



N° 2490

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 mai 2010.

## PROPOSITION DE LOI

*relative à l'urbanisme commercial,*

(Renvoyée à la commission des affaires économiques, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Patrick OLLIER, Michel PIRON, Serge POIGNANT, Laure DE LA RAUDIÈRE, Jean DIONIS Du SÉJOUR, Catherine VAUTRIN, Alfred ALMONT, Jean-Paul ANCIAUX, Jean AUCLAIR, Yves ALBARELLO, Gabriel BIANCHERI, Olivier CARRÉ, Louis COSYNS, Jean-Michel COUVE, Jean-Pierre DECOOL, Daniel FASQUELLE, Claude GATIGNOL, Bernard GÉRARD, Jean-Pierre GRAND, Louis GUÉDON, Gérard HAMEL, Antoine HERTH, Pierre LASBORDES, Jacques LE GUEN, Michel LEJEUNE, Jean-Claude LENOIR, François LOOS, Philippe Armand MARTIN, Jean-Marie MORISSET, Jean-Pierre NICOLAS, Josette PONS, Michel RAISON, Bernard REYNÈS, Franck REYNIER, Francis SAINT-LÉGER, Lionel TARDY et Jean-Charles TAUGOURDEAU,

députés.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Depuis les années 1960, le commerce fait l'objet d'une réglementation croissante afin, notamment, d'encadrer davantage ses modalités d'exercice et de mieux protéger le consommateur. La délivrance des autorisations d'établissement des installations commerciales a tout particulièrement suscité l'attention des pouvoirs publics afin d'allier, dans la meilleure harmonie possible, les exigences pressantes des consommateurs et la volonté accrue des citoyens de bénéficier d'un paysage urbain cohérent et agréable à vivre.

La succession des lois sur ce sujet (en premier lieu les lois Royer de 1973 et Raffarin de 1996) n'a pas empêché l'urbanisme commercial de se développer dans le sens d'une véritable anarchie qui, au fil du temps, a eu pour effet non seulement de restreindre la concurrence mais surtout de désertifier nos centres-villes et d'enlaidir nos faubourgs par la création de véritables « métastases périurbaines »<sup>(1)</sup>. La loi de modernisation de l'économie promulguée en août 2008 a eu le grand mérite de permettre un débat sur les règles relatives à l'urbanisme commercial. Malheureusement, et ainsi que l'a pointé l'excellent rapport de notre regretté collègue et ami Jean-Paul Charié, « Avec le commerce, mieux vivre ensemble », les règles adoptées à cette occasion ont rapidement montré certaines imperfections et limites propres à continuer de favoriser le développement des « zones à prédominance commerciale » situées à la périphérie des villes au détriment des « zones de centralité » dont la vocation multifonctionnelle ne cesse de s'amenuiser.

Prenant conscience de l'importance de ce sujet aussi bien pour la vitalité de notre économie que pour la cohérence de nos territoires et le bien-être de nos concitoyens, le Gouvernement s'était, à notre demande, solennellement engagé, au cours des débats sur la loi de modernisation de l'économie, à revenir devant la représentation nationale dans les six mois du vote de la loi « avec un texte permettant de réformer de manière définitive le droit de l'urbanisme commercial » en l'intégrant dans le code de l'urbanisme. Force est de constater que cet engagement, près de deux ans après la promulgation de la loi, n'a pu être tenu.

---

<sup>(1)</sup> Xavier de Jarce et Vincent Rémy, « Comment la France est devenue moche », Télérama n° 3135, 13 au 19 février 2010

Les membres de la majorité de la commission des affaires économiques ont donc tenu à prendre leurs responsabilités. Ayant pris contact dès le mois de décembre 2009 avec le cabinet du secrétaire d'État chargé du logement et de l'urbanisme, qui a fait preuve d'une totale disponibilité et d'une coopération qui mérite d'être soulignée, notre commission a commencé de travailler à l'élaboration d'un texte qui puisse rapidement être soumis à l'examen de l'Assemblée nationale puis du Sénat afin d'intégrer l'urbanisme commercial dans l'urbanisme de droit commun et, par la même occasion, de revoir en profondeur les règles spécifiquement applicables à ce sujet. Le secrétaire d'État au commerce, à l'artisanat et aux petites et moyennes entreprises et ses services ont également été associés au projet afin de contribuer à la formalisation des principes qui pourraient guider l'urbanisme commercial à l'avenir ; nous les remercions pour la part qu'ils ont prise dans cette réflexion.

