposition de loi n° 2490, 3 mai 2010 (Assemblée  
Nationale) relative à l'urbanisme commercial**

**SOMMAIRE**

1. COMPTE RENDU DU SEMINAIRE DU 16 JUIN 2010
2. RAPPORT INTRODUCTIF DE GERARD MONEDIAIRE SUR LA PROPOSITION DE LOI INITIALE ET TELLE QU'ELLE A ETE ADOPTEE PAR LA COMMISSION (13 JUIN 2010)
3. MODIFICATIONS APPORTEES AU TEXTE EN SEANCE PUBLIQUE LE 15 JUIN 2010
4. TEXTES ET DOCUMENTS
  - textes de la proposition de loi et travaux préparatoires de l'Assemblée nationale
  - documents et ouvrage en rapport avec l'objet de la proposition de loi.

## **I. Compte-rendu du séminaire Intercommunalité du 16 juin 2010** **Sandrine Barreiro et Carole Delaporte, IAU Ile-de-France**

### **Éléments de contexte de la séance :**

Cette séance fait suite à un premier séminaire du 07 avril 2010 amorçant la question du chantier de reconstruction de l'urbanisme commercial. Elle intervient alors que proposition de loi a été adoptée la veille en 1<sup>ère</sup> lecture par l'Assemblée nationale. Ce qui a d'ailleurs fait regretter à de nombreux participants que le processus législatif ait été lancé si rapidement sans que les réflexions engagées aient pu avancer. La proposition de loi est d'ailleurs présentée dans son exposé des motifs comme un texte inachevé devant se construire au fur et à mesure des débats parlementaires par une coproduction législative.

### **1- Rapport introductif de Gérard Monédiaire, Professeur à l'université de Limoges (voir le texte du rapport introductif Il ci après)**

La proposition de loi relative à l'urbanisme commercial s'inscrit dans une double généalogie : la poursuite de la loi de modernisation de l'économie (LME) du 04 août 2008 en palliant ses carences et le rapport d'information n°2312 de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale qui avait pour tâche d'évaluer la mise en œuvre de la LME.

La proposition de loi réforme très profondément l'urbanisme commercial et abroge dans son article 5-1 le chapitre 1 du titre V du livre VII du code de commerce qui institue les différentes commissions d'aménagement commercial. De fait, c'est donc aussi le régime des autorisations commerciales qui est supprimé. Le texte maintient toutefois une commission régionale d'aménagement commercial, échelle qui convient à l'Île de France notamment, mais qui mériterait peut-être selon certains d'être conservée à un niveau plus local pour certains territoires ou départements.

### **L'affirmation du rôle du SCOT**

Incontestablement, les dispositions du SCOT sont le « main-stream » de la proposition, dispositions élargies. Ainsi, il reviendrait au document d'orientations et d'objectifs (DOO) de préciser les objectifs relatifs à l'équipement commercial et artisanal et aux localisations préférentielles des commerces. Le texte énumère les critères liés « aux exigences d'aménagement du territoire » devant guider la prise en compte de l'urbanisme commercial : revitalisation des centres-villes, cohérence entre la localisation des équipements, déplacements, consommation économe de l'espace et protection de l'environnement, des paysages et de l'architecture, auxquels a été ajouté le maintien du commerce de proximité par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale. On peut s'interroger sur l'exhaustivité de cette sélection qui fait disparaître des objectifs comme le maintien des activités de commerce en zone rurale et de montagne, le développement des activités en zone de redynamisation urbaine. Il serait bon que le décret à venir précise le contenu de ces critères, les commissions

départementales d'aménagement commercial ayant, sous l'empire de la LME, éprouvé des difficultés d'application de ces critères qu'elles ont jugé « trop flous ».

Le SCOT doit déterminer deux types de zones : les zones de centres-villes régies par les PLU et les zones hors centres-villes dans lesquelles pourront être autorisées les implantations commerciales supérieures à 1 000 m<sup>2</sup> de surface hors œuvre nette (SHON).

Cette notion de centre-ville ne correspondant que peu aux réalités urbaines, l'Assemblée nationale a voté un amendement proposant les formules de « centralité urbaine, centre-ville et centre de quartier ».

Une typologie de commerces a également été ajoutée distinguant le commerce de détail, le commerce de gros, les ensembles commerciaux continus et discontinus ; les règles pouvant être différentes dans une même zone.

### **L'attribution de la compétence décisionnelle aux élus locaux**

Il n'y a plus d'autorisation spécifique délivrée par la CDAC, c'est le permis de construire délivré par le maire qui autorise les implantations commerciales.

Toutefois, la proposition de loi tient compte des différentes situations institutionnelles locales : s'agit-il d'une commune isolée ou est-on dans une intercommunalité ? Cette intercommunalité dispose-t-elle d'un SCOT ou d'un PLU communautaire intégrant un document d'aménagement commercial (DAC) ou uniquement d'un DAC ? La situation la plus réprouvée est celle de la commune isolée ou de l'intercommunalité non couverte par un document planifiant le commerce (SCOT, PLU communautaire, DAC), la commune devant alors obtenir l'accord de la CRAC pour délivrer le permis de construire de surfaces commerciales supérieures à un certain seuil (essentiellement les projets de plus de 1 000 m<sup>2</sup> de SHON). C'est là une des rares survivances de l'ancien régime...

Face à cette compétence accrue des élus locaux, le préfet se voit attribuer des pouvoirs renforcés pour veiller à la cohérence des projets entre territoires voisins, pouvant aller jusqu'à mettre en demeure un territoire d'élaborer un SCOT.

La proposition de loi instaure une période de transition de trois ans pour l'entrée en vigueur progressive du nouveau système législatif et réglementaire.

## **2 - Table-ronde et débats**

Le constat est partagé quant à l'intérêt de la réintégration dans le code de l'urbanisme des dispositions d'urbanisme commercial relevant du code du commerce, la reconnaissance de l'échelon intercommunal comme niveau de traitement de l'urbanisme commercial, et du SCOT comme outil d'organisation du commerce. Mais, les interventions de la FNAU, de l'IAU îdF, de la CCIP, et de l'ADCF et les discussions qui ont suivi avec Philippe Baffert ont été l'occasion de soulever des différences d'approche et des interrogations :

- L'équilibre entre droit de l'urbanisme et liberté d'entreprendre ;
- L'équilibre entre fonctions stratégiques et fonctions réglementaires du SCOT ;
- Le maintien d'une place à part pour le commerce ;
- Des dispositions à réécrire ou à préciser.

### **Un texte à la confluence du droit de la concurrence et des pouvoirs d'urbanisme**

La question est celle du champ du droit de l'urbanisme et de ses limites. Quelles atteintes peut-il porter à la liberté d'établissement ? La politique de M. Piron est claire par rapport aux injonctions européennes, la liberté d'installation n'est pas la liberté de s'installer n'importe où. Pour Philippe Baffert, le vote du texte par l'Assemblée nationale est l'affirmation du fait que la politique d'urbanisme commercial est subordonnée à la politique d'urbanisme d'ensemble, alors que Bercy souhaitait que le DAC s'impose au SCOT. Le SCOT conçu en 2000 avait déjà pour objet de réguler le commerce et la règle de constructibilité limitée de l'article L. 122-2 du code de l'urbanisme avait été établie en fonction de la distance à laquelle les grandes surfaces commerciales s'implantaient par rapport aux villes.

