



N° 2566

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 1^{er} juin 2010

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES SUR LA PROPOSITION DE
LOI *relative à l'urbanisme commercial* (n° 2490),

PAR M. MICHEL PIRON,

Député.

Voir le numéro :

Assemblée nationale : 2490.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.— L'URBANISME COMMERCIAL DEPUIS LA LOI DE MODERNISATION DE L'ÉCONOMIE.....	7
II.— DU BILAN RÉGLEMENTAIRE AU BILAN CHIFFRÉ DE LA LME	9
1. L'application réglementaire de la loi : une période transitoire « chaotique » et un bilan « peu probant »	9
2. L'évaluation de l'impact de la LME par le Gouvernement.....	13
a) <i>Les effets à court terme (décembre 2008)</i>	13
b) <i>Les effets à moyen terme</i>	14
III.— L'URBANISME COMMERCIAL EN ALLEMAGNE : UN MODÈLE DE GOUVERNANCE.....	14
IV.— LA PROPOSITION DE LOI : UN CHANGEMENT COMPLET DE PILOTAGE	17
V.— LES PRINCIPALES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION	19
TRAVAUX DE LA COMMISSION	21
I.— DISCUSSION GÉNÉRALE	21
II.— EXAMEN DES ARTICLES	45
<i>Avant l'article 1^{er}</i>	45
<i>Article 1^c : Prise en compte du commerce par les documents d'urbanisme locaux</i>	48
<i>Article additionnel après l'article 1^{er} [article L. 123-1 du code de l'urbanisme] : Faculté pour le règlement du PLU de prévoir des règles en faveur du maintien de la diversité commerciale dans les quartiers et de la préservation des espaces nécessaires au commerce de proximité</i>	79
<i>Après l'article 1^{er}</i>	80
<i>Article 2 : Consultation facultative de la commission régionale d'aménagement commercial sur les dispositions d'urbanisme commercial prévues dans les documents d'urbanisme</i>	82
<i>Article 3 : Faculté pour le préfet de notifier à l'EPCI les modifications à apporter aux documents d'urbanisme en matière commerciale</i>	85
<i>Article 4 : Compatibilité du permis de construire avec le SCOT en l'absence de PLU</i>	87
<i>Article additionnel après l'article 4 : Habilitation du Gouvernement à codifier les articles 1 à 4 par ordonnance</i>	88

<i>Article 5</i> [chapitre 1 ^{er} du titre V du livre VII du code de commerce] : Suppression de la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC) et des commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC).....	88
<i>Article additionnel après l'article 5</i> : Observatoires régionaux et Observatoire national de l'équipement commercial	89
<i>Article 6</i> : Compétence de la CRAC en l'absence de SCOT ou de PLU intercommunal intégrant des dispositions d'urbanisme commercial	90
<i>Article 7</i> : Délai de deux ans pour la mise en conformité des SCOT et des PLU intercommunaux avec les dispositions de la proposition de loi	91
<i>Article additionnel après l'article 7</i> : Allongement du délai de rétrocession d'un fonds de commerce préempté par une commune	92
<i>Après l'article 7</i>	93
<i>Après l'article 7</i>	93
<i>Article 8</i> [article L. 425-7 du code de l'urbanisme] : Coordination avec la suppression des dispositions du code de commerce relatives aux autorisations d'implantation commerciale.....	95
<i>Article additionnel après l'article 8</i> : Commissions d'aménagement cinématographique	96
<i>Article 9</i> : Modalités d'application de la proposition de loi et régime applicable aux demandes d'autorisation déposées avant son entrée en vigueur	97
TABLEAU COMPARATIF	99
PRINCIPAUX AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	121
AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION	125
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	145
ANNEXE : COMMUNIQUÉ DU GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE À LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES DU 28 AOÛT 2009	149

MESDAMES, MESSIEURS,

Lors des débats en séance publique sur la loi de modernisation de l'économie (LME), le secrétaire d'État chargé de l'industrie et de la consommation s'était engagé en séance publique à « *travailler à la convergence du droit de l'urbanisme et du droit de l'urbanisme commercial et [à] revenir devant [le Parlement] dans les six mois avec un texte permettant de réformer de manière définitive le droit de l'urbanisme commercial* ». C'était en 2008. Pourtant, deux ans plus tard, aucun texte n'a été proposé par le Gouvernement. C'est pourquoi M. Patrick Ollier, Président de la commission des affaires économiques, et plusieurs députés, dont votre rapporteur, ont souhaité l'examen, dans les plus brefs délais, d'une proposition de loi relative à l'urbanisme commercial, et ce, après avoir mené une concertation avec les élus et avec les professionnels du secteur.

La présente proposition de loi poursuit donc l'objectif de **réintégrer l'urbanisme commercial dans l'urbanisme général**. Il ne s'agit nullement d'une énième modification de la loi de modernisation de l'économie, puisque la question de l'urbanisme n'a précisément pas été traitée dans cette loi. Voilà une exception française, à laquelle nous souhaitons mettre fin.

Il s'agit donc ici d'une proposition de loi sur l'urbanisme. L'ordre des mots entre substantif et adjectif a toute son importance : **c'est bien l'urbanisme qui commande le commerce**, et non l'inverse.

La concurrence, en effet, ne saurait être l'alpha et l'oméga d'une politique d'urbanisme. C'est l'un des éléments à intégrer, mais non le seul. Ce qui doit guider notre réflexion, ce sont les questions de cœur de ville, de proximité, de développement durable, de ville dense et **d'articulation entre différentes fonctions** : déplacements, habitat, travail, services. Ce sont bien ces critères qui doivent présider à l'élaboration de règles d'implantation commerciale.

Nous avons bien entendu ici ou là des objections d'ordre européen, mais en la matière, la France doit-elle être plus royaliste que le roi ? Nous avons à cet égard présenté des exemples européens fort intéressants, comme celui de

l'Allemagne. Düsseldorf, notamment, a réalisé des projets remarquables sur le plan de la qualité urbanistique et architecturale. Nous pourrions également citer l'Italie.

Lorsque l'on définit une politique d'urbanisme, ce sont les élus qui ont la légitimité pour le faire. Dès lors, plusieurs questions se posent : la question du périmètre, la question du document et la question de la gouvernance. Se pose également la question de savoir quelle est la bonne **adéquation entre surfaces de vente et besoins des habitants**.

C'est à ces questions que la proposition de loi tente de répondre, en prônant un **changement complet de pilotage**.

Avant d'en venir à la présentation de la proposition de loi proprement dite (IV) et aux modifications adoptées par la commission (V), nous rappellerons brièvement le droit en vigueur (I), le premier bilan réglementaire et chiffré qui en a été fait (II), et un modèle alternatif, celui de l'Allemagne, qui pourra non pas dicter, mais éclairer notre réflexion (III).

I.— L'URBANISME COMMERCIAL DEPUIS LA LOI DE MODERNISATION DE L'ÉCONOMIE

Nous reprendrons ici les analyses de nos collègues MM. Patrick Ollier, président de la commission, et Jean Gaubert, co-rapporteur, issues de leur rapport d'information sur la mise en application de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

L'objectif de la LME : faciliter l'arrivée de nouveaux entrants

« Cette réforme a concentré l'essentiel des débats parlementaires et a fait l'objet de très nombreux amendements qui ont profondément modifié le texte présenté par le Gouvernement.

Elle est intervenue dans un contexte marqué tout d'abord par le constat que les règles en vigueur [avant la LME], c'est-à-dire un régime spécifique d'autorisation des équipements commerciaux supérieurs à 300 m² par des commissions départementales composées d'élus et de personnalités qualifiées, sur le fondement d'un critère d'équilibre entre les différentes formes de commerce, étaient à l'origine d'un important phénomène de concentration des distributeurs et de restrictions de la concurrence au niveau des zones de chalandise, exerçant un effet inflationniste sur les prix.

Elle est également intervenue afin de mettre le droit interne en conformité avec les engagements européens de la France, ces règles ayant été jugées incompatibles avec le droit communautaire par la Commission européenne, d'une part parce que cette réglementation reposait sur un régime d'autorisation subordonnée à l'appréciation d'un critère économique, en l'occurrence la mesure de l'impact d'une implantation sur l'appareil commercial existant, et d'autre part parce qu'étaient parties prenantes dans la décision des représentants des intérêts économiques déjà présents, en l'occurrence des représentants des chambres de commerce et d'industrie et des chambres de métiers.

La [LME a donc modifié] les critères d'autorisation des équipements commerciaux en ne retenant que des considérations liées à l'aménagement du territoire et à la qualité environnementale du projet, et transform[é] les commissions départementales d'équipement commercial en commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC), dont la composition est modifiée afin de tenir compte des griefs de la Commission et de renforcer le poids des élus.

La réforme vis[ait] également à intensifier la concurrence pour faire baisser les prix : le relèvement du seuil d'autorisation de 300 à 1 000 m² vis[ait] à faciliter l'arrivée de nouveaux entrants, notamment les supermarchés de taille moyenne ainsi que les « hard-discounters », relativement peu présents sur le marché français.

Dans le but de préserver les moyens d'action des élus locaux et singulièrement des maires, dans l'aménagement du territoire et l'animation des villes, et de tenir compte des spécificités locales dans les décisions relatives à l'urbanisme commercial, le relèvement du seuil d'autorisation de 300 à 1 000 m² a été assorti de trois contreparties :

– Dans les communes de moins de 15 000 habitants, le maire, le président de l'établissement public de coopération intercommunale –EPCI– compétent en matière d'urbanisme ou le président de l'EPCI chargé du schéma de cohérence territoriale dans le périmètre duquel est située la commune en question, [peuvent] saisir la CDAC afin que celle-ci se prononce sur les projets d'équipement commercial d'une surface comprise entre 300 et 1 000 m².

– Les maires [peuvent] exercer, au sein d'un périmètre de sauvegarde du commerce de proximité délimité par la commune, un droit de préemption sur les cessions de terrains portant ou destinés à porter des commerces d'une surface comprise entre 300 et 1 000 m².

– Les maires [peuvent] saisir l'Autorité de la concurrence, afin que soient constatées et sanctionnées les éventuelles pratiques anti-concurrentielles des distributeurs. Une sanction spécifique au secteur de la distribution est par ailleurs introduite par la loi : si les sanctions de droit commun n'ont pas permis de mettre fin aux pratiques anti-concurrentielles constatées, l'Autorité de la concurrence [peut] prononcer des injonctions structurelles, en d'autres termes ordonner la cession de surfaces de vente.

Cette réforme est conçue comme une étape vers une assimilation à terme de l'urbanisme commercial dans l'urbanisme de droit commun, apparue comme une nécessité au cours des débats à l'Assemblée nationale. »

Régime d'autorisation des extensions de magasins et d'ensembles commerciaux avant et après la LME			
Extensions de magasins		Extensions d'ensembles commerciaux	
<i>Avant la LME</i>	<i>Après la LME</i>	<i>Avant la LME</i>	<i>Après la LME</i>
Autorisation des extensions de magasins d'une surface supérieure à 300 m ² ou devant dépasser ce seuil du fait de la réalisation du projet	Autorisation des extensions de magasins d'une surface supérieure à 1 000 m ² ou devant dépasser ce seuil du fait de la réalisation du projet	Autorisation des extensions d'ensembles commerciaux d'une surface supérieure à 3 000 m ² ou devant dépasser ce seuil du fait de la réalisation du projet	Autorisation des extensions « d'un ensemble commercial, réalisée en une ou plusieurs fois, de plus de 1 000 m ² »

NB : le régime des extensions d'ensembles commerciaux a de nouveau été modifié par l'article 47 de la loi de simplification du droit, qui l'a aligné sur le régime des extensions de magasins.

Ainsi que l'indiquent MM. Patrick Ollier et Jean Gaubert, « on constate donc qu'entre l'ancien et le nouveau régime d'autorisation, outre un relèvement des seuils d'autorisation, une réforme des modalités de prise en compte des surfaces considérées était introduite s'agissant des extensions d'ensembles commerciaux : avant la LME, l'autorisation s'appliquait en fonction d'un seuil de surface apprécié au niveau de l'ensemble commercial avant et après la réalisation de l'extension (projet soumis à autorisation lorsque l'extension fait passer la surface totale de l'ensemble commercial au-delà de x m²) ; après la LME, un système de « franchise » est mis en place (projet soumis à autorisation lorsque l'extension excède x m²). »

II.— DU BILAN RÉGLEMENTAIRE AU BILAN CHIFFRÉ DE LA LME

1. L'application réglementaire de la loi : une période transitoire « chaotique » et un bilan « peu probant »

L'encadré ci-dessous présente les observations formulées par le Président Patrick Ollier et M. Jean Gaubert, dans leur rapport d'information précité :

UNE PÉRIODE TRANSITOIRE CHAOTIQUE

Avant la publication du décret qui subordonnait l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions adoptées par le législateur, et qui est intervenu le 24 novembre 2008, une période transitoire avait été aménagée avec des règles dont l'interprétation plus que contestable par l'administration a occasionné une période de flottement dont les opérateurs ont abondamment profité. Les difficultés ont concerné les règles applicables aux extensions de magasins et d'ensembles commerciaux.

1. L'article 102 de la LME

Les dispositions de l'article 102 de la LME (relèvement de seuils, modification des règles d'autorisation des ensembles commerciaux, transformation des CDEC en CDAC, introduction de nouveaux critères d'autorisation...) devaient entrer en vigueur à la publication de leur décret d'application et au plus tard le 1^{er} janvier 2008 : « *Le présent article entre en vigueur à une date fixée par décret et, au plus tard, le 1^{er} janvier 2009. [...] Toutefois, dès la publication de la présente loi, [...] les projets portant sur une superficie inférieure à 1 000 mètres carrés ne sont plus soumis à l'examen de la commission départementale d'équipement commercial ou de la commission nationale d'équipement commercial* ».(...)

2. Les circulaires de la DECASPL (Direction du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales)

a. La circulaire du 7 août 2008

Elle soustrait au régime d'autorisation les extensions de moins de 1 000 m² d'ensembles commerciaux : elle repose donc sur une interprétation en vertu de laquelle le législateur a entendu anticiper, pendant la période transitoire, non seulement le relèvement des seuils, mais également l'entrée en vigueur du nouveau régime. Elle précise en outre que sont désormais soustraites au régime d'autorisation les extensions de magasin n'ayant pas pour effet de porter la surface totale, après réalisation du projet, au-delà de 1 000 m².

b. La circulaire du 28 août 2008

Une nouvelle circulaire d'application du 28 août 2008 a modifié la circulaire précédente. L'administration maintenait son interprétation s'agissant des ensembles commerciaux, mais disposait en revanche que les dispositions transitoires de la LME, et notamment celle qui dispose que les « projets portant sur une superficie inférieure à 1 000 m² ne sont plus soumis à l'examen de la CDEC », doivent être comprises comme exonérant de toute procédure d'autorisation *les extensions de magasins d'une surface inférieure à 1 000 m², même si le commerce d'origine a atteint 1 000 m² ou les dépassera du fait de la réalisation du projet*. Une telle interprétation était contraire à la lettre et à l'esprit de la loi et allait bien au-delà de ce qui avait vocation à être autorisé dans le nouveau régime. Elle contournait également la rédaction du code de commerce antérieure à la LME, puisque celle-ci *subordonnait l'extension d'un commerce ou d'un ensemble commercial à autorisation en fonction d'un seuil de superficie considéré non pas au niveau de l'extension prise isolément, mais au niveau du commerce dans sa globalité une fois l'extension réalisée*. En conséquence, la circulaire prévoyait expressément que l'extension de 950 m² d'un commerce de 8 000 m² était autorisée de plein droit pendant la période transitoire, alors qu'elle serait soumise à autorisation des CDAC à

partir du 1^{er} janvier 2009 et de l'application du nouveau « régime de croisière » introduit par la LME. (...)

c. La circulaire du 24 octobre 2008

Dès que la commission des affaires économiques a été informée de la circulaire du 28 août et de son contenu, son Président Patrick Ollier a provoqué une audition à huis clos du ministre compétent afin de lui fait connaître son vif mécontentement devant la manière dont les dispositions votées par le législateur étaient appliquées, celle-ci n'étant à ses yeux conforme ni à la lettre ni à l'esprit du texte et des débats. 48 heures après cette réunion, le Gouvernement, par une circulaire du 24 octobre, retirait la circulaire du 28 août. Ce qui signifiait que l'interprétation des dispositions prévues pour la période transitoire était finalement la suivante :

– autorisation des extensions de magasins de plus de 1 000 m², ou devant dépasser ce seuil du fait de la réalisation du projet ;

– autorisation des extensions de moins de 1 000 m² des ensembles commerciaux.

C'est cette interprétation qui a prévalu entre la publication de la circulaire et la publication du décret d'application de l'article 102 le 24 novembre 2008, laquelle a permis l'entrée en vigueur du nouveau système.

3. Un bilan critique

Une première difficulté concerne les projets d'extensions de magasins réalisées entre le 28 août et le 24 octobre, qui ont été dispensées d'autorisation lorsqu'elles faisaient moins de 1 000 m², quelle que soit la taille du magasin :

– des interrogations subsistent sur le nombre de m² ouverts sans autorisation pendant cette période, et qui auraient dû y être soumis ;

– pour ces extensions, la circulaire du 24 octobre 2008 dispose que « *pour garantir la sécurité juridique des opérations effectuées depuis la publication de la loi de modernisation de l'économie jusqu'à la date de la présente circulaire, il convient de conseiller aux opérateurs concernés de solliciter l'autorisation de régularisation éventuellement nécessaire* ». (...)

Par ailleurs, une seconde difficulté concerne le nouveau régime d'autorisation des extensions d'ensembles commerciaux. Au cours des débats, les députés avaient voulu maintenir une autorisation des ensembles commerciaux, que le Gouvernement souhaitait supprimer, et le principe de cette autorisation avait finalement été réintroduit au Sénat.

Pour autant, la rédaction retenue pour définir le champ des extensions d'ensembles commerciaux concernées n'était pas pleinement satisfaisante : en effet, les députés étaient d'accord pour relever le seuil d'autorisation à 1 000 m², mais en conservant les règles antérieures à la LME : en d'autres termes, ils souhaitaient que soient soumises à autorisation les extensions d'ensembles commerciaux de 1 000 m² et plus ou devant dépasser ce seuil du fait de la réalisation du projet. Mais la rédaction retenue disposait qu'était soumise à autorisation « l'extension d'un ensemble commercial, réalisée en une ou plusieurs fois, de plus de 1 000 m² ».

Cette rédaction était ambiguë. (...) Afin d'éclaircir ces ambiguïtés, un amendement de Mme Elisabeth Lamure et de M. Gérard Cornu a été introduit dans la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, et permet désormais de soumettre à l'examen de la CDAC tout projet d'extension d'un ensemble commercial de 1 000 m² ou devant dépasser ce seuil du fait de la réalisation du projet. Il vise également à préciser les dispositions de la LME concernant le dispositif de sauvegarde mis en œuvre dans les communes de moins de 20 000 habitants, en considérant qu'il se rapporte au SCOT élaboré non seulement par un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), mais également par un syndicat mixte ;

il indique en outre que les astreintes de 150 euros en cas d'implantation illégale se calculent par mètre carré de surface de vente.

LE NOUVEAU RÉGIME D'AUTORISATION DES ÉQUIPEMENTS COMMERCIAUX : UNE APPLICATION EMPIRIQUE, DES RÉSULTATS PEU PROBANTS

Il est entré en vigueur le 24 novembre 2008, avec la publication du décret n° 2008-1212 relatif à l'aménagement commercial. Ce décret, préparé de manière concertée avec les parlementaires, comporte principalement deux volets : l'un relatif aux commissions départementales d'aménagement commercial et aux observatoires départementaux d'aménagement commercial (ODAC), l'autre portant sur l'autorisation d'exploitation commerciale. (...)

D'après les éléments transmis par le Gouvernement, depuis le 1^{er} janvier 2009, 98 CDAC ont été constituées et se sont réunies près de 350 fois. Elles ont émis un avis favorable pour 90 % des 568 demandes d'autorisations qui leur ont été soumises, contre 86 % en 2008.

La CNAC a siégé 6 fois, et a accepté 65 % des 80 projets qui lui ont été soumis.

Ainsi, alors qu'on disait des CDEC qu'elles constituaient des « *machines à dire oui lentement* », on pourrait dire des CDAC qu'elles sont des machines à dire oui un peu plus rapides, puisque la loi a diminué de quatre à deux mois les délais d'examen qui leur sont impartis.

En outre, l'un des objectifs de la réforme était d'introduire davantage de concurrence au niveau des zones de chalandises : cet objectif passait par le rééquilibrage d'une offre caractérisée par la prédominance des hypermarchés d'un côté et la multiplication des supérettes de moins de 300 m² de l'autre, en d'autres termes par le développement des supermarchés. Elle visait également à favoriser l'implantation d'enseignes concurrentes au niveau des zones de chalandise.

On constate une légère diminution des créations de surfaces de plus de 1 000 m², en baisse de 8 % par rapport à l'année dernière ; mais il est difficile d'isoler dans cette baisse l'influence des facteurs réglementaires et celles des facteurs économiques comme l'impact de la crise ou l'essoufflement du modèle commercial des grands formats de magasins.

Le Gouvernement indique avoir dressé un bilan un an après la promulgation de la loi : le « *hard discount* » aurait doublé ses *projets* de surfaces commerciales alimentaires. On peut toutefois nuancer cette affirmation en évoquant les éléments communiqués par Lidl, dont les responsables ont reçu [les] deux rapporteurs : en centre ville, où l'implantation de petits/moyens formats est a priori la plus pertinente, la zone de chalandise est inférieure à 500 mètres et il faut 15 000 habitants pour rentabiliser un magasin. En d'autres termes, le relèvement du seuil d'autorisation ne modifie pas les conditions économiques structurelles qui subordonnent le succès d'une telle entreprise, conditions dont on constate qu'elles sont difficiles à réunir. En outre, au moins un magasin serait venu animer la concurrence dans 40 % des villes les plus chères de France.

À défaut d'éléments plus précis sur la méthodologie de cette étude, la définition des termes employés, [les] rapporteurs estiment qu'il serait imprudent de fonder tout triomphalisme s'agissant du bilan de la loi sur le renforcement de la concurrence sur ces seules données.

En tout état de cause, et comme l'admet d'ailleurs le Gouvernement, « *le seul bilan précis pouvant actuellement être dressé concerne essentiellement les ouvertures et les extensions de surfaces de vente supérieures à 1 000 m². L'inventaire effectué par le passé avait pour source les autorisations accordées par les CDEC à partir de 300 m². L'inventaire commercial n'est plus établi que pour les ouvertures autorisées par les CDAC au-delà de 1 000 m² [...] Il faut également trouver les conditions d'amélioration de notre outil d'observation statistique des équipements commerciaux pour compenser la perte d'information provoquée par l'augmentation du seuil des autorisations à 1 000 m². La DGCIS travaille en collaboration avec la DGCCRF à ce sujet et remettra des propositions prochainement au Ministre* ».

Par ailleurs, plusieurs difficultés d'application ont été relevées.

La première tient tout d'abord aux critères en fonction desquels les CDAC doivent statuer. En vertu de l'article L. 752-6 du code de commerce, « la commission départementale d'aménagement commercial se prononce sur les effets du projet en matière d'aménagement du territoire, de développement durable et de protection des consommateurs. Les critères d'évaluation sont :

1° En matière d'aménagement du territoire : a) l'effet sur l'animation de la vie urbaine, rurale et de montagne ; b) l'effet du projet sur les flux de transport ; c) Les effets découlant des procédures prévues aux articles L. 303-1 du code de la construction et de l'habitation et L. 123-11 du code de l'urbanisme ;

2° En matière de développement durable : a) la qualité environnementale du projet ; b) Son insertion dans les réseaux de transports collectifs. »

Les commissions jugent ces critères trop flous (...).

La règle de non-cumul au sein des commissions semble également se heurter à des difficultés d'application. Cette règle de non-cumul est vivement contestée par les élus (...). [Les] rapporteurs estiment que cette règle doit être maintenue, car la collégialité de la CDAC, garantie par la règle du non-cumul, a pour objet d'associer à la décision les collectivités susceptibles d'être affectées par les externalités engendrées par le projet.

De même, il semble que les présidents d'EPCI en charge de SCOT non encore opposables revendiquent le droit de participer à la CDAC dès que la rédaction du SCOT est envisagée, ce qui paraît conforme à l'esprit des textes.

Par ailleurs, la LME a raccourci les délais d'examen impartis aux commissions. Ce raccourcissement était mis en parallèle avec le relèvement du seuil d'une part, et d'autre part avec la simplification des critères et l'allègement de la procédure.

Mais les commissions ont le sentiment que le formalisme de la procédure d'instruction reste lourd, alors même que les délais générateurs d'une autorisation tacite ont été réduits de moitié. C'est particulièrement vrai s'agissant de la procédure de sauvegarde, au terme de laquelle la CDAC peut être saisie pour avis par les communes de moins de 20 000 habitants pour les projets compris entre 300 et 1 000 m² : elle n'est pas moins lourde que la procédure de droit commun, alors même que le délai qui lui est impartit est deux fois moins important ! En effet les CDAC disposent d'un mois dans ce cas de figure, contre deux mois dans le droit commun, alors même que ce délai de droit commun était de quatre mois avant la LME. Dès lors, on ne peut éviter les risques de fragilisation formelle des décisions et des avis, et partant de multiplication des contestations et des contentieux.

La constitution de CDAC inter-départementales lorsque la zone de chalandise excède les limites du département, dont le principe avait été introduit par le Sénat, suscite des avis contrastés sur le terrain, certains n'évoquant pas de difficultés particulières, d'autres soulignant que parfois les élus ou les personnalités qualifiées des départements limitrophes ne souhaitent pas se déplacer.

En outre, les préfetures évoquent la difficulté à mobiliser des personnalités qualifiées, relativement marginalisées dans les CDAC ou elles ne sont que trois face à cinq élus, et ne percevant à ce titre ni rémunération ni défraiement.

Devant ce bilan fort peu probant, [les] rapporteurs ne peuvent que réaffirmer leur attachement à ce que la fusion entre urbanisme commercial et urbanisme de droit commun, promise par le Gouvernement lors des débats à l'Assemblée nationale, à la suite des interpellations répétées des députés quel que soit leur groupe, intervienne dans les meilleurs délais.

2. L'évaluation de l'impact de la LME par le Gouvernement

Le 14 mai 2010, le Président de la commission des affaires économiques s'est vu remettre, par le Secrétaire d'État chargé du commerce, de l'artisanat, des petites et moyennes entreprises, du tourisme et des services, M. Hervé Novelli, une note d'évaluation de l'impact du relèvement, consécutif à la LME, du seuil de déclenchement de la procédure d'autorisation d'exploitation commerciale.

La note « propose une première mesure de l'impact, en termes d'ouverture et d'agrandissement des magasins, du relèvement de 300 m² à 1 000 m² du seuil de déclenchement de la procédure d'autorisation d'exploitation commerciale nécessaire pour la création d'un magasin ou pour l'extension de la surface de vente d'un magasin existant mais ayant déjà atteint le seuil d'autorisation ou le franchissement après extension ».

L'analyse proposée repose sur les données issues de la TASCOM et d'une base de données intitulée « Panorama ». Le Gouvernement distingue les effets à court terme des effets à long terme de la LME.

a) Les effets à court terme (décembre 2008)

Le Gouvernement présente tout d'abord les extensions de magasins dépassant le seuil des 1 000 m². Il indique que :

– le nombre de points de vente concernés passe de 650 environ en 2006 et 2007, à près de 900 en 2008 ;

– l'extension de surface de vente, qui tourne autour de 270 000 m² en 2006 et 2007, passe à près de 400 000 m² en 2008.

Ainsi, selon le Gouvernement, *« l'impact de la LME sur ce type d'extension correspondrait à un surcroît de 130 000 à 170 000 m². L'effet sur la dimension moyenne des extensions par point de vente semble par contre limité »*. La note précise que *« le réseau E. Leclerc a quadruplé ses extensions en 2008, aussi bien en nombre de magasins concernés qu'en termes de surface totale d'extension. Les extensions moyennes par magasin sont par contre restées dans la tendance antérieure. Auchan, Carrefour et Bricomarché ont eu également recours plus que les années précédentes à ce type d'extensions. »*

Le Gouvernement présente ensuite l'effet du relèvement de seuil d'autorisation de 300 m² à 1 000 m². Il indique qu'*« il y a beaucoup plus d'extensions de magasins d'une surface comprise entre 301 et 1 000 m² après extension »* et que globalement, la LME *« aurait induit un accroissement de 100 000 m² à 130 000 m² des surfaces commerciales. »*

En revanche, selon la même source, *« l'effet de la LME sur l'ouverture de nouveaux points de vente n'était pas encore perceptible fin 2008. Le nombre d'ouvertures de magasins de surface comprise entre 301 et 1 000 m² entre août et*

décembre 2008 est resté stable par rapport à la même période des années précédentes. La LME n'a donc pas entraîné, à court terme, selon le Gouvernement, une hausse des ouvertures de points de vente. Elle ne semble pas non plus avoir freiné la tendance à la baisse du nombre d'ouvertures de magasins car le recul observé des ouvertures sur la période août-décembre s'observe aussi sur la période janvier-juillet. »

Le Gouvernement en conclut donc qu'à court terme, « la LME pourrait avoir accru les surfaces commerciales des magasins existants de près de 300 000 m². Ce chiffre, 0,6 % de la surface totale de vente installée (50 millions de m²), correspond à des surfaces effectivement mises en service ».

b) Les effets à moyen terme

Le Gouvernement note qu'il « y a eu une augmentation continue du nombre de points de vente dans le hard discount alimentaire entre septembre 2005 et septembre 2009 et, dans une moindre mesure, une augmentation continue de la surface moyenne des magasins. Toutefois, la LME semble avoir stoppé le ralentissement du rythme d'ouverture de magasins de hard-discount comme l'accroissement de surface de vente totale ».

La note précise que « le nombre de petits magasins de hard discount (surface inférieure à 300 m²) a poursuivi sa tendance à la baisse. La LME a sans doute accentué cette tendance : le relèvement du seuil d'autorisation a favorisé les formats entre 300 et 1 000 m², entraînant des créations dans cette catégorie plutôt que dans la catégorie inférieure, et des extensions de surface de petits formats qui ont basculé de la tranche « 0 à 299 m² » dans la tranche « 300 à 1 000 m² ». »

Le rapporteur estime, pour sa part, que l'impact de la LME en termes de création et d'extension des surfaces commerciales n'est que très partiellement retracé par ces chiffres qui, de surcroît, sont relativement imprécis au-delà du court terme. Ils semblent même très sous-évalués au regard d'autres études qui font état de 3 à 4 millions de m² supplémentaires générés par la LME depuis son entrée en vigueur. Le Gouvernement reconnaît d'ailleurs lui-même ne pas être en mesure de prendre en **compte les extensions de 300 à 1 000 m².**

III.— L'URBANISME COMMERCIAL EN ALLEMAGNE : UN MODÈLE DE GOUVERNANCE

En contrepoint de cette présentation de la LME et de son application, le rapporteur souhaite brièvement rappeler l'état de sa réflexion sur l'urbanisme commercial en Allemagne, qui lui paraît un modèle de gouvernance en la matière.

Ayant en effet mené une telle réflexion dans le cadre de ses fonctions à la Commission des affaires européennes ⁽¹⁾, le rapporteur estime que ce thème met en lumière un volontarisme politique fort au service d'une cause essentielle : la qualité et le caractère « durables » de la ville.

Les Allemands sont partis d'un constat simple : la pente naturelle des choses conduit à l'implantation des grandes surfaces commerciales dans la périphérie des villes, en jouant de la concurrence entre petites communes, ce qui menace à terme les centres villes.

Dans le même temps, cinq constatations complémentaires s'imposent :

– la population est appelée à vieillir et sera donc plus dépendante de sources d'approvisionnement de proximité ;

– il n'est pas souhaitable d'encourager l'étalement urbain ;

– il n'apparaît pas non plus opportun de pousser à l'usage systématique de la voiture alors même que l'on cherche par ailleurs à développer des modes de transport alternatifs dans une logique de développement durable ;

– laisser librement jouer le marché revient pourtant *de facto* à dévitaliser le centre des villes et à créer une discrimination supplémentaire au détriment des personnes n'ayant pas de voiture, notamment les personnes âgées et handicapées. De plus, les centres villes vivants sont un élément clé de maintien de liens et de relations essentiels à la cohésion de nos sociétés ;

– laisser les grandes surfaces commerciales créer une concurrence entre les petites communes ne semble pas non plus une « réponse » optimale.

Sur la base de ce constat, l'Allemagne a renforcé un système déjà ancien. L'implantation des grandes surfaces commerciales est régie par le droit de l'urbanisme général, avec cependant des règles spécifiques pour les surfaces de plus de 800 m², ce seuil ne résultant pas de la loi, mais de la jurisprudence administrative.

Le *Land* de Rhénanie du Nord Westphalie a été pionnier dans ce domaine. Son droit de l'urbanisme commercial n'est pas très différent de celui en vigueur ailleurs dans le pays.

La réglementation allemande distingue les produits de consommation courante des autres produits et ne se limite pas seulement aux produits alimentaires. Pour les produits de consommation courante, les projets d'implantation ne sont recevables que s'ils se situent dans une zone commerciale

(1) Cette réflexion a fait l'objet du rapport n° 2521 d'information déposé par la commission des affaires européennes sur « l'urbanisme commercial en Allemagne, un exemple intéressant de volontarisme politique ».

centrale et qu'ils ne nuisent ni au bon fonctionnement des zones commerciales centrales situées sur le territoire d'une commune ou de communes voisines, ni au commerce de proximité de leur zone de chalandise. Cette dernière condition est supposée remplie dès lors que le chiffre d'affaires estimé est inférieur, pour tout ou partie, au pouvoir d'achat correspondant des habitants de la région.

