

ASSEMBLÉE NATIONALE

22 juillet 2013

ACCÈS AU LOGEMENT ET URBANISME RÉNOVÉ - (N° 1179)

Adopté

AMENDEMENT

N° CE1034 (Rect)

présenté par
M. Brottes

ARTICLE 58

I. - Après l'alinéa 92, insérer les 19 alinéas suivants :

« I *bis*. - Dans un délai de trois mois à compter de la promulgation de la loi n° du , le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur l'applicabilité des dispositions énoncées ci-dessous ainsi que sur les modifications qu'il convient de leur apporter afin de réformer l'urbanisme commercial :

« A) Après le seizième alinéa de l'article L. 122-1-5 du code de l'urbanisme, insérer les dix-sept alinéas suivants :

« VI *bis* - 1° Il définit les orientations poursuivies en matière d'équipement commercial et artisanal afin de favoriser la diversité des enseignes et de l'offre de services.

« 2° Il précise les localisations préférentielles des commerces en tenant compte de l'objectif de revitalisation des centres-villes, de la cohérence de situation entre équipements commerciaux, de leur accessibilité et de leur desserte en transports, notamment collectifs. Il prend également en considération la maîtrise des flux de personnes et de marchandises, la nécessité d'une consommation économe de l'espace respectueuse de la protection de l'environnement et du patrimoine.

« Il délimite à cet effet :

« a) Les centralités urbaines où les implantations commerciales ne sont réglementées que par le plan local d'urbanisme ;

« b) En dehors des zones de centralités urbaines, celles où peuvent être autorisées, suivant des conditions qu'il précise, les implantations commerciales selon qu'elles relèvent du commerce en détail, du commerce de gros, d'ensembles commerciaux continus ou discontinus ou de toute autre pratique de consommation définie par décret en Conseil d'État.

« Il s'appuie à ce titre sur les éléments collectés par les observatoires régionaux d'équipement commercial mentionnés au 9° du présent article.

« 3° Lorsqu'un plan local d'urbanisme est établi par un établissement public de coopération intercommunale non couvert par un schéma de cohérence territoriale, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement de ce plan comprennent les dispositions mentionnées au 2°.

« 4° Lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale n'est couvert ni par un schéma de cohérence territoriale, ni par un plan local d'urbanisme, il peut élaborer, dans le respect de l'article L. 122-1-1 du code de l'urbanisme, un schéma d'orientation commerciale, qui comporte les dispositions prévues au 2° du présent article. Les personnes publiques mentionnées à l'article L. 121-4 du code de l'urbanisme sont associées à l'élaboration de ce document, qui est soumis par le président de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à une enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement. Il est ensuite approuvé par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale.

« Lorsqu'un schéma de cohérence territoriale ou un plan local d'urbanisme couvrant le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale mentionné à l'alinéa précédent est approuvé ultérieurement à l'approbation du schéma d'orientation commerciale, ce dernier devient caduc à compter de l'entrée en vigueur de ces documents.

« 5° Lorsqu'une commune n'est pas membre d'un établissement public de coopération intercommunale, ou lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale non couvert par un schéma de cohérence territoriale ou par un plan local d'urbanisme n'a pas élaboré de schéma d'orientation commerciale, les projets d'équipement commercial et artisanal sont soumis à autorisation de la commission régionale d'aménagement commercial compétente, et des communes et établissements publics de coopération intercommunale sur le territoire desquels leur implantation est envisagée. Les règles de composition et de fonctionnement des commissions régionales d'aménagement commercial sont déterminées par décret en Conseil d'État.

« 6° La commission régionale d'aménagement commercial peut être saisie, à l'initiative du président de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou du représentant de l'État dans la région, pour donner son avis sur tout projet d'équipement commercial et artisanal. Cet avis est réputé favorable s'il n'est pas notifié par la commission à l'autorité compétente dans un délai de deux mois à compter de leur transmission. En cas de désaccord entre deux commissions régionales d'aménagement commercial sur un projet d'équipement commercial et artisanal, l'avis est donné par les ministres chargés de l'urbanisme et du commerce dans des conditions fixées par décret.

« 7° Dans le délai de deux mois à compter de la transmission de la délibération approuvant un schéma de cohérence territoriale, un plan local d'urbanisme ou un schéma d'orientation commerciale, le représentant de l'État dans la région peut notifier au président de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale les modifications qu'il estime nécessaire d'apporter au document lorsque ce dernier est incompatible avec les objectifs des schémas de cohérence territoriale, des plans locaux d'urbanisme ou des schémas d'orientation commerciale voisins. Dans ce cas, le document ne devient exécutoire qu'après publication et transmission au représentant de l'État dans la région de la délibération apportant les modifications demandées.

« 8° En l'absence de plan local d'urbanisme ou lorsque celui-ci est en cours de modification afin prendre en compte les dispositions mentionnées au 2°, les décisions prises sur une demande de permis de construire ou d'aménager portant sur une implantation commerciale doivent être compatibles avec le schéma de cohérence territoriale existant.