Mais où place-t-on le curseur ? Pour la FNAU, il est du côté de l'urbanisme et du niveau d'équipements offert à la population. Un amendement rédigé par la CCIP a permis d'introduire le principe de la liberté d'entreprendre dans le texte et le préfet se voit confier la tâche de veiller à ce que le document d'urbanisme ou le DAC ne porte pas une atteinte disproportionnée à ce principe. Il va donc devoir faire des arbitrages, mais sur quelle base ? Et au nom de quelle compétence ?

Pour Philippe Baffert, l'appréhension du commerce par le SCOT paraît assez aboutie et permettre de combiner ces différents enjeux de développement, sous réserve de certaines précisions rédactionnelles. En revanche, la réglementation du commerce à la parcelle par le PLU risque d'être vue comme une entrave à la liberté d'entreprendre. Il est donc essentiel de réfléchir aux modes de faire.

### **Le renforcement du poids réglementaire des SCOT**

Le Grenelle 2 a déjà entamé cette articulation d'un SCOT outil de planification stratégique et d'un PLU, outil de planification réglementaire.

). L'Assemblée Nationale a voté le fait que le SCOT doit établir des zonages commerciaux à la parcelle sur des plans au 1/2000<sup>ème</sup>. Ce degré de précision est pour certains nécessaire, notamment parce que le permis de construire d'une surface commerciale devra être conforme au SCOT en l'absence de PLU.

A côté du principe général de compatibilité et des localisations préférentielles sont donc instaurés un principe de conformité et un zonage à la parcelle. Même si le SCOT est déjà un document réglementaire qui s'applique de façon plus ou moins stricte (ex : des espaces naturels à protéger), son double niveau d'opposabilité interpelle sur la nécessité d'inscrire dans le texte que le SCOT s'applique en principe en termes de compatibilité mais que dans certains cas, qu'il faut préciser, il s'applique en conformité, afin de lever les risques d'ambiguïtés.

Le zonage et les fonctions de plus en plus réglementaires du SCOT posent la question de sa durabilité et de la validité dans le temps des grandes orientations politiques du territoire.

La localisation préférentielle, jugée inefficace par certains, est un élément de souplesse pour Etienne Fatôme qui permet de ne pas obérer la réalisation de projets apportant la démonstration que la localisation qu'ils proposent est pertinente. L'évolution du droit de l'urbanisme montre qu'il souffre d'une extrême rigidité qui conduit à être rapidement démenti par les événements et à devoir réviser les documents.

Le rôle du SCOT en fonction du zonage doit être mieux explicité. Ainsi, le texte issu de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale énonce que : « Le document d'aménagement commercial délimite en conséquence : 1° Les centralités urbaines, où les implantations commerciales ne sont réglementées que par la PLU... ». Beaucoup estiment inopportun que le SCOT ne puisse se prononcer sur les implantations commerciales dans les centralités urbaines ne pouvant ainsi jouer son rôle de mise en cohérence et d'organisation spatiale.

Cette disposition doit en principe être réécrite car son seul objet serait en fait de dire qu'on ne peut pas fixer de seuils de superficie dans ces centralités. Mais, cette interdiction complique la mise en œuvre de la proposition largement partagée de caler la hiérarchie commerciale sur la hiérarchie de l'armature urbaine en s'appuyant sur le rayonnement des pôles (proximité, niveau métropolitain, régional...). Ainsi pour Lyon, comment organiser et structurer ces pôles si on ne peut pas utiliser la référence au nombre de m<sup>2</sup> de SHON ?

### **Le commerce : un domaine toujours à part**

La question du maintien du DAC se pose et surtout lorsqu'il n'est pas intégré au SCOT ou au PLU intercommunal. Le commerce est une dimension de l'aménagement et de l'organisation spatiale, il ne peut pas être traité en tant que tel, en dehors de la stratégie territoriale globale.

De plus, il ne paraît pas évident qu'un EPCI puisse élaborer un tel document sans habilitation législative, car cette compétence ne semble relever ni de la définition du développement économique de la communauté, ni de la compétence urbanisme.

Le maintien résiduel de la CRAC, les ORAC interrogent sur leurs moyens techniques de faire. Sur quelle base la CRAC donnera-t-elle son avis par exemple ?

Enfin, le texte aborde le commerce de façon trop partielle. Les outils opérationnels, notamment de gestion des friches, de renouvellement, de « réintégration » dans la ville, ne sont pas abordés, alors que l'enjeu se trouve autant dans le devenir de l'existant que dans les implantations futures.

Ce sentiment d'un traitement particulier du commerce provient du fait qu'il n'est pas intégralement abordé par le Grenelle 2. Philippe Baffert rappelle qu'il ne s'agit pas d'un texte se substituant au Grenelle 2 mais le complétant et que le régime applicable au commerce sera bien dans la lecture combinée des deux lois, impliquant un difficile travail de codification. Par ailleurs, l'existence de DAC « isolés » devrait être résiduelle, le Sénat ayant voté l'obligation de disposer d'un SCOT d'ici 2017 pour pouvoir ouvrir de nouveaux espaces à l'urbanisation.

## II. RAPPORT INTRODUCTIF

### Gérard Monédiaire, Professeur des Universités, Directeur du CRIDEAU- Université de Limoges

1 – Une récente proposition de loi (PPL) relative à l'urbanisme commercial<sup>1</sup>, à supposer qu'elle soit adoptée sinon en l'état au moins en respectant son objectif essentiel, aurait un effet sismique sur le régime de l'urbanisme commercial, en refermant la période inaugurée en 1973 (loi « Royer ») caractérisée par l'invention de l'autorisation d'exploitation commerciale. Pour autant, l'exposé des motifs indique « qu'il ne s'agit en aucune manière d'un texte définitif », pour en appeler « à la concertation la plus large possible » avant l'examen parlementaire.

*L'appel aux contributions a été sans délai entendu, puisque deux documents<sup>2</sup> au moins se sont emparés à ce jour (06/06/2010) de la proposition de loi aux fins de l'enrichir. Le sens de leurs suggestions est brièvement indiqué ici, en italique et en retrait du texte De même sont indiquées les modifications apportées au texte initial de la PPL à l'issue des travaux de la Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale. Le texte modifié de la PPL est du 2 juin 2010. Depuis, la discussion parlementaire s'est poursuivie.*

2 – Fondamentalement, la proposition s'inscrit dans une double généalogie :

- celle de la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 d'une part, qui a réformé (sous la pression de la Commission de l'Union européenne), plusieurs aspects du régime de l'urbanisme commercial en modifiant le code de l'urbanisme et le code de commerce, et qui était assortie de l'engagement du Gouvernement de soumettre au Parlement un projet de loi « réintégrant » l'urbanisme commercial dans le droit commun de l'urbanisme : la promesse, qui devait être tenue dans un délai de six mois, n'a pas été honorée.

- celle du rapport d'information n° 2312 de la Commission des affaires économiques de l'Assemblée Nationale sur la mise en application de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie du 18 février 2010, présenté par MM. Ollier et Gaubert, et dédié à M. Jean Paul Charié. Le contenu du rapport relatif à la mise en œuvre du régime de l'urbanisme commercial modifié par la loi du 4 août 2008 a été à plusieurs reprises assez nettement rugueux, (p. 16 à 25), le souhait de voir l'urbanisme commercial ramené dans l'exclusif giron de l'urbanisme étant fortement exprimé (p. 36, 38 – examen en commission), dans une certaine continuité avec le « Rapport Charié sur l'urbanisme commercial » (20 mars 2009).