Au-delà de ces enjeux pratiques, la présente proposition de loi constitue, à nos yeux, un signe fort à envoyer. D'une part, elle rappelle que les engagements pris doivent être tenus, d'autant plus lorsqu'ils le sont à l'adresse de la représentation nationale. D'autre part, elle doit rappeler aux tenants de l'ultra libéralisme qu'une économie de marché ne peut pour autant s'affranchir de toute règle tant dans ses modalités de fonctionnement que dans ses modalités de mise en œuvre.

Au regard de la complexité du sujet traité et des exigences qui s'imposent en termes de délais, les auteurs de cette proposition de loi sont conscients du fait qu'il ne s'agit en aucune manière d'un texte définitif : il s'agit bien davantage à leurs yeux d'une proposition sur la base de laquelle la concertation la plus large possible doit avoir lieu jusqu'au moment où le texte sera examiné par le Parlement, en commission puis en séance publique ; nous avons le temps de le faire dans des conditions satisfaisantes afin de recueillir les propositions susceptibles d'améliorer ce texte et de le rendre encore plus efficace.

**L'article 1<sup>er</sup>** établit les modalités suivant lesquelles les autorisations d'urbanisme, liées à l'activité commerciale, peuvent être accordées tout en respectant les critères essentiels qui sont notamment applicables en matière d'environnement et d'habitat. Il appartient en premier lieu au document d'orientation et d'objectifs du **schéma de cohérence territoriale** de préciser de manière prescriptive les règles qui doivent guider les implantations commerciales, aussi bien dans les centres-villes que dans les zones situées en dehors des centres-villes, le plan local d'urbanisme ayant ensuite pour tâche de décliner au niveau de la parcelle les orientations ainsi

fixées. En second lieu, et sous réserve que l'on se situe dans le périmètre d'un **établissement public intercommunal**, ce serait au plan local d'urbanisme intercommunal applicable à l'ensemble de l'établissement de définir ces règles d'autorisation d'urbanisme liées à l'activité commerciale, à travers son règlement et son dispositif. En troisième lieu, dans l'hypothèse où l'**établissement public intercommunal** ne serait pas doté d'un plan local d'urbanisme intercommunal, la présente proposition de loi souhaite pouvoir lui attribuer une **compétence spécifique** lui permettant d'établir un **schéma d'orientation commerciale** qui devrait ensuite être décliné au niveau de chaque plan local d'urbanisme et qui, de ce fait, leur serait opposable. Il est par ailleurs prévu que, dans l'hypothèse où un établissement public intercommunal viendrait à approuver un schéma de cohérence territoriale ou un plan local d'urbanisme applicable à l'ensemble de sa circonscription, le schéma d'orientation commerciale existant deviendrait caduc à compter de l'entrée en vigueur de ces documents. Enfin, en quatrième lieu, dans l'hypothèse des plus rares où une commune ne serait pas dotée d'un plan local d'urbanisme et ne serait pas davantage incluse dans une intercommunalité, l'autorisation d'implantation commerciale serait accordée par la commission régionale d'aménagement commercial territorialement compétente, dont la composition allie des personnalités qualifiées et élus, ces derniers ayant la majorité au sein de la commission nouvellement créée.

**L'article 2** permet, à l'initiative du président de l'organe délibérant de l'établissement public intercommunal, de solliciter l'avis, dénué de toute portée obligatoire, de la commission régionale d'aménagement commercial sur les mesures envisagées dans l'hypothèse où son intervention n'est pas obligatoirement requise. La commission siège alors dans une composition différente de celle prévue à l'article 1<sup>er</sup>, le principe selon lequel les élus sont majoritaires demeurant. En outre, cet article précise que, dans le cas où deux commissions régionales rendraient des avis discordants sur un même projet d'aménagement commercial, le litige serait soumis à l'arbitrage des ministres respectivement en charge de l'urbanisme et de la consommation.

**L'article 3** cherche, quant à lui, à garantir une certaine cohérence entre documents d'urbanisme relevant de collectivités territoriales différentes. Ainsi, dans le délai de deux mois suivant la transmission qui lui est faite de l'approbation d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan local d'urbanisme ou d'un schéma d'orientation commerciale, le préfet peut, s'il estime qu'il s'avère incompatible avec les orientations poursuivies par un schéma de cohérence territoriale, un plan local d'urbanisme ou un schéma

d'orientation commerciale voisin, demander à ce que des modifications lui soient apportées.