S'agissant des autres produits, les projets destinés à être réalisés en dehors des zones commerciales centrales sont recevables lorsque le site d'implantation retenu se situe dans une zone mentionnée au schéma directeur comme « *zone d'implantation générale* » ; le volume des marchandises relevant des catégories « *consommation courante* » et « *commerce de proximité* » ne doit toutefois pas, alors, dépasser 10 % de la surface de vente, avec un plafond fixé à 2 500 m². Ces projets ne doivent par ailleurs nuire ni au bon fonctionnement de zones commerciales centrales, ni au commerce de proximité situé dans leur zone de chalandise. Cette condition est considérée comme remplie dès lors que le chiffre d'affaires estimé pour les marchandises ne relevant pas de la catégorie « *consommation courante* » est inférieur au pouvoir d'achat correspondant des habitants de la commune concernée.

Les magasins d'usine dont la surface de vente dépasse 5 000 m² ne peuvent être autorisés que lorsque l'implantation est envisagée dans une commune de plus de 100 000 habitants.

Les communes disposent d'un important pouvoir dans la mise en œuvre de ces règles générales. Elles vont jusqu'à contrôler la gamme des produits susceptibles d'être vendus dans un endroit donné.

Ainsi, le schéma directeur de la région de Stuttgart comporte des dispositions relatives aux projets d'implantation de grandes surfaces commerciales dont les produits ne relèvent pas de la catégorie « *consommation courante* ». Leur construction n'est autorisée que dans les zones commerciales de centre ville ou dans leurs environs immédiats. A titre exceptionnel, elle peut également être autorisée en dehors de ces zones d'activité lorsqu'aucun site situé à l'intérieur de la zone d'implantation prioritaire de grandes surfaces commerciales ne s'y prête et que les dispositions et principes généraux relatifs à l'aménagement du territoire sont respectés. En dehors de ces zones d'activité, aucun site ne peut être retenu pour la construction de grandes surfaces proposant des produits de consommation courante. Ceux-ci ne peuvent être proposés à la vente que dans des cas exceptionnels, justifiés par des raisons concrètes, et à raison de 3 % maximum de la surface de vente totale, avec un plafond de 350 m².

Le choix de l'Allemagne est en réalité celui d'une régulation qui permet à la liberté du commerce de proximité de s'exprimer sans être écrasée par d'autres formes de distribution. C'est également le choix d'une ville durable, faite pour l'homme et non pour la voiture. Alors que le vieillissement de la population semble inéluctable, se préoccuper du maintien d'un approvisionnement de proximité est-il si saugrenu ?

La Commission européenne conteste cela au nom du droit de la concurrence. L'Allemagne lui a répondu en août 2009 ⁽¹⁾.

Le respect du principe de subsidiarité implique de mettre fin à une évolution faisant du droit de la concurrence le fil conducteur de la construction européenne. Il est significatif qu'une étude de 2002 sur ce sujet ait conclu que « *le droit communautaire actuel ne donne pas ou très peu de moyens concrets de condamner les dispositifs organisant les implantations commerciales* ». Elle observait en particulier que l'application du principe de libre prestation de service à cette activité ne semble pas très pertinente car le service rendu par un magasin a une dimension locale qui n'est guère susceptible d'affecter le marché intérieur.

Le rapporteur estime que la France pourrait utilement s'inspirer d'un régime juridique guidé par les objectifs qu'il poursuit et ne s'en remettant pas à la « loi » parfois aveugle du marché. Le procès en impuissance qui est parfois fait aux acteurs publics est dans certains cas le résultat d'un abandon. Le système allemand est tout à l'opposé et se caractérise par son volontarisme tout en laissant aux acteurs locaux, publics comme privés, le soin et le devoir d'exercer pleinement leur responsabilité.

IV.— LA PROPOSITION DE LOI : UN CHANGEMENT COMPLET DE PILOTAGE

Comme nous l'annoncions en introduction, forts du bilan de la LME et de la réflexion que nous menons de manière plus générale sur la question de l'urbanisme commercial, notre Président de commission, M. Patrick Ollier, et plusieurs députés, dont votre rapporteur, ont souhaité déposer une proposition de loi qui constitue un « changement complet de pilotage », pour reprendre les termes d'une des organisations que nous avons auditionnée. Le modèle de gouvernance proposé par le texte est simple.

Le périmètre retenu par les auteurs de la PPL est **l'intercommunalité**, dans sa dimension de bassin de vie, à l'échelle la plus pertinente possible. Le **schéma de cohérence territoriale (SCOT)** sera le document maître en matière d'urbanisme commercial. C'est à lui qu'il reviendra de déterminer les **localisations préférentielles** des commerces, pour répondre à des objectifs d'aménagement du territoire : revitalisation des centres-villes, cohérence entre les commerces, les transports et la maîtrise des flux, consommation économe de l'espace et protection de l'environnement et des paysages. A cet égard, nous nous inscrivons dans la continuité du Grenelle de l'environnement. D'ailleurs, qui dit planification ne dit pas nécessairement « gosplan ».

Le SCOT pourra déterminer des zones de centre-ville où seul le PLU réglera l'urbanisme commercial. En dehors des centres-villes, il définira des

(1) Le communiqué du Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne à la Commission européenne du 28 août 2009 figure en annexe du présent rapport.

zones où les implantations commerciales seront autorisées, à certaines conditions. La PPL initiale prévoit que le SCOT précisera **quels types de commerce** peuvent être implantés dans la zone concernée.

Dans l'hypothèse où l'intercommunalité se sera dotée d'un **plan local d'urbanisme**, ce dernier pourra jouer le rôle du SCOT en matière d'urbanisme commercial. C'est ce que nous souhaitons ardemment et que nous avons soutenu dans le cadre du Grenelle de l'environnement.

Une **intercommunalité non dotée d'un SCOT ou d'un PLU communautaire** pourra se saisir de la compétence en matière d'urbanisme commercial et élaborer, selon les termes du texte initialement déposé, un **schéma d'orientation commerciale**. Si le PLU intercommunal avait été rendu obligatoire, comme nous l'appelions de nos vœux, nous n'aurions pas eu besoin du SOC. Cependant, il reste pour l'instant nécessaire.

Enfin, en l'absence de structure intercommunale, ou lorsque l'intercommunalité ne se sera dotée ni d'un SCOT, ni d'un PLU, ni d'un SOC, la PPL initiale prévoit que les projets de commerce d'une **surface supérieure à 500 m² seront soumis à l'autorisation d'une commission régionale**, dont le rôle est donc subsidiaire.

En résumé, dès lors qu'une intercommunalité se sera dotée d'un document de planification, **les autorisations commerciales disparaîtront**, et seul subsistera le **permis de construire** auquel le **SCOT** sera **directement opposable**.

La **commission régionale n'a donc qu'un rôle transitoire** à jouer, et la PPL constitue une incitation forte à se doter, d'une part, d'une structure intercommunale, et, d'autre part, d'instruments de planification couvrant ce périmètre.

Point important : la proposition de loi **supprime la commission nationale et les commissions départementales d'aménagement commercial**. Les dispositions de la LME en matière de seuils sont également abrogées, de sorte que, comme nous l'avons dit en introduction, les dispositions d'urbanisme commercial disparaîtront du code de commerce. Le contentieux rentre dans le droit commun du contentieux de l'urbanisme (qui est un contentieux administratif classique).

Plusieurs dispositions visent à ménager des transitions dans le temps et dans l'espace :

– *dans le temps*, puisque comme nous venons de le rappeler, la transition est ménagée par des commissions régionales qui ne joueront un rôle que tant que les collectivités territoriales ne se seront pas dotées de l'instrument de planification adéquat ; je précise à cet égard que **le territoire national a vocation à être couvert de SCOT à l'horizon de 2017** ;

– *dans l'espace*, il reviendra au **préfet de jouer un rôle de coordination** aux frontières entre deux SCOT, dans une logique dite « **d'inter-SCOT** ». De même, les commissions régionales joueront un rôle essentiel pour éviter les logiques de cavalier seul en périphérie des SCOT.

V.— LES PRINCIPALES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

Ainsi que les auteurs de la PPL l'ont indiqué dans son exposé des motifs, loin d'être définitif, le texte initial de la PPL avait vocation à être retravaillé. Le Président Patrick Ollier l'a d'ailleurs rappelé lors des débats en commission, le texte qui sera examiné en séance publique a été construit « au fil des discussions », exercice qu'il a qualifié d' « inédit ».

La commission des affaires économiques a en effet adopté plusieurs amendements importants :

– un amendement du Président de la commission, précisant que le document d'orientation et d'objectifs (DOO) du schéma de cohérence territoriale (SCOT) comprend un document d'aménagement commercial (DAC), qui constituera un chapitre spécifique consacré à l'urbanisme commercial ;

– un amendement du même auteur transformant, par coordination et pour des raisons de simplification juridique, le schéma d'orientation commerciale (SOC) en DAC, sans toutefois en changer le contenu ;

– un amendement précisant, au sein de la loi, le seuil de **1 000 m² de surface hors œuvre nette**, au delà duquel le SCOT doit autoriser les implantations commerciales. La proposition de loi initiale se contentait, en effet, d'indiquer qu'il revient au SCOT de fixer ce seuil, sans plus de précisions ;

– un amendement précisant que les règles et les seuils fixés par le SCOT en périphérie des centralités urbaines pourront différer dans une même zone selon qu'il s'agit de commerces de détail, de commerces de gros ou d'ensembles commerciaux continus ou discontinus. Il s'agit ainsi de préciser la **typologie des commerces** visée par la PPL. Un décret en Conseil d'État précisera cette typologie ;

– un amendement ramenant de 500 m² à 300 m² de SHON le seuil au-delà duquel la CRAC doit autoriser les projets de commerce, en l'absence de document d'urbanisme commercial (DAC du SCOT, PLUi ou DAC indépendant) ; néanmoins, pour laisser suffisamment de temps aux collectivités territoriales pour se doter d'un document d'urbanisme adéquat, et limiter de ce fait le rôle subsidiaire de la CRAC, l'amendement ménage une transition de 3 ans, pendant lesquels les seuils de la LME resteront applicables ;

– des amendements renforçant la présence des élus au sein de la CRAC ;

– un amendement permettant au règlement du PLU de prévoir des règles visant à maintenir la **diversité commerciale des quartiers et à préserver les espaces nécessaires aux commerces de proximité** ;

– un amendement du Gouvernement l’habilitant à codifier par ordonnance les articles 1^{er} à 4 de la PPL ;

– un amendement du Gouvernement créant un observatoire national de l’équipement commercial ;

– et un amendement du Gouvernement réintégrant dans le code du cinéma et de l’image animée les dispositions du code de commerce relatives aux autorisations d’aménagement cinématographique abrogées au I de l’article 5.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I.— DISCUSSION GÉNÉRALE

Lors de sa réunion du 1^{er} juin 2010, la commission a examiné la proposition de loi relative à l'**urbanisme commercial** (n° 2490) sur le rapport de **M. Michel Piron**.

M. le président Patrick Ollier. Nous sommes réunis aujourd'hui pour examiner une proposition de loi relative à l'urbanisme commercial dont l'objectif est d'intégrer le droit de l'urbanisme commercial dans le code de l'urbanisme. Lors du débat sur la loi de modernisation de l'économie, en 2008, le secrétaire d'État à la consommation s'était engagé en séance publique à travailler à la convergence du droit de l'urbanisme et du droit commercial, et Mme Lagarde elle-même avait pris l'engagement de revenir, dans les six mois, devant la représentation nationale avec un projet de loi en ce sens. Le rapport de notre regretté collègue et ami, Jean-Paul Charrié, intitulé « Avec le commerce, mieux vivre ensemble », témoigne d'un travail très intéressant sur le sujet. Depuis deux ans, après avoir rappelé plusieurs fois au Gouvernement ses engagements et en l'absence de projet de loi, des collègues de la majorité ont pris l'initiative de travailler à l'élaboration d'un texte dont le mérite est de servir de base de discussion. C'est la première fois que nous nous livrons à un tel exercice, fort difficile au demeurant. Le travail de synthèse réalisé par le rapporteur, M. Michel Piron, a été confronté aux points de vue des cabinets de M. Apparou et de M. Novelli, secrétaires d'État chargés respectivement de l'urbanisme et du commerce.

Le schéma établi par la proposition de loi se décline en fonction du périmètre existant.

Premièrement, le document d'orientation et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale – SCOT – comporte un chapitre, qui pourrait s'intituler schéma d'orientation commercial ou document d'aménagement commercial, fixant les orientations en matière d'urbanisme commercial. Le plan local d'urbanisme décline au niveau de la parcelle les orientations ainsi fixées.

Deuxièmement, sous réserve que l'on se situe dans le périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale – EPCI –, le règlement du plan local d'urbanisme intercommunal comporte un chapitre, qui pourrait être dénommé document d'aménagement commercial, réglant les mêmes problèmes que le chapitre du document d'objectifs du SCOT pour l'ensemble des communes.

Troisièmement, si l'établissement public intercommunal n'est pas doté d'un SCOT ni d'un PLU intercommunal, la proposition de loi lui attribue une compétence lui permettant d'établir un schéma d'orientation commerciale.

Quatrièmement, dans l'hypothèse où une commune n'est pas dotée d'un SCOT ni d'un PLU ni incluse dans une intercommunalité, l'autorisation d'implantation commerciale est attribuée par la commission régionale d'aménagement commercial (CRAC). Ainsi, la proposition de loi supprime les commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC) et la Commission nationale d'aménagement commerciale (CNAC).

En cas de problème de compétence entre deux agglomérations ou deux CRAC voisines, le ministre compétent tranchera.

M. le rapporteur Michel Piron. La proposition de loi que nous examinons aujourd'hui poursuit un objectif : réintégrer l'urbanisme commercial dans l'urbanisme général. Aujourd'hui, des préoccupations urbanistiques viennent se greffer péniblement à l'activité commerciale ; ce texte de loi propose l'inverse : que l'urbanisme organise la présence commerciale. En effet, la liberté d'entreprise ne doit pas être synonyme d'implantation anarchique.

À cet égard, l'alinéa 1 de l'article 1^{er} constitue la base juridique de la déclinaison des différents périmètres. Dans la suite logique du Grenelle II, cette PPL prend en compte, au-delà de la concurrence, l'habitat, le travail, les services, la revitalisation des centres-villes, la cohérence entre les équipements commerciaux, la desserte en transports, la maîtrise de flux de marchandises et de personnes, la consommation économe de l'espace, la protection de l'environnement, des paysages et de l'architecture, et la diversité commerciale.

J'ai bien entendu ici ou là des objections d'ordre « européen », mais, en la matière, la France doit-elle être plus royaliste que le roi ? À cet égard, je vous invite à relire mon rapport qui présente des exemples européens très intéressants, comme ceux de l'Allemagne et de l'Italie.

Je voudrais m'arrêter quelques instants sur le cas allemand. Le code de l'urbanisme allemand comprend une typologie des commerces. Son article 34 prévoit que les projets situés à l'extérieur d'une agglomération ne doivent pas porter préjudice aux commerces de centre-ville ni aux commerces de quartier de la commune environnante. L'article 35 de ce code rappelle qu'un projet de construction n'est licite que lorsque des intérêts publics ne s'y opposent pas, et que des équipements collectifs suffisants sont assurés.

Les deux principaux objectifs du droit de l'urbanisme commercial allemand sont de garantir les fonctions essentielles d'approvisionnement dans les centres-villes, et de promouvoir l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement. Les Allemands raisonnent d'abord en termes d'impact sur l'urbanisme, et non pas sur la seule concurrence, locale de surcroît. L'argument selon lequel cette PPL fausserait la concurrence à l'échelle européenne ne tient donc pas.

Pour en revenir à la proposition de loi, lorsque l'on définit une politique d'urbanisme, ce sont les élus qui en ont la définition. À cet égard, la disposition

supprimant les CDAC et la CNAC est importante. Dès lors, les questions respectivement du périmètre, du document et de la gouvernance se posent. Se pose également la question de savoir quelle est la bonne adéquation entre surfaces de vente et besoins des habitants.

C'est à ces questions que la proposition de loi tente de répondre, en prônant un changement complet de pilotage.

Le périmètre de gouvernance que nous avons retenu est intercommunal dans sa dimension de bassin de vie, à l'échelle la plus pertinente possible. Le dispositif que nous vous proposons repose sur l'architecture suivante.

Le schéma de cohérence territoriale (SCOT) sera le document maître en matière d'urbanisme commercial. C'est à lui qu'il reviendra de déterminer les localisations préférentielles des commerces, pour répondre à des objectifs d'aménagement du territoire rappelés plus haut : revitalisation des centres-villes, services de proximité, cohérence entre les commerces, les transports et la maîtrise des flux, consommation économe de l'espace, et protection de l'environnement et des paysages. À cet égard, nous nous inscrivons dans la continuité du Grenelle de l'environnement.

Le SCOT pourra déterminer des zones de centre-ville – ou zones de « centralité », pour tenir compte des centres de quartier dans les villes importantes – où seul le PLU réglera l'urbanisme commercial. En dehors des centralités, il définira des zones où les implantations commerciales seront autorisées, à certaines conditions. Le SCOT précisera, sans descendre dans le détail, quels types de commerces peuvent être implantés dans la zone concernée.

Dans l'hypothèse, assez rare, où l'intercommunalité se sera dotée d'un plan local d'urbanisme, ce dernier pourra jouer le rôle du SCOT en matière d'urbanisme commercial. C'est ce que nous avons soutenu dans le cadre du Grenelle de l'environnement.

Une intercommunalité non dotée d'un SCOT ou d'un PLU intercommunal pourra se saisir de la compétence en matière d'urbanisme commercial et élaborer un schéma d'orientation commerciale (SOC).

Enfin, en l'absence de structure intercommunale, ou lorsque l'intercommunalité ne se sera dotée ni d'un SCOT, ni d'un PLU, ni d'un SOC, les projets de commerce d'une surface supérieure à 500 m² seront soumis à l'autorisation d'une commission régionale dont le rôle est exceptionnel. Quelques amendements portent sur la surface.

En résumé, dès lors qu'une intercommunalité se sera dotée d'un document de planification, les autorisations commerciales disparaîtront et seul subsistera le permis de construire auquel le SCOT sera directement opposable en l'absence de PLU.

La commission régionale n'a donc qu'un rôle transitoire à jouer, et la PPL constitue une incitation forte à se doter d'une structure intercommunale qui dispose d'instruments de planification couvrant ce périmètre.

Point essentiel : notre proposition de loi supprime la Commission nationale et les commissions départementales d'aménagement commercial. Les dispositions de la LME en matière de seuils sont également abrogées de sorte que les dispositions d'urbanisme commercial disparaîtront du code de commerce. Le contentieux entrera dans le droit commun du contentieux de l'urbanisme, qui est un contentieux administratif classique.

Plusieurs dispositions visent à ménager des transitions dans le temps et dans l'espace.

Dans le temps, la transition est ménagée par des commissions régionales qui ne joueront un rôle que tant que les collectivités territoriales ne se seront pas dotées de l'instrument de planification adéquat ; je précise à cet égard que le territoire national a vocation à être couvert de SCOT à l'horizon de 2017.

Dans l'espace, il reviendra au préfet de jouer un rôle de coordination aux frontières entre deux SCOT. De même, les commissions régionales joueront un rôle essentiel pour éviter les logiques de cavalier seul en périphérie des SCOT.

Voilà pour ce qui est de la structure de la proposition de loi.

Maintenant, il nous faut préciser que le texte a été examiné dans des délais très contraints. Certains amendements, susceptibles d'ajustement avant la discussion en séance publique, vous seront donc proposés.

Le premier amendement vise à préciser, au sein de la loi, le seuil de 1 000 m² de surface hors œuvre nette – SHON – au delà duquel le SCOT doit autoriser les implantations commerciales. Avec le président et quelques collègues, nous vous proposons là un compromis, après de très longues discussions. Je précise que toutes les références au droit de l'urbanisme utilisent l'appellation « surface hors œuvre nette ».

Un deuxième amendement précise que la typologie des commerces sera définie par décret en Conseil d'État, car elle doit être clarifiée. Nous souhaitons cependant que le SCOT puisse distinguer quatre catégories de commerces : commerces de consommation courante ; commerces de consommation non courante ; centres commerciaux regroupant ces deux types de commerces ; commerces de gros.

La notion de « consommation courante », qui sera également précisée par décret en Conseil d'État, renvoie aux produits occupant une faible surface de vente en raison de leurs dimensions réduites, qui attirent beaucoup de clients, qui sont souvent demandés et que l'on trouve essentiellement proposés à la vente en centre-ville ou à proximité.

Un troisième amendement permet au règlement du PLU de prévoir des règles visant à maintenir la diversité commerciale des quartiers et à préserver les espaces nécessaires aux commerces de proximité satisfaisant la diversité des besoins des habitants de ces quartiers. En effet, il est essentiel que les surfaces d'offre commerciale soient adaptées à la démographie, à l'âge et aux capacités d'achat des populations concernées par une zone de chalandise.

Quatrième point, nous souhaitons que, lors de la délivrance du permis de construire relatif à un commerce dont la surface dépasse le seuil fixé par le document d'urbanisme intercommunal couvrant un territoire donné, le maire recueille l'avis de l'EPCI ayant établi ce document d'urbanisme. En effet, le permis de construire doit être assis juridiquement sur des bases solides. Nous serons ouverts à la discussion s'agissant de cet amendement.

En cinquième lieu, si la PPL prévoit que la commission régionale délivre des autorisations en cas de projet de commerce d'une surface hors œuvre nette supérieure à 500 m², nous proposons de ramener ce seuil à 300 m². J'y insiste : il s'agit du cas où il n'y a aucun document d'urbanisme. Il est important, en effet, de disposer d'un seuil relativement bas pour les projets se situant en dehors des territoires couverts par un document d'urbanisme, en cohérence avec les objectifs du Grenelle de l'environnement. Il s'agit donc d'une forte incitation à se doter des documents de planification. Il faut en effet éviter les « effets de frontière » pour les territoires situés en périphérie immédiate de territoires couverts par un document d'urbanisme intercommunal. Sans seuil suffisamment limité, on risquerait de ne pas être suffisamment incitatif. Cette disposition est cohérente avec la règle de constructibilité limitée devant s'appliquer à tous les territoires non couverts par un SCOT à l'horizon 2017, ainsi que le prévoit le Grenelle de l'environnement.

Enfin, nous proposons de renforcer la présence des élus au sein de la commission régionale.

Moyennant ces modifications, nous vous proposerons d'adopter cette proposition de loi.

M. le président Patrick Ollier. Premièrement, cette proposition a pour objet de redonner le pouvoir aux élus en matière d'urbanisme commercial. Deuxièmement, elle ne constitue pas un texte définitif. Nos travaux permettront de l'achever, à la lumière des positions des différents groupes et du Gouvernement, afin qu'elle devienne acceptable, sinon pour tous, au moins pour la majorité. Si nous n'y parvenons pas, je prendrai mes responsabilités en tant que premier signataire de la proposition de loi : nous la retirerons. En effet, sur une matière aussi difficile, je ne veux pas d'un texte qui ne satisfasse pas les sensibilités de la majorité, ni mettre le Gouvernement en difficulté. Nous demanderons alors à ce dernier de déposer rapidement un projet de loi.

M. Benoist Apparu, secrétaire d'État chargé du logement et de l'urbanisme. Je tiens à remercier l'ensemble des signataires de cette proposition de loi dont l'objectif est de faire avancer notre pays, après trente ans de textes législatifs successifs, vers l'équilibre commercial entre les centres-villes et les périphéries, entre les commerces traditionnels et les nouvelles formes de commerce – je pense en particulier à Internet. L'évolution commerciale dans les centres-villes mêmes est un sujet éminemment complexe en raison du développement de services qui se sont peu à peu substitués aux commerces traditionnels, lesquels ont souffert également du développement anarchique des zones périphériques. Pour autant, dans la mesure où le développement de cette offre commerciale répond à la liberté de l'entreprise et d'installation commerciale, le Gouvernement souhaite maintenir les éléments de concurrence, au cœur même de l'économie de marché.

À l'occasion de la discussion de loi LME, le Gouvernement avait pris l'engagement devant l'Assemblée nationale de déposer dans les six mois un texte destiné à intégrer l'urbanisme commercial dans l'urbanisme de droit commun. En effet, un double système d'autorisation régit les implantations commerciales : une autorisation commerciale et une autorisation d'urbanisme classique, via le permis de construire.

Aujourd'hui, le code de l'urbanisme doit réglementer l'ensemble des activités dans une collectivité. Le développement anarchique d'une collectivité, d'un bassin de vie, découle de l'organisation sans cohérence des transports, de l'habitat, du développement commercial, de zones industrielles artisanales, sans document d'urbanisme approprié. Or l'un des fondements du Grenelle de l'environnement est de trouver un équilibre sur un territoire donné.

J'ajoute que, trop souvent, le développement du commerce, notamment en périphérie, s'est fait de façon anarchique, avec des règles d'urbanisme insuffisamment contraignantes, au point que nos entrées de ville sont aujourd'hui défigurées.

Intégrer l'ensemble des données commerciales dans le code de l'urbanisme signifie que seules des règles d'urbanisme doivent guider nos choix – et non des éléments de nature économique. C'est bien l'équilibre général d'un texte que nous souhaitons voir appliqué.

Si le Gouvernement approuve le schéma général présenté par M. le président, encore faut-il définir l'architecture des documents d'urbanisme et les règles d'opposabilité, d'où la question, essentielle, de savoir ce qu'inclut le SCOT.

À cet égard, le Gouvernement s'interroge, car la proposition de loi ne fixe aucun seuil. Autrement dit, l'ouverture d'un commerce de 50 m² serait soumise à l'intégralité de la réglementation prévue par le texte ; ce n'est pas tout à fait ce que peut souhaiter le Gouvernement. Il a donc déposé un amendement visant à

réintégrer un seuil en dessous duquel les règles classiques de l'urbanisme d'un PLU s'appliquent.

Le deuxième grand débat tourne autour de la typologie. Telle surface alimentaire peut-elle être comparée à un autre commerce non alimentaire ? Les choix que vous ferez, après en avoir débattu, seront lourds de conséquence et il faudrait éviter les situations inextricables, par exemple en cas de changement de commerce. C'est pourquoi je reste mesuré sur la question. Je crains que l'on ne donne aux élus, en matière d'installation commerciale, la capacité d'agir en opportunité. Or ce n'est pas leur vocation. Ce sont les règles d'urbanisme qui doivent s'appliquer.

Je remercie une nouvelle fois la commission et son président de leur très heureuse initiative. Au-delà des désaccords, il nous faudra trouver le bon équilibre même si le sujet est délicat au point d'avoir occupé le Parlement et le Gouvernement depuis de très nombreuses années. Personne n'a la science infuse et nos réussites respectives sont pour le moment très relatives. Nous devons donc mettre fin à un système qui n'assure pas le développement harmonieux du commerce, des centres-villes ni l'équilibre avec la périphérie. Nous avons du pain sur la planche.

M. Serge Poignant. Vous avez parfaitement présenté l'enjeu du texte, monsieur le président, et nous allons devoir discuter, y compris au sein du groupe majoritaire car, si je parle au nom de l'UMP, toutes nos voix ne disent pas forcément la même chose dans tous les domaines.

Nous vous remercions d'avoir inscrit cette proposition de loi à notre ordre du jour car, il y a deux ans, le Gouvernement avait dit qu'il agirait, et nous sommes toujours dans l'incertitude. La proposition, qui est une base de discussion, définit une architecture globale avec laquelle nous sommes d'accord – et le Gouvernement aussi –, qui intègre le droit commercial dans le droit de l'urbanisme et précise les différents niveaux.

Quant à savoir ce qu'il faut mettre dans le SCOT, et sous quelle forme – document d'aménagement commercial, schéma d'orientation commerciale ou un volet annexé –, nous devons en discuter. Pour ma part, je suis plutôt pour un volet.

La typologie des commerces est aussi en débat. Je suis de ceux qui pensent qu'une grande surface alimentaire n'est pas la même chose qu'une grande surface d'équipement à la personne. Mais il n'est pas question de descendre trop dans le détail.

Nous devons également nous préoccuper des évolutions ultérieures. Que se passera-t-il en cas de changement d'enseigne ?

Nous avons beaucoup discuté au moment de l'examen de la LME de la question du seuil. Les 1 000 m² avaient posé problème à beaucoup de nos

collègues et nous avons voté un amendement distinguant le seuil selon la taille des communes. Certains, parmi nous, estiment qu'il faut abaisser le seuil en dessous de 1 000 m². D'autres, comme notre rapporteur, considèrent que le chiffre de 1 000 m² de SHON est suffisant. Pour l'instant, j'en reste à 300 m², mais, en tout état de cause, la SHON me paraît plus adaptée que la surface de vente.

Trouver le bon équilibre, là est toute la question, et ce ne sera pas chose aisée. Mais, en nous fondant sur l'intégration du commerce dans l'urbanisme classique, nous devrions avancer à condition de partager nos expériences respectives.

Pour le moment, je me range à la présentation du président. Le texte est une base de discussion sur laquelle je souhaite que le maximum de mes collègues s'expriment.

M. Pierre Gosnat. J'apprécie la démarche tant sur le fond que sur la forme. Mais cela ne m'empêche pas d'éprouver une certaine perplexité.

L'objectif, que je partage, est bien d'en finir avec l'anarchie complète qui règne en matière d'urbanisme commercial. Aujourd'hui, les maires peuvent empêcher l'implantation de telle ou telle activité commerciale en vertu des règlements d'urbanisme. Pourtant, ils ne le font pas. Les élus se sont laissés entraîner dans une course effrénée à l'activité commerciale. Or il n'est pas sûr que le texte contribue à résoudre le problème, même si j'approuve entièrement l'intégration du droit de l'urbanisme commercial dans le code de l'urbanisme. Certes, les CDAC n'étaient pas une panacée, la Commission nationale non plus, mais elles avaient le mérite de veiller au respect d'une certaine réglementation. En les supprimant et en ne donnant à la commission régionale qu'un avis purement consultatif, il n'y aura plus de maîtrise des décisions prises au niveau des SCOT. En quoi cette proposition de loi poussera-t-elle un maire à agir différemment de ce qu'il fait aujourd'hui ? Quelle contrainte nouvelle introduit-elle ?

Je suis tout à fait d'accord pour contribuer à la réflexion, mais il me semble retrouver dans ce texte les mêmes défauts que dans les dispositifs actuels.

M. Jean Gaubert. Je me réjouis de discuter de ce texte même s'il aurait mieux valu commencer plus tôt, six mois en principe après la LME. Cela étant, la proposition va plutôt dans le bon sens. Nous sommes d'accord qu'il s'agit d'une base de départ. Mais il ne faudrait pas que la ligne d'arrivée en soit trop éloignée.

Quelques observations.

Tout d'abord, est enfin remis en cause le postulat selon lequel plus la surface est grande, plus les prix sont petits. De plus, il a contribué à la déstructuration du paysage urbain. Au demeurant, un pays avec une organisation différente peut avoir des prix assez proches des nôtres ; en tout cas, ceux des petits commerces sont plus bas en Allemagne que chez nous parce que le débit y est plus grand.

Il est heureux que la logique urbanistique prime. Il n'est pas anormal non plus que les élus puissent réfléchir à la structuration de leur ville, à la cohérence entre les différentes zones et les transports ; il est même souhaitable qu'ils puissent anticiper.

Mais vos propos, monsieur le secrétaire d'État, m'inquiètent un peu malgré vos mots choisis. La proposition comporte deux aspects, l'un urbanistique, l'autre économique qui s'inspire de ce que font les Allemands. L'excellent rapport que Michel Piron a rédigé après son voyage en Allemagne apporte la preuve que l'on ne peut pas invoquer la réglementation de Bruxelles pour refuser le débat. Il serait bon de regarder comment les fonctionnaires allemands répondent avec fermeté, en s'appuyant systématiquement sur les textes européens. Si vous voulez priver le texte de toute logique économique, le Gouvernement devra l'assumer directement, sans s'abriter derrière Bruxelles.

Les seuils pourraient varier selon que l'on est en centre-ville ou à la périphérie. Dans le second cas, le seuil de 1 000 m² est acceptable ; dans le premier, il l'est plus difficilement. À Paris, depuis la LME, les représentants des grandes surfaces ont acheté bon nombre de surfaces de moins de 1 000 m², sans toujours les occuper. Paris continue d'être tenue par deux marques de magasin qui dépendent de la même centrale d'achats. Elles ont continué à stériliser des cellules. En retenant un seuil de 1 000 m², on ne réglera pas le problème des cours de ville. La diversité se résumera à un plus grand nombre de magasins, mais qui seront affiliés à la même centrale d'achats.

Les élus savent réfléchir à l'aménagement de leur ville pourvu qu'ils aient du temps et que tel ou tel aménageur privé ou prospecteur ne les prenne pas à la gorge en leur faisant miroiter de la taxe professionnelle. L'intérêt du texte, c'est de prévoir un schéma opposable. C'est un très grand progrès. Sinon, l'expérience prouve qu'on a tôt fait de donner des coups de canif.

Si la ligne d'arrivée n'était pas trop éloignée de la ligne de départ, peut-être pourrions-nous voter ce texte.

M. Jean Dionis du Séjour. Merci de votre action, monsieur le président. Notre commission s'honore d'avoir pris le relais du Gouvernement. C'est pour cela que j'ai accepté de signer une proposition de loi dont j'avais encore une connaissance perfectible.

Il reste néanmoins deux ou trois questions de fond.

La régulation par les élus locaux est-elle pertinente ? Le niveau du SCOT est le bon et le choix qui est fait doit être porté jusqu'au bout. Dès lors, je ne comprends pas très bien ce que les élus régionaux viennent faire là, ni l'intérêt de la commission régionale. Sur ce point, le texte pourrait sans doute être amélioré.