---

<sup>1</sup> N°2490, Ass. Nat., enregistrée le 3 mai 2010, présentée par M. Patrick Ollier (et alii)

<sup>2</sup> Soit :

-Amendement à la proposition de loi n° 2490 relative à l'urbanisme commercial présenté par..., 9 pages. Référéncé ici « Amendement CCIP ». Son contenu résulte du document «Intégration de l'aménagement commercial dans l'urbanisme général – Propositions de la CCIP », Rapport P. Blanc, D. Moreno, adopté le 27 mai 2010 par l'Assemblée Générale de la CCIP, 29 pages, référencée ici « Propositions CCIP »

-Note technique sur la proposition de loi relative à l'urbanisme commercial de la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme, 31 mai 2009, 3 pages. Référéncée ici « Note FNAU ».

-PPL modifiée suite à la première lecture, référencée ici : « Texte Comm. AN »

3 – On mesurera d'emblée l'ampleur de la réforme à la lecture de l'article 5-I de la PPL qui dispose : « le chapitre Ier du titre V du livre VII du Code de commerce est abrogé ». Celui-ci traite des commissions d'aménagement commercial, en l'absence desquelles disparaît la question des autorisations d'exploitation commerciales, soit départementales, soit nationales. De même et très logiquement l'article L. 425-7 du Code de l'urbanisme serait abrogé, sa fonction étant d'organiser, dans le respect du principe d'indépendance des législations, la coordination des procédures entre permis de construire et autorisation commerciale. Pour apprécier la volonté des rédacteurs de la PL d'en finir avec la spécificité de l'urbanisme commercial, on notera encore (art. 5 II) la survivance d'un unique « Observatoire régional d'équipement commercial » (exit le système des observatoires départementaux, national, d'Ile de France), dont la mission est de pur inventaire d'informations, sans articulation aucune avec le système nouveau proposé.

*L'Amendement CCIP préconise un décret qui fixerait en fonction de leurs caractères la liste des territoires dotés d'un observatoire régional et ceux conservant un observatoire départemental.*

*L'échelle régionale pour l'observation commerciale recueille l'assentiment de la note FNAU.*

*Le texte Comm. AN rétablit un Observatoire national de l'équipement commercial, celui-ci met à disposition ses travaux auprès des collectivités territoriales et auprès de l'Autorité de la concurrence. Il publie un rapport annuel. (Décret en CE prévu / composition, fonctionnement)*

§§§

OBSERVATION PREALABLE

*Une disposition préjudicielle à l'ensemble du dispositif envisagé est fortement suggérée : il s'agit de l'impérieuse nécessité d'introduire, en amont des dispositions techniques prévues, un ou des (articles ou alinéas) de caractère fondamental, relatifs au respect de la liberté d'entreprendre (Amendement CCIP, Rapport CCIP Proposition 1) qui ne peut être altéré que pour des motifs (à chaque fois justifiés) tirés de l'intérêt général (notamment au titre de l'aménagement du territoire, de l'environnement, du développement durable).*

*Le principe de la « diversité commerciale » fait également l'objet d'une forte insistance (Amendement CCIP, Rapport CCIP- proposition 2)*

*Le texte Comm. AN ne retient pas les suggestions relatives à la référence aux droits fondamentaux.*

**A) Les fonctions du SCOT élargies**

4 – Selon la PPL (art. 1-I), « le document d'orientation et d'objectifs » (« document d'orientations générales » selon l'article R.122-3 Code de l'urbanisme) « précise les objectifs relatifs à l'équipement commercial et artisanal et aux localisations préférentielles des commerces ».

*Le texte Comm. AN supprime la référence à l'artisanat.*

5 – A ce stade, la réforme envisagée consiste à introduire au DOG des éléments de contenu qui figurent déjà aux articles L. 122-1 et R.122-3, 4<sup>c</sup> du Code de l'urbanisme concernant les SCOT. On notera une éventuelle volonté d'insistance sur la contrainte à travers le vocabulaire ; si les SCOT « définissent notamment les objectifs » (L.122-1) ; les DOG devraient les « préciser ». Surtout, le DOG (art. R. 122-3 Code de l'urbanisme) a un caractère opposable.

*La note FNAU critique l'exclusif traitement de l'urbanisme commercial au stade du DOG, compte tenu des effets structurants du commerce, ce dernier devrait être envisagé dans le cadre du « PADD en lien avec le diagnostic ».*

*Le texte Comm. AN accentue le traitement spécifique de l'urbanisme commercial en imposant un document d'aménagement commercial (DAC) au sein du document d'orientations et d'objectifs (DOO) du SCOT.*

6 – Mais alors que les articles actuels du Code de l'urbanisme se bornent à énoncer les contenus obligatoires du SCOT, la PPL énumère les « critères » qui doivent guider la prise en compte de l'urbanisme commercial au sein du document d'orientations générales du SCOT. Il s'agit des « exigences d'aménagement du territoire, notamment :

- en matière de revitalisation des centres villes
- de cohérence entre la localisation des équipements commerciaux
- la desserte en transports, notamment collectifs et la maîtrise des flux de personnes et de marchandises
- de consommation économe de l'espace
- et de protection de l'environnement, des paysages et de l'architecture

*Le texte Comm. AN ajoute l'exigence du « maintien du commerce de proximité ».*



7 – Ces items résultent d'une sélection opérée au sein des articles L.750-1 Code de commerce (tel que modifié par la LME) et R 752-7 Code de commerce (décret n° 2008-1212 du 24 novembre 2008 relatif à l'aménagement commercial, JO du 25) qui concerne le contenu de la demande d'autorisation d'exploitation commerciale.

8 – Il est normal qu'un texte de nature législative ne témoigne pas du même luxe de détails qu'un texte réglementaire. Mais on observera que la sélection opérée fait disparaître plusieurs conditions (maintien des activités en zones rurales et de montagne, développement des activités en zone de dynamisation urbaine, etc...) Il est vrai que l'abrogation de l'article L.750-1 du Code de commerce n'est pas envisagée, mais le principe d'indépendance des législations pourrait éventuellement fragiliser le SCOT qui puiserait de manière trop visible ses motifs d'urbanisme commercial dans des critères figurant au Code de commerce et pas au Code de l'urbanisme. Il est difficile d'apprécier le sens du choix, par exemple, de l'expression « consommation économe de l'espace » (qui figure déjà, *mutatis mutandis*, à L. 110 Code de l'urbanisme auquel le DOG est soumis) par rapport à celle de « qualité de l'urbanisme » qui n'est pas retenue ici.

9 – La PPL prévoyant un décret d'application en Conseil d'Etat (article 9), il serait bon que celui-ci précise le contenu des critères (paragraphe 3), sinon une indétermination certaine quant aux contenus des futurs DOG en résultera. En effet, les CDAC ont fait savoir qu'elles ont éprouvé des difficultés d'application des critères, peu spécifiés eux aussi, qui figuraient dans l'article L.752-6 ancien du Code de commerce. Selon le rapport d'information parlementaire précité (introduction) « les commissions jugent ces critères trop flous : en effet, au regard du critère économique précédemment appliqué, qui consistait à prendre en compte l'équilibre entre les différentes formes de commerce et reposait sur une appréciation de l'impact du projet sur la densité d'équipement commercial et sa comparaison avec les densités départementales et régionales moyennes, les critères actuels laissent aux commissions une marge d'appréciation importante. Une phase d'apprentissage est sans doute nécessaire, mais une grille de lecture plus précise serait utile tant aux commissions qu'aux pétitionnaires » (p. 24).

10 – Il faut donc supposer que les acteurs élus de l'urbanisme décentralisé seront mieux à même de cristalliser le contenu effectif des critères que les CDAC (où ils sont présents à parité) ne l'ont été, (entrée en vigueur de l'article 102 III modifiant l'article L.751-2 Code de commerce opérée par le décret n° 2008 – 121 précité, article 8).