« 9° Un observatoire régional d'équipement commercial collecte et communique à toute collectivité territoriale ou tout membre de l'organe délibérant de cette dernière qui lui en fait la demande l'ensemble des éléments nécessaires à la connaissance du territoire en matière commerciale, dans le respect des orientations définies à l'article L. 750-1 du code de commerce.

« 10° Un décret en Conseil d'État définit les conditions d'application des dispositions visées du 2° au 9° du présent article et précise leur date d'entrée en vigueur qui intervient, au plus tard, un an après la promulgation de la présente loi.

« 11° Les demandes d'autorisation déposées en application du chapitre II du titre V du livre VII du code de commerce, antérieurement à la date d'entrée en vigueur des dispositions énoncées ci-dessus, demeurent soumises aux dispositions applicables à la date de leur dépôt.

« B) Le chapitre I^{er} du titre V du livre VII du code de commerce est abrogé. »

II. - En conséquence, supprimer les alinéas 29 à 33.

EXPOSÉ SOMMAIRE

Le présent amendement est un amendement d'appel, tout autant qu'il est un amendement d'alerte. Chacun en convient : l'urbanisme commercial a besoin d'être réformé dans notre pays et les tentatives qui ont eu lieu depuis plusieurs années ont toutes montré leurs limites. À l'heure où ce projet de loi « ALUR » donne de nouvelles compétences aux élus et aux collectivités territoriales pour maîtriser leur foncier et agencer au mieux leur espace de vie, alors que ce texte traite également des « *drive* » dont la prolifération, parfois sauvage, contribue à instaurer le désordre dans l'implantation des équipements commerciaux, ce texte apparaît indéniablement comme la bonne occasion pour travailler sur ce sujet.

À la suite de la discussion de la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (LME), plusieurs changements, notamment sous contrainte communautaire, ont été effectués au sein de la réglementation en vigueur. Les critères à prendre en considération pour autoriser des implantations d'équipements commerciaux, la composition des commissions départementales d'aménagement commercial, le desserrement du seuil d'autorisation (passé de 300 à 1 000 m²) ont constitué autant de changements importants tant pour les élus que pour les acteurs commerciaux. Pour autant, les objectifs poursuivis, lutter contre la prolifération des équipements commerciaux et revitaliser les centres-villes, n'ont pas été atteints puisqu'on estime à au moins 300 000 m² les surfaces qui, dans les deux ans qui ont suivi l'entrée en vigueur de la LME, ont ainsi pu être construites.

C'est la raison pour laquelle, sous la précédente législature, ce sujet, maintes fois débattu, a donné lieu à plusieurs initiatives dont une proposition de loi n° 2490 portée par MM. Patrick Ollier et Michel Piron, qui en fut le rapporteur, reste la plus aboutie. Discutée par la Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale le 1^{er} juin 2010 puis en séance publique le 15 juin 2010,

cette proposition fut ensuite transmise au Sénat qui, rapportée par le sénateur Dominique Braye, l'a examinée le 15 décembre 2010 en commission puis lors les 30 et 31 mars 2011 en séance publique. La proposition de loi fut alors transmise à l'Assemblée nationale le 1^{er} avril 2011 pour faire l'objet d'une deuxième lecture mais celle-ci n'a pourtant jamais été inscrite à l'ordre du jour.

Le sujet de l'urbanisme commercial étant extrêmement prégnant, il importe de le réétudier afin d'aboutir à une solution qui, tout en préservant la liberté du commerce et de l'industrie et, au sein de celle-ci, la liberté d'entreprendre, tienne compte d'un aménagement harmonieux du milieu urbain et du développement de nos territoires. La volonté, partagée sur tous les bancs, de transférer l'urbanisme commercial du code de commerce dans le code de l'urbanisme, pour en faire une branche de l'urbanisme de droit commun, justifie pleinement que l'on se saisisse de ce sujet à l'occasion de l'examen du présent projet de loi.

Un des grands arguments soulevés à l'encontre de toute réforme de l'urbanisme commercial tient à la contrariété que proposent certains projets avec le droit communautaire. Or, si l'on se réfère à la proposition de loi n° 2490, les critiques de la Commission européenne émises au début de l'année 2011 ont porté non pas sur sa version originelle, mais sur celle issue des travaux du Sénat en commission. Or, entretemps, le contenu du dispositif avait considérablement évolué et sa compatibilité avec le droit communautaire, notamment l'article 49 sur le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), pouvait effectivement être posée.

C'est la raison pour laquelle le présent amendement propose une réforme de l'urbanisme commercial qui prend comme socle la proposition de loi originelle présentée en commission des affaires économiques à l'Assemblée nationale, évitant ainsi tout risque de contrariété avec le droit de l'Union européenne. Cette proposition, qui a vocation à être discutée et enrichie dans chacune des deux chambres au fil des deux lectures qui interviendront sur ce texte, tient également compte des débats qui ont pu avoir lieu en 2010 tant en commission qu'en séance afin de prendre en compte tout élément pertinent.