Je m'interroge aussi sur la nature de la régulation. Sa dimension spatiale constitue un vrai progrès et le choix du SCOT est cohérent parce qu'il correspond

au bassin de vie. Au-delà, il faut s'interroger sur l'intérêt de la régulation projet par projet comme le faisaient les CDAC et la CNAC. Les élus que nous sommes seront-ils capables, dans le cadre d'un SCOT, de prévoir tous les cas de figure ? À Agen, 25 000 m² de magasins de bricolage et en périphérie, ce n'est pas gênant car ces commerces ne reviendront plus en centre-ville ; mais 25 000 m² de magasins de prêt-à-porter ou de magasins à vocation culturelle en périphérie, ce n'est pas acceptable pour le centre-ville. Serons-nous capables, au niveau du SCOT, de transformer de tels constats en règle ? Et de trouver une forme qui rende inutile la régulation projet par projet ? C'est une question centrale sur laquelle ma religion n'est pas faite.

Quant à la bataille du seuil, nous y avons mis beaucoup d'énergie mais, deux ans après, les CDAC et la CNAC ont accepté quasiment tous les magasins de moins de 1 000 m². La grande distribution est organisée et notre acceptation sociale maximale. Les CDAC sont des machines à dire oui lentement. Je suis donc favorable à la suppression du seuil.

La question centrale du texte, c'est de savoir si l'on abandonne la régulation par projet au sein d'un bassin de vie. C'est un vrai pari.

M. le président Patrick Ollier. La commission régionale est une voiture-balai qui n'intervient que par défaut.

Mme Catherine Vautrin. Je m'associe aux félicitations adressées au président et au rapporteur, sans oublier M. le secrétaire d'État qui a fait preuve de beaucoup d'écoute.

Il faut concilier, d'un côté, les principes fondamentaux – le droit de propriété et la liberté d'entreprise – et, de l'autre, des situations difficiles à gérer. Nous avons tous vu fleurir les surfaces de 999 m² de commerce alimentaire, entourées d'autres commerces, ce qui fragilise les centres urbains. À la concurrence entre les enseignes, s'ajoute la concurrence entre les territoires, et même entre les élus. Je partage l'idée de faire de l'urbanisme commercial une partie intégrante de l'urbanisme. Je suis en phase avec l'idée de travailler à l'échelle du SCOT, et je partage l'avis du Gouvernement qui nous demande de veiller attentivement à rester exclusivement dans le domaine de l'urbanisme. J'ai du reste déposé un amendement pour que le document d'aménagement commercial apporte un peu de clarté.

Mais je voudrais m'attarder sur la typologie. Je comprends la distinction que font nos collègues entre l'alimentaire et le non-alimentaire, et leur préoccupation à propos des centrales d'achat. Notre collègue Dionis se dit convaincu que le sport ne reviendra pas en centre-ville ; c'est le cœur du débat. S'agissant de sport, il y a quasiment « abus de position dominante » et certaines enseignes ne rêvent que de revenir en centre-ville. Cela illustre notre difficulté à adopter une typologie trop fine avec le risque de droit de suite. Le commerce, c'est

la diversité. Je ne suis pas sûre que ce soit à nous de décider d'un coup de crayon qui doit faire quoi à tel ou tel endroit.

Les critères d'appréciation de la fameuse commission régionale devraient être plus précis.

La période transitoire est décisive, à cause des effets d'aubaine qui sont plus nombreux qu'ailleurs, et de l'approche purement financière de certains.

Je suis aussi préoccupée par la représentation des professionnels dans les différentes instances. Il faut que les élus travaillent avec des professionnels et des investisseurs qui connaissent les sujets.

Je n'ai rien contre le modèle allemand. Je constate seulement que nous lui devons les *hard discounts* dont nous ne voulons plus, alors qu'il y a un modèle français qui s'est exporté un peu partout dans le monde.

Il nous reste à trouver un équilibre raisonnable.

Mme Marie-Lou Marcel. Je ne remets nullement en cause la sincérité et le sérieux du travail qui aboutit à cette proposition de loi. Elle pointe les limites de la LME que nous avons déjà dénoncées. L'exposé des motifs de cette proposition souligne notamment l'aggravation du déséquilibre entre les centres-villes et les zones périurbaines. À l'époque, vous nous aviez reproché de verser dans la caricature, de ne pas chercher à dynamiser le commerce en développant les zones de chalandise et en facilitant l'implantation de la grande distribution dans les centres-villes. Je suis satisfaite de vous voir revenir à plus de mesure après avoir constaté les dangers de l'ultralibéralisme.

Pourquoi avoir voté une loi que beaucoup trouvaient bâclée et sur laquelle vous revenez deux ans après ? N'est-ce pas une conséquence de la précipitation de la majorité qui nous soumet des textes souvent opportunistes, par souci d'affichage ? Je regrette que, au lieu des six mois prévus, il ait fallu attendre deux ans pour revenir sur la loi de modernisation de l'économie.

M. Serge Grouard. Il faut se féliciter de discuter de cette proposition de loi compte tenu de l'urgence. Ont proliféré, dans nombre de bassins urbains, des projets de grandes, voire de très grandes surfaces, principalement en périphérie. On est maintenant entré dans une nouvelle phase, celle de la spéculation. Il faut donc agir au plus vite, non seulement pour arrêter de massacrer les entrées de ville mais aussi pour équilibrer l'activité entre la ville et sa périphérie, et enrayer le mitage et l'extension urbaine, comme le prescrit le Grenelle II.

Le principe selon lequel la dimension commerciale doit être intégrée dans l'urbanisme est le seul qui vaille. D'ailleurs, tout le reste a échoué. Vous proposez de faire du SCOT la clé du dispositif, au moyen d'un document d'aménagement commercial qui doit être opposable et précis. Reste la question du seuil de 1 000 m².

Premièrement, la clé de la réussite réside dans la liberté du SCOT. Il ne faudrait pas que le texte permette un contrôle en opportunité par des acteurs autres que les élus locaux qui définissent le SCOT et le DAC.

Deuxièmement, les zones de commerce de plus de 1 000 m² doivent-elles être délimitées ou déterminées ? La sémantique a son importance sur le plan juridique.

Troisièmement, je ne crois pas – sans en être sûr – qu’il faille des seuils différents selon la nature des commerces, à cause des effets de seuil et de la multiplication des demandes successives juste en dessous du seuil.

Quatrièmement, je ne suis pas totalement satisfait de la composition actuelle de la CRAC. Je n’ai rien contre la région, mais que vient-elle faire là-dedans ? Ce n’est pas son domaine de compétence.

Cinquièmement, que se passe-t-il en cas de changement d’enseigne ? Je n’ai pas la solution, mais il faudrait que le SCOT y fasse référence, sous une forme qui reste à déterminer.

Sixièmement, je regrette infiniment que nous n’ayons pas voté le PLU intercommunal dans le cadre du Grenelle II. Il aurait réglé une bonne partie des problèmes.

M. Philippe Duron. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d’État, j’ai constaté dans l’agglomération caennaise – 170 000 m² autorisés – que la loi de modernisation de l’économie a accéléré l’émergence de projets d’urbanisme commercial. Or on ne sait pas gérer cet excès de concurrence qui perturbe le commerce comme la grande distribution. Les titulaires des autorisations n’arrivent plus à stabiliser les enseignes autour des projets qu’ils élaborent.

La composition des CDAC n’a rien amélioré. S’agissant des projets dont la chalandise dépasse le département, on consulte des gens qui connaissent mal le contexte. Je reçois des appels pour me demander ce qu’il faut penser de tel ou tel projet. Ce n’est pourtant pas au président de l’EPCI à donner des conseils à ses collègues d’autres départements.

Les stratégies qui sous-tendent certains projets n’ont plus rien de commercial, il s’agit de spéculation foncière. Les grands investisseurs cherchent à s’approprier les secteurs stratégiques des agglomérations, pour faire du commerce ou autre chose. C’est la liberté des élus qui est en jeu. Sans équilibre entre centre et périphérie, c’est le modèle de la ville européenne qui est menacé.

La proposition de loi vient à point nommé pour prendre en considération les enjeux de développement durable exposés dans la loi Grenelle II. Le SCOT est effectivement l’échelon adapté pour le faire.

Je m'interroge sur l'arbitrage du préfet qui est déjà chargé du contrôle de légalité.

M. Louis Cosyns. Le texte va dans le bon sens et j'en félicite ses auteurs. Par souci de clarté et de cohérence, on ne peut qu'adhérer à la suppression de la CDAC, de la CNAC et des observatoires départementaux. Je suis en revanche inquiet du délai de deux ans accordé pour transposer la proposition de loi dans le code de l'urbanisme. Cela risque de ne pas suffire car modifier un PLU prend beaucoup de temps. Il ne faut pas minimiser non plus l'impact financier de la réforme pour les communes et les EPCI.

Le seuil est nécessaire, c'est une évidence. Depuis la LME, la plupart des grandes et moyennes surfaces qui étaient inférieures à 1 000 m² les ont dépassés. Le mal est fait, et il faut retenir un seuil qui tienne compte de la réalité. Mais qui le fixera ? Et qui le contrôlera ? Je suis d'accord pour laisser les SCOT définir leur bassin de vie. Ce serait une très bonne solution.

M. François Brottes. Je ne reviendrai pas sur le rendez-vous manqué de la LME, et je déplore que les nouveaux adeptes du PLU intercommunal n'aient pas voté à l'époque nos amendements sur le SCOT. Je me félicite cependant que nous nous retrouvions.

Monsieur le secrétaire d'État, lorsqu'on permet aux élus de décider de l'opportunité d'une installation, il s'agit d'urbanisme...mais aussi d'opportunité. Ceux-ci décident en fonction des déplacements, de la qualité de vie, de l'impact sur les paysages... Bref, les élus se mêlent un peu de tout.

Il faut, monsieur le rapporteur, que vous nous expliquiez concrètement qui signe le permis de construire, qui peut le refuser. Quel est le rôle du président du SCOT ? Il faut expliciter le cadre fixé dans le texte.

Je regrette que le I de l'article 1^{er} n'évoque pas la diversité des enseignes et des offres de service. Il ne s'agit pas d'empiéter sur le domaine économique, mais il faut veiller à ce que la concurrence soit saine et effective. Or la diversité des enseignes y contribue.

La typologie est un vrai sujet. Je ne crois pas que l'on puisse s'en passer, mais il faut se méfier de règles trop uniformes car les villes gagneraient à se différencier les unes des autres.

On ne doit pas cumuler les obligations en matière de transports en commun et de capacités de stationnement. L'alternative serait préférable : si on investit dans les transports en commun, on pourrait sans doute se soustraire à la contrainte du stationnement ; sinon, cela signifie que l'on ne croit pas aux transports en commun. Mais il s'agit d'une remarque mineure.

Il faut un seuil, mais s'appliquera-t-il en cas de changement d'enseigne, de création ou même d'extension progressive ? Il faut être suffisamment précis pour ne pas créer d'effets d'aubaine.

Je partage la remarque et la vigueur de Catherine Vautrin à propos de la période de transition. Il faut travailler la question avant le vote du texte afin de tirer les leçons de la LME. Il faut à tout prix éviter les effets d'aubaine, qui sont multiples.

M. Lionel Tardy. Ce texte est important à plusieurs égards.

Contrairement à ce qui arrive souvent dans le cadre des niches parlementaires, il a une véritable ampleur : il ne s'agit pas d'une modification marginale de la législation, sur une question très circonscrite, mais du bouleversement d'un pan entier du droit, avec l'intégration de l'urbanisme commercial dans le code de l'urbanisme.

Par ailleurs, nous exploitons là pleinement les pouvoirs que nous confère la réforme constitutionnelle de 2008, avec l'exercice d'un « droit de suite », sur un sujet qui nous tient à cœur et sur lequel le Gouvernement n'a pu tenir ses engagements.

Je constate à mon tour l'échec de la législation relative à l'urbanisme commercial, depuis ses débuts, en 1973. Il a été déconnecté des autres volets de l'urbanisme alors que le sujet doit être traité globalement. Au final, aucun des avantages attendus ne s'est vérifié.

La question est complexe et appelle de la souplesse. Il convient de réguler les implantations commerciales sans pour autant tout planifier, au point de ne laisser aucune marge de manœuvre aux acteurs économiques, qui continueraient de contourner les règles à coups de pressions diverses et variées.

Ce point suscite d'ailleurs mon inquiétude. La vraie faiblesse de notre droit de l'urbanisme, c'est le degré de capacité de nos décideurs à résister aux pressions. Or, en donnant aux maires et aux présidents d'intercommunalité la compétence sur l'urbanisme commercial, l'on accroît la pression pesant sur leurs épaules. Les risques persistent, s'agissant notamment de l'application par les petites villes des orientations générales du SCOT : si le maire est sollicité par un promoteur pour un projet alléchant, il risque de mordre à l'hameçon, même si l'opération n'a aucune cohérence avec les besoins et les contraintes du territoire. Il faudra se montrer particulièrement vigilant sur ce point.

Le 6 mai, dans le cadre de l'examen du Grenelle 2, nous avons refusé de transférer des maires aux présidents d'intercommunalité la compétence de l'élaboration des PLU, les plans locaux d'urbanisme. Il faudrait instaurer un « super-SCOT », avec des orientations encore plus précises et un zonage, ou, à défaut, des PLU intercommunaux.

Reste que, avec ce texte, la réforme tant attendue de l'urbanisme commercial pourrait devenir réalité. La discussion, en commission puis en séance publique, devra se dérouler sur la base de la proposition de loi.

M. William Dumas. Il était effectivement urgent de se pencher sur le sujet afin d'enrayer la concurrence sauvage entre enseignes. Lors de l'examen de la loi de modernisation de l'économie – LME –, nous avons déjà appelé votre attention sur la course effrénée à l'implantation de grandes surfaces commerciales et à la délivrance de m² constructibles, pourvoyeurs de taxe professionnelle. Cette politique nous a amenés à vider les centres-villes, dans lesquels les commerces ferment, au profit d'installations de succursales bancaires ou d'agrandissements de pharmacies. Cela dit, à Nîmes, l'implantation de la FNAC en centre-ville a joué un rôle de locomotive et a évité la fermeture de commerces aux alentours.

Mon conseil général, par le passé, a été sollicité pour financer l'aménagement de périphériques, dans un souci de désengorgement. Or des grandes enseignes se sont installées en bordure de ces voies, au point qu'elles sont devenues des boulevards urbains et qu'il faut maintenant construire de nouveaux périphériques.

Pour que certains élus ne fassent pas n'importe quoi, il importe de permettre un contrôle entre départements limitrophes. La régulation par les SCOT serait donc positive.

M. Franck Reynier. Je suis tout à fait favorable à ce que nous redonnions le pouvoir aux élus locaux, qui possèdent la légitimité et la vision pour décider des modalités de développement de leur territoire. Travailler à l'échelle d'un territoire cohérent, ajouter du contrôle et de l'organisation, tout cela me semble aller dans le bon sens. Néanmoins, deux points me gênent.

Je trouve trop élevé le seuil de 1 000 m² de SHON – surface hors œuvre nette – proposé par le Gouvernement. S'il était adopté, cela irait à l'encontre de la volonté de confier aux élus locaux la responsabilité de l'aménagement et nous assisterions à la multiplication d'enseignes en limite de seuil – notamment ces « boîtes à chaussures », en périphérie de nos communes, dont nous souhaitons tous nous préserver.

Le texte doit prévoir une période transitoire et fixer une méthode de transition, faute de quoi l'accroissement du contrôle et le durcissement de la réglementation, vers lesquels nous nous orientons, risqueront de créer un appel d'air.

Mme Catherine Coutelle. Après trente ans d'échec, cette proposition de loi va dans le bon sens. La France figure sans doute parmi les pays qui possèdent les taux de grandes surfaces les plus élevés. J'insiste surtout sur un point que la loi n'aborde pas : ces grands parkings, complètement vides lorsque l'activité commerciale s'interrompt, sont dramatiques du point de vue urbanistique. Nous

avons rendu la France « moche », comme a titré un article de magazine assez bien documenté.

Si la loi SRU – solidarité et renouvellement urbains – avait été appliquée, elle aurait permis de réaliser, d'une part, la mixité des activités et, d'autre part, des implantations cohérentes avec les réseaux de transport en commun.

Je suis d'accord, moi aussi, avec le fait de redonner l'autorité aux élus. J'espère que les mesures prévues par ce texte suffiront pour y parvenir mais je considère que les seuils ont toujours des effets très pervers : la loi Raffarin a privilégié les grands groupes et la LME a été catastrophique, avec les agrandissements de surfaces existantes. Je me rallierai à la position de mon groupe mais je suis très perplexe.

Du temps des CDEC – commissions départementales d'équipement commercial –, il existait trois catégories. Or les grandes surfaces qualifiées d'« alimentaires » vendaient aussi d'autres produits, peut-être même majoritairement. De même, les jardineries étaient rangées dans la catégorie « culture ». Je suis favorable à une typologie mais il faut y regarder de près.

Enfin, la loi sera-t-elle suffisante pour réinstaller et développer le commerce en centre-ville ? Nous le souhaitons tous.

M. Bernard Reynès. Depuis trente ans, la grande distribution a systématiquement réussi à contourner les lois Royer, Galland, Raffarin, et nous nous sommes laissé berné. L'idée consistant à remettre les maires à la manoeuvre était un engagement – nous avons été quelques-uns à voter la LME à reculons, à la condition que la copie soit revue, pour le moins, sur ce volet – et semble susciter une certaine convergence. Le maire, en principe, sait parfaitement ce qui est dans l'intérêt de sa commune et, si les administrés n'en sont pas contents, ils peuvent en changer.

En outre, le SCOT est la bonne instance pour réussir là où toutes les lois, depuis trente ans, ont misérablement échoué. Donner un rôle au maire dans ce domaine serait-il incompatible avec les lois du marché ? Des avancées intéressantes ont déjà été obtenues en la matière, comme le droit de préemption commerciale, peut-être insuffisamment utilisé.

Il faudra établir un véritable cahier des charges du DAC, document prescriptif, alors que le SCOT a une valeur prospective.

Enfin, même si les maires doivent être à la manoeuvre, il ne serait pas sérieux de négliger le milieu économique. Les chambres de commerce et d'industrie, qui connaissent les réalités économiques du territoire, devront être associées, ne serait-ce que pour donner un avis.

M. Louis-Joseph Manscour. Les collègues présents considèrent unanimement que la LME a déséquilibré l'aménagement du territoire. Sur des

petits territoires comme les Antilles et plus particulièrement la Martinique, les extensions sont toujours opérées dans les mêmes zones, les conurbations, ce qui accentue ce déséquilibre.

Il faut redonner le pouvoir aux élus, dites-vous. Mais connaissez-vous un seul projet d'installation de centre commercial ayant vu le jour sans l'accord du maire ? Ne nous faisons pas d'illusion, c'est la première chose qui est recherchée.

L'important, aujourd'hui, c'est de trouver un équilibre. Les collectivités sont en compétition, chacune cherchant à percevoir un maximum de taxe professionnelle, et les opérateurs sont surtout intéressés par les conurbations : les zones industrielles sont concentrées autour des capitales de département, qu'il s'agisse de Pointe-à-Pitre, de Saint-Denis de La Réunion ou de Fort-de-France, au détriment des autres villes. C'est dommage.

Ce qui est bon pour l'Île-de-France ne l'est pas forcément pour la Creuse et encore moins pour Mayotte ou la Martinique.

M. René-Paul Victoria. La dernière décennie a été marquée par l'organisation de la périphérie de nos villes, dont les investisseurs, les promoteurs et les élus sont sans doute collectivement responsables. La structuration de ces zones va jusqu'aux déplacements, à l'animation et à l'accueil du public. Le centre commercial Odysseum de Montpellier, par exemple, situé en dehors du cœur de la ville, est directement desservi par le tramway.

Élus, investisseurs et promoteurs, qui ont naguère organisé la mort des centres-villes, veulent aujourd'hui leur redonner du sens. Les données ont changé : le foncier a évolué et l'accès au cœur des villes, notamment par des transports collectifs en site propre, est soumis à de nouvelles contraintes. Le secrétaire d'État a employé le mot « équilibre » au moins à deux reprises. Les élus que nous sommes doivent réfléchir à cette notion.

Le I de l'article 1^{er} évoque la « desserte en transports », les « flux de personnes et de marchandises », l'« aménagement du territoire », la « consommation économe de l'espace » et la « protection de l'environnement. Il manque une idée : l'organisation du stationnement. Le cœur de ville retrouvera du sens et de l'attrait à condition que le stationnement soit organisé.

M. le président Patrick Ollier. La discussion générale a mis en évidence des points de convergence essentiels. J'ai entendu des remarques très intéressantes, sur les bancs de l'opposition comme de la majorité.

Monsieur Dumas, j'ai fait voter la préemption commerciale précisément pour éviter que les centres-villes soient réservés aux opticiens, aux agences immobilières et aux banques. À Rueil-Malmaison, ville comme les autres, j'ai empêché le remplacement de vingt et un magasins en me contentant de menacer de faire usage de ce droit de préemption, que je n'ai finalement jamais eu à exercer. Nous avons pu ainsi conserver des magasins de vêtements, de bijoux, etc.

Le législateur a créé ce petit instrument très utile ; il suffit que les maires l'utilisent.

M. Le rapporteur. Avant ce texte, il existait le permis de construire et l'autorisation commerciale. En basculant vers l'urbanisme général, il ne faudrait surtout pas conserver uniquement le permis de construire et ne rien prévoir pour remplacer l'autorisation commerciale car cela inciterait encore plus à faire n'importe quoi n'importe où. Nous vous proposons donc de remplacer l'autorisation commerciale par une base juridique très forte, très clairement définie au I de l'article 1^{er}, à travers plusieurs critères : revitalisation des centres-villes, cohérence entre la localisation des équipements, desserte en transports collectifs, maîtrise des flux de personnes et de marchandises, consommation économe de l'espace et protection de l'environnement. En passant dans l'urbanisme général, il faut accepter l'idée qu'un permis puisse être refusé non seulement pour des motifs de seuil mais aussi s'il ne répond pas à ces critères. C'est une révolution mentale. Ou bien nous laissons la LME continuer de s'épanouir sans autorisations commerciales, ou bien nous régulons les implantations commerciales en fonction de l'urbanisme général. Je crois comprendre que la seconde option répond à l'attente de la plupart d'entre vous.

Monsieur Poignant, nous proposons une typologie à quatre grandes catégories, fondamentales du point de vue de l'urbanité et de la centralité. Il n'est pas question d'entrer dans les détails, comme en Bavière ou en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, le décret en Conseil d'État s'en chargera. Évoquer les « produits de consommation courante » au lieu de l'« alimentation », ce n'est pas neutre, car le marchand de journaux génère des flux de déplacement aussi importants que le boulanger.

La question du changement de destination est très délicate. Dans le cadre du régime des autorisations d'urbanisme, il existe déjà un dispositif de déclaration préalable, fondé non pas sur des données commerciales mais sur des données d'urbanisme. D'ici à la discussion du texte dans l'hémicycle, nous examinerons la faisabilité d'une disposition qui permettrait d'opposer un refus à une déclaration préalable en vue de changement de destination, sur la base des critères énumérés au I de l'article 1^{er}. Mais ce n'est qu'une piste car je n'ai pas de réponse juridique satisfaisante à vous apporter pour l'instant.

Monsieur Cosyns, à l'instar de beaucoup de collègues, vous avez évoqué les seuils. C'est à dessein que nous n'avons pas prévu de seuil en centre-ville ; seul le PLU s'y applique. En effet, comme cela a été dit, quand la FNAC s'installe en centre-ville, elle le redynamise et il ne faut pas s'en plaindre.

Je souhaite, moi aussi, que nous mettions un terme à l'anarchie actuelle. Je ne suis pas sûr que nous disposions de tous les outils mais vous voyez bien le sens vers lequel nous essayons d'aller.

Pour alléger la pression subie par le maire, l'intercommunalité peut jouer un rôle. Nous examinerons la question au détour d'un amendement, que je retirerai volontiers si je constate qu'il n'est pas soutenu. Cela dit, la question se pose de savoir s'il faut laisser la compétence du permis de construire entre les mains du maire ou, éventuellement, prévoir un avis du président de l'intercommunalité.

Monsieur Gaubert, il n'est pas dans mon intention que nous restions au point de départ, vous l'avez compris.

Je répète que le PLU s'appliquera en centre-ville, sans contrainte de seuil, et qu'un seuil de 1 000 m² de SHON s'appliquera en périphérie.

Le SCOT sera opposable et des demandes de précisions pourront être formulées, monsieur Grouard. L'option du SCOT semble convenir à la majorité d'entre vous. J'en prends acte, en rappelant que la commission régionale d'aménagement commercial, la CRAC, sera une instance d'exception.

Je ne sais pas s'il convient de faire siéger à la CRAC un représentant du conseil régional. Il faut y maintenir, en tout cas, le nombre d'élus prévu.

La logique par projets n'est pas abandonnée ; on la retrouve pour partie à travers la typologie. Mais cela suffira-t-il pour répondre au problème qui a été soulevé ? Il ne sera évidemment pas possible de jouer sur le SCOT. Certes, le mal est fait au regard de la centralité et des centres-villes, mais il n'est pas interdit de regarder devant nous et de s'intéresser au flux.

La typologie ne constitue pas la seule réponse, loin s'en faut. Je défendrai un amendement tendant à ajouter le critère de diversité commerciale dans le I de l'article 1^{er}.

Madame Vautrin, nous sommes ici pour répondre au désordre que vous constatez.

À propos de la typologie, notre appréciation diffère. Je répète qu'il s'agit d'un critère parmi d'autres, énumérés à l'article 1^{er}.

Je soutiendrai votre amendement imposant à la CRAC de fonder ses autorisations sur les principes de l'urbanisme commercial énumérés au I de l'article 1^{er}. Cet amendement devait sécuriser juridiquement les autorisations de la CRAC.

Je ne reviendrai pas sur la comparaison entre les modèles allemand et français.

Madame Marcel, nous sommes tous partisans d'une régulation. Cette proposition de loi n'est pas un texte d'affichage, c'est clair.

Monsieur Grouard, vous avez raison, nous sommes dans l'urgence. Nous assistons en effet à une explosion de la spéculation foncière, notamment en périphérie.

Le contrôle de légalité continuera d'être exercé mais la rédaction de l'amendement consacré aux « inter-SCOT » – qui permettront de prendre en compte les espaces situés à l'intersection de deux SCOT, notamment à Caen – devrait les en exempter.

Je vous ai déjà donné les éléments à ma disposition à propos des changements de destination.

Monsieur Duron, votre chiffre donne le vertige : 170 000 m² d'autorisation sur la seule agglomération caennaise ! C'est une illustration intéressante de ce qui s'est passé dans l'ensemble de l'hexagone.

Le SCOT est la bonne maille, nous sommes d'accord sur l'essentiel.

Monsieur Cosyns, la transition ne concernera pas la totalité du SCOT mais uniquement sa partie commerciale. C'est pourquoi une durée de deux ans nous a semblé jouable. S'il avait fallu réviser tout le SCOT, il en aurait été autrement.

Le SCOT doit avoir la capacité de définir son bassin, je suis d'accord.

Monsieur Brottes, j'ai déposé deux amendements consacrés à la diversité commerciale. Ce sera un critère d'appréciation pour accepter ou refuser une implantation.

La typologie doit être suffisamment large, j'en ai parlé.

Nous pourrions examiner plus précisément la problématique du stationnement. Pour ma part, je crois qu'elle est complémentaire avec celle des transports en commun.

J'ai déjà répondu à propos de la transition.

Monsieur Tardy, nous sommes loin du *gosplan*. Je ne crois pas que ce soit le danger principal.

Proposez-moi les bonnes réponses pour régler le problème de la pression exercée sur les élus, je ne demande pas mieux !

Monsieur Dumas, je me suis déjà appuyé sur votre remarque concernant l'installation de la FNAC en centre-ville.

Monsieur Reynier, monsieur Reynès, vous avez évoqué les agrandissements successifs de grandes surfaces comprenant initialement 990 m². J'ai déposé plusieurs amendements tendant à se référer aux ensembles

commerciaux continus ou discontinus. La surface de 990 m² sera définitive, ce qui empêchera de détourner l'esprit de la loi.

Vous demandez de remettre les élus à la manœuvre, je vous ai entendu.

J'ai déjà parlé des critères du I de l'article 1^{er}.

Consulter les professionnels relève du bon sens. En revanche, les associer à des décisions d'aménagement, ce serait reconstituer les CDAC et la CNAC. Si les élus sont remis à la manœuvre, ce n'est pas pour retomber dans le système ancien.

Au passage – j'ai déjà interrogé le Gouvernement à ce sujet –, j'émetts le souhait que les chambres de commerce et d'industrie puissent faire profiter de leurs compétences les observatoires dont la création est prévue.

L'ambition de ce texte est de jouer sur le flux commercial des dix ans à venir en centre-ville. Nous n'en verrons pas les résultats dans les mois prochains ; l'impact ne pourra se produire qu'à moyen et long termes.

M. le président Patrick Ollier. Si j'ai bien compris, vous êtes prêt à accepter un seuil de 1 000 m², sous réserve de compensations : la référence à la notion d'ensembles commerciaux continus et discontinus ; l'établissement d'une typologie légère permettant de distinguer entre catégories de magasins, sans pour autant entrer dans les détails.

Monsieur Brottes, il n'est pas question de changer les règles d'urbanisme applicables aux permis de construire : c'est le maire qui signe, en s'appuyant sur le PLU, mis en conformité avec les prescriptions générales énoncées par le DAC. J'avais même pensé à l'instauration d'une sorte de COS – coefficient d'occupation des sols – commercial ; personne n'a jugé bon de soutenir cette idée mais je suis prêt à la reprendre.

Monsieur le secrétaire d'État, la proposition de loi n'aborde pas le problème de la transition qui courra dès la promulgation de la loi jusqu'au moment où les DAC seront mis en oeuvre et les PLU adaptés. Dès le départ, nous avons laissé au Gouvernement le soin de nous soumettre par amendements les réponses les plus adaptées. J'espère que, d'ici au 16 juin, vous nous aurez proposé des solutions.

M. le secrétaire d'État. La lecture juridique du Gouvernement est la suivante : tant que les documents d'urbanisme n'ont pas été élaborés – deux ans pour les SCOT –, le droit positif actuel, issu de la LME, reste applicable.

La LME ne prévoyait aucune période de transition, elle était immédiatement applicable. Les arrêtés pris par le Gouvernement pour l'interpréter ont été contradictoires les uns avec les autres, ce qui a conduit à l'anarchie et au laisser-faire pendant environ six mois. Certains ont profité de l'absence de règles

pour faire à peu près ce qu'ils voulaient, c'est une réalité. Il n'est donc pas justifié de s'appuyer sur l'expérience de la LME.

Pour autant, la conjugaison de trois systèmes en deux ans – le droit positif, un dispositif transitoire à inventer, puis dans deux ans un dispositif définitif – on va se retrouver dans un maelström juridique infernal.

Par conséquent, durant la période transitoire préalable à l'élaboration des nouveaux documents d'urbanisme, notamment des SCOT, le Gouvernement estime que la réglementation actuelle doit s'appliquer.

Monsieur le rapporteur, la question des changements d'affectation commerciale est importante mais nos analyses ne concorderont pas forcément. Par exemple, si une grande surface d'ameublement, faute de rentabilité économique, disparaît au bout de trois ans, avant que le commerce soit vendu et destiné à une autre affectation, Michel Piron préconise une sorte d'autorisation ou de déclaration préalable du maire.

En droit de l'urbanisme, jusqu'à preuve du contraire, la construction d'une maison est soumise à autorisation du maire mais pas sa cession à un autre propriétaire. La DIA – déclaration d'intention d'aliéner –, qui permet à la commune de préempter, n'est pas remise en cause. Mais donner au maire le pouvoir d'autoriser ou non la vente des fonds de commerce le soumettrait à des pressions difficilement soutenables.

S'agissant de ces pressions auxquelles les maires seraient soumis, la loi – qu'il s'agisse de la loi Raffarin, de la loi Royer, de la loi Dutreil ou, évidemment de la LME – a parfois bon dos : un maire a déjà à sa disposition un certain nombre d'outils pour s'opposer à une implantation commerciale.

M. Serge Grouard. Sur sa commune, mais non sur les communes voisines.

M. le secrétaire d'État. Ce débat a déjà été tranché, monsieur Grouard : nous devons maintenant envisager le droit tel qu'il est. L'état actuel du droit laisse au maire des marges de manœuvres, et on ne peut pas imputer à la seule LME la responsabilité d'errements qui traduisent peut-être des problèmes de gouvernance. Renforcer les documents d'urbanisme permettra d'asseoir les pouvoirs du maire sur une réalité tangible, hors de toute pression commerciale. En revanche, lui donner un quelconque pouvoir d'appréciation en matière commerciale serait aller à l'encontre de votre objectif. Le problème essentiel est le déséquilibre entre les centres-villes et les périphéries : or c'est un problème intercommunal. C'est pourquoi il vaut mieux donner au SCOT un rôle de planification en matière d'urbanisme commercial, tout en laissant au maire un pouvoir d'appréciation en ce qui concerne le territoire de sa commune, plutôt que de doter ce dernier d'une compétence en matière de typologie des commerces.

S'agissant de la logique par projets, il ne me paraît pas souhaitable que le maire puisse apprécier l'opportunité commerciale de telle ou telle implantation : ce n'est pas son « boulot », et cela serait contraire à la liberté d'entreprendre. En tout état de cause, l'instauration d'une typologie des commerces ne réglerait pas les problèmes de répartition des implantations commerciales entre la périphérie et le centre-ville. Attention à ne pas s'abandonner aux fantasmes : la loi n'étant pas rétroactive, le texte ne réglerait pas les problèmes hérités du passé, notamment le déséquilibre entre le centre-ville et la périphérie. Je suis d'accord avec vous, monsieur Victoria : la responsabilité de ces dérives est totalement collective.