11 – Dès lors, et comme il sera confirmé par la suite, la PPL déplace très nettement le « centre de gravité » de l'urbanisme commercial dans la direction des élus locaux. Certains y verront un approfondissement de la décentralisation de l'urbanisme, d'autres un risque d'arbitraire susceptible d'engendrer un « nid à contentieux », ou encore autre chose.

12 – Au plan organique, on observera que les Chambres consulaires qui ont disparu des CDAC consécutivement à la réforme opérée par la LME, pourraient retrouver un espace d'influence au stade de l'élaboration du SCOT. En effet les établissements publics de l'Etat sont associés à l'élaboration des SCOT (art. L.121-4 Code de l'urbanisme), dans les conditions fixées par l'article L. 122-7 Code de l'urbanisme (consultation obligatoire par l'établissement public chargé de l'élaboration du SCOT saisi d'une demande à cet effet émanant d'une Chambre consulaire.)

## **B) La portée du SCOT augmentée**

13 – La portée du SCOT (à travers le DOO) en matière d'urbanisme commercial s'accroît encore grâce à la deuxième partie de l'article premier de la PPL puisqu'il lui incombe de « déterminer » deux types de zones nouvelles. Il s'agit respectivement des « zones de centre-ville où les implantations commerciales ne sont réglementées que par le plan local d'urbanisme », et, « en dehors des centres-villes, les zones où peuvent être autorisées, selon les conditions qu'il définit, les implantations commerciales d'une surface supérieure à des seuils qu'il fixe en tenant compte de la typologie des commerces ».

14 – Une disjonction, assez bienvenue, est ainsi opérée en ce qui concerne les rôles respectifs du SCOT et du PLU. Le SCOT détermine certes deux types de zones, mais s'agissant des « zones de centre-ville » c'est pour immédiatement confier au PLU la réglementation des implantations commerciales. Il y a là un accroissement de la cristallisation juridique de l'ajout opéré par la LME à l'article L.121-1 Code de l'urbanisme, au terme duquel il incombe aux documents d'urbanisme de déterminer les conditions permettant d'assurer « (...) la diversité commerciale et la préservation des commerces de détail et de proximité ». La commune (ou l'intercommunalité) est en effet la bonne échelle pour disposer en ce domaine. Pour autant, les difficultés juridiques engendrées naguère par des initiatives locales qui poursuivaient l'objectif (proximité-diversité) de l'article L. 121-1 demeurent largement (cf GRIDAUH, séminaire PLU, mercredi 9 avril 2008, PLU et commerce, voir site du GRIDAUH).

15 – La normativité du SCOT est renforcée en ce qui concerne les zones qu'il définit « en dehors des centres-villes », et qui ont manifestement vocation à accueillir les équipements commerciaux « de grande surface ».

16 – A noter une différence de formulation, susceptible de provoquer des difficultés. Le PLU serait appelé à réglementer les implantations commerciales dans des « zones de centre-ville », le SCOT acquérant une portée juridique forte « en dehors des centres-villes ». Or, l'expression « centre-ville » ne constituant pas une catégorie juridique, mais correspondant davantage à une représentation sociale, il aurait pu être opportun d'écrire, s'agissant des compétences dévolues au PLU « les zones de centre-ville et de quartiers ».

*La faiblesse normative de la notion de « centre-ville » est également mise en relief par la note FNAU.*

*Le texte Comm. AN introduit, à côté des « centres-villes », la notion de « centralités urbaines ».*

17 – L'article L. 123-1 du Code de l'urbanisme devrait être modifié. En effet, le 7<sup>e</sup> bis (introduit par la LME) de cet article, qui fait suite à l'augmentation de l'article L.121-1 confie au PLU le soin « d'identifier et délimiter les quartiers, ilots, voies dans lesquels doit être préservée et développée la diversité commerciale, notamment à travers les commerces de détail et de proximité » : ce rôle serait désormais celui du SCOT. En revanche, la fin de l'alinéa (« et définit, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer cet objectif ») correspond au sens de la PPL, mais devrait aussi être modifié. L'expression « le cas échéant » devrait disparaître, et la disposition devrait quitter l'énumération des contenus facultatifs du PLU (« A ce titre, ils peuvent... ») pour figurer dans la partie de l'article qui fixe le contenu obligatoire du PLU.

18 – Le SCOT déterminerait les zones « hors centre-ville » dans lesquelles des implantations d'équipement commercial de grande surface pourraient être autorisées (implicitement par la procédure du seul permis de construire. Cf infra). Le caractère prescriptif du SCOT s'exprime alors à deux titres :

- il doit arrêter des seuils de superficie commerciale, « qu'il fixe en tenant compte de la typologie des commerces ». L'emploi du pluriel (« les zones, des seuils ») suppose la possibilité d'une pluralité de seuils. C'en est donc fini du critère du seuil unique au plan national (300 m<sup>2</sup>, 1000 m<sup>2</sup>, encore que des seuils alternatifs selon la taille des communes aient existé dans la première période 1973-Royer) de l'urbanisme commercial. Certains pourront y voir une atteinte excessive à la liberté d'entreprendre, d'autres l'instauration d'un instrument d'aménagement du territoire local souple, adapté à la diversité des territoires. Sur ce point (et sur la plupart de ceux emportés par la PL qui ajoutent aux fonctions de la planification urbaine), il semble impératif de prévoir, au sein des documents d'urbanisme l'obligation de justifier des mesures adoptées en qualité de motifs d'urbanisme et d'aménagement du territoire.

*Le texte Comm. AN rétablit le principe du seuil unique, en l'aménageant. Il est fixé à 1000 m<sup>2</sup> de SHON, mais la diversité est prise en compte au stade des différentes formes d'activités commerciales (commerces de détail, ensembles commerciaux continus ou discontinus, commerce de gros) : les règles pourront être différentes dans une même zone. Un décret en CE précisera la typologie, en particulier à la lumière des flux de déplacements induits.*

- il doit également définir des « conditions » propres à encadrer les délivrances ou refus de permis de construire. Celles-ci « peuvent » concerner « l'existence de transports collectifs, le respect des normes environnementales et l'organisation de l'accès et du stationnement des véhicules ainsi que celle de la livraison des marchandises ». On retrouve ici encore l'inspiration des critères (par sélection) qui figurent à l'article R.752-7 Code de commerce, relatif au dossier de demande d'autorisation commerciale. Une équivoque est introduite par l'expression « le respect de normes environnementales » : s'il s'agit de labels, certifications de caractère technique (qui sont volontaires) rien ne peut être objecté au texte, en revanche si sont visées les normes juridiques (du droit de l'environnement) elles ne sauraient bien entendu avoir le statut de conditions facultatives. L'absence de référence au Plan de déplacements urbains (PDU), lorsqu'il existe, est peut-être regrettable.

Enfin, le SCOT peut « par zone, définir des normes de qualité urbaine et paysagère applicables en l'absence de PLU ou de document d'urbanisme en tenant lieu ».

19 – L'article L.122-1 du Code de l'urbanisme devrait être modifié.

En premier lieu, l'exigence de compatibilité des autorisations commerciales à l'égard du SCOT (dernier alinéa de l'article L.122-1) serait dépourvue de fondement, la PPL (article 5-I supprimant les commissions départementales d'aménagement commercial, et donc les autorisations qu'elles délivrent. De même, le document d'aménagement commercial (DAC) récemment introduit par la LME, (article L.122-1, 7<sup>e</sup> alinéa) dont l'élaboration est facultative,

deviendrait sans objet ; le contenu pertinent du DOG du SCOT « valant » en quelque sorte DAC, avec une portée juridique réelle.

