

Réforme de l'urbanisme commercial : évolution législative ou révolution culturelle ?

Frédéric Willems,
Docteur en droit,

Responsable des affaires économiques de la Fédération nationale de l'habillement

1) Ministère des Petites et Moyennes Entreprises, du Commerce, de l'Artisanat et des Professions Libérales, « Renaud Dutreil installe la Commission de modernisation de l'urbanisme commercial », Communiqué de presse, 24 oct. 2006.

2) Ministère des Petites et Moyennes Entreprises, du Commerce, de l'Artisanat et des Professions Libérales, Propositions de réforme de la Commission de modernisation de l'urbanisme commercial, Document de synthèse, 14 mai 2007. Disponible sur : www.pme.gouv.fr.

3) Ass. Nat., Commission des Affaires Economiques, de l'Environnement et du Territoire, n° 908, Rapport sur le projet de loi de modernisation de l'économie par Jean-Paul Charié, 22 mai 2008, p. 355. Disponible : www.assemblee-nationale.fr.

4) V. not., Destours (S.), « Rééquiper le droit de l'équipement commercial », *Revue Lamy de la Concurrence*, n° 11, avr.-juin 2007, p. 50-53.

5) Article L. 751-2 C. com.

La réforme de l'urbanisme commercial devait permettre la mise « *en place de nouvelles règles du jeu dans la grande distribution pour augmenter la concurrence et pour défendre le pouvoir d'achat* ». Finalement, la loi de modernisation de l'économie adopte un dispositif transitoire et l'urbanisme commercial se prépare à nouveau à être réformé en profondeur courant 2009.

La réforme de l'urbanisme commercial, pourtant considérée comme l'un des volets les plus importants de la loi de modernisation de l'économie (LME), se poursuit sans égard pour la récente publication du décret n° 2008-1212 du 24 décembre 2008 sur l'aménagement commercial. Le travail de coproduction entre l'exécutif et le législatif a clairement modifié les orientations de la LME jusqu'à appeler une réforme plus ambitieuse. En outre, l'ampleur de la tâche ne s'est pas accommodée d'une déclaration d'urgence du vote de la loi. Moins d'un mois après la publication de la LME, le gouvernement a ainsi confié au rapporteur général de la loi la mission de préparer un nouveau projet « *visant à intégrer le droit relatif à l'implantation des équipements commerciaux dans le droit commun de l'urbanisme* ». Cette période de transition aussi particulière qu'exceptionnelle nous permet de comprendre le parcours d'une réforme atypique qui devait n'être à son origine qu'une simple évolution législative (I) et qui s'annonce comme une « révolution culturelle » (II).

I. La LME propose une évolution législative transitoire

La LME porte la marque d'une collaboration étroite entre le gouvernement et le Parlement où chacun a préservé ses intérêts. Elle répond à l'urgence du premier de se conformer aux exigences européennes (A) et satisfait le second en renforçant le rôle des élus (B). Tous s'accordent finalement sur une première évolution législative, parcellaire mais transitoire, de l'urbanisme commercial.

A. Mise en conformité de la législation française avec les exigences européennes

La nécessité de réformer l'urbanisme commercial s'est progressivement imposée jusqu'à faire l'objet d'un consensus au sein de la Commission de modernisation de l'urbanisme commercial mis en place en octobre 2006 par Renaud Dutreil (1). Son rapport préconisait de modifier les critères d'autorisation, d'insérer le droit de l'équipement commercial dans le droit général de l'urbanisme et de développer les schémas de développement commercial (2). A l'origine de cette démarche, le bilan contrasté de la loi Raffarin est l'un des motifs avancés. Mais l'obligation de répondre aux injonctions de la Commission européenne explique le besoin de réforme. Le rapport n° 908 sur le projet de loi LME de Jean-Paul Charié étudie en priorité les incidences économiques des règles d'autorisation des implantations commerciales considérant qu'elles ont restreint la concurrence dans les zones de chalandises mais ne manque pas de reconnaître les limites d'une incompatibilité de notre législation avec le droit communautaire (3). Nous ne reviendrons pas sur les détails de cette question déjà étudiée (4) et détaillée dans ce rapport. Les mesures contenues dans l'article 102 de la LME montrent que la priorité du législateur, avant tout autre évolution de l'urbanisme, a bien été de se conformer aux recommandations communautaires en modifiant la composition des instances décisionnelles, le champ d'application de l'autorisation et la nature des critères d'appréciation des projets.

Tout d'abord, les nouvelles commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC) voient le nombre de leurs membres augmenter au profit des élus locaux qui tirent leur légitimité du suffrage universel et deviennent majoritaires pour décider d'un projet (5). La présence du président du conseil général permet une nouvelle approche plus globale des dossiers. Les personnalités dites qualifiées font leur entrée, en remplacement des représentants consulaires. Ces dernières sont désormais choisies pour leurs compétences en matière de consommation, de

développement durable et d'aménagement du territoire. La LME écarte ainsi l'un des principaux griefs fait au droit français sur la présence d'« opérateurs concurrents » dans le processus d'autorisation. En outre, il est prévu pour les projets de dimension interdépartementale d'élargir la composition de ces commissions en introduisant un élu et une personnalité qualifiée de chaque autre département concerné. Cette évolution est une alternative satisfaisante parmi celles qui préconisaient la création de commissions régionales ou interdépartementales pour traiter des projets de grande envergure (6). Elle répond non seulement à un vrai problème qui touchait à la légitimité de certaines autorisations, notamment celles accordées aux centres de marques, mais aussi au besoin d'adapter le droit aux nouvelles dimensions des projets commerciaux. Quant aux évolutions de la nouvelle Commission nationale d'aménagement commerciale (CNAC), elles concernent uniquement les personnes qualifiées (7). Celles-ci devront être compétentes en matière d'urbanisme et de développement durable, le critère d'emploi étant supprimé.