Il faut inventer d'autres solutions, comme à Montpellier, où le nouveau centre commercial est desservi par un tramway et où une ancienne zone industrielle sera reconvertie en éco-quartier, labellisé dans le cadre du plan « Ville durable » lancé par le Grenelle de l'environnement. Tel sera l'enjeu des années qui viennent : réinvestir et réurbaniser les zones périphériques, dans le cadre de projets portés par des collectivités locales. C'est ainsi qu'on pourrait résoudre le problème de la pénurie du foncier en Île-de-France, où, d'après des études récentes, la surface occupée par les parkings des cinquante plus grands centres commerciaux équivaut à celle du X^e arrondissement. C'est précisément l'ambition du Grand Paris.

En vertu de la hiérarchie des normes, le SCOT n'est directement opposable aux permis de construire que dans les communes dépourvues de PLU, conformément au droit commun de l'urbanisme. Le rapporteur vous proposera des amendements visant précisément à renforcer cette hiérarchie afin de ne pas multiplier les normes.

M. le président Patrick Ollier. Le SCOT n'est pas élaboré par une entité anonyme, mes chers collègues, mais par les élus locaux, notamment les maires – une partie de ce document pourrait d'ailleurs relever d'un vote à la majorité qualifiée. Je n'imagine pas qu'on puisse imposer un SCOT à un maire qui n'en voudrait pas.

La typologie des commerces peut être une solution intéressante à condition qu'elle ne soit pas trop précise. Il faudrait trouver un juste milieu qui permette une clarification nécessaire sans entrer dans le détail. On doit pouvoir s'entendre sur un compromis avec l'opposition, pourvu que ses amendements ne remettent pas en cause notre proposition de base.

M. le rapporteur. Je voudrais lever toute ambiguïté entre nous, monsieur le secrétaire d'État, en ce qui concerne la typologie : elle sera suffisamment large puisqu'elle distinguera entre commerces de consommation courante et de consommation non courante, centres commerciaux regroupant ces deux types de commerce et commerces de gros. Par ailleurs, elle relève du SCOT, et non du niveau communal, et les permis de construire devront respecter, à travers le PLU, la typologie définie au niveau du SCOT. Il ne peut donc pas y avoir contradiction entre la décision du maire et la planification globale.

M. le président Patrick Ollier. Je voudrais, avant que nous n'abordions l'examen des articles, indiquer que l'amendement CE 11 de M. Reynès a été déclaré irrecevable au titre de l'article 40.

M. Bernard Reynès. Pourquoi cela ?

M. le président Patrick Ollier. En vertu de l'avis du président de la Commission des finances, que j'ai décidé de suivre systématiquement. Cet amendement aurait créé des charges financières supplémentaires.

M. Bernard Reynès. Je ne suis pas plus éclairé pour autant. Mon amendement, loin d'aggraver les charges publiques, les allège au contraire, puisqu'il vise à reconnaître au maire la faculté de déléguer le droit de préemption commerciale à des promoteurs privés.

M. le président Patrick Ollier. Je vous laisse le soin d'interroger le président de la Commission des finances à ce sujet.

II.— EXAMEN DES ARTICLES

Avant l'article 1^{er}

La Commission est saisie de plusieurs amendements portant articles additionnels avant l'article 1^{er}.

Elle examine d'abord l'amendement CE 1 de M. Jean Gaubert.

M. Jean Gaubert. Il nous paraît bon que ce texte, qui a plutôt notre faveur, indique en préambule ses orientations.

M. le rapporteur. Avis défavorable, votre amendement étant très largement satisfait par la rédaction de l'article 1^{er}, qui évoque déjà, conformément aux objectifs du Grenelle 2, la revitalisation des centres-villes, la cohérence entre la localisation des équipements commerciaux, la desserte en transports, la maîtrise des flux de personnes et de marchandises, la consommation économe de l'espace et la protection de l'environnement, des paysages et de l'architecture. Nous y ajouterons, par voie d'amendements, la réduction des déplacements, la répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services. Il me semblerait en outre déraisonnable d'imposer l'obligation d'une étude d'impact avant tout projet d'implantation, quelle que soit la surface. Pour toutes ces raisons je vous demande de retirer cet amendement.

L'amendement est retiré.

La Commission examine ensuite l'amendement CE 4 de M. Jean Gaubert.

M. Jean Gaubert. Cet amendement vise à abaisser à 800 m² le seuil déclenchant l'obligation d'une autorisation commerciale, actuellement fixé à 1 000 m² par l'article L.752-1 du code de commerce.

M. le rapporteur. Étant donné que nous proposerons pour notre part l'abrogation pure et simple de cet article, afin de réintégrer l'ensemble du dispositif dans le droit commun de l'urbanisme, je vous demande de retirer votre amendement.

M. Jean Gaubert. Votre proposition étant proche de la nôtre, je retire cet amendement.

L'amendement CE 4 est retiré.

Puis la Commission est saisie de l'amendement CE 5 de M. Jean Gaubert.

M. Jean Gaubert. Cet amendement vise à abaisser le seuil de déclenchement du régime de l'autorisation d'exploitation commerciale en cas de changement de secteur d'activité.

M. le rapporteur. Avis défavorable, puisque nous proposerons l'abrogation pure et simple de l'article L. 752-1 du code de commerce, article auquel se réfère votre amendement. Nous vous présenterons en outre un amendement subordonnant la définition des seuils en cas de changement de secteur d'activité à la typologie de l'activité en cause.

M. le secrétaire d'État. Même avis que la Commission.

M. François Brottes. Votre position n'est pas très claire, monsieur le rapporteur : le problème du changement d'activité ne peut pas être réglé par la typologie, qui est un tout autre sujet.

M. le rapporteur. La typologie devant définir des catégories très larges, un magasin peut, en dépit d'un changement d'activité, continuer à relever de la même typologie : dans ce cas, le changement ne peut pas être refusé. Dans le cas d'un changement de typologie, ma préférence va au régime de déclaration préalable prévu par le code l'urbanisme s'applique, sans que je puisse vous en dire plus : je n'ai pas encore les éléments juridiques suffisants pour vous faire aujourd'hui une proposition plus précise.

M. le président Patrick Ollier. Nous n'avons pas encore trouvé de solution, mais nous y travaillons et nous en débattons à nouveau d'ici au 16 juin, date de la discussion en séance. Il s'agira surtout de définir les consommations courantes et non courantes sans trop entrer dans le détail. En tout état de cause, nous accepterons des amendements qui préciseront notre dispositif, mais non pas qui le transformeront.

M. François Brottes. Il faut prendre garde à ce qu'on ne puisse pas, par des changements successifs, éviter d'avoir à rendre des comptes.

M. le rapporteur. Il reste la condition du seuil.

M. Jean Gaubert. Nous allons retirer notre amendement, puisque cet article du code de commerce va être abrogé. Si le SCOT précise la typologie des commerces concernés par le déclenchement des seuils, je suis plutôt d'accord avec cette solution.

M. le rapporteur. C'est tout à fait ça. On ne pourra pas cependant nous reprocher une trop grande précision de la typologie, au regard de ce que s'autorisent certains de nos voisins.

M. Serge Grouard. Je crains que la fixation de seuils différents selon la typologie du commerce ne favorise les effets d'aubaine.

Deuxièmement, puisque la typologie relèvera du document d'administration commercial intégré au SCOT, c'est en fonction de ce document que le changement de secteur d'activité doit être apprécié : il ne doit pas relever de la libre appréciation du maire.

En outre, étant donné le risque de friches commerciales, le changement de secteur d'activité devra être réglé au niveau intercommunal, seul à même d'assurer une cohérence.

Mme Catherine Coutelle. Cette nouvelle formule empêchera-t-elle les dérives nées de la loi LME et du seuil des 1 000 m², lequel a permis la multiplication de commerces de consommation courante hors des zones où les élus locaux souhaitaient qu'ils s'installent ?

Mme Catherine Vautrin. Il est clair que cette nouvelle formule ne changera rien pour les surfaces de vente inférieures à 1 000 m².

Je partage les propos de M. Grouard, à l'exception de sa conclusion sur la nécessité de l'intercommunalité.

Quant à la typologie, pourquoi ne pas s'en tenir à la distinction en vigueur, qui classe les commerces en trois secteurs d'activité, l'alimentaire, l'équipement de la personne et l'équipement de la maison ?

M. Serge Poignant. Quelle que soit la typologie retenue, elle devra réserver un sort spécifique à l'alimentaire, qui est un commerce bien particulier.

S'agissant des seuils, la question essentielle est celle des *hard discounter*, et c'est pourquoi je suis réservé sur les 1 000 m².

Enfin, si le DAC précise que le changement de secteur d'activité ne sera autorisé que si le commerce relève de la même typologie, le maire sera tenu de respecter cette condition.

Mme Frédérique Massat. Ne pourrions-nous pas nous inspirer de la solution de l'Allemagne, qui a établi une liste assez détaillée de produits ?

M. le rapporteur. Les réussites de l'Allemagne en ce domaine sont incontestables. Je rappelle cependant que les *Länder* ont des compétences propres en la matière, et que les typologies peuvent varier selon les régions.

L'objectif est bien, monsieur Poignant, que les prescriptions du SCOT s'imposent au maire.

Quant à la typologie que nous vous proposons, madame Vautrin, la distinction entre consommation courante et non courante me semble cohérente et conforme au modèle allemand.

L'amendement CE 5 est retiré.

M. Jean Gaubert. Je retire également l'amendement CE 8.

Article 1^{er}

Prise en compte du commerce par les documents d'urbanisme locaux

Cet article replace l'urbanisme commercial dans le cadre de l'urbanisme général et propose un changement complet de pilotage, en faisant de l'intercommunalité, lorsqu'elle existe, le périmètre de gouvernance en matière d'urbanisme commercial.

Dans la version de l'article amendée par la commission des affaires économiques, c'est le schéma de cohérence territoriale (SCOT) qui, par un document d'aménagement commercial (DAC) qu'il inclura désormais, délimitera les zones où les implantations commerciales d'une surface hors œuvre nette supérieure à 1 000 m² devront faire l'objet d'une autorisation, en tenant compte de la typologie des commerces.

En l'absence de SCOT, le PLU intercommunal, lorsqu'il existe, comprendra obligatoirement ces dispositions.

En l'absence de SCOT ou de PLU intercommunal, l'intercommunalité pourra élaborer un document d'aménagement commercial (DAC).

Enfin, en l'absence d'intercommunalité, il reviendra à une commission régionale de délivrer des autorisations en matière d'urbanisme commercial, pour les projets de plus de 300 mètres carrés de surface hors œuvre nette, au terme de trois ans de transition.

LA PROPOSITION DE LOI INITIALE

A) Lorsque la structure intercommunale existe

Les auteurs de la proposition de loi considèrent l'intercommunalité comme la meilleure échelle pour la définition d'une politique d'urbanisme commercial. Elle correspond en effet au bassin de vie, et permet de mettre en adéquation

différentes fonctions de la ville : déplacements⁽¹⁾ – pédestres et en transports, qu'ils soient collectifs ou privés –, habitat⁽²⁾, travail, commerces et services.

I. Le schéma de cohérence territoriale : un document maître en matière d'urbanisme commercial

Le I de l'article 1^{er} fait du SCOT le document maître en matière d'urbanisme commercial. En effet, le périmètre du SCOT nous semble constituer l'échelon adéquat pour définir une politique d'urbanisme cohérente, permettant de prendre en considération l'ensemble des enjeux de la ville : habitat, emploi, déplacements, services.

a. Un document qui fixe des orientations déclinées ensuite dans le PLU

La version initiale de l'article 1^{er} prévoit, conformément à l'article 9 du projet de loi « Grenelle 2 », qu'il revient au document d'orientation et d'objectifs du SCOT de préciser les objectifs relatifs à l'équipement commercial et artisanal et aux localisations préférentielles des commerces.

b. Les objectifs à prendre en compte dans le DOO du SCOT

Les objectifs assignés par le document d'orientation et d'objectifs du SCOT, qui reprennent, là encore, les dispositions du Grenelle 2, sont les suivants : répondre aux exigences d'aménagement du territoire, notamment en matière de

(1) L'article 28 de la loi d'orientation sur les transports intérieurs du 30 décembre 1982 fait du plan de déplacements urbains l'outil de planification en matière de transports.

L'élaboration d'un plan de déplacements urbains est obligatoire, dans les périmètres de transports urbains inclus dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants.

Le plan de déplacements urbains définit les principes de l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement, dans le périmètre de transports urbains. Il doit être compatible avec les orientations des schémas de cohérence territoriale et des schémas de secteur, des directives territoriales d'aménagement définies par le code de l'urbanisme, ainsi qu'avec le plan régional pour la qualité de l'air s'il existe. Il couvre l'ensemble du territoire compris à l'intérieur du périmètre. Il vise à assurer un équilibre durable entre les besoins en matière de mobilité et de facilité d'accès, d'une part, et la protection de l'environnement et de la santé, d'autre part. Il a comme objectif un usage coordonné de tous les modes de déplacements, notamment par une affectation appropriée de la voirie, ainsi que la promotion des modes les moins polluants et les moins consommateurs d'énergie. Il précise les mesures d'aménagement et d'exploitation à mettre en oeuvre afin de renforcer la cohésion sociale et urbaine et d'améliorer l'accessibilité des réseaux de transports publics aux personnes handicapées ou à mobilité réduite ainsi que le calendrier des décisions et réalisations.

(2) En matière d'habitat, c'est aussi l'échelle intercommunale qui a été retenue par le législateur.

L'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation prévoit en effet que le programme local de l'habitat (PLH) est établi par un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) pour l'ensemble de ses communes membres. Le PLH définit, pour une durée de six ans, les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergement, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant, entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements.

Dans les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants, dans les communautés d'agglomération et dans les communautés urbaines, le PLH est obligatoire.

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.

En effet, la concurrence ne saurait constituer l'*alpha* et l'*oméga* d'une politique d'urbanisme. Ce que souhaitent les auteurs de la proposition de loi, c'est bien réintégrer l'urbanisme commercial dans l'urbanisme général, et subordonner la logique commerciale à une logique urbanistique.

Comme dans d'autres domaines (protection des surfaces naturelles dans le cadre des trames verte et bleue, zones d'aménagement différé et concerté, constructions de plus de 5 000 m²), le SCOT est prescriptif en matière de surfaces commerciales depuis la loi SRU.

Le rapporteur propose de substituer à la notion d'« objectifs » la notion d'« orientations », qui lui semble plus adaptée. Il propose en outre d'insérer la notion de diversité commerciale parmi les orientations du DOO du SCOT.

c. Le zonage et les conditions fixées par le SCOT

Le I prévoit deux types de zonages. Le SCOT déterminera en effet :

– les zones de centre-ville où les implantations commerciales ne seront réglementées que par le PLU ;

– les zones situées en dehors du centre-ville, où pourront être autorisées les implantations commerciales d'une surface supérieure à des seuils qu'il fixe en tenant compte de la typologie des commerces.

Il reviendra au SCOT de définir la notion de centre-ville et de la délimiter.

En revanche, le deuxième type de zonage permettrait, comme dans un PLU, de délimiter des zones où un nombre maximal d'implantations commerciales est autorisé sous conditions.

Il ne nous paraît pas opportun d'être plus précis (par exemple, d'indiquer dans les documents d'urbanisme le choix d'un site) car si les études réalisées à l'occasion de la demande de permis de construire – enquête publique, étude d'impact, analyse environnementale voire évaluation environnementale – faisaient la preuve que ce choix est inapproprié, il faudrait réviser le document d'urbanisme pour tenir compte de ces études.

Le rapporteur propose de substituer à la notion de « détermination » la notion de « délimitation » qui lui semble plus précise et plus contraignante dans le cadre du SCOT.

Il propose également de substituer à la notion de « zones de centre-ville » la notion de « centralités urbaines » : en effet, il peut exister des quartiers denses qui ne soient pas situés dans le « centre-ville » à proprement parler.

Par ailleurs, il propose un amendement prévoyant que ce n'est qu'au dessus du seuil de 1 000 m² de surface hors œuvre nette (SHON) que le SCOT devra déterminer les zones où les implantations commerciales sont autorisées. Il paraît en effet nécessaire d'encadrer dans la loi les possibilités ouvertes aux SCOT de réglementer ou d'interdire certaines constructions à destination commerciale. S'agissant des règles d'urbanisme, il est évident que la surface retenue doit être la SHON, qui est utilisée par le code de l'urbanisme tant pour le contrôle des constructions que pour le calcul des taxes et participations d'urbanisme.

Enfin, le rapporteur propose de préciser ce que l'on entend par typologie des commerces, selon les quatre catégories suivantes :

- commerces de consommation courante ;
- commerces de consommation non courante ;
- ensembles commerciaux regroupant plusieurs commerces ;
- commerces de gros.

Il est en effet nécessaire de distinguer, du point de vue de l'urbanisme, les commerces vendant des produits de consommation quasi quotidienne, indispensables à la population et qui induisent des flux de consommateurs et de marchandises importants des commerces qui ne sont fréquentés que très irrégulièrement par les consommateurs. L'urbanisme doit bien évidemment également prendre en compte la différence entre commerces de gros et commerce de détail, différence que la loi de 1972, qui visait essentiellement à réguler la concurrence entre petits et grands commerces de détail, n'avait pas eu besoin de traiter.

Enfin, comme le fait actuellement le code de commerce, il est nécessaire de prendre en compte l'existence d'ensembles commerciaux, d'une part parce qu'ils justifient un traitement particulier, et d'autre part pour éviter le détournement qui consisterait à accumuler sur un même site des commerces de taille inférieure au seuil fixé.

Le cinquième alinéa du I précise quelles sont les conditions auxquelles le SCOT peut soumettre les projets de commerce qu'il autorise :

- existence de transports collectifs ;
- respect de normes environnementales ;
- organisation de l'accès et du stationnement des véhicules ;
- organisation de la livraison des marchandises.

Le SCOT pourra définir des normes de qualité urbaine en l'absence de PLU ou de document d'urbanisme en tenant lieu.

Afin de donner un aperçu des territoires potentiellement concernés par ces alinéas, l'encadré ci-dessous présente l'état d'avancement des SCOT au 1^{er} janvier 2009.

ÉTAT D'AVANCEMENT DES SCOT AU 1^{er} JANVIER 2009

1. SCOT approuvés :

Nombre : 82

Population : 10 526 800 habitants

Nb de communes : 3 563

Superficie : 48 204 km²

2. SCOT en cours d'approbation (projets de SCOT arrêtés) :

Nombre : 23

Population : 2 714 700 habitants

Nombre de communes : 1 023

Superficie : 22 808 km²

3. SCOT en cours (délibération sur les objectifs et les modalités de concertation prise)

Nombre : 167

Population : 22 645 500 habitants

Nombre de communes : 8 640

Superficie : 116 227 km²

4. SCOT en projet (périmètre arrêté et/ou établissement public créé seulement)

Nombre : 61

Population : 3 747 800 habitants

Nombre de communes : 2 792

Superficie : 37 054 km²

5. Schémas directeurs restants :

Nombre : 56

Population : 4 001 200 habitants

Nombre de communes : 1 537

Superficie : 18 225 km²

TOTAL

Nombre : 389

Population : 43 635 100 habitants

Nombre de communes : 17 555

Superficie : 242 518 km²

II. Le plan local d'urbanisme intercommunal : une faculté d'avoir les effets du SCOT

Le **II** règle le cas des structures intercommunales disposant d'un PLU mais non d'un SCOT. Dans cette hypothèse, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement du PLU intercommunal devront comprendre les dispositions précitées.

Rappelons à cet égard que l'article 10 du projet de loi dit « Grenelle 2 » tel qu'adopté en première lecture à l'Assemblée nationale, prévoit que « quand le PLU est élaboré par un EPCI et n'est pas situé dans le périmètre d'un SCOT, il peut, après accord du préfet, comprendre celles des dispositions d'urbanisme qui ressortent de la seule compétence des SCOT ».

Ce qui est une faculté d'ordre général dans le Grenelle 2 devient donc une obligation en matière d'urbanisme commercial avec le présent article.

III. Le schéma d'orientation commerciale : un document intercommunal élaboré en l'absence de SCOT ou de PLU intercommunal

Le **III** vise les cas où une structure intercommunale existe, mais sans s'être dotée d'un SCOT ou d'un PLU unique. Dans ce cas, l'EPCI a la possibilité, mais non l'obligation, d'élaborer un schéma d'orientation commerciale. Ce document d'urbanisme commercial doit respecter les principes généraux du droit de l'urbanisme, fixés aux articles L. 110 et L. 121-1 du code de l'urbanisme.

L'article L. 110 fixe les objectifs suivants :

– aménager le cadre de vie, assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources,

– gérer le sol de façon économe, de réduire les émissions de gaz à effet de serre,

– réduire les consommations d'énergie,

– économiser les ressources fossiles d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la biodiversité notamment par la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques, ainsi que la sécurité et la salubrité publiques

– promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales,

– rationaliser la demande de déplacements,

– lutter contre le changement climatique et favoriser l'adaptation à ce changement.

L'article L. 121-1, dans sa version issue du projet de loi « Grenelle 2 » prévoit que les SCOT, les PLU et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable :

1° L'équilibre entre :

a) Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux, la mise en valeur des entrées de ville et le développement rural ;

b) L'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;

c) La sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquables ;

2° La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements et de développement des transports collectifs ;

3° La réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, et la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature.

Les personnes obligatoirement associées à l'élaboration d'un SCOT ou d'un PLU devront l'être à l'élaboration du schéma d'orientation commerciale (SOC). Il s'agit, selon les termes de l'article L. 121-4 du code de l'urbanisme :

– de l'État, des régions, des départements, des autorités compétentes en matière d'organisation des transports urbains, des EPCI compétents en matière de programme local de l'habitat et des organismes de gestion des parcs naturels régionaux et des parcs nationaux ;

– des chambres de commerce et d'industrie, des chambres de métiers, des chambres d'agriculture et, dans les communes littorales au sens de l'article 2 de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, des sections régionales de la conchyliculture.

Le SOC devra, à l'instar du SCOT et du PLU, être soumis par le président de l'organe délibérant de l'EPCI, à enquête publique, puis approuvé par cet organe.

Le deuxième alinéa du III vise à assurer la transition entre SOC et SCOT ou PLU intercommunal. Il précise que le SOC devient caduc dès lors que l'intercommunalité se dote d'un SCOT ou d'un PLU.

b) En l'absence de structure intercommunale : le rôle subsidiaire de la commission régionale d'aménagement commercial (CRAC)

Enfin, le **IV** vise à régler les cas subsidiaires, soit que les communes ne se soient pas regroupées dans une structure intercommunale, soit que l'intercommunalité n'ait pas encore élaboré de document traitant la question de l'urbanisme commercial (SCOT, PLU ou SOC).

Dans ce cas, la proposition de loi initiale prévoit que les projets seront soumis à autorisation d'une commission régionale d'aménagement commercial (CRAC), dès lors qu'ils concernent une surface hors œuvre nette supérieure à 500 m².

Le rapporteur propose de revoir cette règle, en la simplifiant et en organisant une période transitoire, pour permettre aux élus d'élaborer ou de compléter leur document d'urbanisme intercommunal :

Il propose tout d'abord de ne pas créer une autorisation particulière, qui se cumulerait avec le permis de construire, mais simplement de prévoir que le permis de construire ne peut, dans ce cas, être délivré qu'avec l'accord de la commission régionale. Cette mesure de simplification est conforme à l'esprit de la récente réforme des autorisations d'urbanisme.

En ce qui concerne les seuils, il propose de retenir, dans un premier temps, les seuils actuels, résultant de la loi de modernisation de l'économie : les permis de construire portant sur un commerce de 1 000 m² de surface de vente ou plus devraient systématiquement être soumis à l'accord de la commission. En outre, comme le prévoit déjà la LME, dans les communes de moins de 20 000 habitants, l'autorité compétente pourrait saisir la commission de tout permis portant sur un commerce de plus de 300 m² de surface de vente et, dans ce cas, serait tenue de suivre l'avis de la commission.

Ces seuils seraient maintenus pendant un délai de 3 ans, qui paraît raisonnablement nécessaire pour élaborer les dispositions relatives à l'urbanisme commercial du SCOT ou du PLU intercommunal ou pour élaborer un schéma d'orientation commerciale.

Passé ce délai, il conviendra de revenir aux principes généraux de l'urbanisme établis notamment par le projet de loi Grenelle II que nous venons de voter, qui tendent à limiter et à mieux contrôler les constructions situées dans des territoires non dotés de documents d'urbanisme et de lutter contre le mitage et la consommation excessive d'espaces agricoles et naturels. Il faut absolument éviter de voir se multiplier les projets de commerces de 999 m² en périphérie des territoires couverts par un tel document, annihilant ainsi l'effort de régulation de ce dernier, dans une logique de concurrence entre les collectivités.

C'est pourquoi il est proposé que le seuil soit alors fixé en surface hors œuvre, qui est la seule pertinente pour mesurer les effets d'un projet sur l'aménagement urbain et la protection des espaces naturels, et qu'il soit ramené à 300 m².

Contrairement au droit en vigueur, cette commission sera constituée au niveau régional et non au niveau départemental. En effet, c'est bien l'échelon régional qui est compétent en matière économique. En outre, dans la mesure où ces commissions n'ont vocation à délivrer des autorisations que dans l'attente d'une couverture de l'ensemble du territoire national par des documents d'urbanisme, il est opportun d'en limiter le nombre.

Le **I de l'article 5** de la PPL supprime d'ailleurs explicitement le chapitre du code de commerce consacré aux commissions départementales d'aménagement commercial et la commission nationale.

La composition de la commission régionale sera différente selon que la CRAC délivrera des autorisations commerciales au titre du présent article, ou qu'elle donnera de simples avis sur les dispositions commerciales figurant dans les documents d'urbanisme intercommunaux des collectivités, au titre de l'article 2.

Lorsque la CRAC se prononcera pour autoriser des projets commerciaux, sa composition variera selon la zone de chalandise concernée.

a. 5 élus :

- le président du conseil régional (ou son représentant) ;
- le président du conseil général de la commune d'implantation (ou son représentant) ;
- le maire de la commune d'implantation (ou un conseiller municipal qu'il désigne) ;
- le président du syndicat mixte ou de l'EPCI chargé d'élaborer un SCOT (cela concerne l'hypothèse où un SCOT est en cours d'élaboration ainsi que celle où le SCOT ne comprend pas de dispositions en matière commerciale) ou, en dehors d'un périmètre de SCOT, le président de l'organe délibérant de l'EPCI, ou à défaut, le conseiller général du canton ;
- le maire de la commune la plus peuplée de l'arrondissement, autre que la commune d'implantation.

b. 3 personnalités qualifiées en matière de consommation, de développement durable et d'aménagement du territoire.

Le rôle de la CRAC en matière d'autorisations commerciales sera amené à se réduire au fur et à mesure que les territoires se doteront de documents d'urbanisme.

Outre des amendements rédactionnels, le rapporteur propose :

- d’ajouter un élu supplémentaire au sein de la CRAC ;
- de préciser que c’est le préfet de région qui désigne les trois personnalités qualifiées ;
- d’indiquer que la CRAC est présidée par le préfet de région ou son représentant, qui ne prend pas part au vote ;
- qu’en cas de désaccord entre deux CRAC, c’est le ministre chargé de l’urbanisme seul, qui tranche (alors que l’article 2 prévoit que le conflit est tranché par les ministres chargés de l’urbanisme et du commerce) ;
- conformément au droit en vigueur, qu’en Île-de-France, en Corse, et en outre-mer, du fait des spécificités de ces territoires, les dispositions en matière d’urbanisme commercial peuvent être intégrées au PLU communal.



La Commission examine l’amendement CE 19 de Mme Catherine Vautrin.

Mme Catherine Vautrin. Cet amendement vise à redéfinir le document d’aménagement commercial, mais l’amendement CE 60 me paraît meilleur de ce point de vue. Quant à la typologie des commerces qu’il propose, celle que propose l’amendement CE 24 du Gouvernement me paraît préférable. C’est pourquoi je retire mon amendement en faveur de ces deux amendements.

L’amendement CE 19 est retiré.

La Commission est saisie de l’amendement CE 60 de M. Patrick Ollier.

M. le président Patrick Ollier. Cet amendement vise à distinguer le DAC en tant que tel au sein du document d’orientation et d’objectifs des SCOT, afin de renforcer sa lisibilité.

M. le rapporteur. Avis favorable.

M. le secrétaire d’État. Je suis favorable à cet amendement, mais je m’interroge sur la précision de l’exposé sommaire, selon laquelle le DAC serait directement opposable au permis de construire.

M. le président Patrick Ollier. C’est une erreur : il ne le sera qu’en l’absence de PLU, conformément au droit commun.

M. Serge Grouard. Il faudrait préciser que le DAC est opposable au PLU. Je ne voudrais pas que ce dernier fasse écran.

M. président Patrick Ollier. C'est le PLU qui est opposable, et le DAC ne l'est directement qu'en l'absence de PLU. Le PLU ne peut donc pas faire écran.

M. Serge Grouard. Cela ne résout pas le problème de l'articulation entre SCOT et PLU : tous les éléments du SCOT ne sont pas opposables.

M. Bernard Reynès. Il suffit de laisser le SCOT jouer son rôle.

M. François Brottes. Tous les éléments du SCOT sont opposables au PLU, même s'il peut laisser au PLU certains espaces de liberté.

M. le président Patrick Ollier. Plus précisément, le PLU doit être compatible avec le SCOT.

M. François Brottes. Le DAC sera-t-il révisable selon les mêmes modalités que le SCOT ?

M. le président Patrick Ollier. C'est précisément dans ce but que le DAC fera l'objet d'un chapitre distinct. Nous vous proposerons en outre un amendement définissant des règles de révision plus souples.

M. Jean Gaubert. M. Grouard a raison : il vaut mieux être trop précis que pas assez dans une matière aussi propice au contentieux.

M. le secrétaire d'État. Je suis favorable à l'amendement.

L'amendement CE 60 est adopté à l'unanimité.

La Commission examine l'amendement CE 35 du rapporteur.

M. Michel Piron, rapporteur. L'amendement propose une amélioration qui n'est pas uniquement rédactionnelle, puisqu'il vise à substituer aux mots : « objectifs relatifs », les mots « orientations relatives ». Ceux-ci conviennent mieux à un document d'orientation.

M. Benoist Apparu, secrétaire d'État chargé du logement et de l'urbanisme. Avis favorable.

La Commission adopte l'amendement.

La Commission étudie l'amendement CE 10, de M. Bernard Reynès, qui fait l'objet d'un sous-amendement CE 36 du rapporteur.

M. Bernard Reynès. L'amendement a pour objet de conférer au commerce de proximité une légitimité particulière dans l'architecture des dispositifs d'urbanisme, en faisant de sa préservation un objectif du document d'orientation et d'objectifs (DOO) des SCOT.

M. le rapporteur. Je suis favorable à l'amendement, à un détail près : la notion de maintien du commerce de proximité doit être placée après la notion de revitalisation des centres-villes.

M. le secrétaire d'État. Avis défavorable au sous-amendement comme à l'amendement. Le PLU offre déjà la possibilité de favoriser la diversité commerciale ainsi que le maintien du commerce de proximité. La précision que l'amendement vise à intégrer dans le SCOT se retrouvera de droit dans le PLU, qui est directement opposable au permis de construire. Cette mention inutile risque tout au plus d'entraîner un conflit entre le SCOT et le PLU.

M. le rapporteur. L'article 1^{er} servira de référence à l'ensemble du document. Dès lors que cet impératif figurera dans le SCOT, les PLU devront obligatoirement le prendre en compte. La question de la proximité, qui va de pair avec celle des centres-villes, est au cœur de nos préoccupations en matière d'urbanisme.

De plus, pour répondre à une préoccupation de Catherine Vautrin, il a été décidé que l'article 1^{er}, alinéa 1, s'imposera également à la commission régionale d'aménagement commercial (CRAC).

Je relis le texte consolidé : « Le document d'orientation et d'objectifs des schémas de cohérence territoriale précise les orientations relatives 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 maintien du commerce de proximité, de diversité commerciale, de cohérence... »

M. le président Patrick Ollier. Je crains que l'amendement n'introduise une redondance. Je rappelle à M. Reynès que j'ai créé pour la préemption de baux commerciaux un instrument qui suffit à régler le problème des commerces de proximité en centre-ville.

M. François Brottes. Si nous votons l'amendement, la rédaction de l'alinéa 1 sera-t-elle celle qui apparaît dans l'exposé des motifs du sous-amendement CE 36 ?

M. le rapporteur. Oui.

M. François Brottes. Pourquoi maintenir « et artisanal » ? Il serait plus simple de s'en tenir à l'équipement commercial.

M. le rapporteur. Je n'ai pas de réponse très satisfaisante à votre question, car il existe une certaine porosité entre commerce et artisanat. Un charcutier peut ainsi, à côté de son magasin, avoir une activité de transformation. D'ailleurs, beaucoup de commerçants sont inscrits à la fois au registre du commerce et au registre des métiers.

M. François Brottes. Dans le cas que vous citez, le charcutier serait concerné par la notion d'équipement commercial. À l'inverse, je crains que l'adjectif « artisanal » n'étende le dispositif à des artisans non commerçants. Je propose donc un sous-amendement visant à supprimer les termes « et artisanal ».

M. le rapporteur. Pour ma part, je vois plus d'avantages que d'inconvénients à cette double mention. Je vous propose d'adopter l'amendement CE10 sous-amendé par le sous-amendement CE 36 et je dépose un amendement CE 72 reprenant la proposition de M. François Brottes puisqu'elle ne peut faire l'objet d'un sous-amendement.