Bien entendu, les apports de la PPL, à la supposer votée en l'état, devraient être intégrés à l'article L.122-1, ce qui contraindrait à traiter du contenu du DOG à l'égard de l'urbanisme commercial en partie législative, alors qu'actuellement le contenu précis est spécifié en partie réglementaire. En outre la détermination des deux catégories de zones pourra être source de difficultés. Bien que l'exposé des motifs réserve au seul PLU les délimitations « à la parcelle », leur caractère opposable dans le SCOT les rapproche des espaces visés au 5<sup>e</sup> alinéa de l'article L.122-1 : « Ils déterminent les espaces et sites naturels agricoles ou urbains à protéger et peuvent en définir la localisation ou la délimitation ». Les « zones » de la PPL auraient vocation à être traitées dans ce cadre.

*La formule du traitement oblique par le SCOT de l'aménagement commercial par le moyen d'instruments spécifiques ne reçoit pas l'agrément du Rapport CCIP – Proposition 4, au profit d'une intégration pure et simple dans le document d'urbanisme.*

*Une rédaction modifiée de L.122-1 du Code de l'urbanisme est proposée par l'Amendement CCIP, qui insiste sur la prise en compte des configurations locales, et retient, sous conditions de justifications, la technique du zonage exclusif pour les pôles commerciaux structurants, arrêté par le SCOT. Les mêmes préconisations apparaissent dans le rapport CCIP – Proposition 7, qui insiste également sur la prise en compte de la variabilité des échelles territoriales des différents SCOT.*

### **C) La prise en compte des différentes situations tenant à l'existence ou l'inexistence de documents d'urbanisme et aux organisations institutionnelles locales**

20 – Est envisagé (article 1 PPL, II) le cas d'un PLU « communautaire » en l'absence de SCOT. Au sein du PLU, les orientations d'aménagement et le règlement devront, dans le respect des principes nouveaux introduits au 1<sup>er</sup> alinéa du I de l'article 1 de la PPL (rappel : exigences d'aménagement du territoire, notamment en matière de revitalisation des centres-villes, de cohérence entre la localisation des équipements commerciaux, la desserte en transport, notamment collectifs, et la maîtrise des flux de personnes et de marchandises, de consommation économe de l'espace et de protection de l'environnement, des paysages et de l'architecture) comprendre les dispositions prévues « aux 4<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> alinéas du I ».

Le 4<sup>e</sup> alinéa est celui qui concerne les zones hors « centre-ville », qui doivent être délimitées et dans lesquelles il est obligatoire de fixer des seuils de superficie commerciale qui, lorsqu'ils sont excédés par un projet impliquent l'instruction du permis de construire à la lumière des « conditions » (5<sup>e</sup> alinéa, cf supra) qui devront être spécifiées dans les OA et/ou le règlement.

En conséquence, l'établissement public intercommunal qui élabore le PLU communautaire dispose des mêmes prérogatives en matière d'urbanisme commercial « périphérique » que l'établissement public qui élabore le SCOT. Il semble qu'actuellement le nombre d'intercommunalités qui se soient saisies de la compétence « urbanisme » s'établisse à environ 120.

21 – Le III de l'article 1 de la PPL traite du cas d'un EPCI qui n'est « couvert ni par un SCOT, ni par un PLU intercommunal ». Il s'agit donc des intercommunalités qui n'ont pas communautarisé la compétence d'urbanisme. Dans cette hypothèse, afin sans doute de respecter la liberté d'administration des collectivités territoriales et l'absence de hiérarchie entre elles, c'est une compétence facultative qui est prévue pour l'EPCI par la PPL. Il « peut élaborer, dans le respect des articles L. 110 et L.121-1 du Code de l'urbanisme un schéma d'orientations commerciales qui comprend les dispositions prévues au I » (principes, zonages). Un parallèle peut être fait avec l'actuel document d'aménagement commercial du SCOT, lui aussi facultatif, introduit par la LME à l'article L.122-1 Code de l'urbanisme. Mais bien entendu, dans l'esprit de la PPL, le renvoi au Code de commerce (art. L.752-1) n'a plus lieu d'être. Une fois élaboré – si l'EPCI le désire - le SOC est obligatoirement soumis à enquête publique (d'environnement, art. L.123-1 et s. Code de l'environnement), avant d'être approuvé par l'organe délibérant de l'EPCI et s'imposer aux éventuels PLU communaux. En outre, l'article 4 II de la PPL précise que dans ces situations « les décisions prises sur une demande de PC ou de PA portant sur un commerce doivent être compatibles avec le SOC ». (NB : lorsqu'il a été élaboré) Pour son élaboration il est prévu que les Chambres consulaires soient associées par application de l'article L.121-4 du Code de l'urbanisme, ce qui implique une modification de cet article qui n'envisage sa mise en œuvre que pour les SCOT et les PLU.

Dans l'esprit des rédacteurs du PL une telle situation n'est pas souhaitable, et l'EPCI a vocation à mettre en élaboration un SCOT ou un PLU communautaire. Ces documents une fois adoptés et entrés en vigueur le SOC « devient caduc », son contenu le cas échéant modifié ayant été intégré dans les documents de planification urbaine selon les termes du I de l'article 1<sup>er</sup>. L'existence (souhaitée transitoire) d'un document spécifique pour l'aménagement commercial est donc simplement consentie.

*L'Amendement CCIP ne retient pas la novation du SOC, redoutant les conséquences d'une sectorisation excessive des questions commerciales, estimées inséparables d'autres aspects fondamentaux du SCOT en particulier.*

22 – Enfin, la situation la plus réprouvée est traitée au IVe de l'article 1 de la PPL, elle conduit à tolérer une survivance atténuée du régime de l'urbanisme commercial. Il s'agit du cas de la commune isolée, non membre d'un EPCI, ou d'un EPCI dépourvu de SCOT et de PLU qui a négligé d'élaborer un SOC. Dans ces configurations, les projets de création de commerce de plus de 500 m<sup>2</sup> de SHON sont soumis à autorisation d'une Commission régionale d'aménagement commercial. La composition de la CRAC est fixée par le IVe, il suffira d'indiquer qu'elle organise une confortable majorité au profit des élus locaux sur les « personnalités qualifiées en matière de consommation, de développement durable et d'aménagement du territoire » (5 élus, 3 p.q). C'est l'unique configuration où on est encore fondé à parler « d'autorisation d'exploitation commerciale ».

*L'option qui retient les calculs de superficies en terme de SHON a la faveur de la Note FNAU.*

*Le texte Comm.AN maintient la formule de la PPL, sans trancher sur le mode de calcul de la surface à prendre en compte.*

*En cas d'absence de prise en compte spécifique du commerce dans un SCOT ou un PLU intercommunal, l'Amendement CCIP suggère le maintien*

*du seuil de 1000 m<sup>2</sup> de surface de vente (LME 4 août 2008), préconise le niveau régional pour la Commission compétente uniquement s'agissant de l'Île de France, renvoyant à un décret le soin d'établir la liste des territoires qui seraient dotés en considération de leur caractère, soit d'une commission régionale, soit d'une commission départementale. La nécessité de prendre en compte la spécificité de l'Île de France est également soulignée par la Note FNAU.*

*Le texte Comm.AN relève le seuil à 1000 m<sup>2</sup>, sauf pour les communes de moins de 20000 habitants, où il est fixé à 300 m<sup>2</sup> (lorsque le Maire décide de saisir la CRAC)*

23 – Les dispositions envisagées témoignent nettement de la faveur des rédacteurs de la PPL à l'égard des instruments de planification urbaine locale intercommunaux. C'est bien l'échelle intercommunale qui est regardée ici comme constituant l'espace pertinent en matière de commerce de grande surface, compte tenu du caractère structurant sur les espaces urbains de ces types d'équipements. Cette « offensive » se déroule sur plusieurs plans. Ainsi, dans le cadre de la discussion parlementaire de la loi dite « Grenelle 2 », les rapporteurs ont proposé la généralisation du PLU intercommunal, au point d'en faire à terme le « PLU de droit commun ». L'échec de la proposition, qui cherchait « à introduire de la cohérence là où il y a de la concurrence » a conduit le rapporteur Serge Grouard au constat suivant : « La mesure aurait surtout permis de faire entrer l'urbanisme commercial dans le droit commun et d'éviter que chaque commune se batte pour étendre ses surfaces commerciales » (Le Monde 7 mai 2010). Pour autant, le feuilleton connaîtra vraisemblablement d'autres épisodes : « Le PLU intercommunal, rejeté, reviendra à l'ordre du jour lors de l'examen du projet de loi sur la réforme territoriale » (la Gazette, 17 mai 2010, p. 10).