Ensuite, le seuil général d'assujettissement à la procédure d'autorisation est porté à 1000 m² de surface de vente, qu'il s'agisse d'une création ou d'une extension de surface commerciale d'un magasin ayant déjà atteint ce seuil ou devant le dépasser (8). Il s'applique aux ensembles commerciaux initialement exclus par le projet de loi mais réintroduits dans la loi. Ce relèvement du seuil répond aux exigences européennes, facilitant l'implantation des moyennes surfaces parmi lesquelles les *hard discounts* et rééquilibrant l'offre. Il satisfait très directement les objectifs gouvernementaux en matière de baisse des prix à la consommation mais a été largement controversé à l'occasion des débats parlementaires. Pour les communes comptant moins de 20 000 habitants, le Parlement a néanmoins laissé à l'autorité compétente en matière d'urbanisme la possibilité de saisir la CDAC pour qu'elle apprécie la conformité d'un projet avant de répondre à une demande de permis de construire (9). Il considère cet effet de seuil nécessaire dans la mesure où la concurrence diffère entre une zone rurale et une grande agglomération. En pratique, cette faculté pourrait aider les élus à justifier leur décision pour des projets localement plus sensibles. En cas de changement de secteur d'activité, une autorisation est toujours nécessaire au-delà de 2000 m² (10). Elle est logiquement portée de 300 à 1000 m² pour un commerce à dominante alimentaire. Un autre assouplissement étend à 3 ans la durée pendant laquelle des locaux non exploités conservent leur destination commerciale.

Enfin, cette réforme conduit à la substitution des critères économiques d'origine, dénoncés au niveau communautaire, par des critères d'aménagement

du territoire et de développement durable (11). Avec l'étude d'impact économique, disparaît aussi l'enquête publique obligatoire pour les projets de création supérieure à 6000 m² de surface de vente (12). L'examen des projets s'apprécie désormais en fonction de l'animation de la vie urbaine, rurale et de montagne, des flux de transport et des opérations programmées d'amélioration de l'habitat et des zones d'aménagements concertés (13). Les nuisances environnementales ont fait l'objet d'une attention particulière et une implantation commerciale desservie par des transports en commun sera préférée à tout autre. En matière de développement durable, comptent la qualité environnementale du projet et son insertion dans les réseaux de transports collectifs. Techniquement, il s'agit d'apprécier le traitement des effluents, les normes de construction ou la consommation énergétique. Au regard de ces évolutions, l'urbanisme commercial amorce son intégration dans le droit général de l'urbanisme, au moins pour les projets en deçà des nouveaux seuils. Les documents d'urbanisme qui devaient être déjà le socle de la loi Raffarin deviennent incontournables avec la LME. Les schémas de cohérence territoriale (SCOT) doivent définir, dans des délais raisonnables, des zones d'aménagement commercial tenant compte de ces nouveaux critères pour accompagner les élus dans leurs nouvelles prérogatives.

B. Renforcement du rôle des élus

Les débats qui ont accompagné le relèvement des seuils montrent la défiance des maires et des élus locaux face aux projets exempts d'autorisation. Le président de la Commission des affaires économiques à l'Assemblée nationale a souhaité l'apaisement et présenté trois amendements offrant des garanties complémentaires de nature à dissiper les inquiétudes les plus vives (14). Les textes ont fait l'objet d'une concertation, en amont entre le Parlement et le gouvernement, qui a prévalu pour la plupart des dispositions de la LME. Ce travail de coproduction, mainte fois salué pour ses résultats, a permis d'enrichir le contenu du projet initial et de parfaire sa cohérence. Il signe un regain d'influence du Parlement sur les orientations législatives. Ces amendements donnent aux maires la faculté d'user d'un « droit de préemption renforcé » sur les terrains à céder (15) avec l'aide du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (Fisac) et d'intervenir en cas de soupçon sur une enseigne d'abus de position dominante, outre la possibilité d'ouvrir aux communes rurales la possibilité de pouvoir saisir la CDAC. Les élus ont désormais les moyens d'agir en amont sur les projets destructurants grâce à une meilleure maîtrise foncière et en aval avec un droit de regard sur les pratiques commerciales abusives.

6) V. not. Fouche (A.), Rapport d'information fait à la demande du Premier ministre sur l'évolution du dispositif législatif et réglementaire garantissant l'équilibre entre les différentes formes de commerce, 14 avril 2005, 97 pages. Disponible sur : www.pme.gouv.fr.

7) Article L.751-6 C. com.

8) Article L.752-1 C. com.

9) Article L. 752-4 C. com.

10) Article L. 752-1 C. com.

11) Ass. Nat., Commission des Affaires Economiques, de l'Environnement et du Territoire, n° 908, Rapport sur le projet de loi de modernisation de l'économie par J.-P. Charié, 22 mai 2008, p. 375. Disponible : <http://www.assemblee-nationale.fr>.

12) Article L. 752-5 C. com.

13) Article L. 752-6 C. com.

14) Ass. Nat., session ordinaire de 2007-2008, 3ème séance du 12 juin 2008, Compte rendu analytique officiel. Disponible sur : www.assemblee-nationale.fr.

15) « Grandes surfaces : le feu vert des députés UMP », *Le Figaro*, 13 juin 2008.