La Commission adopte le sous-amendement CE 36 et l'amendement CE 10 sous-amendé. Puis elle adopte l'amendement CE 72.

M. le président Patrick Ollier. Je rappelle aux députés de la majorité que nous avons conclu des accords avec le Gouvernement et que, sur ces sujets délicats, il est important qu'ils nous suivent. Nous construisons la loi au fil de nos discussions, en essayant de trouver un juste milieu. Pour y parvenir, veillons à ne pas trop nous écarter du schéma initial.

La Commission en vient à l'amendement CE 21 du Gouvernement.

M. le secrétaire d'État. L'amendement a pour objet d'insérer dans l'article 1^{er} les mots : « dans le respect de la liberté d'établissement et de la liberté d'entreprendre ». À nos yeux, ce double principe ne doit pas être entamé par les orientations fixées en matière d'équipement commercial et de localisations préférentielles.

M. le rapporteur. La liberté d'entreprendre est largement consacrée par la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Il n'y a donc pas lieu de la rappeler dans le texte, d'autant qu'elle se rapporte davantage au commerce qu'à l'urbanisme, dont traite cette proposition de loi. D'autre part, en quoi la liberté d'établissement se distingue-t-elle de celle d'entreprendre ? À mon sens, on pourrait faire l'économie de cette première notion, auquel cas je pourrais émettre un avis favorable.

M. le président Patrick Ollier. Je comprends mal que l'on intègre ici des dispositions en relation avec l'activité commerciale, alors que nous avons jusqu'ici tenté de les éliminer partout pour maintenir le texte dans le cadre du code général de l'urbanisme.

M. François Brottes. Très juste !

M. le secrétaire d'État. Le premier alinéa ayant une portée très générale, je ne suis pas choqué qu'il rappelle certains principes de notre droit, comme la liberté d'entreprendre. La plupart des indications qu'il contient figurent déjà dans notre législation. Pourquoi ne pas considérer qu'il a une valeur d'orientation et d'encadrement, et qu'il joue un rôle pédagogique ?

M. Jean Gaubert. Mais que dirait-on si l'on ajoutait le même membre de phrase dans un règlement d'urbanisme ? Cela signifierait-il qu'un maire ne peut pas refuser un permis de construire à une entreprise, quel que soit l'endroit où elle cherche à s'implanter ? L'introduire dans cet alinéa, c'est affirmer que, dans la zone concernée, on ne peut pas s'opposer à la liberté d'entreprendre. Autant dire qu'au nom de cette liberté, le maire sera obligé d'accéder à la demande d'une entreprise qui voudrait, par exemple, s'installer dans une zone humide.

M. le secrétaire d'État. Vous êtes trop fin spécialiste de ces questions, monsieur Gaubert, pour tenir un tel raisonnement. Le respect de la liberté d'entreprendre ne se substitue pas à toute autre considération.

M. le président Patrick Ollier. Cette liberté est un principe supérieur, que nul ne souhaite remettre en cause. Toutefois, la réaffirmer dans le premier alinéa d'un texte d'aménagement commercial ne sera pas sans conséquences sur certains contentieux. C'est pourquoi l'amendement me semble gênant.

M. le rapporteur. Le Conseil constitutionnel a rappelé que la liberté d'entreprendre n'est ni générale ni absolue, et qu'il est loisible au législateur d'y apporter les limitations exigées par l'intérêt général, à condition que celles-ci n'en dénaturent pas la portée. Je me range par conséquent à l'avis du président.

La Commission rejette l'amendement à l'unanimité.

La Commission est saisie de l'amendement CE 37 du rapporteur.

M. le rapporteur. L'amendement vise à introduire dans le texte le critère de diversité commerciale, ce qui semble conforme à un souhait général.

M. le secrétaire d'État. Avis défavorable, toujours pour les mêmes raisons : à quoi bon répéter dans le SCOT ce qui figure dans le PLU, au risque de supprimer toute différence entre les deux documents ?

M. le président Patrick Ollier. Accepteriez-vous de retirer l'amendement, monsieur le rapporteur ?

M. le rapporteur. Il n'en est pas question : la diversité commerciale me semble un critère essentiel.

M. Serge Grouard. La notion de centre-ville, qui suppose un périmètre, n'a guère de valeur juridique. Que signifie-t-elle à Paris ou à Lyon ? Ne vaut-il pas mieux de parler de ville-centre ?

M. le président Patrick Ollier. Nous en avons déjà débattu. Tout DAC devra définir le centre-ville, cette notion ne recouvrant évidemment pas les mêmes réalités à Rueil-Malmaison et à Orléans, par exemple.

Mme Laure de La Raudière. Je ne suis pas favorable à l'amendement. Le premier alinéa contient suffisamment d'orientations, qui seront autant de

contraintes pour les rédacteurs du SCOT. La notion de diversité commerciale risque de devenir source de contentieux.

M. Serge Poignant. Monsieur Grouard, il faut savoir que la notion de ville-centre recouvre la totalité d'une ville.

M. François Brottes. Nous examinons la question de la diversité commerciale à l'aune des contraintes d'urbanisme. Le regroupement de tous les marchands de meubles, d'alimentation ou de vêtements au même endroit influe sur l'organisation de la ville en multipliant les déplacements, alors que la diversité commerciale contribue à réduire ceux-ci. L'incidence de ces notions sur les contraintes urbaines plaide en faveur de l'amendement.

M. le président Patrick Ollier. Je trouve cependant qu'il fait double emploi avec la suite de l'alinéa. Celle-ci impose de considérer la « cohérence entre la localisation des équipements commerciaux, la desserte en transports (...) et la maîtrise des flux de personnes et de marchandises », ce qui renvoie précisément à la notion de diversité commerciale. D'autre part, en introduisant cette notion, nous ajoutons au texte des éléments d'ordre économique, qui risquent de compromettre l'adoption du texte en séance publique.

M. Serge Grouard. Le premier alinéa du texte propose des orientations générales, parmi lesquelles la notion de diversité commerciale n'est pas déterminante. Faisons confiance aux auteurs du DAC pour prendre cette considération en compte !

M. le président Patrick Ollier. Acceptez-vous, monsieur le rapporteur, de retirer l'amendement ?

L'amendement CE 37 est retiré.

M. François Brottes et M. Jean Gaubert. Nous le reprenons.

La Commission rejette l'amendement.

La Commission est saisie de l'amendement CE 61 du président de la Commission.

M. le rapporteur. L'amendement vise à sécuriser juridiquement le SCOT, en prévoyant la possibilité d'une annulation partielle de son chapitre d'urbanisme commercial.

M. le président Patrick Ollier. On évitera ainsi que l'annulation du DAC n'entraîne *ipso facto* celle du SCOT.

M. le secrétaire d'État. Sur le fond, je suis d'accord avec vous. À mon sens, si cette partie du SCOT était annulée, le reste serait maintenu, conformément à la jurisprudence actuelle. Cependant, raisonnons *a contrario* : il ne faudrait pas que, faute d'avoir expressément prévu le cas, l'annulation de toute autre partie du

SCOT n'en vienne à entraîner l'annulation totale de celui-ci. Peut-être trouverons-nous une rédaction plus appropriée au cours de la réunion qui se tiendra au titre de l'article 88.

M. le président Patrick Ollier. Dès lors que le Gouvernement s'engage à aller dans le même sens que nous, j'accepte de retirer l'amendement.

Mme Catherine Coutelle. Quels sont, en dehors du DAC, les éléments du SCOT qui sont séparables ? Il me semble que celui-ci est un tout.

M. le secrétaire d'État. Le problème posé est général. Faisons en sorte que, au cas où un tribunal considérerait que telle phrase, tel alinéa ou tel volet du SCOT n'est pas valable, celui-ci ne soit pas totalement annulé.

L'amendement est retiré.

La Commission examine l'amendement CE 38 du rapporteur.

M. le rapporteur. La proposition de loi indique que le SCOT détermine les zones de centre-ville où les implantations commerciales ne sont réglementées que par le PLU, et les zones situées en dehors des centres-villes, où les implantations commerciales peuvent être autorisées à certaines conditions. L'amendement a pour objet de préciser qu'il revient au SCOT de délimiter ces zones. En d'autres termes, celui-ci devra être assorti d'une cartographie en matière commerciale.

M. le secrétaire d'État. Avis favorable.

M. Serge Poignant. Nous avons modifié l'article. Dès lors, ne faut-il pas préciser qui est ce « Il » ?

M. le président Patrick Ollier. M. Poignant a raison. Mieux vaudrait remplacer « il » par « le DAC ». On pourrait aussi supprimer « en conséquence ».

M. le rapporteur. Non ! Il y a une relation de cause à effet essentielle entre le I et le III, le IV et le V.

M. le président Patrick Ollier. Comme Fontenelle, vous tenez à la relation de cause à effet... Je propose de substituer aux mots : « Il détermine », les mots : « Le document d'aménagement commercial délimite en conséquence ».

La Commission adopte l'amendement CE 38 rectifié à l'unanimité.

La Commission étudie l'amendement CE 39 du rapporteur.

M. le rapporteur. L'amendement vise à substituer aux mots : « zones de centre-ville », les mots : « centralités urbaines ». Le pluriel tient compte du fait que, dans certaines villes, il existe des cœurs de quartiers et plusieurs centres.

M. le secrétaire d'État. Avis très favorable.

La Commission adopte l'amendement à l'unanimité.

La Commission examine, en discussion commune, les amendements CE 40 du rapporteur et CE 23 du Gouvernement.

M. le rapporteur. Nous nous sommes longuement expliqués sur le fait que le code de l'urbanisme ne connaît que des surfaces hors œuvre nette (SHON). Nous voulons bien souscrire au seuil de 1 000 mètres² auquel tient le Gouvernement, mais à condition que cette surface s'entende selon ce critère.

M. le secrétaire d'État. L'amendement du Gouvernement maintient le seuil de 1 000 mètres² en surface de vente et non en SHON. Ce critère a été notifié à la Commission européenne. Le changer maintenant poserait problème. J'ajoute que le Gouvernement, qui avait fixé ce seuil dans le cadre de la LME, y reste attaché.

M. le rapporteur. Je vais faciliter la tâche de M. le secrétaire d'État : les données transmises à la Commission européenne relèvent du droit commercial. Puisque nous sommes entrés dans le droit de l'urbanisme, cette objection perd toute force et nous pouvons camper sur le terrain de l'intérêt général. Je comprends que M. le secrétaire d'État soit tenu par la solidarité gouvernementale, mais nous l'aidons fortement en nous inscrivant dans le code de l'urbanisme.

M. le secrétaire d'État. Je ne vois pas en quoi, dès lors qu'on parle de diversité commerciale, le seuil de 1 000 m² ne pourrait pas s'entendre en surface de vente.

M. Daniel Fasquelle. L'argument européen ne peut être invoqué. Les instances de l'Union se sont seulement émues de ce que, dans le cadre des commissions départementales d'équipement commercial (CDEC), les acteurs économiques pourraient avoir leur mot à dire sur l'implantation d'autres acteurs. La position du rapporteur me semble plus convaincante que celle du Gouvernement.

M. le président Patrick Ollier. Je rappelle que M. Fasquelle, professeur de droit européen, est notre consultant dans ce domaine.

M. Jean Gaubert. J'aimerais savoir s'il existe un texte européen fixant un seuil intangible à 1 000 m² pouvant être exprimé selon l'un ou l'autre critère. S'il s'agit d'une décision française qui a été notifiée à Bruxelles, rien n'est plus facile que d'en modifier les termes et de procéder à une nouvelle notification.

Mme Catherine Coutelle. Le relèvement du seuil de 300 à 1 000 m² dans la LME a causé bien des problèmes. Hélas, le texte ne mettra pas fin à la prolifération des enseignes *hard discount*.

M. Serge Poignant. Je ne suis pas le seul à avoir défendu le relèvement du seuil, lorsque nous avons voté la LME. Je m'en remettrai cependant à la position du rapporteur.

M. le secrétaire d'État. Ce texte ne résoudra pas la difficulté principale que pose la LME. Plusieurs « boîtes » de 900 m² peuvent s'implanter à la faveur de la liberté que laisse l'absence de toute notion d'ensemble commercial. C'est pourquoi le texte doit préciser que cinq « boîtes » de 900 m² placées côte à côte constituent un ensemble commercial, qui entrera dans le cadre que nous fixons. Cette notion d'ensemble commercial est essentielle. Quant à la différence entre 1 000 m² exprimés en SHON et la même superficie en surface de vente, elle n'est que de 150 m² environ.

M. le président Patrick Ollier. J'ai compris votre position, mais le problème qu'a soulevé Mme Coutelle est autre. Des commerces voisins de 900 m² peuvent appartenir à des propriétaires différents et créer une pollution indésirable à un endroit proche du centre-ville.

M. le secrétaire d'État. Ne remettons pas en cause l'équilibre du texte !

Mme Catherine Coutelle. Nous sommes là, nous a-t-on dit, pour faire de la coproduction législative !

M. le secrétaire d'État. La proposition de loi détermine les centralités urbaines où les implantations commerciales, hors de tout seuil, ne sont réglementées que par le PLU. Cela signifie que nous acceptons l'idée qu'il n'y a pas de seuil en centre-ville, où le *hard discount* ou la FNAC peuvent dès lors s'installer.

Mme Catherine Coutelle. Et hors centre-ville ?

M. le secrétaire d'État. Hors centre-ville, on trouve plus souvent une succession de « boîtes » qu'une « boîte » unique.

Mme Catherine Coutelle. Ce n'est pas toujours vrai.

M. le président Patrick Ollier. La réponse de M. le secrétaire d'État est convaincante.

M. Jean Gaubert. Nous proposons un sous-amendement à l'amendement CE 40 afin de revenir au seuil de 300 m². Je rappelle que, s'il ferme, un commerce *hard discount* d'une surface de 800 m² peut être remplacé par une activité de commerce de détail, sans qu'il soit possible d'intervenir.

D'autre part, il me semble qu'il y a une contradiction entre le texte de l'amendement CE 40 et l'exposé sommaire. Comment le rapporteur peut-il écrire que l'amendement a pour objet « de préciser que les seuils fixés par le SCOT ne peuvent excéder 1 000 m² de SHON » ?

M. le rapporteur. C'est bien sûr le contraire qu'il faut comprendre : les 1 000 m² représentent une base. Nous rectifierons.

M. le président Patrick Ollier. Nous avons trouvé un équilibre avec le Gouvernement. La majorité accepte le principe d'un seuil à 1 000 m² SHON ; en contrepartie, nous demandons au Gouvernement d'accepter un amendement sur les ensembles continus ou discontinus, ainsi qu'un amendement relatif aux problèmes de typologie. Nous devons nous en tenir à cet accord.

M. Jean Gaubert. Celui-ci ne nous concerne pas.

M. le président Patrick Ollier. Je vous explique, monsieur Gaubert, pourquoi nous ne pouvons vous suivre. Cela dit, je prends acte que vous avez déposé un sous-amendement.

M. Serge Grouard. Chacun l'a compris : je suis très favorable à ce que l'on encadre strictement la prolifération des grandes surfaces. Mais, si l'on adopte le sous-amendement de M. Gaubert, lequel fixe un seuil très bas, nous renverrons, pour toutes les surfaces supérieures, au DOO du SCOT et au DAC. Dès lors, dans les discussions qui s'élèveront au sein de l'EPCI ou de la structure chargée du SCOT, de multiples pressions s'exerceront en faveur de l'implantation de surfaces de 150 m², au motif qu'il en va de la vitalité des communes. Méfions-nous des effets pervers de certaines mesures. Quand le DAC aura déterminé les zones où une implantation de plus de 1 000 m² est possible, l'investisseur n'ira pas s'installer ailleurs. Mais, si nous abaissons le seuil, ces zones se multiplieront, ce qui entraînera à terme une nouvelle forme de prolifération.

La Commission rejette le sous-amendement de M. Gaubert.

La Commission adopte l'amendement CE 40 du rapporteur. De ce fait, l'amendement CE 23 tombe.

La Commission examine l'amendement CE 24 du Gouvernement.

M. le secrétaire d'État. Nous souhaitons supprimer la référence à la typologie des commerces car la définition de cette notion soulève des difficultés. Si cela conduit à énumérer des catégories de commerces en fonction des produits vendus – alimentaire, habillement, sport, ameublement... –, nous y sommes défavorables. Si l'on ne vise que deux ou trois grandes catégories déterminées de façon souple, nous pouvons en revanche l'accepter, dans le cadre de l'accord que nous avons arrêté, et l'amendement sera retiré.

M. le rapporteur. La notion de typologie ne renvoie pas à une nomenclature des produits commercialisés. On se bornera à distinguer ce qui relève de la consommation courante et de la consommation non courante du commerce de détail et du commerce de gros, ainsi que des ensembles commerciaux. La typologie des commerces est, en effet, liée aux flux que ceux-ci génèrent, tels que les déplacements, quotidiens ou non, des consommateurs et les

mouvements de marchandises, en prenant en compte des moyens de locomotion. C'est pourquoi, intégrant ainsi l'économie des transports, elle favorise la proximité et une certaine « écologie » des déplacements, en cohérence avec les principes et les règles issus du Grenelle de l'environnement. Dans cet esprit, on pourrait accepter qu'un commerce de gros succède à un commerce de consommation non courante, mais refuser qu'un commerce de consommation courante se substitue à ce dernier.

L'amendement renvoie à un décret en Conseil d'État, notamment pour préciser quels sont les critères définissant les produits de consommation courante.

Une telle formule se pratique déjà dans d'autres pays européens, en particulier dans les *Länder* allemands. Nous n'inventons rien.

M. le secrétaire d'État. Je m'interroge sur la portée de l'amendement CE 41 que vient d'exposer le rapporteur. Il combine en effet deux notions de natures différentes : celle de seuils de surfaces commerciales et celle de typologie des commerces.

Je comprends que l'on veuille distinguer le commerce de détail du commerce de gros en fonction de la surface occupée, mais le partage ne sera pas facile.

Je m'interroge également sur la prise en compte des ensembles commerciaux, continus et discontinus.

M. le rapporteur. Celle-ci figure dans le dernier paragraphe de l'exposé des motifs de notre amendement.

M. le président Patrick Ollier. On pourrait l'inscrire dans le dispositif.

M. le rapporteur. J'y suis prêt.

M. le secrétaire d'État. Je m'interroge enfin sur la distinction entre biens de consommation courante et biens de consommation non courante, qui me semble moins pertinente que les deux autres. Sa détermination va certainement obliger à établir, dans le décret, une liste des catégories de commerces par nature de produits, ce que nous voulons éviter.

M. le rapporteur. La discussion reste très ouverte. La typologie existe à l'étranger sans entraîner la fixation d'une liste de commerces par nature ni la définition de leurs produits. Elle sera encadrée par des critères précis tels que la dimension de l'établissement et son caractère ou non de proximité, les déplacements des consommateurs, la fréquence de la demande ainsi satisfaite...

M. Serge Grouard. Nous avons supprimé, à l'alinéa 4, la mention de seuils fixés par le DAC pour la remplacer par un seuil unique de 1 000 m². Si donc nous conservons la notion de typologie des commerces pour fixer les seuils de surface commerciale, nous nous heurtons à un problème de cohérence.

M. le président Patrick Ollier. Aux termes du dispositif tel qu'amendé, les installations commerciales sont libres en dessous du seuil de 1 000 m² et sont soumises à certaines contraintes au delà. On pourra déterminer des zones dans lesquelles on ne pourra dépasser 2 000 m², d'autres dans lesquelles on pourra aller jusqu'à 3 000 ou 5 000...

M. le rapporteur. La surface des implantations commerciales peut être supérieure à 1 000 m². Il ne s'agit là que d'un seuil plancher.

M. le président Patrick Ollier. Il reste que, si le Gouvernement accepte les distinctions entre commerce de gros et commerce de détail et entre ensembles commerciaux continus et discontinus, il rejette celle entre commerces de consommation courante et non courante.

Mme Catherine Coutelle. Comme M. le secrétaire d'État, je ne comprends pas la différence que l'on veut opérer entre consommation courante et non courante. Si je prends le cas d'une grande surface vendant à la fois des meubles et du petit matériel de bricolage, comment fera-t-on la distinction ? Le critère des flux devient alors inopérant. Dans le cas d'une zone commerciale de 10 000 m², distinguera-t-on, par exemple, une partie consacrée à la consommation courante, de 3 000 m², une autre à la consommation non courante, de 5 000 m² et une dernière au commerce de gros, de 2 000 m² ?

M. le rapporteur. La consommation courante correspond souvent au petit commerce de proximité. Vous n'aurez donc pas de surfaces aussi importantes pour elle.

M. Serge Poignant. La discussion est difficile si l'on combine typologie des commerces et des seuils de surface commerciale. Je suis favorable à la mention d'une typologie mais plutôt pour distinguer le secteur de l'alimentation de celui des biens d'équipement de la maison, car les grandes surfaces alimentaires se différencient nettement des autres. Je comprends plus mal la différence entre consommation courante et non courante. Cela étant, nous pourrions peut-être sous-amender l'amendement du rapporteur.

M. François Brottes. Il ne faut pas viser des secteurs commerciaux mais des pratiques de consommation commerciale, en fonction des comportements de la population et des modes de déplacement qu'elles mettent en jeu. Ainsi, un commerce de consommation courante sera desservi par une ligne régulière d'autobus circulant plusieurs fois par jour, ce qui ne serait pas le cas pour des commerces de gros achats. Nous ne devons pas tomber dans le travers d'une définition thématique des commerces. La distinction entre commerce de détail et commerce de gros relève d'une autre approche : le premier peut aussi bien recouvrir une consommation courante que non courante. Les quatre catégories mentionnées dans l'amendement du rapporteur me paraissent pertinentes pour organiser la ville en fonction du comportement des consommateurs.

M. le rapporteur. M. Brottes vient d'exprimer l'essentiel. Je suis opposé à la distinction entre secteur alimentaire et non alimentaire. Celle-ci pourrait encourir le reproche de ne pas être compatible avec le droit européen. C'est pourquoi la formule allemande n'y recourt pas. Nous devons plutôt privilégier la notion de pratiques des consommateurs. Le commerce de gros correspond à des flux de transports et à des volumes de trafic particuliers. Nous sommes en revanche tous d'accord sur la prise en compte des ensembles commerciaux, continus ou discontinus.

Je rappelle encore que les pratiques de consommation seront définies par décret en Conseil d'État.

Quoi qu'il en soit, nous disposons, avant l'examen de la proposition de loi en séance publique, de deux semaines pour affiner le dispositif. Je suggère donc, pour le moment, le maintien des quatre types de commerces, l'essentiel étant de conserver le critère des pratiques de consommation.

M. le président Patrick Ollier. Soyons pragmatiques. Je propose que le Gouvernement retire son amendement, que la rédaction de l'alinéa 4 conserve la mention de la typologie des commerces et qu'un amendement 71 se substituant à l'amendement CE 41 du rapporteur ajoute un alinéa ainsi rédigé : « Les règles et les seuils peuvent être différents, dans une même zone, selon qu'il s'agit de commerces de détail, d'ensembles commerciaux continus ou discontinus ou de commerces de gros. Un décret en Conseil d'État définit les modalités d'application du présent alinéa. ». Nous ne ferions donc plus référence aux notions de consommation courante ou non courante, non plus qu'à la fréquence et à l'importance des déplacements que ces commerces induisent. Nous nous donnerons ensuite le temps d'améliorer cette rédaction pour trouver un consensus lors de la réunion au titre de l'article 88.

M. le rapporteur. Je tiens à garder la notion de pratiques de consommation commerciale et préfère donc corriger moi-même, dans les deux semaines qui viennent, la rédaction de mon amendement en vérifiant sa compatibilité juridique avec les normes européennes.

M. le président Patrick Ollier. Un différend nous oppose donc. Il résulte aussi de ce que nous expérimentons une nouvelle formule de discussion des propositions de loi en commission.

Dans un souci de rapprochement de nos points de vue, je propose que l'on supprime la mention de biens de consommation courante et non courante mais que l'on conserve celles de la fréquence et de l'importance des déplacements. Nous pourrions améliorer la rédaction pour la présenter en article 88 car elle a besoin d'être encore précisée. Mieux vaut, en effet, affiner le texte de la Commission que d'avoir à en retirer une partie en séance publique.

M. le rapporteur. Nous allons expertiser ce point, mais je maintiens que ma rédaction est juridiquement plus sûre que la vôtre

M. Jean Gaubert. Si l'on conserve la mention de la typologie des commerces, il faut aussi conserver la notion de comportement du consommateur. Sinon, on viderait l'alinéa et l'amendement de leur sens. Le texte ne servirait à rien. Je soutiens donc le rapporteur.

M. le président. Vous cherchez le blocage.

M. Jean Gaubert. Pas du tout.

M. le secrétaire d'État. Il existe deux positions : celle du Gouvernement qui voudrait supprimer la référence à la typologie des commerces et celle du rapporteur qui voudrait que celle-ci soit précisée. Nous sommes d'accord avec lui pour distinguer le commerce de détail du commerce de gros, et pour ajouter la mention des ensembles commerciaux, continus et discontinus. Le souci de se référer aux flux, notamment de consommateurs, est déjà satisfait par ces deux distinctions. Le rapporteur veut donc simplement en ajouter une troisième, entre consommation courante et consommation non courante, dont la définition serait renvoyée à un décret. Dans cette hypothèse, on ouvrirait aux auteurs du SCOT le droit d'établir la liste des catégories de commerces, ce que nous ne voulons pas. Je suis donc d'accord avec la proposition équilibrée du président et je retirerais l'amendement du Gouvernement si celui qu'il vient de nous présenter était adopté.

M. le président Patrick Ollier. Je suis prêt à faire un nouveau pas en direction du rapporteur, en reprenant sa phrase selon laquelle le décret en Conseil d'État précisera la typologie « en tenant compte notamment de la fréquence et de l'importance des déplacements que ces commerces induisent ». Et nous laissons au rapporteur le soin de fournir, d'ici au 15 juin, en liaison avec le gouvernement, une définition plus précise des notions de consommation courante et non courante.

M. Serge Poignant. Je continue de m'interroger sur l'opportunité de cette distinction. Je lui aurais préféré la distinction entre commerce alimentaire et non alimentaire mais il faut rester en cohérence avec le droit de l'urbanisme. La nouvelle proposition du président me semble donc satisfaisante mais profitons des quinze jours qui viennent pour avancer dans notre réflexion et trouver une formulation intégrant la notion de flux dans la typologie des commerces car la seule différenciation entre commerce de détail et commerce de gros me paraît insuffisante à cet égard.

M. Serge Grouard. Il est excellent que nous discutons ainsi du fond d'une question.

Je reviens à l'alinéa 4 de l'article : les seuils de surface des implantations commerciales devaient être fixés dans les DAC en tenant compte de la typologie des commerces concernés. Dans la mesure où, avec le texte amendé, il n'existe plus qu'un seul seuil, de 1 000 m², comment la typologie peut-elle intervenir ? Au-delà, les seuils de surface d'implantations commerciales ne seraient-ils pas plutôt des plafonds ?

M. le président Patrick Ollier. Le terme de « plafond » conviendrait mieux en effet.

M. le rapporteur. Je suis d'accord.

Mme Annick Le Loch. La discussion approfondie que nous menons là n'est pas habituelle. Et la façon dont nous abordons la question de l'offre commerciale est assez révolutionnaire : longtemps, on n'a traité de l'urbanisme commercial qu'en fonction de critères quantitatifs : la prise en compte des comportements des consommateurs et des pratiques des populations dans la ville constitue une démarche nouvelle, difficile mais très intéressante.

M. le président Patrick Ollier. Il faut donc continuer dans cette voie.

Mme Laure de La Raudière. Les notions de consommation courante et non courante de l'amendement du rapporteur ne sont effectivement pas définies juridiquement. En revanche, sans doute faut-il en effet reprendre sa dernière phrase précisant que le décret en Conseil d'État tient compte de la fréquence et de l'importance des déplacements induits, ce qui répond au souci de Serge Poignant. Le Conseil aurait ainsi l'obligation de tenir compte des pratiques des consommateurs. Je souscris donc pleinement à la proposition de notre président.

M. le président Patrick Ollier. J'essaie à la fois de soutenir le rapporteur et de trouver une solution acceptable pour le Gouvernement, parce qu'il est vrai que certaines notions ne sont pour l'heure pas suffisamment précises. Nous avons encore un mois devant nous, nous pouvons nous montrer conciliants ce soir.

M. François Brottes. Par expérience, je préfère inscrire dans la loi une disposition imparfaite quitte à la corriger plus tard, plutôt que ne rien inscrire du tout et ne rien corriger non plus. À mon sens, les biens de consommation courante ou non courante sont tout simplement des biens à usage régulier ou, comme le matériel de bricolage, ponctuel. Ce n'est pas très compliqué. Le bricolage, c'est ponctuel.

M. le président Patrick Ollier. Je ne suis pas d'accord du tout. Certains biens de consommation non courante ne sont pas à usage ponctuel.

M. Jean Proriol. Je plains infiniment ceux qui auront à appliquer ce texte. Mais au moins allons-nous donner du travail aux juristes ! En attendant, je propose une rédaction qui pourrait rassembler le rapporteur, le président, M. Grouard et Mme de La Raudière : « Les règles et les plafonds peuvent être différents selon la typologie des commerces. Un décret en Conseil d'État précise cette typologie en tenant compte de la fréquence et de l'importance des déplacements que ces commerces induisent ». Il ne faut pas aller plus loin dans le détail.

Mme Catherine Coutelle. Le rapporteur a le mérite de rester dans une logique d'urbanisme. En revanche, le Conseil d'État aura peut-être du mal à préciser ces notions : dans l'annexe III du rapport de M. Michel Piron sur

l'urbanisme commercial en Allemagne, la lingerie figure à la fois dans les produits de consommation courante et dans les produits classés comme biens durables...

M. Jean Gaubert. Jean Proriol a trouvé un moyen de balayer le problème. Avec sa rédaction, le ministre, qui se bat bec et ongles depuis une demi-heure contre le texte, aurait déjà gagné puisque c'est lui qui présenterait le décret en Conseil d'État...

M. le président Patrick Ollier. J'insiste : c'est la première fois que nous nous livrons à cet exercice. C'est un risque que j'assume, mais ce n'est pas facile – vis-à-vis de nos collègues comme de la Conférence des présidents. Je souhaite donc que chacun consente les efforts appropriés. Je demande au secrétaire d'État de retirer son amendement supprimant la typologie et au rapporteur – je l'en prie instamment – de se rallier au mien, incluant la phrase sur les déplacements des consommateurs. S'il est voté, le Gouvernement et le rapporteur travailleront ensemble, avant la réunion au titre de l'article 88, à la définition des biens de consommation courante et non courante. L'important est que le Gouvernement et la majorité ne bataillent pas en séance publique sur un point de sémantique qui aura plus de retentissement dans la presse que tout ce que nous aurons voté d'autre, y compris sur les seuils.

M. le secrétaire d'État. Dans ces conditions, si le rapporteur faisait de même, je retirerais mon amendement. Chacun doit faire un pas vers l'autre, et la proposition du président est un bon compromis. Je prends aussi l'engagement de travailler avec le rapporteur dans les quinze prochains jours pour affiner les choses. Si l'on prend le modèle allemand pour référence, chaque ville sera conduite à établir une liste des biens de consommation courante et non courante. Tous ceux qui auront à rédiger un SCOT devront bien savoir dans quelle catégorie classer un appareil de télévision, ou alors une surface commerciale mixte ! Nous souhaitons absolument éviter ce genre de listes. Par ailleurs, un détail pose encore problème : vous avez adopté tout à l'heure l'amendement du rapporteur posant le seuil des 1 000 m² de surface hors œuvre nette. Ajouter immédiatement que les règles et les seuils peuvent être différents revient à effacer ce seuil.

M. le président Patrick Ollier. Il s'agit des règles et plafonds de surface.

M. le secrétaire d'État. Pas des « plafonds » : cela interdit ce qui dépasse.

M. le rapporteur. Il n'y a aucune ambiguïté sur ce point : nous sommes tous d'accord. Nous aménagerons la rédaction.

M. le président Patrick Ollier. L'amendement 71 rectifié se lit ainsi : « Les règles et les seuils supérieurs à 1 000 m² de SHON peuvent être différents dans une même zone selon qu'il s'agit de commerces de détail, d'ensembles commerciaux continus ou discontinus ou de commerces de gros. Un décret en Conseil d'État précise cette typologie en tenant compte notamment de la fréquence et de l'importance des déplacements que ces commerces induisent. »

M. Serge Poignant. Pour rendre la rédaction plus ouverte, on pourrait écrire : « selon qu’il s’agit “notamment” de commerces de détail »...

M. le président Patrick Ollier. J’essaye d’être constructif, mais je risque de perdre mon calme légendaire... Le Gouvernement est prêt à accepter le compromis que je lui propose. Reste à connaître la position du rapporteur.

M. le rapporteur. Le rapporteur du projet de loi de réforme des collectivités territoriales s’en remet régulièrement à la sagesse de l’Assemblée. Je fais de même.

L’amendement CE 24 du Gouvernement est retiré.

M. le président Patrick Ollier. Restent trois semaines pour parvenir à une rédaction plus précise.

La Commission adopte l’amendement CE 71 rectifié.

En conséquence, l’amendement CE 41 du rapporteur tombe.

M. le président Patrick Ollier. Je remercie le rapporteur de son effort de conciliation. Cela n’a pas été facile pour moi non plus, et encore moins pour le ministre qui a dû retirer un amendement qu’on lui avait demandé de défendre bec et ongles.

La Commission est saisie de l’amendement CE 22 du Gouvernement.