*L'Amendement CCIP propose de modifier l'article L 123-1 du Code de l'urbanisme à plusieurs titres, en prévoyant la possibilité pour le PLU de préciser les conditions de qualité environnementale prévues par le SCOT ; en l'autorisant à fixer un pourcentage de réalisation de commerces si les besoins de la population le justifient dans le cadre des opérations d'aménagement, de construction ou de réhabilitation ; et en lui permettant la définition à la parcelle près de zones de mono-fonctionnalité commerciale et artisanale en rez de chaussée. Cette dernière faculté est suspendue à l'existence d'un intérêt général et de besoins avérés des populations (sans doute à justifier de manière circonstanciée). A noter que le règlement du PLU doit expressément renvoyer à un document graphique spécifique. Voir également les propositions 10 et 11 du Rapport de la CCIP. L'Amendement CCIP introduit des dispositions spécifiques pour l'Île de France (obligation de compatibilité des SCOT et PLU par rapport au PDU et SDRIF ; possibilité pour les PLU communaux et intercommunaux de comporter, en l'absence de SCOT, les dispositions prévues par l'article 1<sup>er</sup> I de la PL. Le Rapport CCIP – Proposition 12 plaide également en faveur de la définition d'un statut particulier pour l'Île de France.*

*Le texte Comm. AN institue un régime spécifique pour l'Île de France, les ROM et la Corse. Les communes isolées et les intercommunalités sans SCOT, ni PLU ni DAC ont la faculté d'intégrer au PLU (nécessairement futur) un DAC « innommé ».*

## **D) La Commission régionale d'aménagement commercial (CRAC)**

24 – On vient de voir (cf supra, 19) la survivance d'une compétence décisionnelle de la CRAC, substituée aux CDAC et CNAC. Cette compétence a un caractère résiduel, son autre compétence a un caractère facultatif. L'article 2-I permet au Président de l'EPCI, pour l'ensemble des cas de figure sauf celui où la compétence de la CRAC est décisionnelle, de saisir cette dernière aux fins d'avis simple. La composition de la Commission est alors différente, mais le principe de la majorité détenue en son sein par les élus locaux demeure. Le silence gardé pendant deux mois vaut avis favorable.

25 – Le II de l'article 2 envisage le dissensus entre deux CRAC, sans indiquer les cas où plus d'une CRAC pourrait être saisie ou se saisir, étant entendu que ne sont visés que les « projets de création, d'extension ou de réouverture de commerce ». Il s'agit très vraisemblablement des hypothèses de décision d'autorisation commerciale pour des projets situées dans des « espaces transfrontières » pour reprendre le vocabulaire de la Convention d'Espoo. (Voir aussi, pour analogie, art. L.121-4-1 Code de l'urbanisme). Envisager ces cas de figure est légitime, à raison des zones de chalandises vastes de certains équipements projetés et des stratégies de connivence entre élus de communes qui se refusent à élaborer des documents d'urbanisme et investisseurs commerciaux. La solution préconisée renvoie quelque peu au système initial de la loi Royer 1973 : la CNAC ayant été supprimée, c'est l'autorité ministérielle qui est appelée à trancher, mais suite à une négociation entre le Ministre chargé du commerce intérieur et celui chargé de l'urbanisme, alors que jadis la compétence appartenait au seul ministre du commerce. (La création de la CNAC avait été présentée comme apte à pallier les dérives nées de la compétence ministérielle). Il y a là le premier élément de « recentralisation » du PL. Bien que le II de l'article 2 prévoit un décret d'application, la loi pourrait, sans entrer dans le détail, préciser davantage les hypothèses de saisine ou d'auto saisine des CRAC ; en outre on notera que l'hypothèse de « réouverture de commerce » ne figure pas à l'article L. 750-1 Code de commerce, qui vise en revanche (outre les implantations et extensions) les cas de « transferts d'activités existantes et changements de secteur d'activité » qui auraient toute leur place ici.

### **E) Le rôle du Préfet**

26 – Il s'agit du deuxième et dernier élément de recentralisation (plutôt de « redéconcentration ») de la PPL, il figure à l'article 3 de celle-ci, en renforçant le contrôle de légalité. En substance, dans le délai de deux mois à compter de la transmission au Préfet d'un SCOT, d'un PLU ou d'un SOC, l'autorité de l'Etat peut enjoindre au Président de l'organe délibérant de l'EPCI de modifier le contenu du contenu du document en cause lorsqu'il est « incompatible avec les objectifs des SCOT, des PLU ou des SOC voisins ». Il s'agit d'une condition rigide, le document ne devenant exécutoire qu'après modification. (cf par analogie art. L.122-11 Code de l'urbanisme en matière de SCOT, pouvoirs similaires du Préfet). L'intervention de la Commission de conciliation (art. L.121-6 Code de l'urbanisme) dans ces hypothèses de dissensus n'est pas évoquée. Fondamentalement, la procédure proposée consiste à entériner le constat d'impasse dans le cadre de l'urbanisme décentralisé pour s'en remettre à l'autorité de l'Etat, en quelque sorte dans le cadre de l'article L.110 qui dispose que « les collectivités publiques (i.e également l'Etat) harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace ».

*La « redéconcentration » est approuvée par la Note*

FNAU.

*L'Amendement CCIP propose la possibilité d'intervention du Préfet à deux titres :*

*- Celui de l'atteinte excessive portée par un SCOT aux droits fondamentaux (propriété, liberté d'entreprendre), la possibilité devra être étendue aux PLU dotés d'un volet commercial en l'absence de SCOT.*

- Celui de la coordination de SCOT à SCOT, où la compétence est celle des Préfets de Région lorsque les discussions entre intercommunalités sont dans l'impasse. Les articles L. 122-11 et L. 123-12 c du Code de l'urbanisme devraient être modifiés, et le texte confie explicitement aux personnes publiques associées de l'article L. 124-4 du Code de l'urbanisme, la compétence de saisine du (des) Préfets pour les deux types de difficulté(s). Les propositions 8 et 9 du Rapport CCIP vont dans le sens de ces orientations. Voir également, à propos des chambres consulaires, dans ce texte le § 9.*
- Le texte Comm. AN étend les pouvoirs du Préfet : sollicitation, puis mise en demeure d'élaborer un SCOT.*

On notera que la rédaction de l'article 3 de la PPL retient la formule « les objectifs » (des SCOT, PLU et SOC voisins). Compte tenu des opposabilités introduites par la PPL, le terme peut paraître inadéquat (« des objectifs et contenus » « des objectifs et prescriptions » ?).