**L'article 4** confirme la dimension véritablement prescriptive du schéma d'orientation commerciale, qui est opposable à toute demande de permis de construire ou à toute décision prise sur une déclaration préalable.

Tirant les conséquences du nouveau schéma établi à l'article 1<sup>er</sup>, **l'article 5** supprime les commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC), la commission nationale d'aménagement commercial (CNAC) ainsi que les observatoires départementaux d'équipement commercial, abrogeant ainsi le chapitre I<sup>er</sup> du titre V du livre VII du code de commerce. En contrepartie, il crée un observatoire régional d'équipement commercial chargé, par le biais des informations qu'il collecte, d'avoir une parfaite connaissance des installations existantes et d'assurer ainsi la cohérence de la couverture du territoire en termes d'équipements commerciaux.

Les **articles 6 et 7** sont relatifs aux dispositions transitoires applicables à la présente proposition de loi, celles-ci devant veiller à ce que les documents d'urbanisme existants puissent être conformes aux prescriptions de la présente proposition de loi.

L'article L. 752-1 du code de commerce étant profondément remanié par la présente proposition de loi, **l'article 8** a logiquement pour objet d'abroger l'article L. 425-7 du code de l'urbanisme pris en application de celui-ci.

Enfin, outre la fixation des conditions de la date d'entrée en vigueur de la présente proposition de loi, **l'article 9** précise, dans un souci de sécurité juridique, que toute demande d'autorisation d'exploitation commerciale effectuée en application du chapitre II du titre V du livre VII du code de commerce demeure soumise aux règles en vigueur à la date à laquelle le dépôt de la demande a été effectué.

Il vous est en conséquence proposé, Mesdames, Messieurs, d'adopter la présente proposition de loi.

PROPOSITION DE LOI

CHAPITRE I<sup>ER</sup>

**Prise en compte du commerce dans les documents d'urbanisme**

**Article 1<sup>er</sup>**

- ① I. – Le document d'orientation et d'objectifs des schémas de cohérence territoriale précise les objectifs relatifs à l'équipement commercial et artisanal et aux localisations préférentielles des commerces afin de répondre aux 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.
- ② Il détermine :
- ③ 1° les zones de centre-ville où les implantations commerciales ne sont réglementées que par le plan local d'urbanisme ;
- ④ 2° en dehors des centres-villes, les zones où peuvent être autorisées, selon des 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.
- ⑤ Les conditions mentionnées au 2° peuvent porter sur l'existence de transports collectifs, le respect de normes environnementales et l'organisation de l'accès et du stationnement des véhicules ainsi que celle de la livraison des marchandises. Il peut, par zone, définir des normes de qualité urbaine et paysagère applicables en l'absence de plan local d'urbanisme ou de document d'urbanisme en tenant lieu.
- ⑥ II. – 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, dans le respect des principes définis au premier alinéa du I, les dispositions mentionnées aux quatrième et cinquième alinéas du I.

- ⑦ III. – Lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale n'est couvert ni par un schéma de cohérence territoriale, ni par un plan local d'urbanisme intercommunal, il peut élaborer, dans le respect des articles L. 110 et L. 121-1 du code de l'urbanisme un schéma d'orientation commerciale, qui comprend les dispositions prévues au I. 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<sup>er</sup> du code de l'environnement. Il est ensuite approuvé par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale.
- ⑧ Lorsqu'un schéma de cohérence territoriale ou un plan local d'urbanisme intercommunal couvrant le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale mentionné à l'alinéa précédent est approuvé ultérieurement, le schéma d'orientation commerciale devient caduc à compter de l'entrée en vigueur de ces documents.
- ⑨ IV. – 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 de commerce d'une surface hors œuvre nette supérieure à 500 mètres carrés sont soumis à autorisation de la commission régionale d'aménagement commercial.
- ⑩ Pour l'application de l'alinéa précédent, la commission est composée :
- ⑪ – du président du conseil régional, ou de son représentant ;
- ⑫ – du président du conseil général de la commune d'implantation, ou de son représentant ;
- ⑬ – du maire de la commune d'implantation, ou d'un conseiller municipal qu'il désigne ;
- ⑭ – du président du syndicat mixte ou du président de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale chargé d'élaborer le schéma de cohérence territoriale ou, en dehors d'un périmètre de schéma de cohérence territoriale, de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale, ou, à défaut, du conseiller général du canton ;

- ⑮ – du maire de la commune la plus peuplée de l'arrondissement, autre que la commune d'implantation ;
- ⑯ – de trois personnalités qualifiées en matière de consommation, de développement durable et d'aménagement du territoire.