M. le secrétaire d’État. Il s’agit de modifications rédactionnelles qui visent à énumérer limitativement les conditions sur lesquelles le SCOT peut se fonder pour déterminer les implantations préférentielles des commerces de détail de plus de 1 000 m².

M. le rapporteur. Je suis favorable aux deux dernières modifications, mais pas à la première, qui remplace « peuvent porter » par « portent ».

M. le secrétaire d’État. Ma rédaction me semble plus claire, mais je me rallie à celle du rapporteur.

La Commission adopte l’amendement CE 22 ainsi rectifié.

Elle est saisie de l’amendement CE 62 du président de la Commission.

M. le président Patrick Ollier. Amendement de cohérence avec les dispositions sur le DAC.

Après avis favorable du rapporteur, la Commission adopte l’amendement.

Elle examine l’amendement CE 63 du même auteur.

M. le président Patrick Ollier. Même objet.

M. François Brottes. Je ne vois pas pourquoi le document d'aménagement commercial devrait être révisé tous les quatre ans. Le SCOT peut l'être tous les six mois : ce n'est pas forcément souhaitable, mais certains événements peuvent le justifier.

L'amendement est retiré.

La Commission est saisie de l'amendement CE 6 de M. Jean Gaubert.

M. Jean Gaubert. Il offre la possibilité de refuser l'installation d'une enseigne lorsqu'existent déjà des commerces semblables, afin de favoriser la diversité dans la zone.

M. le rapporteur. Nous examinerons un amendement qui devrait vous satisfaire, selon lequel le PLU pourrait fixer des règles visant à maintenir la diversité commerciale des quartiers et à préserver les espaces nécessaires au commerce de proximité satisfaisant la diversité des besoins des habitants. C'est très proche du Grenelle – tout en restant une possibilité, alors que cela aurait été obligatoire dans le SCOT tel que je le défendais.

L'amendement est retiré.

Après avis favorable du rapporteur, la Commission adopte successivement les amendements de coordination CE 64, CE 65, CE 66 et CE 67 du président de la Commission.

Elle est saisie en discussion commune des amendements CE 42 du rapporteur, CE 25 rectifié du Gouvernement et CE 9 de M. Jean Gaubert.

M. le rapporteur. Passé les trois ans de la période de transition que ménage le présent amendement, pendant lesquels la LME continuera de s'appliquer, il conviendra de revenir aux principes généraux de l'urbanisme établis notamment par la loi Grenelle II et tendant à contrôler les constructions dans les territoires dénués de documents d'urbanisme, afin de lutter contre le mitage et la consommation excessive d'espaces agricoles et naturels. Il faut absolument éviter la multiplication de commerces de 999 m² en périphérie des territoires dotés de ces documents, annihilant leurs efforts de régulation. En l'absence totale de documents de planification, et au terme de ce délai, on reviendra à la règle des 300 m² de surface hors œuvre nette. Ainsi, les collectivités qui ne font aucun effort ne pourront exercer une concurrence déloyale à l'égard de celles qui pratiquent la régulation.

M. le secrétaire d'État. Notre amendement propose, par cohérence, de remplacer le seuil de 500 m² de SHON par un seuil de 1 000 m² de surface de vente – je rappelle qu'il s'agit des projets qui ne sont pas couverts par un SCOT.

M. Jean Gaubert. L'amendement du rapporteur est plus complet que le nôtre, et nous nous y rallions. Mais toute cette discussion révèle pourquoi le

Gouvernement n'a pas, depuis deux ans, tenu sa promesse de présenter un texte d'urbanisme commercial : c'est qu'il s'accommodait parfaitement de la situation créée par la loi de modernisation de l'économie. Depuis le début de cette séance, il fait le maximum pour n'y rien changer. C'est extrêmement dommage, alors que nous étions parvenus à un texte d'équilibre. Nous avons aujourd'hui la preuve que nous n'aurions jamais eu de projet de loi d'urbanisme commercial.

L'amendement CE 9 est retiré.

M. le président Patrick Ollier. La majorité a accepté le seuil des 1 000 m² pour règle générale, mais les zones dont il est question maintenant sont, de fait, rurales. Il ne me semble pas possible de généraliser le seuil de 1 000 m² dans des communes de moins de 2 000 habitants.

M. le secrétaire d'État. Je suis en fonction depuis neuf mois. Ainsi que je l'ai redit tout à l'heure, le Gouvernement n'a pas respecté les engagements qu'il avait pris devant la représentation nationale et je suis bien convaincu de la nécessité pour lui de le faire. Mais sur le fond, l'amendement du rapporteur fixe un seuil de 300 m² alors que j'avais plutôt proposé de passer à 1 000 – peut-être les 500 m² du texte actuel sont-ils encore la solution la plus équilibrée. Surtout, ce seuil deviendrait une obligation après la période de trois ans suivant la publication de la loi. Je n'y suis pas favorable.

M. François Brottes. L'amendement du ministre permettrait une dérégulation complète. Les endroits où il n'y a ni SCOT ni PLU seraient un paradis pour ceux qui veulent bâtir leurs boîtes à chaussures sans le moindre contrôle. Ce seront des zones de non-droit où l'on ne pourra plus rien canaliser. Il paraît tout de même logique de vouloir encadrer les choses dans ces territoires privés de tout effort de cohérence !

M. le rapporteur. M. Duron a évoqué tout à l'heure le cas de l'agglomération caennaise. Imaginez la situation en limite de territoire, là où il n'y a plus de SCOT : la multiplication à l'infini des implantations sauvages... Il faut marquer un point contre ceux qui ne veulent pas se doter de documents d'urbanisme, sans quoi les laxistes auront toujours intérêt à ne rien faire. Je comprends parfaitement que le ministre ait des impératifs à respecter mais du point de vue d'un parlementaire, cet amendement se justifie totalement.

M. le secrétaire d'État. Nos deux amendements aboutissent à des équilibres très différents. Celui du rapporteur réécrit complètement le IV de l'article. Il prévoit grosso modo l'application de la loi de modernisation de l'économie dans les zones de non-droit, dénuées de SCOT ou de PLU, pendant trois ans, période pendant laquelle ces territoires sont fortement encouragés à se doter de documents d'urbanisme. Ensuite, s'ils ne l'ont pas fait, le seuil est fixé à 300 m². Je n'étais déjà pas favorable au passage de 500 à 300 m², mais faire de cette règle une obligation pour tous au bout de trois ans pose vraiment problème. Je propose au moins de supprimer la dernière phrase de l'amendement.

M. le rapporteur. Auquel cas le seuil restera fixé à 1 000 m², sans aucune régulation, et personne n'aura le moindre intérêt à établir un DAC !

M. Serge Grouard. Que signifie précisément l'expression « lorsque l'autorité compétente décide de saisir la commission régionale d'aménagement commercial » ? Que se passe-t-il si la CRAC n'est pas saisie ? Quelle est l'autorité qui en est chargée ? À ce propos, il conviendrait de s'intéresser de près à la composition de ces commissions, et notamment à la désignation des personnes qualifiées. Ces personnes ne sont souvent qualifiées que de nom et les commissions votent n'importe quoi. Enfin, l'alinéa 16 évoque trois de ces personnes qualifiées mais sans dire qui les désigne.

M. Jean Gaubert. Si vous voulez comprendre ce qu'essaye d'éviter le rapporteur, venez donc sur la route entre Rennes et Saint-Malo. L'agglomération de Rennes a voulu imposer des règles à un cinéma multiplexe. Il est donc allé s'installer à 15 kilomètres, là où il n'y avait pas de règles. Et maintenant les Rennais font 15 kilomètres en voiture pour aller au cinéma. Voilà du développement durable !

M. le rapporteur. Pour répondre à M. Grouard, la composition de la commission régionale a été profondément modifiée, nous le verrons tout à l'heure, et un amendement précisera qui nomme les trois personnes qualifiées. L'autorité chargée de saisir la commission est le maire : il y est obligé au-delà de 1 000 m² et il en a la faculté, en dessous de 20 000 habitants, à partir de 300 m².

La Commission adopte l'amendement CE 42 du rapporteur à l'unanimité.

En conséquence, l'amendement CE 25 rectifié du Gouvernement tombe.

La Commission adopte l'amendement rédactionnel CE 43 du rapporteur.

Elle est saisie de l'amendement CE 44, également du rapporteur.

M. le rapporteur. Il s'agit de porter de cinq à six le nombre des élus qui, avec trois personnalités qualifiées, composent la CRAC.

M. le secrétaire d'État. Avis défavorable.

La Commission adopte l'amendement.

Elle examine l'amendement CE 45 du rapporteur.

M. le rapporteur. C'est le préfet de région qui désigne les trois personnalités qualifiées membres de la CRAC.

M. le secrétaire d'État. Avis favorable.

La Commission adopte l'amendement.

Elle est saisie de l'amendement CE 46, toujours du rapporteur.

M. le rapporteur. La commission est présidée par le préfet de région, ou par son représentant, qui ne prend pas part au vote.

Mme Laure de La Raudière. Je n'ai rien contre, mais pourquoi lui ? Nous passons notre temps à lui rajouter des missions alors que la révision générale des politiques publiques lui ôte des moyens.

M. le rapporteur. Il faut que quelqu'un convoque la commission. Étant donné l'échelle à laquelle elle travaille, le préfet de région est le plus approprié.

M. le secrétaire d'État. Avis favorable.

La Commission adopte l'amendement.

Elle est saisie de l'amendement CE 47 du rapporteur.

M. le rapporteur. En cas de désaccord entre deux CRAC sur un projet commercial, je propose que l'arbitrage soit rendu par le ministre chargé de l'urbanisme.

M. le président Patrick Ollier. Plutôt que de parler d'arbitrage, il serait plus clair d'écrire que la décision est prise par le ministre.

M. le rapporteur. J'en suis d'accord.

M. le secrétaire d'État. Comment deux commissions pourraient-elles être saisies en même temps ? Il n'y en a jamais qu'une qui soit compétente.

M. le rapporteur. Certains projets peuvent être à cheval sur les frontières administratives. Il faut prévoir ce cas.

M. le secrétaire d'État. Rediscutons-en dans le cadre de l'article 88. Nous n'avons pas arrêté, pour l'instant, les modalités de la saisine de deux commissions régionales à la fois. On ne peut pas prévoir l'arbitrage sans avoir prévu la saisine.

L'amendement est retiré.

La Commission est saisie de l'amendement CE 48 du rapporteur.

M. le rapporteur. Compte tenu des spécificités des régions d'Île-de-France, de Corse et d'outre-mer, il faut leur permettre d'élaborer directement certaines règles dans le PLU communal plutôt qu'au niveau intercommunal.

M. le secrétaire d'État. Avis favorable.

La Commission adopte l'amendement.

Elle examine l'amendement CE 7 de M. Jean Gaubert.

M. François Brottes. Cet amendement vise à assurer une réelle diversité de l'offre. Certes, il ressortit plus au domaine économique qu'à l'urbanisme commercial mais quand la même centrale d'achat s'implante dans toute une région, il n'y a plus de choix pour le consommateur !

M. le rapporteur. Nous examinerons très bientôt un amendement qui permettra de reprendre dans le PLU certains éléments du Grenelle visant à maintenir la diversité commerciale des quartiers, à préserver les espaces nécessaires au commerce de proximité... Cette possibilité n'a, il est vrai, pas été retenue pour le SCOT mais devrait tout de même répondre à vos préoccupations.

M. le secrétaire d'État. Avis défavorable. Il n'appartient pas à ceux qui élaborent les documents d'urbanisme d'apprécier la concurrence. Il y a des institutions pour cela. Les élus ne vont pas commencer à examiner le nombre d'enseignes différentes d'un même groupe pour donner leur autorisation d'implantation.

M. François Brottes. Il y a ceux qui demandent et ceux qui autorisent. On ne peut pas autoriser à l'aveugle sans prendre le risque de créer des situations monopolistiques. Si l'amendement du rapporteur répond à ce souci, très bien. Mais je ne peux accepter la réponse du ministre, qui considère qu'on n'a pas à se mêler de cette question : si celui qui décide ne se préoccupe pas de la diversité, il n'aura plus de diversité.

M. le rapporteur. L'amendement qui va suivre me paraît répondre au moins en partie à votre préoccupation.

La Commission rejette l'amendement.

Elle adopte l'article 1^{er} modifié.

Article additionnel après l'article 1^{er}

[article L. 123-1 du code de l'urbanisme]

Faculté pour le règlement du PLU de prévoir des règles en faveur du maintien de la diversité commerciale dans les quartiers et de la préservation des espaces nécessaires au commerce de proximité

◇

◇ ◇

La Commission examine l'amendement CE 49 du rapporteur, portant article additionnel après l'article 1^{er}

M. le rapporteur. Depuis l'adoption de la loi de modernisation de l'économie, le 7° bis de l'article 123-1 du code de l'urbanisme permet au règlement du PLU de délimiter les quartiers, îlots, voies dans lesquels doit être préservée ou développée la diversité commerciale, notamment par le biais des commerces de proximité. L'amendement tend à renforcer cette possibilité en disposant que ce règlement pourra « prévoir des règles visant à maintenir la diversité commerciale dans les quartiers et à préserver les espaces nécessaires aux commerces de proximité satisfaisant la diversité des besoins des habitants de ces quartiers ». J'ai renoncé à cette disposition dans le cadre du SCOT ; il me paraît essentiel de la maintenir au moins dans le PLU.

M. le secrétaire d'État. Avis favorable à l'amendement, sous réserve de la suppression des mots « satisfaisant la diversité des besoins des habitants de ces quartiers ». Une telle évaluation, strictement commerciale, ne relève pas d'un PLU.

M. le président Patrick Ollier. Chaque maire souhaitant maintenir la diversité commerciale dans sa commune, ce dernier membre de phrase me paraît d'ailleurs redondant.

M. le rapporteur. Je fais mienne cette interprétation et j'accepte la rectification proposée par le Gouvernement.

M. Serge Grouard. L'amendement me paraît fâcheux. Comment démontrera-t-on que le PLU préserve la diversité commerciale ? Je vois se profiler d'innombrables contentieux, les associations attaquant tous les projets pour non-conformité.

M. le président Patrick Ollier. La disposition proposée ne fait que renforcer la rédaction adoptée dans le cadre de la LME.

M. le rapporteur. Avec cette proposition, nous tendons à un renversement de perspective. La régulation est forcément facteur de complexité. Mais il ne s'agit ici que d'une faculté.

M. Serge Grouard. Mieux vaudrait laisser les maires se débrouiller.

La Commission adopte à l'unanimité l'amendement CE 49 rectifié.

Après l'article 1^{er}

Elle examine ensuite les amendements CE 50 et CE 51 du rapporteur, qui peuvent donner lieu à une discussion commune.

M. le rapporteur. Je précise d'emblée que l'amendement CE 50 est un amendement d'appel. Il prévoit en effet que, lors de la délivrance du permis de construire relatif à un commerce dont la surface dépasse le seuil fixé par le

document d'urbanisme intercommunal couvrant un territoire donné, le maire doit recueillir l'accord de l'EPCI ayant établi ce document. Je retire cet amendement particulièrement « percutant », mais j'estime utile un débat sur l'amendement CE 51, qui prévoit que, dans les mêmes circonstances, le maire recueille l'avis de l'EPCI concerné. Je souligne que sont seuls en cause les permis de construire délivrés dans le cadre du droit de l'urbanisme. Il s'agit d'alléger les très fortes pressions qui pèsent sur les maires en pareil cas, sachant qu'il est beaucoup plus difficile d'entreprendre tous les membres d'un EPCI que de faire pression sur un édile isolé...

M. le président Patrick Ollier. La délivrance du permis de construire est un des pouvoirs souverains du maire, l'un des derniers qui lui restera en matière d'urbanisme si le projet de réforme des collectivités territoriales est adopté en l'état. Le président de l'EPCI ne peut qu'être d'accord avec les règles du SCOT sur lesquelles il a organisé le débat. La procédure est limpide : le SCOT est adopté, le PLU le décline à la parcelle, le maire délivre le permis de construire. Procéder comme il est suggéré serait désobligeant pour les maires. Je suis résolument opposé à cette proposition.

M. le rapporteur. Je partagerais ce point de vue sans réserve si l'on parlait de permis de construire ordinaires, mais tel n'est pas le cas. Il s'agit de remplacer le régime d'autorisation ancien, dans lequel le maire n'avait pas toutes les clefs. Je ne vois rien de désobligeant dans cette proposition, qui vise au contraire à alléger la pression qui pèse actuellement sur les épaules d'un homme seul, le maire.

M. le président Patrick Ollier. Qu'advendra-t-il si l'avis du président de l'EPCI est négatif ?

M. le rapporteur. Rien de particulier, puisqu'il s'agit d'un avis : le maire pourra passer outre. La seule conséquence éventuelle serait, en cas de litige, un contrôle de légalité.

M. le président Patrick Ollier. Il me paraît pourtant que, si d'aventure l'avis rendu était négatif, le maire serait dans une situation inextricable. Cette proposition est facteur de conflit d'autorité potentiel entre un maire et le président d'un EPCI, qui n'a pourtant pas autorité sur lui.

M. Louis Guédon. Je suis heureux de constater que les SCOT sont à nouveau à l'honneur. Si le SCOT est bien fait, il prévoira des zones à vocations diverses – commerciale, industrielle, touristique... – et aucun projet ne pourra se faire hors des zones ainsi délimitées. Peu importe donc qui, du maire ou du président de l'EPCI, signera le permis de construire.

M. Jean Gaubert. Je partage ce point de vue. Si le SCOT et le PLU sont opposables, le préfet a tout loisir de juger de la légalité des permis délivrés.

M. le rapporteur. Le débat que j'appelais de mes vœux ayant eu lieu, je retire également l'amendement CE 51.

Les amendements sont retirés.

Article 2

Consultation facultative de la commission régionale d'aménagement commercial sur les dispositions d'urbanisme commercial prévues dans les documents d'urbanisme

Cet article prévoit que la CRAC, dans une composition différente de celle prévue à l'article 1^{er}, peut être consultée par les EPCI sur le document d'urbanisme comportant un volet commercial (SCOT, PLU, ou DAC⁽¹⁾) qu'ils élaborent.

Le I prévoit la possibilité, pour le président de l'organe délibérant d'un EPCI s'étant doté d'un document d'urbanisme commercial, de consulter la commission régionale d'aménagement commercial sur le contenu de ce document.

Il s'agit, en l'absence de précision, d'un avis simple⁽²⁾, et cette consultation demeure *facultative*. L'avis sera réputé favorable s'il n'est pas notifié par la commission dans un délai de deux mois à compter de la transmission desdits documents d'urbanisme.

La composition de la CRAC en matière de consultation sur les projets de document d'urbanisme (SCOT, PLU, SOC) est présentée dans le tableau ci-dessous. Elle diffère de celle retenue à l'article 1^{er} pour les autorisations :

– en matière de délivrance d'autorisations, la composition de la commission variera d'un projet à l'autre et sera liée à la zone de chalandise visée par le projet ;

– en matière d'avis sur les documents d'urbanisme commercial, la composition de la CRAC sera identique dans chaque département, à l'exception du président de l'intercommunalité ayant élaboré le document d'urbanisme commercial, qui, bien entendu, diffèrera d'un document à un autre.

Le II précise qu'en cas de désaccord entre deux CRAC sur un projet de création, d'extension ou de réouverture d'un commerce, l'arbitrage sera rendu par le ministre de l'urbanisme et le ministre chargé du commerce. Ce paragraphe vise à régler le cas des projets se situant en bordure d'une région voisine.

(1) La PPL propose la création d'un schéma d'orientation commerciale (SOC), mais la Commission des affaires économiques l'a renommé document d'aménagement commercial (DAC).

(2) Il est inutile de préciser que cet avis simple car le code de l'urbanisme distingue entre « avis » et « accord ». Le préciser est même non souhaitable car il présenterait des risques d'à contrario à chaque fois que le code ne le précise pas, du fait de la distinction mentionnée précédemment.

Le tableau ci-dessous synthétise les différentes missions et compositions de la CRAC, en fonction de l'existence ou non d'un document d'urbanisme commercial (intégré au DOO du SCOT, au PLU_i ou constituant un SOC).

Rôle et composition de la CRAC

<p>Si le territoire intercommunal n'est couvert ni par un SCOT, ni par un PLU intercommunal, ni par un SOC, ou si le territoire n'est pas organisé à l'échelon intercommunal (article 1^{er})</p>	<p>Si le territoire intercommunal est couvert par un SCOT, par un PLU intercommunal ou par un SOC (article 2)</p>
<p>La CRAC se prononcera sur la délivrance du permis de construire, pour les projets de commerce d'une surface hors œuvre nette supérieure à 500 m².</p>	<p>La CRAC ne délivrera pas d'autorisation d'aménagement commercial dans le cadre des demandes de permis de construire.</p>
	<p>Elle pourra être consultée, si les EPCI le souhaitent, sur les dispositions d'urbanisme commercial figurant dans le DOO du SCOT, ou sur les dispositions équivalentes du PLU intercommunal, ou sur le SOC, au moment de leur élaboration.</p>
<p>La composition de la CRAC varie ici selon la zone de chalandise concernée.</p> <p>a. <u>5 élus</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> – le président du conseil régional (ou son représentant) ; – le président du conseil général de la commune d'implantation (ou son représentant) ; – le maire de la commune d'implantation (ou un conseiller municipal qu'il désigne) ; – le président du syndicat mixte ou de l'EPCI chargé d'élaborer un SCOT (cela concerne l'hypothèse où un SCOT est en cours d'élaboration ainsi que 	<p>La composition de la CRAC sera identique dans chaque département (à l'exception du président de l'EPCI dont le document sera examiné pour avis) :</p> <p>a. <u>5 élus</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> – le président du conseil régional (ou son représentant), – le président du conseil général (ou son représentant), – le président de l'organe délibérant de l'EPCI ou du syndicat mixte chargé d'élaborer le SCOT, le PLU intercommunal ou le SOC ; – le président de l'organe délibérant des 2 EPCI compétents en matière de PLU recouvrant les 2 intercommunalités les plus peuplées de la région, ou, à défaut,

<p>Si le territoire intercommunal n'est couvert ni par un SCOT, ni par un PLU intercommunal, ni par un SOC, ou si le territoire n'est pas organisé à l'échelon intercommunal (article 1^{er})</p>	<p>Si le territoire intercommunal est couvert par un SCOT, par un PLU intercommunal ou par un SOC (article 2)</p>
<p>celle où le SCOT ne comprend pas de dispositions en matière commerciale) ou, en dehors d'un périmètre de SCOT, le président de l'organe délibérant de l'EPCI, ou à défaut, le conseiller général du canton :</p> <p>– le maire de la commune la plus peuplée de l'arrondissement, autre que la commune d'implantation.</p> <p>b. <u>3 personnalités qualifiées</u></p> <p>en matière de consommation, de développement durable et d'aménagement du territoire.</p>	<p>le maire des 2 communes les plus peuplées de la région.</p> <p>b. <u>3 personnalités qualifiées</u></p> <p>en matière de consommation, de développement durable et d'aménagement du territoire.</p>

Le rapporteur propose :

– de porter à six au lieu de cinq, le nombre d'élus présents dans la CRAC dans le cadre de sa consultation sur le document d'urbanisme commercial ;

– de replacer le II de l'article 2 au sein de l'article 1^{er} car il concerne les cas où la CRAC statue sur une demande d'autorisation d'implantation d'un commerce, visés à l'article 1^{er}.

◇

◇ ◇

La Commission est saisie de l'amendement CE 27 du Gouvernement.

M. le secrétaire d'État. L'amendement précise que le préfet peut saisir pour avis la commission régionale d'aménagement commercial.

*Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission **adopte** l'amendement.*

*Elle **adopte** ensuite l'amendement CE 52 du rapporteur prévoyant que la CRAC comprend six élus au lieu de cinq quand elle est consultée sur les documents d'urbanisme comprenant des dispositions en matière commerciale.*

Puis la Commission examine l'amendement CE 53 du rapporteur.

M. le rapporteur. L'amendement, de coordination, fait passer de deux à trois le nombre de représentants à la CRAC des intercommunalités ou des communes les plus peuplées de la région.

M. le secrétaire d'État. Avis favorable.

La Commission adopte l'amendement

La Commission est saisie des amendements identiques CE 54 du rapporteur et CE 26 du Gouvernement, tendant à supprimer l'alinéa 7.

M. le rapporteur. Je retire l'amendement CE 54. La manière de régler un éventuel désaccord entre deux CRAC sera réexaminée dans le cadre de l'article 88.

M. le secrétaire d'État. Je retire l'amendement CE 26.

Les amendements sont retirés.

La Commission adopte à l'unanimité l'article 2 modifié.

Article 3

Faculté pour le préfet de notifier à l'EPCI les modifications à apporter aux documents d'urbanisme en matière commerciale

L'article 3 vise à traiter la question dite des « inter-SCOT ⁽¹⁾ », en assurant une certaine coordination entre les différentes intercommunalités en matière de planification de l'urbanisme commercial. Il convient en effet d'éviter d'éventuelles contradictions, voire une véritable concurrence, entre les documents d'urbanisme de collectivités limitrophes. Sans cette disposition, on n'échapperait sans doute pas à une compétition asymétrique entre certaines collectivités, les unes privilégiant la qualité de l'urbanisme, les autres, l'attractivité économique. Suivant l'adage *in medio stat virtus*, notre objectif est bien de concilier ces deux objectifs dans une logique « multi-fonctionnelle », et d'éviter les deux extrêmes que sont des SCOT trop laxistes et, à l'inverse, des SCOT trop restrictifs.

Par cohérence avec les dispositions de l'article 9 du projet de loi « Grenelle 2 », qui renforce les facultés d'intervention du préfet en matière de contrôle de légalité du SCOT, l'article 3 de la proposition de loi prévoit la faculté pour le préfet de notifier au président de l'organe délibérant d'un EPCI ayant élaboré un SCOT ou un PLU comprenant des dispositions en matière commerciale, ou encore un SOC, les modifications qu'il estime nécessaire

(1) Qui peut d'ailleurs aussi se poser aux autres niveaux : PLU intercommunal, SOC.

d'apporter au document, s'il est incompatible avec les documents d'urbanisme commercial des collectivités voisines.

Dans ce cas, le document ne devient exécutoire qu'après publication et transmission au préfet de la délibération apportant les modifications demandées.

Le rapporteur propose :

– de faire figurer parmi les éléments du contrôle de légalité du préfet la notion d'« atteinte disproportionnée à la liberté d'établissement ou à la liberté d'entreprendre » ;

– de compléter la disposition de l'article 9 du Grenelle 2 qui permet au préfet de demander aux EPCI et aux communes concernés de déterminer un périmètre de SCOT ou d'étendre le périmètre d'un SCOT existant, pour prévoir le cas où l'absence de SCOT nuirait à une politique de diversité commerciale.

◇

◇ ◇

*Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission **adopte** l'amendement CE 68, rédactionnel, du président de la Commission.*

Elle est ensuite saisie de l'amendement CE 28 du Gouvernement et de l'amendement CE 56 du rapporteur, qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

M. le secrétaire d'État. L'amendement CE 28 tend à ce que le préfet puisse s'opposer au caractère exécutoire d'un SCOT, d'un PLU ou d'un schéma d'orientation commerciale lorsqu'ils portent une atteinte disproportionnée à la liberté d'établissement ou à la liberté d'entreprendre.

M. le rapporteur. L'amendement CE 56 a le même objectif. Il faut simplement, par coordination, supprimer de l'amendement CE 28, la référence à la liberté d'établissement. C'est le sens de mon sous-amendement CE 70.

M. Jean Gaubert. La disposition proposée fait courir un risque d'arbitraire. Mieux vaudrait un recours devant le tribunal administratif.

M. Louis Guédon. Je rappelle que, quelle que soit la position du préfet, le recours devant le tribunal administratif reste possible.

M. le secrétaire d'État. Nous cherchons précisément par cette proposition à permettre au préfet d'indiquer à l'organisme délibérant quelles modifications permettraient d'éviter le recours devant le tribunal administratif.

M. Jean Gaubert. Il n'empêche que l'on constate parfois des excès de zèle de la part des préfets – dans l'application de la loi Littoral, par exemple.

M. Serge Grouard. C'est donner au préfet un pouvoir exorbitant, puisque son opposition retarde l'exécution de la délibération jusqu'à la publication des modifications demandées.

M. Jean Gaubert. C'est bien mon avis. Ainsi doté d'un pouvoir discrétionnaire, au demeurant contraire aux lois de décentralisation, le préfet peut tout bloquer, ou faire du « chantage ».

M. le rapporteur. L'hypothèse étant celle d'une atteinte disproportionnée à la liberté d'établissement, celle-ci doit être justifiée. De plus, comme il a été dit, le recours devant le tribunal administratif demeure possible.

M. le secrétaire d'État. Puis-je vous rappeler, monsieur Grouard, vous qui avez été rapporteur du projet de loi Grenelle 2, que nous avons renforcé les pouvoirs de contrôle du préfet en matière d'élaboration du SCOT ?

*La Commission **adopte** le sous-amendement CE 70 et l'amendement CE 28 ainsi sous-amendé.*

*De ce fait, l'amendement CE 56 **tombe**.*

La Commission examine ensuite l'amendement CE 55 du rapporteur.

M. le rapporteur. L'amendement ajoute la diversité commerciale à la liste des points sur lesquels le préfet peut exercer un contrôle en matière d'élaboration de SCOT, telle qu'elle figure dans le projet de loi Grenelle 2.

*La Commission **adopte** l'amendement CE 55.*

*La Commission **adopte** à l'unanimité l'article 3 **modifié**.*

Article 4

Compatibilité du permis de construire avec le SCOT en l'absence de PLU

Le **I** de l'article 4 vise à expliciter qu'en l'absence de PLU déclinant les orientations du SCOT, les décisions prises sur une demande de permis de construire ou d'aménager portant sur un commerce d'une surface supérieure aux seuils qu'aura fixés le SCOT doivent être compatibles avec celui-ci. En d'autres termes, en l'absence de PLU, le SCOT sera donc opposable au permis de construire en matière commerciale. Le deuxième alinéa du I précise qu'il en ira de même lorsqu'un SCOT est modifié pour tenir compte de la PPL, jusqu'à l'adoption d'un PLU.

Le **II** du texte d'origine prévoit la même disposition pour les SOC.

◇

◇ ◇

La Commission examine l'amendement CE 29 du Gouvernement.

M. le secrétaire d'État. Il s'agit d'un amendement de coordination.

M. le rapporteur. Il convient de le préciser en insérant les mots « hors œuvre nette » après les mots « 1 000 m² de surface ».

*Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission **adopte** l'amendement ainsi **rectifié**.*

*Suivant l'avis favorable du rapporteur, elle **adopte** ensuite l'amendement CE 69, de coordination rédactionnelle, du président de la Commission*

*La Commission **adopte** l'article 4 **modifié**.*

Article additionnel après l'article 4 :

Habilitation du Gouvernement à codifier les articles 1 à 4 par ordonnance

La Commission examine l'amendement CE 30 du Gouvernement portant article additionnel après l'article 4.

M. le secrétaire d'État. Par cet amendement, le Gouvernement demande l'habilitation à procéder par ordonnance pour codifier les articles 1 à 4 du texte dans le code de l'urbanisme, à droit constant.

M. le président Patrick Ollier. De fait, nous ne sommes pas en mesure de procéder à ce travail.

M. François Brottes. Si la codification est un exercice qui relève davantage de l'exécutif que du Parlement, il est difficile d'apprécier si elle est réellement faite à droit constant – et l'expérience montre malheureusement que c'est rarement le cas. Mais l'instrument de mesure fait défaut.

*Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission **adopte** l'amendement.*

Article 5

[chapitre 1^{er} du titre V du livre VII du code de commerce]

Suppression de la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC) et des commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC)

L'article 1^{er} de la PPL, qui réintègre l'urbanisme commercial dans le droit de l'urbanisme général, met fin au système d'autorisations commerciales au cas

par cas, projet par projet, dès lors qu'une intercommunalité est dotée d'un document d'urbanisme couvrant les questions commerciales (qu'il s'agisse du DOO du SCOT, du PLUi ou du SOC). En l'absence d'un tel document, c'est-à-dire à titre subsidiaire, il revient à une commission régionale d'examiner les projets au cas par cas.

Dès lors, par coordination, le **I** de l'article 5 supprime la CNAC et la CDAC, devenues superflues, en abrogeant le chapitre 1^{er} du titre V du livre VII du code de commerce.

Cependant, il est utile de maintenir l'existence d'observatoires locaux d'équipement commercial, qui existent actuellement au niveau départemental, et qui ont pour mission de collecter les éléments nécessaires à la connaissance du territoire en matière commerciale.

C'est pourquoi le **II** vise à en maintenir l'existence, malgré l'abrogation du chapitre du code de commerce mentionné ci-dessus. Il prévoit néanmoins que ces observatoires soient régionaux et non plus départementaux, par coordination avec la suppression des CDAC et la création des CRAC.

Le rapporteur propose de supprimer le chapitre II du titre V du livre VII du code de commerce, qui concerne les autorisations commerciales.

◇

◇ ◇

La Commission est saisie de l'amendement CE 57 du rapporteur.

M. le rapporteur. Il m'apparaît que cet amendement, qui tend à abroger le chapitre du code du commerce relatif aux autorisations commerciales, gagnerait à être retravaillé dans le cadre de l'article 88.

M. le secrétaire d'État. J'en suis d'accord.

L'amendement est retiré.

La Commission adopte l'article 5 sans modification.

Article additionnel après l'article 5

**Observatoires régionaux
et Observatoire national de l'équipement commercial**

La Commission examine l'amendement CE 31 du Gouvernement portant article additionnel après l'article 5.

M. le secrétaire d'État. Répondant ainsi à la demande des parlementaires et notamment à la vôtre, Monsieur le président, le Gouvernement propose la

création d'un observatoire national de l'équipement commercial, utile outil d'évaluation.