#### **F) Les autorisations individuelles**

27 – On a déjà noté que les décisions individuelles (PC) portant sur des projets d'équipements commerciaux situés sur le territoire d'un EPCI dépourvu de SCOT et de PLU devaient être compatibles avec le SOC (art. 4-II PPL).

28 – Le même article 4 envisage également l'hypothèse du projet localisé dans une commune dépourvue de PLU mais couverte par un SCOT (4-I). Ces projets, dès lors lorsqu'ils excèdent les seuils arrêtés par le SCOT (le texte ne précise pas ici si la superficie est calculée comme en matière de SHON – ce qui est le cas pour les communes isolées ou pour les EPCI sans SCOT ni PLU ni SOC – ou si le calcul ne retient que les « m<sup>2</sup> commerciaux » au sens de la subtile jurisprudence de l'urbanisme commercial) doivent être compatibles avec le SCOT. Le second alinéa de l'article 4-I impose le même rapport de compatibilité dans la période où un SCOT a été approuvé ou modifié pour intégrer les apports nouveaux, alors que les PLU n'ont pas encore été mis en compatibilité.

Plus généralement, au stade des décisions individuelles, subsiste la question de la définition des destinations des constructions liées aux changements d'affectation (cf. R. 123-9 du Code de l'urbanisme). Ce point est très important quand à la diversification. Le problème a été abordé lors du séminaire du GRIDAUH du 9 avril 2008 précité

*La Note FNAU et le Rapport CCIP – Proposition 3 attirent l'attention sur cette question.*

29 – Les articles 6 – 7, et 9-II organisent la période transitoire. L'entrée en vigueur plénière du dispositif nouveau est à horizon de trois ans, pendant lesquels le régime actuel de l'urbanisme commercial continuera à s'appliquer.

#### **Conclusion**



30 – La PPL a un double mérite : celui de dessiner les contours d'une réforme annoncée puis oubliée, celui d'en appeler (exposé des motifs) « à la concertation la plus large possible ». Comme il est normal, mettre fin en réintégrant « l'urbanisme commercial dans l'urbanisme de droit commun » à un régime de 37 ans d'âge à plusieurs reprises modifié, impose un exercice de mise en cohérence juridique qui peut être délicat. On soulèvera successivement sans aucune prétention à l'exhaustivité, les points qui suivent, dont certains ont un caractère banal.

31 – Dans l'esprit de la PPL, beaucoup dépend de l'entrée en vigueur effective du plus grand nombre de SCOT. Il est vrai que le régime proposé par la PPL peut être regardé comme une incitation forte (bien que de caractère sectoriel) à l'élaboration et à l'adoption des SCOT, un peu à l'image de la stratégie de la « constructibilité limitée » de la première décentralisation qui avait eu un effet accélérateur sur la planification urbaine (POS).

32 – La PPL ne touche en rien au « droit de préemption commercial » institué par la loi du 2 août 2005 en faveur des PME et modifié par la LME (art. L-214-1 et s. Code de l'urbanisme). Au plan organique, ce droit de préemption est en décalage avec l'esprit de la PPL, car relevant exclusivement de la commune (alors que la PPL est inspirée par une vision inter sinon supra communale), qui peut y avoir recours alors même qu'elle n'est concernée par aucun document d'urbanisme.

*Le texte Comm. AN porte de délai de rétrocession  
du commerce préempté d'un à deux ans (modification art. L. 214-1 Code de l'urbanisme)*

33 – La définition de « zones » par le SCOT aura sans doute pour effet mécanique de « raréfier » l'offre en sol à destination commerciale, et dès lors d'en augmenter le coût, sans préjudice des stratégies de « capture » du foncier aux fins de neutralisation de celui-ci à l'égard de la concurrence.

34 – Comme il a été signalé supra, les zones de centre-ville dont la réglementation commerciale est confiée au PLU ne permettent pas, en l'état, d'avancer sur la voie de solutions garantissant, ensemble, les principes de diversité et de proximité commerciale d'une part, et les droits fondamentaux de l'autre. Il est à relever que l'article L. 121-1 Code de l'urbanisme, tel qu'issu des travaux préparatoires à la loi dite Grenelle 2, ne comprendra plus de référence *expressis verbis* à la diversité commerciale et à la proximité. Les questions liées à l'urbanisme commercial dans le cadre des principes directeurs de la planification urbaine figurent au 2<sup>ème</sup>, sous la forme suivante ; « (...)en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services,(...) de diminution des obligations de déplacements ».

35 – L'urbanisme commercial joue depuis longtemps un rôle actif dans la promotion législative des notions de « qualité de l'urbanisme », « qualité de l'environnement », aujourd'hui « critères de développement durable ». Celles-ci, incontestablement séduisantes, ne constituent pas des catégories juridiques claires et stables. Afin d'éviter des ruptures d'égalité territoriales ou l'apparition de « qualités » purement décoratives (Cf. le « greenwashing »), une réflexion sur le contenu et la portée juridique de ces expressions devrait être envisagée.

36 - La question peut se poser, notamment au stade des zones commerciales du PLU, de la création d'une catégorie de zones nouvelles au Code de l'urbanisme. La modification par ajout de L.123-1 Code de l'urbanisme semble inéluctable, ainsi que pour L.122-1 s'agissant du SCOT. Il en va de même pour L.122-2 Code de l'urbanisme qui instaure la règle « d'urbanisation limitée ». L'esprit de cette disposition est assez cohérent avec celui de la PPL, il conviendra toutefois de modifier l'alinéa 2 qui fait actuellement référence aux autorisations commerciales délivrées sur le fondement du Code de commerce. A la vérité, c'est à un « toilettage » du Code de l'urbanisme, notamment au stade de la planification urbaine, mais aussi des autorisations individuelles que la PPL invite.

*Le texte Comm. AN introduit un 7<sup>ème</sup> bis à L. 123-1 Code de l'urbanisme ainsi rédigé : « Prévoir des règles visant à maintenir la diversité commerciale dans chaque quartier et à préserver les espaces nécessaires aux commerces de proximité ».*

*NB : Le texte Comm. AN autorise le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance aux fins de codification des articles 1 à 4 de la PPL (essentiel de la réforme, moins période transitoire et observatoires d'équipement commercial).*

### **III. MODIFICATIONS APPORTEES A LA PROPOSITION DE LOI EN SEANCE PUBLIQUE**

**En complément du rapport : les principaux amendements adoptés par l'Assemblée nationale en séance publique le 15 juin 2010 :**

- **Article 1<sup>er</sup>** : parmi les exigences d'aménagement du territoire prises en compte par le document d'aménagement commercial (DAC), sont ajoutées celles de « diversité commerciale » Les zones où les implantations commerciales ne sont réglementées que par l PLU comprennent outre « les centralités urbaines », les « centres-villes et centres de quartier ». Il n'est plus prévu que la typologie « de commerces de détail, d'ensembles commerciaux continus ou discontinus ou de commerces de gros » au regard de laquelle « les règles et seuils supérieurs à 1000 m<sup>2</sup> de SHON peuvent être différents dans une même zone » fasse l'objet d'un décret en Conseil d'Etat.

**Il est précisé ce que recouvrent les « implantations commerciales » pouvant être soumises à autorisations dans les zones délimitées par le DAC en dehors des centralités urbaines, des centres villes et des centres de quartier :** « Les implantations commerciales mentionnées au 2° concernent les demandes de permis de construire déposées pour des constructions comportant :

1° La création d'un commerce ou d'un ensemble commercial d'une surface supérieure au seuil déterminé par le document d'aménagement commercial résultant soit d'une construction nouvelle, soit d'un changement de destination d'un immeuble existant ;

2° L'extension d'un commerce ou d'un ensemble commercial ayant déjà atteint le seuil déterminé par le document d'aménagement commercial ou devant le dépasser par la réalisation du projet. ».