Le point de départ demeure le même qu'en 2010 : c'est au schéma de cohérence territoriale (SCoT) qu'il appartient de servir de référence pour tout ce qui concerne l'implantation des équipements commerciaux. Il est ainsi proposé que le SCoT délimite d'une part les centralités urbaines, où les implantations commerciales ne seront réglementées que par le plan local d'urbanisme (PLU), et, d'autre part, les zones où peuvent être autorisées les autres implantations commerciales. Les règles applicables ont alors vocation à être définies par le SCoT lui-même en tenant compte d'une typologie de base qui distingue les commerces selon quatre grands types, selon qu'ils relèvent du commerce en détail, du commerce de gros, d'ensembles commerciaux continus ou discontinus ou de toute autre pratique de consommation définie par décret en Conseil d'État. Une des grandes différences avec le système proposé en 2010 réside ici dans l'absence de seuil de surface commerciale. À l'époque, des propositions avaient été faites à ce sujet en soumettant les implantations à une autorisation dès lors qu'elles dépassaient 1000 m² : or, on a malheureusement vu proliférer les équipements commerciaux d'une surface parfois tout juste inférieure (990 m² par exemple) qui ont ainsi aisément contourné le système. De même l'idée qui a pu être avancée de baisser le seuil à 300 m² risquait, à l'inverse, de soumettre à autorisation de trop nombreuses opérations, ce qui aurait posé des difficultés à la fois en termes logistiques et de personnels. Ne pas introduire de seuil au profit de critères purement qualitatifs, que les élus pourront étudier librement afin de prendre en compte la spécificité de leur territoire (caractères physiques, humains, économiques, touristiques...), allie pragmatisme et prise en compte des objectifs que tous

recherchent, à savoir une conciliation optimale entre activité économique et aménagement du territoire.

Une fois ce principe posé, le présent amendement, reprenant en partie le dispositif originel de la proposition de loi examinée voilà maintenant trois ans, s'est attaché à distinguer différentes situations :

- si l'on se trouve sur le territoire d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) couvert par un PLU mais qui ne serait pas doté d'un SCoT, il est proposé que tous les éléments d'implantation des équipements commerciaux soient inscrits dans les documents annexés au PLU, qu'il s'agisse des orientations d'aménagement et de programmation (article L. 123-1-4 du code de l'urbanisme) ou du règlement (article L. 123-1-5) ;

- si l'on se trouve sur le territoire d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) couvert ni par un PLU, ni par un SCoT, il est proposé d'établir un schéma d'orientation commerciale (SOC) qui comprendrait les éléments relatifs à l'implantation des équipements commerciaux ;

- enfin, si l'on se trouve sur le territoire d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) couvert ni par un PLU, ni par un SCoT, et qui ne comporterait pas de SOC, ou si l'on se trouve sur le territoire d'une commune non membre d'un EPCI, il est proposé de soumettre l'implantation d'un équipement commercial à une autorisation administrative délivrée par une commission régionale d'équipement commerciale (CRAC), au regard principalement des dispositions du Règlement national d'urbanisme (RNU).

En outre, il est proposé de permettre à la CRAC d'être saisie en toute hypothèse par une collectivité qui le souhaiterait d'une demande d'avis préalable à une autorisation d'implantation d'un équipement commercial, cet avis n'ayant par ailleurs aucune force obligatoire.

Il est également proposé de supprimer aussi bien la commission nationale de l'équipement commercial (CNAC) que les commissions départementales d'équipement commercial (CDAC) dont l'utilité afin d'éviter toute extension de l'urbanisme commercial n'est pas avérée à ce jour. Cette suppression entraînant celles des observatoires *départementaux* d'équipement commercial, il est proposé par voie de conséquence d'en établir au niveau économiquement pertinent, c'est-à-dire au niveau *régional*, ces observatoires devant communiquer à toute collectivité ou élu qui lui en ferait la demande les données qu'il recueille afin de planifier au mieux l'implantation des équipements commerciaux sur un territoire donné.

Le présent amendement n'a pas pour ambition de régler dès à présent, au surplus de manière définitive, le sujet de l'urbanisme commercial en France. Il s'agit néanmoins d'une base de départ, sur un sujet transpartisan (bien que le groupe socialiste se soit abstenu à l'époque en commission sur la proposition de loi Ollier – Piron en raison du recours à des seuils de surface commerciale qui rendaient le dispositif extrêmement complexe à mettre en œuvre, et d'une typologie plus que perfectible, plusieurs amendements avaient été votés à l'unanimité), que tous les parlementaires souhaitent voir résolu dans les meilleures conditions possibles.

Une fois que le Gouvernement aura remis ses conclusions, la Commission des affaires économiques pourra, quelle que soit la forme du texte utilisée, réviser les règles d'urbanisme commercial dans le sens souhaité par tous.