M. le rapporteur. Avis favorable, à condition qu'il observe vraiment, ce qui n'est pas le cas de tous les observatoires... Les chambres de commerce et d'industrie, qui sont dans une phase de profonde réorganisation, ont de grandes compétences en ce domaine. Elles seraient dans leur rôle si elles participaient à ce travail. Je souhaite que le Gouvernement y réfléchisse.

M. François Brottes. Le Gouvernement s'intéresse donc aux pratiques commerciales ! Je suis favorable à la création d'un observatoire, si ses conclusions nous sont communiquées et que l'on en tire des enseignements utiles.

La Commission adopte l'amendement à l'unanimité.

Article 6

Compétence de la CRAC en l'absence de SCOT ou de PLU intercommunal intégrant des dispositions d'urbanisme commercial

L'article 6 constitue une disposition transitoire et concerne le cas des SCOT et des PLU intercommunaux adoptés avant l'entrée en vigueur de la PPL qui, par conséquent, ne comprennent pas les dispositions prévues à l'article 1^{er}.

Dans cette hypothèse, c'est, comme en l'absence de document, le IV de l'article 1^{er} qui s'appliquera : 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 seront soumis à l'autorisation de la CRAC.

<p>Le rapporteur propose un amendement de coordination avec l'amendement qu'il a proposé au IV de l'article 1^{er}, visant à préciser au sein de la loi, et non du décret, le seuil au-delà duquel l'autorisation de la CRAC est requise.</p>

◇

◇ ◇

La Commission est saisie de l'amendement CE 32, deuxième rectification, du Gouvernement et de l'amendement CE 58 du rapporteur, qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

M. le secrétaire d'État. Notre amendement tend à fixer à 1 000 m² de surface hors œuvre nette le seuil déclenchant l'obligation d'autorisation par la CRAC pour les commerces de détail.

M. le rapporteur. Avis défavorable à l'amendement du Gouvernement. Quant à l'amendement 58, il est de coordination.

M. Louis Cosyngs. Nous nous sommes opposés tout à l'heure à ce que le permis de construire soit soumis à la CRAC, et l'on y reviendrait maintenant ? Que l'on dise, à la rigueur, qu'il faut « tenir compte » de l'avis de la CRAC, et non pas, comme il est écrit dans l'amendement CE 58, que les permis de construire ne peuvent être délivrés qu'avec l'accord de cette commission.

M. le président Patrick Ollier. Le cadre est autre : il s'agit ici des permis de construire délivrés par les communes qui n'ont aucun document d'urbanisme.

M. le secrétaire d'État. Le Gouvernement retire son amendement.

L'amendement CE 32, deuxième rectification, est retiré.

La Commission adopte l'amendement CE 58.

La Commission adopte à l'unanimité l'article 6 modifié.

Article 7

Délai de deux ans pour la mise en conformité des SCOT et des PLU intercommunaux avec les dispositions de la proposition de loi

L'article 7 comprend des mesures transitoires et vise deux cas distincts :

- le cas des SCOT et PLU intercommunaux (PLUi) approuvés avant l'entrée en vigueur de la loi ;
- le cas des SCOT et PLUi en cours d'élaboration.

Le **premier alinéa** de l'article 7 prévoit l'obligation pour les SCOT et les PLUi approuvés avant l'entrée en vigueur de la PPL d'être complétés pour comprendre les dispositions d'urbanisme commercial prévues à l'article 1^{er} dans un délai de **deux ans** à compter de la date de cette entrée en vigueur. Pendant ce délai, ainsi que le prévoit l'article 6, c'est la CRAC qui statuera sur les projets d'implantation.

Le **deuxième alinéa** de cet article vise le cas des SCOT et PLUi en cours d'élaboration ou de révision dont le projet a été arrêté avant la publication de la PPL. Si l'approbation du SCOT ou du PLUi intervient dans **un délai d'un an** après l'entrée en vigueur de la PPL, elle reste soumise au droit en vigueur avant la PPL. Au-delà, le projet de SCOT ou de PLUi doit être complété.

Le rapporteur constate qu'il n'est pas fait mention de la procédure ni des formes selon lesquelles ces documents seront complétés. Il propose donc de renvoyer à un décret en Conseil d'État le soin d'apporter ces précisions.

◇

◇ ◇

La Commission est saisie de l'amendement CE 59 du rapporteur tendant à renvoyer à un décret en Conseil d'État les modalités d'application de l'article.

M. le secrétaire d'État. Avis favorable.

La Commission adopte l'amendement.

La Commission adopte à l'unanimité l'article 7 modifié.

Article additionnel après l'article 7

**Allongement du délai de rétrocession
d'un fonds de commerce préempté par une commune**

La Commission examine l'amendement CE 3 de M. Jean Gaubert portant article additionnel après l'article 7.

M. Jean Gaubert. Il s'agit, par cet amendement, de préciser les pouvoirs de l'Autorité de la concurrence face aux abus de position dominante.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Nous traitons d'urbanisme commercial et non du droit de la concurrence.

M. François Brottes. Ne venez-vous, pourtant, d'accepter la création d'un observatoire national de l'équipement commercial ?

M. le secrétaire d'État. Avis également défavorable. L'observatoire est d'une autre nature, et l'article L. 430-9 du code du commerce permet déjà à l'Autorité de la concurrence de prendre les mesures nécessaires.

M. Jean Gaubert. Tout va donc pour le mieux dans le meilleur des mondes...

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CE 12 de M. Bernard Reynès portant article additionnel après l'article 7.

M. Bernard Reynès. L'amendement tend à porter à deux ans, au lieu d'un, le délai de rétrocession du fonds, du bail ou du terrain préempté par la commune. Compte tenu de la complexité de l'opération, les communes peuvent éprouver des difficultés à la réaliser dans un délai d'un an. L'amendement prévoit par ailleurs qu'en l'absence de paiement par la commune au cédant, il soit désormais fait application des dispositions de l'article L. 213-14 du code de l'urbanisme.

M. Louis Cosyns. Excellent amendement !

M. le rapporteur. Pourquoi pas ? Cette disposition serait de nature à éviter des blocages liés à un délai trop court, ce qui me semble concorder avec les objectifs que vise le président de notre commission.

M. le président Patrick Ollier. Lors du débat à ce sujet, j'ai dû vaincre bien des réticences à la chancellerie et à Bercy. J'avais beaucoup insisté pour que les baux commerciaux ne soient pas bloqués trop longtemps, et le délai d'un an visait précisément à contraindre le maire à s'investir dans la recherche d'un autre opérateur ; après qu'il a préempté, il en a largement le temps en un an. Mais si vous considérez que l'allongement de ce délai ne suscite pas de difficulté, soit.

La Commission adopte l'amendement.

Après l'article 7

La Commission examine l'amendement CE 14 de M. Bernard Reynès portant article additionnel après l'article 7.

M. Bernard Reynès. Le Parlement a inscrit dans la loi de modernisation de l'économie un nouvel indice des loyers commerciaux – ILC –, qui peut se substituer après signature d'un avenant au bail, à l'indice du coût de la construction - ICC. Or l'application de l'ILC demeure très incomplète : 40 % seulement des commerçants locataires en ont bénéficié. Pour éviter le développement d'un commerce à « double vitesse », entre ceux qui bénéficient de l'ILC – les enseignes de la grande distribution en font partie – et ceux qui n'en bénéficient pas, l'article additionnel propose de modifier le code du commerce pour rendre l'ILC obligatoire.

M. le rapporteur. Avis défavorable, sur la forme parce que l'amendement n'a pas sa place dans ce texte, sur le fond parce que la définition d'un nouvel indice est en préparation, qui sera débattu lors de l'examen d'un autre texte.

M. Bernard Reynès. Je retire l'amendement.

L'amendement est retiré.

Après l'article 7

Puis la commission examine l'amendement CE 13 de M. Bernard Reynès.

M. Bernard Reynès. Dans la continuité du précédent, cet amendement instaure la possibilité, pour la commune, de mettre en œuvre une location-gérance, dans l'attente de la rétrocession du fonds, pour éviter que celui-ci ne se déprécie.

M. le rapporteur. Le sujet est délicat ; j'aimerais connaître l'avis du Gouvernement à ce sujet.

M. le secrétaire d'État. Je laisserai votre Commission se prononcer dans sa sagesse mais cette proposition me laisse sceptique et mon avis personnel est plutôt défavorable. Qu'une commune préempte un commerce, soit, mais qu'elle aille jusqu'à instaurer une location-gérance permettant au locataire de déterminer si, au terme de ces deux années, il souhaite rester, voilà qui me semble aller très loin.

M. le président Patrick Ollier. J'ai été à l'origine du droit de préemption des commerces, et je l'ai fait pour permettre au maire de renforcer la diversité commerciale en centre ville. Pour autant, une mairie n'a pas à se substituer au marché d'acquisition des fonds de commerce, même si l'on peut envisager que ce soit une solution transitoire. À supposer qu'une commune se lance dans une location-gérance de deux ans, que se passera-t-il ensuite ? Et si l'objectif visé est celui décrit par le ministre, le dispositif est dénaturé. Pour ces raisons, je ne suis pas favorable à l'amendement.

M. Bernard Reynès. Le « syndrome du rideau baissé » est catastrophique, tous les commerçants vous le diront, et il peut provoquer un effet domino. Il s'agit, par cette proposition, de faire vivre l'activité commerciale en centre ville. Imaginez une boutique fermée pendant deux ans !

M. le président Patrick Ollier. Pourquoi, alors, avoir tenu à allonger à deux ans le délai de rétrocession du fonds, du bail ou du terrain préempté par la commune ?

M. Bernard Reynès. Même pour une durée d'un an, l'amendement a toute son utilité.

M. le président Patrick Ollier. Il me paraît qu'après deux ans, les communes, empêtrées dans un bail précaire, éprouveront des difficultés insurmontables pour trouver un repreneur.

M. le secrétaire d'État. Permettez-moi de rappeler, monsieur Reynès, que si le rideau reste baissé, c'est que dans un premier temps le maire a refusé la transmission prévue.

M. Louis Cosyns. En zone rurale, si un maire décide de préempter un commerce, c'est souvent pour éviter la transformation du lieu en un local d'habitation.

M. le président Patrick Ollier. Le droit de préemption des baux commerciaux a été conçu pour permettre à un maire d'empêcher la multiplication des « vitrines fermées » – banques, compagnies d'assurance, agences immobilières par exemple – et de favoriser les commerces de bouche.

M. Louis Cosyns. Certes, mais lorsqu'une banque ou une agence immobilière veut s'installer dans une commune rurale, nous sommes heureux de l'accueillir.

M. le président Patrick Ollier. Dans ce cas, la commune ne préempte pas, et la question ne se pose pas.

M. Louis Cosyns. Pourquoi empêcher une commune de recourir à une location-gérance ? En zones rurales, il existe des propriétaires de fonds de commerce qui n'ont pas les moyens de les exploiter, et les communes pourraient se substituer à eux. La location-gérance ne s'applique pas que dans les grandes villes.

M. le président Patrick Ollier. Je vous ai dit mon sentiment : un maire qui préempte un bail commercial le fait pour éviter l'installation d'une activité qui nuirait à la diversité commerciale. S'il se lance dans une location-gérance, il n'y parviendra pas – et au terme des deux ans, que fera-t-il du locataire-gérant ? C'est pourquoi je regrette que l'on ait allongé le délai à deux ans ; le dispositif avait été conçu pour que le maire s'investisse dans la recherche d'un nouvel acquéreur dans un délai très court. Je le redis, je ne suis pas favorable à cet amendement et je souhaite son retrait.

L'amendement est retiré.

La Commission examine l'amendement CE 2 de M. Jean Gaubert.

M. Jean Gaubert. La dynamisation des centres-villes fait l'objet de débats sans fin. Certains commerçants veulent agir ; les autres préfèrent attendre une amélioration sans avoir à cotiser. Je propose donc d'adopter le dispositif agricole des « cotisations volontaires obligatoires ». Quand la majorité des commerçants aura décidé d'une action, les autres seront dans l'obligation d'y participer, puisqu'ils en recevront les bénéfices.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Pour être intéressante, la proposition n'en est pas moins un cavalier.

M. le président Patrick Ollier. C'est le moins qu'on puisse dire !

M. le secrétaire d'État. Même avis.

La Commission rejette l'amendement.

Article 8

[article L. 425-7 du code de l'urbanisme]

Coordination avec la suppression des dispositions du code de commerce relatives aux autorisations d'implantation commerciale

Dans le droit en vigueur, l'article L. 425-7 du code de l'urbanisme prévoit que lorsqu'un permis de construire porte sur un projet soumis à une autorisation d'exploitation commerciale, le permis ne peut être accordé avant la délivrance de cette autorisation.

Par coordination avec les articles 1^{er} et 5 de la PPL, l'article 8 abroge cet article du code de l'urbanisme, devenu superflu.

◇

◇ ◇

La Commission étudie l'amendement CE 33 du Gouvernement.

M. le secrétaire d'État. Dans le processus traditionnel de la LME, il existe deux procédures : l'une relève du droit de l'urbanisme, l'autre du droit du commerce. Nous proposons de simplifier les démarches du pétitionnaire en fusionnant les deux procédures. Il lui suffira désormais de demander l'autorisation d'urbanisme et le permis de construire ; la mairie saisira la CRAC pour avoir son point de vue.

M. le rapporteur. Avis défavorable. L'amendement nous semble satisfait par l'amendement que nous avons déposé à l'alinéa 9 de l'article 1^{er}. Il prévoit que les permis de construire portant sur un commerce d'une SHON supérieure à 300 m² ne pourront être délivrés qu'avec l'accord de la commission régionale d'aménagement commercial.

M. le président Patrick Ollier. De fait, l'amendement semble redondant.

M. le secrétaire d'État. Je le retire. Nous réexaminerons ce point lors de la réunion qui se tiendra au titre de l'article 88.

L'amendement est retiré.

L'article 8 est adopté à l'unanimité sans modification.

Article additionnel après l'article 8

Commissions d'aménagement cinématographique

La Commission étudie l'amendement CE 34 du Gouvernement, portant article additionnel après l'article 8.

M. le secrétaire d'État. S'il est un peu long, l'amendement repose sur un principe simple. Les textes traditionnels prévoient toujours un volet commercial et un volet cinéma. Nous avons examiné le volet commercial du texte. L'amendement transfère à droit constant le volet cinéma du code du commerce dans le code du cinéma et de l'image animée.

M. le président Patrick Ollier. Il s'agit donc d'un amendement de coordination.

M. le rapporteur. Avis favorable, mais il faudra beaucoup de rigueur à ceux qui auront à transférer toutes ces dispositions à droit constant.

M. le président Patrick Ollier. L'amendement est très logique.

M. Jean Gaubert. L'amendement, qui opère un recodification, ressemble beaucoup à un texte que nous avons rencontré dans la LME. Nous voulons bien faire confiance au Gouvernement, mais nous relirons attentivement son amendement avant la séance publique.

M. François Brottes. Il est préférable que le Gouvernement travaille en amont : de ce fait, il n'est pas obligé de recourir aux ordonnances.

M. le secrétaire d'État. Je rappelle à M. Brottes que, dans le cadre du Grenelle 2, nous avons déjà voté une ordonnance de recodification du code de l'urbanisme. C'est pour faire le lien avec cette première ordonnance que nous vous avons proposé la seconde, dont il a été question tout à l'heure.

Pour en revenir à l'amendement, il n'y a pas lieu de prévoir une ordonnance, puisque nous recodifions à droit constant sans procéder à une recodification globale du code du cinéma.

La Commission adopte l'amendement.

Article 9

Modalités d'application de la proposition de loi et régime applicable aux demandes d'autorisation déposées avant son entrée en vigueur

Le **I** de l'article 9 précise la définition par décret en Conseil d'État des conditions d'application de la PPL et sa date d'entrée en vigueur qui interviendra, au plus tard, un an après sa promulgation.

Le **II** comprend des mesures transitoires pour les demandes d'autorisations déposées, au titre des dispositions de la LME, avant l'entrée en vigueur de la PPL : elles resteront soumises au droit en vigueur au moment de leur date de dépôt.

◇

◇ ◇

La Commission adopte à l'unanimité l'article 9 sans modification.

M. François Brottes. Comme Mme Vautrin, nous avons appelé l'attention de la Commission sur la nécessité de faciliter la transition entre l'état actuel du droit en matière d'urbanisme commercial et celui qui va s'appliquer. Au cours de la réunion qui sera organisée au titre de l'article 88, nous déposerons un

amendement autorisant les territoires munis d'un SCOT à mettre en œuvre les dispositions du texte sans attendre un délai de deux ans.

M. le secrétaire d'État. Ce délai de deux ans est un maximum !

M. François Brottes. Nous devons prévoir la possibilité d'une application plus rapide de la loi, aussitôt que les décrets seront sortis.

M. le président Patrick Ollier. Nous prenons acte de cette information.

Explication de vote

M. Jean Gaubert. J'ai dit tout à l'heure que nous avons engagé la discussion avec les meilleures intentions. Cependant, nous nous sommes opposés avec la majorité sur deux fronts : les surfaces des commerces et leur typologie. De ce fait, nous nous abstenons à titre conservatoire, tout en restant attentifs aux avancées qui interviendront avant la discussion du texte en séance publique.

M. le président Patrick Ollier. Je rappelle que nous avons voté à l'unanimité presque tous les articles, à l'exception de deux d'entre eux.

M. Jean Gaubert. Ils portent précisément sur les points dont j'ai parlé.

La Commission adopte l'ensemble de la proposition de loi.

M. le président Patrick Ollier. Je remercie la majorité pour son unité, ainsi que M. le rapporteur, pour son sens de la conciliation, et M. le secrétaire d'État, pour son objectivité.

◇

◇ ◇

En conséquence, la commission des affaires économiques vous demande d'adopter la proposition relative à l'urbanisme commercial, dans le texte figurant dans le document joint au présent rapport.

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la Commission

CHAPITRE I^{ER}

Prise en compte du commerce dans les documents d'urbanisme

Article 1^{er}

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.

Il détermine :

1° Les zones de centre-ville où les implantations commerciales ne sont réglementées que par le plan local d'urbanisme ;

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.

I. – Le document...

... territoriale *comprend un document d'aménagement commercial qui précise les orientations relatives* à l'équipement commercial et aux localisations...

(amendements CE 60, 35 et 72)

... centres-villes, *de maintien du commerce de proximité*, de cohérence...

(amendements CE 36 et 10)

Le document d'aménagement commercial délimite en conséquence :

(amendement CE 38)

1° Les *centralités urbaines* où les...

(amendement CE 39)

2° En dehors...

... surface *hors œuvre nette, au sens du code de l'urbanisme, supérieure à 1 000 mètres carrés*, en tenant compte...

(amendement CE 40)

Les règles et les seuils supérieurs à 1000 m² de surface hors œuvre nette peuvent être différents dans une même zone, selon qu'il s'agit de commerces de détail, d'ensembles commerciaux continus ou discontinus ou de commerces de

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la Commission

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.

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.

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 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

gros. Un décret en Conseil d'État précise cette typologie, en tenant compte notamment de la fréquence et de l'importance des déplacements que ces commerces induisent.

(amendement CE 71)

... environnementales, l'organisation de l'accès du stationnement des véhicules *ou l'organisation* de la livraison ...

(amendement CE 22)

Les plans locaux d'urbanisme, les cartes communales ou les documents d'urbanisme en tenant lieu doivent être compatibles avec le document d'aménagement commercial.

(amendement CE 62)

II. – Sans modification

III. – Lorsqu'un...

... un *document d'aménagement commercial*, qui comprend...

(amendement CE 64))

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la Commission

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 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.

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.

... de coopération intercommunale.

Les plans locaux d'urbanisme, les cartes communales ou les documents d'urbanisme en tenant lieu doivent être compatibles avec le document d'aménagement commercial.

(amendement CE 65)

... ultérieurement, *le document d'aménagement commercial est intégré au document d'orientation et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale ou aux orientations d'aménagement et de programmation du plan local d'urbanisme intercommunal.*

(amendement CE 66)

IV. – Lorsqu'une...

... élaboré de document *d'aménagement commercial, les permis de construire portant sur un commerce d'une surface de vente supérieure à 1 000 mètres carrés ne peuvent être délivrés qu'avec l'accord de la commission régionale d'aménagement commercial. Il en est de même dans les communes de moins de 20 000 habitants, pour les permis de construire portant sur un commerce de plus de 300 mètres carrés de surface de vente, lorsque l'autorité compétente décide de saisir la commission régionale d'aménagement commercial. À l'issue d'un délai de trois ans à compter de la promulgation de la présente loi, ces dispositions sont applicables aux permis de construire portant sur un commerce*

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la Commission

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
		<i>de plus de 300 mètres carrés de surface hors oeuvre nette au sens du code de l'urbanisme.</i> (amendements CE 67 et 42)
	Pour l'application de l'alinéa précédent, la commission régionale d'aménagement commercial est composée :	
	– du président du conseil régional, ou de son représentant ;	
	– du président du conseil général de la commune d'implantation, ou de son représentant ;	... général <i>du département où se trouve la commune...</i> (amendement CE 43)
	– du maire de la commune d'implantation, ou d'un conseiller municipal qu'il désigne ;	Alinéa sans modification
	– 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 ;	Alinéa sans modification
	– du maire de la commune la plus peuplée de l'arrondissement, autre que la commune d'implantation ;	– du maire <i>des deux communes les plus peuplées</i> de l'arrondissement, <i>autres</i> que la commune... (amendement CE 44)
	– de trois personnalités qualifiées en matière de consommation, de développement durable et d'aménagement du territoire.	...du territoire, <i>désignées par le préfet de région.</i> (amendement CE 45)
		<i>La commission est présidée par le préfet de région, ou son représentant, qui ne prend pas part au vote.</i> (amendement CE 46)
		<i>V (nouveau). – Dans la région d'Île-de-France, dans les régions d'outre-mer et en Corse, lorsqu'une commune n'est pas membre d'un</i>

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
<p style="text-align: center;">Code de l'urbanisme Livres I : Règles générales d'aménagement et d'urbanisme Titre II : Prévisions et règles d'urbanisme</p> <p>Chapitre III : Plans locaux d'urbanisme</p> <p><i>Art. L. 123-1.</i> – Les plans locaux d'urbanisme (...)</p> <p>7° bis. – Identifier et délimiter les quartiers, îlots, voies dans lesquels doit être préservée ou développée la diversité commerciale, notamment à travers les commerces de détail et de proximité, et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer cet objectif ;</p> <p>.....</p>	<p style="text-align: center;">Article 2</p> <p>I. - Les dispositions mentionnées aux I à III de l'article 1^{er} peuvent être soumises pour avis, à l'initiative du président de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale, à la commission régio- nale 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.</p> <p>Pour l'application de l'alinéa précédent, les cinq élus membres de la commission sont :</p> <p>– le président du conseil régional</p>	<p><i>établissement public de coopération intercommunale ou lorsqu'un établis- sement public de coopération intercom- munale non couvert par un schéma de cohérence territoriale ou par un plan local d'urbanisme n'a pas élaboré de document d'aménagement commercial, les dispositions mentionnées aux quatrième à sixième alinéas du I peuvent être intégrées au plan local d'urbanisme communal.</i></p> <p style="text-align: right;">(amendement CE 48)</p> <p style="text-align: center;">Article 1^{er} bis (nouveau)</p> <p><i>Le 7° bis de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme est ainsi rédigé :</i></p> <p><i>« 7° bis Prévoir des règles visant à maintenir la diversité commerciale dans chaque quartier et à préserver les espaces nécessaires aux commerces de proximité ; ».</i></p> <p style="text-align: right;">(amendement CE 49)</p> <p style="text-align: center;">Article 2</p> <p>I. – Les dispositions...</p> <p style="text-align: right;">... à l'initiative <i>du préfet ou du président ...</i></p> <p style="text-align: right;">(amendement CE 27)</p> <p style="text-align: right;">... les six élus ...</p> <p style="text-align: right;">(amendement CE 52)</p>

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la Commission

ou son représentant,

– le président du conseil général
ou son représentant,

– le président de l'organe délibé-
rant 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 com-
merciale ;

– le président de l'organe dé-
libérant des deux établissements publics
de coopération intercommunale compé-
tents 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.

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
chargés 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.

... des *trois* établissements ...

... des *trois*
communes ...

(amendement CE 53)

Article 3

... ou un
document d'aménagement commercial,
celui-ci...

(amendement CE 68)

... lorsque les *dispositions de celui-ci*
portent une atteinte disproportionnée à
la liberté d'entreprendre ou *sont*
incompatibles avec les objectifs des
schémas de cohérence territoriale, des
plans locaux d'urbanisme ou des *docu-*
ments d'aménagement commercial
voisins. Dans ce cas...

(amendements CE 28, 70 et 68)

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la Commission

Lorsque le préfet constate, notamment du fait d'un nombre important de demandes de dérogation émises sur le fondement du troisième alinéa de l'article L. 122-2 du code de l'urbanisme, que l'absence de schéma de cohérence territoriale nuit gravement à la cohérence des politiques publiques d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de diversité commerciale, de développement rural, de transports et de déplacements et de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques ou conduit à une consommation excessive de l'espace, ou que le périmètre d'un schéma de cohérence territoriale ne permet pas d'atteindre les objectifs définis au premier alinéa du IV de l'article L. 122-3 du même code, il demande aux établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de schéma de cohérence territoriale ou aux établissements publics prévus à l'article L. 122-4 du même code et aux communes non membres d'un tel établissement, susceptibles d'être concernés :

1° Soit de déterminer un périmètre de schéma de cohérence territoriale ;

2° Soit de délibérer sur l'extension d'un périmètre existant.

Si les établissements publics de coopération intercommunale et les communes, dans les conditions fixées par le III de l'article L. 122-3 du même code, n'ont pas, dans un délai de six mois à compter de la réception de la lettre du préfet, proposé, selon le cas, la délimitation d'un périmètre de schéma de cohérence territoriale permettant d'atteindre les objectifs définis au premier alinéa du IV du même article ou l'extension du périmètre existant, le préfet arrête, après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale prévue par

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la Commission

l'article L. 5211-42 du code général des collectivités territoriales, un projet de périmètre.

Cet arrêté dresse la liste des établissements publics de coopération intercommunale et des communes concernés.

(amendement CE 55)

Article 4

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^{er} doivent être compatibles avec le schéma de cohérence territoriale.

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^{er} jusqu'à la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme avec ces dispositions.

II. – Dans le cas visé au III de l'article 1^{er}, 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 4

I. – Sans modification

II. – Dans le cas...

... sur un commerce *d'une surface supérieure à 1 000 mètres carrés de surface hors œuvre nette, au sens du code de l'urbanisme, doivent être compatibles avec le document d'aménagement commercial.*

(amendements CE 29 et 69)

Article 4 bis (nouveau)

Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par voie d'ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour insérer les articles 1^{er} et 2 à 4 de la présente loi dans le code de l'urbanisme. Cette codification est effectuée à droit constant, sous réserve

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la Commission

Code de commerce

Cf. infra (annexe p. 111)

Code de commerce

Cf. infra (annexe)

Section 3 : Des observatoires départementaux d'équipement commercial.

Art. L751-9. – L'observatoire départemental 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. Il met ces données à disposition des collectivités locales et de leurs groupements qui élaborent un schéma de développement commercial.

Article 5

I. – Le chapitre I^{er} du titre V du livre VII du code de commerce est abrogé.

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 5

Sans modification

Article 5 bis (nouveau)

I. – La section 3 du chapitre I^{er} du titre V du livre VII du code de commerce devient le Chapitre 2 et son intitulé est ainsi rédigé :

« Des observatoires régionaux d'équipement commercial et de l'observatoire national de l'équipement commercial ».

des modifications qui seraient rendues nécessaires pour assurer le respect de la hiérarchie des normes, la cohérence rédactionnelle des textes, pour harmoniser l'état du droit et abroger les dispositions obsolètes ou devenues sans objet.

L'ordonnance prévue au présent article doit être prise dans un délai de six mois suivant la publication de la présente loi. Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

(amendement CE 30)

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la Commission

II. – Après l'article L. 751-9 du code de commerce, il est inséré un article L. 751-10 ainsi rédigé :

« Art. L. 751-10. – L'observatoire national de l'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, et notamment l'impact des implantations nouvelles et existantes sur la concurrence dans les zones de chalandise. Il met ces données à disposition des collectivités territoriales et de leurs groupements, ainsi que de l'Autorité de la concurrence. Il publie un rapport public annuel. »

III. – La composition et le fonctionnement de l'observatoire visé à l'article L. 751-10 du code de commerce sont définis par décret en Conseil d'État.

(amendement CE 31)

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 présente loi ne comprend pas les dispositions définies aux I et II de l'article 1^{er}, 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^{er}.

Article 6

... les permis de construire portant sur la création, l'extension ou la réouverture de commerces d'une surface supérieure au seuil défini par le IV de l'article 1^{er} ne peuvent être délivrés qu'avec l'accord de la commission régionale d'aménagement commercial.

(amendement CE 58)

Article 7

Les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme, élaborés par un établissement public de coopération

Article 7

Alinéa sans modification

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la Commission

intercommunale compétent, approuvés avant l'entrée en vigueur de la présente loi 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^{er}.

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.

Alinéa sans modification

Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'État.

(amendement CE 59)

Code de l'urbanisme

Art. L. 214-1. – (...)

Le droit de préemption est exercé selon les modalités prévues par les articles L. 213-4 à L. 213-7. (...)

Art. L. 214-2. -La commune doit, dans le délai d'un an à compter de la prise d'effet de la cession, rétrocéder le fonds artisanal, le fonds de commerce, le bail commercial ou le terrain à une entreprise immatriculée au registre du commerce et des sociétés ou au répertoire des métiers, en vue d'une exploitation destinée à préserver la diversité et à promouvoir le développement de l'activité commerciale et artisanale dans le périmètre concerné.

Article 7 bis (nouveau)

I. – La première phrase du dernier alinéa de l'article L. 214-1 du même code est complétée par la référence : « et L. 213-14 ».

II. – À la première phrase du premier alinéa de l'article L. 214-2 du code de l'urbanisme, les mots : « d'un an » sont remplacés par les mots : « de deux ans ».

(amendement CE 12)

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
<p>—</p> <p><i>Art. L. 425-7.</i> – Conformément à l'article L. 752-1 du code de commerce, lorsque le permis de construire porte sur un projet soumis à une autorisation d'exploitation commerciale, le permis ne peut être accordé avant la délivrance de cette autorisation. Sa mise en oeuvre ne peut être entreprise avant l'expiration des recours entrepris contre elle.</p>	<p>—</p> <p>Article 8</p> <p>L'article L. 425-7 du code de l'urbanisme est abrogé.</p>	<p>—</p> <p>Article 8</p> <p>Sans modification</p>
<p>Code de commerce <i>Cf. infra (annexe p. 111)</i></p>	<p>Article 9</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>Article 8 bis (<i>nouveau</i>) <i>Cf. infra (annexe p. 115)</i> (amendement CE 34)</p> <p>Article 9</p> <p>Sans modification</p>

ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF

Code de commerce

LIVRE VII : Des juridictions commerciales et de l'organisation du commerce.

TITRE V : De l'aménagement commercial.

Chapitre 1^{er} : Des commissions d'aménagement commercial.

Section 1 : Des commissions départementales d'aménagement commercial.

Art. L. 751-1. – Une commission départementale d'aménagement commercial statue sur les demandes d'autorisation qui lui sont présentées en vertu des dispositions des articles L. 752-1, L. 752-3 et L. 752-15.

Cette commission est également compétente, dans la composition spéciale précisée au IV de l'article L. 751-2, pour statuer sur les projets d'aménagement cinématographique qui lui sont présentés en vertu des articles L. 212-7 et L. 212-8 du code du cinéma et de l'image animée.

Art. L. 751-2. – I. – La commission départementale d'aménagement commercial est présidée par le préfet.

II. – Dans les départements autres que Paris, elle est composée :

1° Des cinq élus suivants :

a) Le maire de la commune d'implantation ;

b) Le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'aménagement de l'espace et de développement dont est membre la commune d'implantation ou, à défaut, le conseiller général du canton d'implantation ;

c) Le maire de la commune la plus peuplée de l'arrondissement, autre que la commune d'implantation ; en dehors des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne et des communes de l'Essonne, du Val-d'Oise, des Yvelines et de Seine-et-Marne appartenant à l'agglomération parisienne, dans le cas où la commune d'implantation appartient à une agglomération multicommunale comportant au moins cinq communes, le maire de la commune la plus peuplée est choisi parmi les maires des communes de ladite agglomération ;

d) Le président du conseil général ou son représentant ;

e) Le président du syndicat mixte ou de l'établissement public de coopération intercommunale chargé du schéma de cohérence territoriale auquel adhère la commune d'implantation ou son représentant ou, à défaut, un adjoint au maire de la commune d'implantation.

Lorsque l'un des élus détient plusieurs des mandats mentionnés ci-dessus, le préfet désigne pour le remplacer un ou plusieurs maires de communes situées dans la zone de chalandise concernée ;

2° De trois personnalités qualifiées en matière de consommation, de développement durable et d'aménagement du territoire.

Lorsque la zone de chalandise du projet dépasse les limites du département, le préfet complète la composition de la commission en désignant au moins un élu et une personnalité qualifiée de chaque autre département concerné.

Pour éclairer sa décision, la commission entend toute personne dont l'avis présente un intérêt.

III. – À Paris, elle est composée :

1° Des cinq élus suivants :

- a) Le maire de Paris ou son représentant ;
- b) Le maire de l'arrondissement du lieu d'implantation ou son représentant ;
- c) Un conseiller d'arrondissement désigné par le conseil de Paris ;
- d) Un adjoint au maire de Paris ;
- e) Un conseiller régional désigné par le conseil régional ;

2° De trois personnalités qualifiées en matière de consommation, de développement durable et d'aménagement du territoire.