## **Article 2**

- ① I. - Les dispositions mentionnées aux I à III de l'article 1<sup>er</sup> peuvent être soumises pour avis, à l'initiative du président de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale, à la commission régionale d'aménagement commerciale. Cet avis est réputé favorable s'il n'est pas notifié par la commission dans un délai de deux mois à compter de leur transmission.
- ② Pour l'application de l'alinéa précédent, les cinq élus membres de la commission sont :
  - ③ – le président du conseil régional ou son représentant,
  - ④ – le président du conseil général ou son représentant,
  - ⑤ – le président de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale chargé de l'élaboration du schéma de cohérence territoriale, du plan local d'urbanisme ou du schéma d'orientation commerciale ;
  - ⑥ – le président de l'organe délibérant des deux établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de plan local d'urbanisme les plus peuplés de la région, ou, à défaut, le maire des deux communes les plus peuplées de la région.
- ⑦ II. – Le désaccord entre deux commissions régionales d'aménagement commercial sur un projet de création, d'extension ou de réouverture de commerce est arbitré par les ministres en charge de l'urbanisme et du commerce dans des conditions fixées par décret.

## **Article 3**

Dans le délai de deux mois à compter de la transmission au préfet de la délibération approuvant un schéma de cohérence territoriale, un plan local d'urbanisme intercommunal ou un schéma d'orientation commerciale, celui-ci peut notifier, par lettre motivée, 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 préfet de la délibération apportant les modifications demandées.

#### **Article 4**

- ① I. – En l'absence de plan local d'urbanisme, les décisions prises sur une demande de permis de construire ou d'aménager portant sur un commerce d'une surface supérieure aux seuils fixés en application du 2° du I de l'article 1<sup>er</sup> doivent être compatibles avec le schéma de cohérence territoriale.
- ② Il en est de même lorsqu'un schéma de cohérence territoriale a été approuvé ou modifié pour comprendre les dispositions mentionnées au I de l'article 1<sup>er</sup>, jusqu'à la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme avec ces dispositions.
- ③ II. – Dans le cas visé au III de l'article 1<sup>er</sup>, les décisions prises sur une demande de permis de construire ou d'aménager portant sur un commerce doivent être compatibles avec le schéma d'orientation commerciale.

#### **Article 5**

- ① I. – Le chapitre I<sup>er</sup> du titre V du livre VII du code de commerce est abrogé.
- ② II. – L'observatoire régional d'équipement commercial collecte les 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.

#### **Article 6**

Lorsqu'un schéma de cohérence territoriale ou un plan local d'urbanisme élaboré par un établissement public de coopération intercommunale compétent, approuvé avant l'entrée en vigueur de la loi n° du relative à l'urbanisme commercial, ne comprend pas les dispositions définies aux I et II de l'article 1<sup>er</sup>, les projets de création, d'extension ou de réouverture de commerce d'une surface supérieure à un

seuil fixé par décret en Conseil d'État sont soumis à l'autorisation mentionnée au IV de l'article 1<sup>er</sup>.

### **Article 7**

- ① Les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme, élaborés par un établissement public de coopération intercommunale compétent, approuvés avant l'entrée en vigueur de la loi n° du relative à l'urbanisme commercial doivent être complétés, dans un délai de deux ans à compter de cette date, pour comprendre les dispositions prévues par les I et II de l'article 1<sup>er</sup>.
- ② Lorsqu'un schéma de cohérence territoriale ou un plan local d'urbanisme élaboré par un établissement public de coopération intercommunale compétent est en cours d'élaboration ou de révision et que le projet de schéma ou de plan a été arrêté avant la publication de la présente loi, l'approbation de ce schéma ou de ce plan reste soumise au régime antérieur à la loi à condition que son approbation intervienne dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la loi. Les dispositions de l'alinéa précédent lui sont applicables.

### **Article 8**

L'article L. 425-7 du code de l'urbanisme est abrogé.

### **Article 9**

- ① I. – Un décret en Conseil d'État définit les conditions d'application de la présente loi et précise sa date d'entrée en vigueur qui intervient, au plus tard, un an après sa promulgation.
- ② II. – 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 de la présente loi, demeurent soumises aux dispositions applicables à la date de leur dépôt.