Il est précisé que, dans les cas où le permis de construire portant sur une implantation, une extension ou la réouverture d'un commerce de détail est subordonné à l'accord de la commission régionale d'aménagement commercial, cette dernière « fonde sa décision, qui doit être motivée, sur les exigences mentionnées au premier alinéa de l'article 1<sup>er</sup> « Parmi les membres de la commission régionale d'aménagement commercial, dans le cas où elle statue sur une demande d'autorisation commerciale Alors que le texte adopté par la commission comprenait : « trois personnes qualifiées en matière de consommation, de développement durable et d'aménagement du territoire, désignées par le préfet de région » ;

Le texte adopté par l'Assemblée prévoit, lui, « une personnalité qualifiée en matière de développement durable et d'aménagement du territoire », « deux représentants de l'Etat, appartenant, l'un, à la DREAL, et l'autre, à la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi », « un représentant d'associations de protection de consommateurs ».

Il est ajouté qu'aucun membre de la commission » ne peut délibérer dans une affaire où il a un intérêt personnel, direct ou indirect, ou s'il représente ou a représenté une des parties intéressées ».

Il est ajouté l'intervention d'une commission interrégionale d'aménagement commercial : « Lorsqu'un projet d'implantation, d'extension ou de réouverture d'un commerce implique le dépôt de demandes de permis de construire à la mairie de deux communes limitrophes appartenant à deux régions différentes, il est créé une commission interrégionale d'aménagement commercial composée des membres de la commission régionale d'aménagement commercial de chacune des deux régions concernées et présidée par le préfet de la région dans laquelle se situe la majeure partie du projet. »

**Article 1<sup>er</sup> bis A :** cet article ajouté au texte de la proposition de loi étend le champ d'application du droit de préemption , dans un périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité aux « cessions de parts ou actions d'une société civile ou commerciale dont l'activité principale est la gestion d'un fonds artisanal ou d'un fonds de commerce lorsque ces cessions ont pour objet un changement de secteur d'activité ».

**Article 1<sup>er</sup> b B ; cet article ajouté au texte de la proposition de loi précise quels sont les projets soumis à permis de construire pour lesquels la commission régionale doit donner son accord :** « En application du IV de l'article 1<sup>er</sup>, la commission régionale d'aménagement commercial doit donner son accord aux projets soumis à permis de construire ayant pour objet :

1° La création d'un commerce de détail ou d'un ensemble commercial d'une surface supérieure aux surfaces mentionnées au premier alinéa du même IV, résultant soit d'une construction nouvelle, soit d'un changement de destination d'un immeuble existant ;

2° L'extension d'un commerce de détail ou d'un ensemble commercial ayant déjà atteint le seuil de surface prévu au même premier alinéa ou devant le dépasser par la réalisation du projet.

Les pharmacies, les commerces de véhicules automobiles ou de motocycles, les halles et marchés d'approvisionnement au détail, couverts ou non, établis sur les dépendances du domaine public et dont la création est décidée par le conseil municipal, les magasins accessibles aux seuls voyageurs munis de billets et situés dans l'enceinte des aéroports ainsi que les parties du domaine public affecté aux gares ferroviaires situées en centre-ville, d'une surface maximale de 2 500 mètres carrés, ne sont pas soumis à l'accord de la commission régionale d'aménagement commercial ».

**Article 1<sup>er</sup> bis C : cet article est ajouté qui dispose :**

« Sont regardés comme faisant partie d'un même ensemble commercial, qu'ils soient ou non situés dans des bâtiments distincts et qu'une même personne en soit ou non le propriétaire ou l'exploitant, les magasins qui sont réunis sur un même site et qui :

1° Soit bénéficient d'aménagements conçus pour permettre à une même clientèle l'accès aux divers établissements ;

2° Soit sont situés dans un ensemble cohérent de bâtiments conçus en vue de l'implantation de commerces ;

3° Soit font l'objet d'une gestion ou d'un entretien communs d'ouvrages d'intérêt collectif tels que voies de circulation, aires de stationnement, chauffage collectif ou espaces verts ;

4° Soit sont réunis par une structure juridique commune. ».

**Article 2 : il est ajouté un II à l'article selon lequel :** « Lorsque le périmètre d'un schéma de cohérence territoriale couvre un territoire situé dans deux régions, il est créé une commission interrégionale d'aménagement commercial composée des membres de la commission régionale d'aménagement commercial de chacune des deux régions concernées et présidée par le préfet de la région dans laquelle se situe la majeure partie du périmètre de ce schéma de cohérence territoriale. ».

**Article 5 et 5 bis :** l'article 5 bis de la proposition est supprimé et un amendement justifié par des raisons de codification apporte une nouvelle rédaction pour l'article 5 intéressant les observatoires régionaux d'équipement commercial et l'observatoire national d'équipement commercial.

## **IV. Textes et documents**

- **Examen, discussion et adoption de la proposition de loi par l'Assemblée Nationale**

**Proposition de loi de MM Patrick Ollier et Michel Piron relative à l'urbanisme commercial n°2490, déposée le 3 mai 2010 :** <http://www.assemblee-nationale.fr/13/propositions/pion2490.asp>

### **Commission des affaires économiques**

Rapport de M. Michel Piron : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r2566.asp>

Examen du texte le 1<sup>er</sup> juin 2010 <http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr-eco/09-10/c0910067.asp>

Texte adopté par la commission <http://www.assemblee-nationale.fr/13/ta-commission/r2566-a0.asp>

### **Discussion en séance publique**

1<sup>ère</sup> séance du mardi 15 juin 2010 <http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr/2009-2010/20100221.asp>

2<sup>e</sup> séance du mardi 15 juin 2010 <http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr/2009-2010/20100222.asp>

Texte adopté : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/ta/ta0489.asp>

- **Autres documents en rapport avec l'objet de la proposition de loi**

**Rapport Chambre de commerce et d'industrie de Paris Intégration de l'aménagement commercial dans l'urbanisme général 27 mai 2010**

<http://www.etudes.ccip.fr/rapport/231-integration-de-l-amenagement-commercial-dans-l-urbanisme-general-bla1005>

**Rapport d'information n°2521** déposé par la commission des affaires européennes sur l'urbanisme commercial en Allemagne, un exemple intéressant de volontarisme politique », enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 mai 2010

<http://www.assemblee-nationale.fr/13/europe/rap-info/i2521.asp>

**Rapport de Jean-Paul Charié, député du Loiret, parlementaire en mission sur l'urbanisme commercial mars 2009**

[http://www.lexisnexus.fr/pdf/DO/Rapport Charie sur l'urbanisme commercial.pdf](http://www.lexisnexus.fr/pdf/DO/Rapport%20Charie%20sur%20l'urbanisme%20commercial.pdf)

**Rapport d'information de Mme Elisabeth Lamure, fait au nom de la commission de l'économie n°174 (2009\_2010) sur l'application de la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008, 16 décembre 2009,**

<http://www.senat.fr/rap/r09-174/r09-1741.pdf>

**Rapport d'information déposé par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale n°2312 sur la *mise en application* de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie présenté par M. Patrick Ollier et Jean Gaubert, 18 février 2010**

<http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i2312.asp>

**Cahier du GRIDAUH Le commerce et la ville en Europe, le droit des implantations commerciales, actes du colloque international de Louvain-la-Neuve, n°6 2002, 295 pages La Documentation française, 2002**