Pour éclairer sa décision, la commission entend toute personne dont l'avis présente un intérêt.

IV. – Lorsqu'elle se réunit pour examiner les projets d'aménagement cinématographique, la commission comprend, parmi les personnalités qualifiées désignées par le préfet, un expert proposé par le président du Centre national du cinéma et de l'image animée et choisi sur une liste établie par lui.

Art. L. 751-3. – Tout membre de la commission départementale d'aménagement commercial informe le préfet des intérêts qu'il détient et de la fonction qu'il exerce dans une activité économique.

Aucun membre de la commission départementale ne peut délibérer dans une affaire où il a un intérêt personnel ou s'il représente ou a représenté une ou des parties.

Art. L. 751-4. – Les conditions de désignation des membres de la commission et les modalités de son fonctionnement sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

Section 2 : De la Commission nationale d'aménagement commercial.

Art. L. 751-5. – La Commission nationale d'aménagement commercial comprend huit membres nommés, pour une durée de six ans non renouvelable, par décret pris sur le rapport du ministre chargé du commerce. La commission est renouvelée par moitié tous les trois ans.

Art. L. 751-6. – I. – La Commission nationale d'aménagement commercial se compose de :

1° Un membre du Conseil d'État désigné par le vice-président du Conseil d'Etat, président ;

2° Un membre de la Cour des comptes désigné par le premier président de la Cour des comptes ;

3° Un membre de l'inspection générale des finances désigné par le chef de ce service ;

4° Un membre du corps des inspecteurs généraux de l'équipement désigné par le vice-président du Conseil général des ponts et chaussées ;

5° Quatre personnalités désignées pour leur compétence en matière de distribution, de consommation, d'urbanisme, de développement durable, d'aménagement du territoire ou d'emploi à raison d'une par le président de l'Assemblée nationale, une par le président du Sénat, une par le ministre chargé du commerce et une par le ministre chargé de l'urbanisme et de l'environnement.

II. – Lorsque la commission nationale est saisie de recours contre les décisions des commissions départementales statuant sur les projets d'aménagement cinématographique, le membre mentionné au 4° du I est remplacé par un membre du corps des inspecteurs généraux du ministère chargé de la culture ; celle des personnalités mentionnée au 5° du I, désignée par le ministre chargé du commerce, est remplacée par une personnalité compétente en matière de distribution cinématographique désignée par le ministre chargé de la culture. En outre, la commission est complétée par une personnalité qualifiée nommée par le ministre chargé de la culture sur proposition du président du Centre national du cinéma et de l'image animée. Un suppléant est nommé dans les mêmes conditions.

Art. L. 751-7. – Tout membre de la commission nationale informe le président des intérêts qu'il détient et de la fonction qu'il exerce dans une activité économique.

Aucun membre de la commission nationale ne peut délibérer dans une affaire où il a un intérêt personnel et direct ou s'il représente ou a représenté une des parties intéressées.

Art. L. 751-8. – Les conditions de désignation des membres de la commission nationale et de son président, ainsi que les modalités de son fonctionnement, sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

Section 3 : Des observatoires départementaux d'équipement commercial.

Art. L751-9. – L'observatoire départemental 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. Il met ces données à disposition des collectivités locales et de leurs groupements qui élaborent un schéma de développement commercial.

Amendement CE 34 présenté par le Gouvernement

L'amendement reproduit ci après a pour objet de regrouper dans le code du cinéma et de l'image animée les dispositions applicables en matière d'aménagement cinématographique communes à celles applicables en matière d'aménagement commercial, qui ont été abrogées par le I de l'article 5 de la présente proposition de loi.

I. – Le code du cinéma et de l'image animée est ainsi modifié :

1° Après l'article L. 212-6, il est inséré une sous-section 1 ainsi rédigée :

« *Sous-section 1*

« *Commissions d'aménagement cinématographique*

« *Paragraphe 1*

« *Commission départementale d'aménagement cinématographique*

« *Art. L. 212-6-1.* – Une commission départementale d'aménagement cinématographique statue sur les demandes d'autorisation d'aménagement cinématographique qui lui sont présentées en application des articles L. 212-7 à L. 212-9.

« *Art. L. 212-6-2.* – I. – La commission départementale d'aménagement cinématographique est présidée par le préfet.

« II. – La commission est composée :

« 1° Des cinq élus suivants :

« a) Le maire de la commune d'implantation ;

« b) Le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'aménagement de l'espace et de développement dont est membre la commune d'implantation ou, à défaut, le conseiller général du canton d'implantation ;

« c) Le maire de la commune la plus peuplée de l'arrondissement, autre que la commune d'implantation ; en dehors des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne et des communes de l'Essonne, du Val-d'Oise, des Yvelines et de Seine-et-Marne appartenant à l'agglomération parisienne, dans le cas où la commune d'implantation appartient à une agglomération comportant au moins cinq communes, le maire de la commune la plus peuplée est choisi parmi les maires des communes de ladite agglomération ;

« d) Le président du conseil général ou son représentant ;

« e) Le président du syndicat mixte ou de l'établissement public de coopération intercommunale chargé du schéma de cohérence territoriale auquel adhère la commune

d'implantation ou son représentant ou, à défaut, un adjoint au maire de la commune d'implantation.

« Lorsque l'un des élus détient plusieurs des mandats mentionnés au 1° du présent II, le préfet désigne pour le remplacer un ou plusieurs maires de communes situées dans la zone d'influence cinématographique concernée ;

« 2° De trois personnalités qualifiées en matière de distribution et d'exploitation cinématographiques, de développement durable et d'aménagement du territoire.

« Lorsque la zone d'influence cinématographique du projet dépasse les limites du département, le préfet complète la composition de la commission en désignant au moins un élu et une personnalité qualifiée de chaque autre département concerné.

« Pour éclairer sa décision, la commission entend toute personne dont l'avis présente un intérêt.

« III. – À Paris, la commission est composée :

« 1° Des cinq élus suivants :

« a) Le maire de Paris ou son représentant ;

« b) Le maire de l'arrondissement du lieu d'implantation ou son représentant ;

« c) Un conseiller d'arrondissement désigné par le conseil de Paris ;

« d) Un adjoint au maire de Paris ;

« e) Un conseiller régional désigné par le conseil régional d'Île-de-France ;

« 2° De trois personnalités respectivement qualifiées en matière de distribution et d'exploitation cinématographiques, de développement durable et d'aménagement du territoire.

« Pour éclairer sa décision, la commission entend toute personne dont l'avis présente un intérêt.

« IV. – La personnalité qualifiée en matière de distribution et d'exploitation cinématographiques mentionnée au 2° du II et au 2° du III est proposée par le président du Centre national du cinéma et de l'image animée sur une liste établie par lui.

« *Art. L. 212-6-3.* – Tout membre de la commission départementale d'aménagement cinématographique informe le préfet des intérêts qu'il détient et de la fonction qu'il exerce dans une activité économique.

« Aucun membre de la commission départementale d'aménagement cinématographique ne peut délibérer dans une affaire où il a un intérêt personnel ou s'il représente ou a représenté une ou plusieurs parties.

« *Art. L. 212-6-4.* – Les conditions de désignation des membres de la commission départementale d'aménagement cinématographique et les modalités de son fonctionnement sont fixées par décret en Conseil d'État.

« *Paragraphe 2*

« *Commission nationale d'aménagement cinématographique*

« *Art. L. 212-6-5.* – La commission nationale d'aménagement cinématographique comprend huit membres nommés, pour une durée de six ans non renouvelable, par décret pris sur le rapport du ministre chargé de la culture. La commission est renouvelée par moitié tous les trois ans.

« *Art. L. 212-6-6.* – La commission nationale d'aménagement cinématographique est composée :

« 1° D'un membre du Conseil d'État désigné par le vice-président du Conseil d'État, président ;

« 2° D'un membre de la Cour des comptes désigné par le premier président de la Cour des comptes ;

« 3° D'un membre de l'inspection générale des finances désigné par le chef de ce service ;

« 4° D'un membre du corps de l'inspection générale des affaires culturelles ;

« 5° De deux personnalités qualifiées en matière de distribution et d'exploitation cinématographiques, dont une proposée par le président du Centre national du cinéma et de l'image animée, désignées par le ministre chargé de la culture ;

« 6° De trois personnalités désignées pour leur compétence en matière de consommation, d'urbanisme, de développement durable, d'aménagement du territoire ou d'emploi, à raison d'une par le Président de l'Assemblée nationale, une par le Président du Sénat et une par le ministre chargé de l'urbanisme et de l'environnement.

« *Art. L. 212-6-7.* – Tout membre de la commission nationale d'aménagement cinématographique informe le président des intérêts qu'il détient et de la fonction qu'il exerce dans une activité économique.

« Aucun membre de la commission nationale ne peut délibérer dans une affaire où il a un intérêt personnel et direct ou s'il représente ou a représenté une des parties intéressées.

« *Art. L. 212-6-8.* – Les conditions de désignation des membres de la commission nationale d'aménagement cinématographique et de son président, ainsi que les modalités de son fonctionnement, sont fixées par décret en Conseil d'État. » ;

2° Après l'article L. 212-6, il est inséré une sous-section 2 intitulée : « Autorisation d'aménagement cinématographique » comprenant un paragraphe 1 intitulé : « Projets soumis

à autorisation » et comprenant les articles L. 212-7 à L. 212-8 et un paragraphe 2 intitulé : « Décision de la commission départementale d'aménagement cinématographique » et comprenant les articles L. 212-9 et L. 212-10 ;

3° Au premier alinéa de l'article L. 212-7, les mots : « , préalablement à la délivrance du permis de construire s'il y a lieu et avant réalisation si le permis de construire n'est pas exigé, » sont supprimés ;

4° Après l'article L. 212-8, il est inséré un article L. 212-8-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 212-8-1.* – Les projets d'aménagement cinématographique ne sont soumis à l'examen de la commission qu'à la condition d'être accompagnés de l'indication de la personne qui sera titulaire de l'autorisation d'exercice délivrée en application des articles L. 212-2 à L. 212-5. » ;

5° Au premier alinéa de l'article L. 212-9, les mots : « commercial statuant en matière » sont supprimés ;

6° L'article L. 212-10 est ainsi rédigé :

« *Art. L. 212-10.* – L'instruction des demandes d'autorisation est faite par les services déconcentrés de l'État. » ;

7° Après l'article L. 212-10, sont insérés deux articles L. 212-10-1 et L. 212-10-2 et un paragraphe 3 ainsi rédigés :

« *Art. L. 212-10-1.* – I. – La commission départementale d'aménagement cinématographique autorise les projets par un vote à la majorité absolue des membres présents. Le procès-verbal indique le sens du vote émis par chacun de ces membres.

« Le préfet ne prend pas part au vote.

« II. – La commission départementale d'aménagement cinématographique se prononce dans un délai de deux mois à compter de sa saisine.

« Passé ce délai, la décision est réputée favorable.

« Les membres de la commission départementale d'aménagement cinématographique ont connaissance des demandes d'autorisation déposées au moins dix jours avant d'avoir à statuer.

« La décision est notifiée dans les dix jours au maire et au pétitionnaire. Elle est également notifiée au médiateur du cinéma.

« *Art. L. 212-10-2.* – L'autorisation d'aménagement cinématographique est délivrée préalablement à la délivrance du permis de construire s'il y a lieu, ou avant la réalisation du projet si le permis de construire n'est pas exigé.

« L'autorisation est accordée par place de spectateur.

« Une nouvelle demande d'autorisation est nécessaire lorsque le projet, en cours d'instruction ou de réalisation, subit des modifications substantielles concernant le nombre de places de spectateurs. Il en est de même en cas de modification de la ou des enseignes désignées par le pétitionnaire.

« L'autorisation d'aménagement cinématographique n'est ni cessible ni transmissible tant que la mise en exploitation de l'établissement de spectacles cinématographiques n'est pas intervenue.

« *Paragraphe 3*

« *Recours contre la décision de la commission d'aménagement cinématographique*

« *Art. L. 212-10-3.* – À l'initiative du préfet, du maire de la commune d'implantation, du président de l'établissement public de coopération intercommunale visé au b du 1° du II de l'article L. 212-6-2, de celui visé au e du même 1° ou du président du syndicat mixte visé au même e et de toute personne ayant intérêt à agir, la décision de la commission départementale d'aménagement cinématographique peut, dans un délai d'un mois, faire l'objet d'un recours devant la commission nationale d'aménagement cinématographique. La commission nationale d'aménagement cinématographique se prononce dans un délai de quatre mois à compter de sa saisine.

« La saisine de la commission nationale d'aménagement cinématographique est un préalable obligatoire à un recours contentieux à peine d'irrecevabilité de ce dernier.

« Ce recours est également ouvert au médiateur du cinéma.

« *Art. L. 212-10-4.* – Avant l'expiration du délai de recours ou, en cas de recours, avant la décision de la commission nationale d'aménagement cinématographique, le permis de construire ne peut être accordé ni la réalisation entreprise et aucune nouvelle demande ne peut être déposée pour le même terrain d'assiette auprès de la commission départementale d'aménagement cinématographique.

« *Art. L. 212-10-5.* – Le maire de la commune d'implantation membre de la commission départementale d'aménagement cinématographique dont la décision fait l'objet du recours est entendu, à sa demande, par la commission nationale d'aménagement cinématographique.

« *Art. L. 212-10-6.* – Un commissaire du Gouvernement nommé par le ministre chargé de la culture assiste aux séances de la commission nationale d'aménagement cinématographique.

« *Art. L. 212-10-7.* – Le président de la commission nationale d'aménagement cinématographique a voix prépondérante en cas de partage égal des voix.

« *Art. L. 212-10-8.* – En cas de rejet pour un motif de fond de la demande d'autorisation par la commission nationale d'aménagement cinématographique, il ne peut être déposé de nouvelle demande par le même pétitionnaire, pour un même projet, sur le même terrain pendant une période d'un an à compter de la date de la décision de la commission nationale.

« *Art. L. 212-10-9.* – Les commissions d'aménagement cinématographique autorisent ou refusent les projets dans leur totalité.

« Lorsqu'une autorisation s'appuie notamment sur le projet de programmation cinématographique présenté par le pétitionnaire, ce projet fait l'objet d'un engagement de programmation cinématographique souscrit en application du 3° de l'article L. 212-23.

« *Art. L. 212-10-10.* – Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent paragraphe. » ;

8° Après l'article L. 212-10, il est inséré une sous-section 3 intitulée : « Dispositions diverses » et comprenant les articles L. 212-11 à L. 212-13 ;

9° Avant l'article L. 212-11, il est inséré un article L. 212-10-11 ainsi rédigé :

« *Art. L. 212-10-11.* – Les agents du Centre national du cinéma et de l'image animée mentionnés à l'article L. 411-1 qui constatent l'exploitation illicite d'un nombre de places de spectateurs, au regard de la présente section, établissent un rapport qu'ils transmettent au préfet du département d'implantation de l'établissement de spectacles cinématographiques.

« Le préfet peut mettre en demeure l'exploitant concerné de ramener le nombre de places de spectateurs à l'autorisation d'aménagement cinématographique accordée par la commission d'aménagement cinématographique compétente dans un délai d'un mois. Il peut, à défaut, prendre un arrêté ordonnant, dans un délai de quinze jours, la fermeture au public de l'établissement exploité illicitement, jusqu'à régularisation effective. Ces mesures sont assorties d'une astreinte journalière de 150 € par place de spectateur.

« Est puni d'une amende de 15 000 € le fait de ne pas exécuter les mesures prises par le préfet et prévues au deuxième alinéa.

« Les modalités d'application du présent article sont déterminées par décret en Conseil d'État. »

II. – Les demandes d'autorisation déposées en application de l'article L. 212-7 du code du cinéma et de l'image animée avant la date d'entrée en vigueur de la présente loi demeurent soumises aux dispositions applicables à la date de leur dépôt.

Les membres de la commission nationale d'aménagement commercial, dans sa composition spéciale pour statuer sur les projets d'aménagement cinématographique à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, deviennent membres de la commission nationale d'aménagement cinématographique pour la durée de leur mandat restant à courir.

PRINCIPAUX AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Article	Alinéa (référence au texte du projet de loi initial)	Amendement	Auteur	Objet
1 ^{er}	1	60	Patrick Ollier	Prévoir que le document d'orientation et d'objectifs du SCOT comprend un chapitre spécifique consacré à l'urbanisme Commercial, intitulé document d'aménagement commercial (DAC).
	1	35	rapporteur	préciser que le DOO fixe des orientations en matière d'équipement commercial
	1	36	rapporteur	Mentionner le maintien du commerce de proximité parmi les objectifs du SCOT
	1	10	Bernard Reynès	Même objet
	1	72	rapporteur	Supprimer la mention de l'équipement artisanal
	2	38 rect	rapporteur	Prévoir que le SCOT détermine des zonages
	3	39	rapporteur	Substituer à la notion de « centre-ville » la notion de « centralités urbaines »
	4	40	rapporteur	Préciser que c'est au-delà de 1 000 m ² de surface hors œuvre nette que le SCOT régleme les implantations commerciales.
	Après 4	71 rect	Patrick Ollier	Prévoir que les règles et les seuils supérieurs à 1 000 m ² de SHON peuvent être différents dans une même zone, selon qu'il s'agit de commerces de détail, d'ensembles commerciaux continus ou discontinus ou de commerces de gros
	après 5	62	Patrick Ollier	Préciser que les PLU, les cartes communales ou les documents en tenant lieu doivent être compatibles avec le document d'aménagement commercial
	7	64	Patrick Ollier	Remplacer le schéma d'orientation commerciale par un document d'aménagement commercial

Article	Alinéa (référence au texte du projet de loi initial)	Amendement	Auteur	Objet
	7	65	Patrick Ollier	Préciser que les PLU, les cartes communales ou les documents en tenant lieu doivent être compatibles avec le document d'aménagement commercial
	8	66	Patrick Ollier	Prévoir qu'un DAC indépendant soit annexé au SCOT ou au PLU, si leur élaboration intervient ultérieurement, sans qu'il soit besoin de rédiger un nouveau DAC.
	9	67	Patrick Ollier	Conséquence de la création du document d'aménagement commercial (DAC).
	9	42	rapporteur	<ul style="list-style-type: none"> - Prévoir, en lieu et place des autorisations requises en l'absence de document d'urbanisme commercial, un système dans lequel le permis de construire ne peut être délivré qu'avec l'accord de la CRAC ; - ménager une période transitoire de 3 ans pendant laquelle les seuils prévus par la LME continuent à s'appliquer ; - prévoir qu'au terme de ces trois ans, pour tous les territoires non couverts par un document d'urbanisme commercial, la CRAC se prononce sur tous les projets supérieurs à 300 m² de SHON.
	15	44	rapporteur	Ajouter un élu au sein de la CRAC
	16	45	rapporteur	Préciser que c'est le préfet de région qui désigne les 3 personnalités qualifiées présentes au sein de la CRAC
		46	rapporteur	Prévoir que la CRAC est présidée par le préfet de région, ou son représentant, qui ne prend pas part au vote
		48	rapporteur	Prévoir que par dérogation au principe d'élaboration à l'échelle <i>intercommunale</i> des dispositions d'urbanisme commercial, et pour tenir compte de l'existence d'un schéma régional qui permet d'assurer une cohérence intercommunale, les communes d'Île-de-France, de Corse et d'outre mer pourront élaborer directement ces règles au niveau du PLU communal.

Article	Alinéa <i>(référence au texte du projet de loi initial)</i>	Amendement	Auteur	Objet
Article additionnel après l'article 1^{er}		49 rect	rapporteur	Préciser que le règlement du PLU pourra prévoir des règles visant à maintenir la diversité commerciale des quartiers et à préserver les espaces nécessaires aux commerces de proximité.
2	1 ^{er}	27	Gouvernement	Préciser que le préfet peut également saisir pour avis la CRAC.
	2	52	rapporteur	Prévoir que la CRAC comprend six élus au lieu de cinq, lorsqu'elle est consultée sur les documents d'urbanisme comprenant des dispositions en matière commerciale
	6	53	rapporteur	Même objet.
3		68	Patrick Ollier	Conséquence de la création du document d'aménagement commercial (DAC).
		70	rapporteur	Sous-amendement à l'amendement 28
		28	Gouvernement	Prévoir que le préfet peut intervenir lorsqu'un document d'urbanisme commercial comporte des dispositions portant une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre
		55	rapporteur	Intégrer la diversité commerciale parmi les éléments que le préfet prend en compte dans le cadre de son contrôle des effets indésirables consécutifs à l'absence de SCOT
4	3	69	Patrick Ollier	Conséquence de la création du document d'aménagement commercial (DAC).
Article additionnel après l'article 4		30	Gouvernement	Habilitation du Gouvernement à codifier par ordonnance les articles 1 ^{er} à 4
Article additionnel après l'article 5		31	Gouvernement	Création d'un observatoire national de l'équipement commercial
Article 6		58	rapporteur	Préciser le seuil au-delà duquel les projets de commerce sont soumis à l'accord de la CRAC lorsqu'un SCOT ou un PLU intercommunal a été approuvé avant l'entrée en vigueur de la proposition de loi

Article	Alinéa <i>(référence au texte du projet de loi initial)</i>	Amendement	Auteur	Objet
Article 7		59	rapporteur	Prévoir qu'un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application de l'article
Article additionnel après l'article 7		12	Bernard Reynès	Dans le cadre de l'exercice du droit de préemption urbain sur les fonds de commerce, allongement d'un à deux ans du délai de rétrocession du fonds, du bail ou du terrain préempté
Article additionnel après l'article 8		34	Gouvernement	Regrouper dans le code du cinéma et de l'image animée les dispositions relatives à la procédure de délivrance de l'autorisation qui sont actuellement prévues dans le code de commerce avec celles relatives aux objectifs et critères propres à l'autorisation d'aménagement cinématographique

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

Amendement CE 1 présenté par Mme et MM. Jean Gaubert, Annick Le Loch, François Brottes et les membres du groupe SRC :

Article additionnel avant l'article 1^{er}

Insérer l'article suivant :

« Préambule

« L'aménagement urbanistique commercial vise un aménagement économique et territorial durable de proximité qui repose sur un usage économe du patrimoine foncier disponible dont l'objet est l'approvisionnement des populations au sein d'espaces de vie cohérents.

« Dans le respect de l'intérêt général, il appartient aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale, en lien avec la région, d'organiser l'implantation commerciale en privilégiant le développement de trajets courts et l'animation économique et sociale des centres-villes en regard des besoins et du pouvoir d'achat de leur population.

« A ce titre, les communes et établissement publics de coopération intercommunale établissent un schéma d'implantation commerciale qui vise à conditionner l'établissement des surfaces commerciales en regard des objectifs de limitation des flux de transports générés par ladite implantation.

« Une étude d'impact sur l'environnement, le transport et l'urbanisme est réalisée pour tout projet d'implantation. »

Amendement CE 2 présenté par Mmes et MM. Jean Gaubert, François Brottes, Annick Le Loch, Geneviève Fioraso, Corinne Erhel, Marc Goua, Marie-Lou Marcel, Frédérique Massat, Daniel Boisserie, Colette Langlade, William Dumas, Catherine Coutelle, Jean Grellier, Pascale Got, Jean-Yves le Bouillonnet, Philippe Plisson, Philippe Tourtelier, Marylise Lebranchu, Jérôme Cahuzac, Jean-Paul Chanteguet, Jean-Claude Leroy, Christian Eckert, Olivier Dussopt, Daniel Goldberg, Delphine Batho, Sandrine Mazetier et les membres du Groupe SRC :

Article additionnel après l'article 7

Insérer l'article suivant :

« I. – En centre-ville ou dans les zones touristiques, commerçants et artisans peuvent se réunir au sein d'un groupement d'intérêt commercial et artisanal.

« Ce groupement est fondé à l'initiative des commerçants, des artisans ou des élus locaux, en concertation avec la collectivité locale, la chambre de commerce et de l'industrie ou la chambre des métiers et de l'artisanat.

« Il est consulté sur les projets de réorganisation du commerce dans la commune. Il peut proposer un schéma de développement et de stratégie commerciale ; il peut être consulté sur les projets d'urbanisme locaux ; il peut aussi dynamiser le commerce de proximité par toutes animations et initiatives.

« Son fonctionnement repose sur une cotisation volontaire de ses adhérents, fixée en Conseil d'administration. Si 60 % des commerçants et des artisans de la zone délimitée en concertation avec la commune adhèrent au groupement, la cotisation devient obligatoire pour tous.

« II – Un décret en Conseil d'État détermine les modalités d'application du I. »

Amendement CE 3 présenté par Mmes et MM. Jean Gaubert, François Brottes, Annick Le Loch, Marylise Lebranchu, Geneviève Fioraso, Corinne Erhel, Marc Goua, Marie-Lou Marcel, Frédérique Massat, Daniel Boisserie, Colette Langlade, William Dumas, Catherine Coutelle, Jean Grellier, Pascale Got, Jean-Yves le Bouillonnet, Philippe Plisson, Philippe Tourtelier, Jérôme Cahuzac, Jean-Paul Chanteguet, Jean-Claude Leroy, Christian Eckert, Olivier Dussopt, Daniel Goldberg, Delphine Batho, Sandrine Mazetier et les membres du Groupe SRC :

Article additionnel après l'article 7

Insérer l'article suivant :

« Il est inséré dans le code de commerce un article L. 464-2-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 464-2-1.* – Lorsqu'une entreprise soumise aux dispositions du titre cinquième du livre septième abuse de sa position dominante sur un marché local ou de sa puissance d'achat sur ce marché ou de l'état de dépendance économique d'un de ses fournisseurs sur ce marché, l'Autorité de la concurrence peut, par une décision motivée prise dans les conditions définies à l'article L. 464-2, enjoindre à l'entreprise de résilier les accords à l'origine du pouvoir de marché qui a permis les abus constatés ou lui imposer la cession de surfaces commerciales afin de rétablir une concurrence suffisante sur le marché local en cause. »

Amendement CE 4 présenté par Mme et MM. Jean Gaubert, Annick Le Loch, François Brottes et les membres du groupe SRC :

Article additionnel avant l'article 1^{er}

Insérer l'article suivant :

« Aux alinéas 2 et 3 de l'article L. 752-1 du code de commerce, le nombre : « 1 000 » est remplacé par le nombre : « 800 ».

Amendement CE 5 présenté par Mme et MM. Jean Gaubert, Annick Le Loch, François Brottes et les membres du groupe SRC :

Article additionnel avant l'article 1^{er}

Insérer l'article suivant :

« Le quatrième alinéa de l'article L. 752-1 du Code de commerce est ainsi rédigé :

« 3° Tout changement de secteur d'activité d'un commerce d'une surface de vente supérieure à 800 mètres carrés. »

Amendement CE 6 présenté par Mme et MM. Jean Gaubert, Annick Le Loch, François Brottes et les membres du groupe SRC :

Article 1^{er}

« Après l’alinéa 5, insérer un alinéa ainsi rédigé :

« L’installation d’une enseigne peut être rejetée lorsque cette installation ne favorise pas la diversité de l’offre. »

Amendement CE 7 présenté par Mme et MM. Jean Gaubert, Annick Le Loch, François Brottes et les membres du groupe SRC :

Article 1^{er}

Compléter cet article par l’alinéa suivant :

« V - L’aménagement urbanistique tient compte de la présence des centrales d’achat dans la zone de chalandise pour améliorer la diversité de l’offre commerciale dans le respect des objectifs de développement durable. »

Amendement CE 8 présenté par Mme et MM. Jean Gaubert, Annick Le Loch, François Brottes et les membres du groupe SRC :

Article additionnel avant l’article 1^{er}

Insérer l’article suivant :

« Après le 6° du I de l’article L. 752-1 du code de commerce, insérer un alinéa ainsi rédigé :

« 7° Dans les coeurs de villes, la création d’un magasin de commerce de détail d’une surface de vente supérieure à 300 mètres carrés, résultant soit d’une construction nouvelle, soit de la transformation d’un immeuble existant. »

Amendement CE 9 présenté par Mme et MM. Jean Gaubert, Annick Le Loch, François Brottes et les membres du groupe SRC :

Article 1^{er}

A l’alinéa 9, substituer au nombre : « 500 » le nombre : « 300 ».

Amendement CE 10 présenté par M. Bernard Reynès :

Article 1^{er}

A l’alinéa 1, après les mots : « commercial et artisanal », insérer les mots : « au maintien du commerce de proximité ».

Amendement CE 12 présenté par M. Bernard Reynès :

Article additionnel après l'article 7

Insérer l'article suivant :

1° Au premier alinéa de l'article L.214-2 du code de l'urbanisme, les mots : « d'un an » sont remplacés par les mots : « de deux ans ».

2° Au dernier alinéa de l'article L. 214-1 du même article, après la référence à l'article : « L. 213-7 » est ajoutée la référence : « et L. 213-14 ».

Amendement CE 13 présenté par M. Bernard Reynès :

Article additionnel après l'article 7

Insérer l'article suivant :

« L'article L.214-2 du code de l'urbanisme est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Pendant le délai indiqué au premier alinéa du présent article, la commune peut mettre le fonds en location-gérance dans les conditions prévues aux articles L. 144-1 à L. 144-13 du code de commerce ».

Amendement CE 14 présenté par M. Bernard Reynès :

Article additionnel après l'article 7

Insérer l'article suivant :

La section 6 du chapitre V du titre IV du livre I^{er} du code de commerce est ainsi modifiée :

1° Le premier alinéa de l'article L. 145-34 est ainsi modifié :

a) Après les mots : « ne peut excéder la variation, intervenue depuis la fixation initiale du loyer du bail expiré », supprimer les mots : « de l'indice national trimestriel mesurant le coût de la construction ou, s'il est applicable, » ;

b) Dans la seconde phrase, après le mot : « il y a lieu de prendre en compte la variation », supprimer les mots : « de l'indice national trimestriel mesurant le coût de la construction ou, s'il est applicable, » ;

2° Dans le troisième alinéa de l'article L. 145-38, après les mots : « la majoration ou la diminution de loyer consécutive à une révision triennale ne peut excéder la variation », supprimer les mots : « de l'indice trimestriel du coût de la construction ou, s'il est applicable, ».

Amendement CE 19 présenté par Mme Catherine Vautrin :

Article 1^{er}

Rédiger ainsi cet article :

« I. – Chaque collectivité élabore un document d'aménagement commercial.

« II. – Ce document d'aménagement commercial 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.

« Il détermine :

« 1° les zones de centre-ville où les implantations commerciales ne sont réglementées que par le plan local d'urbanisme ;

« 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 nature des commerces qui y sont exercés.

« 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.

« III. – Le document d'aménagement commercial doit être compatible avec les orientations du schéma de cohérence territoriale lorsqu'il existe.

« IV. – Lorsqu'une commune n'est pas membre d'un établissement public de coopération intercommunale, 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.

« Pour l'application de l'alinéa précédent, la commission est composée :

« – du président du conseil régional, ou de son représentant ;

« – du président du conseil général de la commune d'implantation, ou de son représentant ;

« – du maire de la commune d'implantation, ou d'un conseiller municipal qu'il désigne ;

« – 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 ;

« – du maire de la commune la plus peuplée de l'arrondissement, autre que la commune d'implantation ;

« – de trois personnalités qualifiées en matière de consommation, de développement durable et d'aménagement du territoire.

« V. – Ce document d'aménagement commercial doit être révisé tous les quatre ans ; à défaut, il est caduc. »

Amendement CE 21 présenté par le Gouvernement :

Article 1^{er}

Au premier alinéa, après le mot : « répondre », insérer les mots : « , dans le respect de la liberté d'établissement et de la liberté d'entreprendre ».

Amendement CE 22 rect présenté par le Gouvernement :

Article 1^{er}

A l'alinéa 5 :

1/ Supprimer le : « et » ;

2/ Substituer aux mots : « ainsi que celle », les mots : « ou l'organisation ».

Amendement CE 23 présenté par le Gouvernement :

Article 1^{er}

A l'alinéa 4, après les mots : « à des seuils qu'il fixe », insérer les mots : « , sans que ces seuils puissent être inférieurs à 1 000 mètres carrés de surface de vente au sens de l'article 3 de la loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 ».

Amendement CE 24 présenté par le Gouvernement :

Article 1^{er}

A l'alinéa 4, supprimer les mots : « en tenant compte de la typologie des commerces ».

Amendement CE 25 présenté par le Gouvernement :

Article 1^{er}

Dans le neuvième alinéa, les mots « de commerce d'une surface hors œuvre nette supérieure à 500 mètres carrés » sont remplacés par les mots « de commerce de détail dont la surface de vente, au sens de l'article 3 de la loi n° 72-657 du 13 juillet 1972, atteint le seuil des 1 000 mètres carrés ou doit le dépasser ».

Amendement CE 26 présenté par le Gouvernement :

Article 2

Supprimer l'alinéa 7

Amendement CE 27 présenté par le Gouvernement :

Article 2

Au premier alinéa, après les mots : « à l'initiative », insérer les mots : « du préfet ou ».

Amendement CE 28 présenté par le Gouvernement :

Article 3

Substituer aux mots : « lorsque ce dernier est incompatible », les mots : « lorsque les dispositions de celui-ci portent une atteinte disproportionnée à la liberté d'établissement ou à la liberté d'entreprendre ou sont incompatibles ».

Amendement CE 29 rect présenté par le Gouvernement :

Article 4

A l'alinéa 3, après les mots : « sur un commerce », insérer les mots : « d'une surface supérieure à 1 000 mètres carrés de surface hors œuvre nette, au sens du code de l'urbanisme, ».

Amendement CE 30 présenté par le Gouvernement :

Article additionnel après l'article 4

Insérer l'article suivant :

« Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à codifier les articles 1 à 4 ci-dessus dans le code de l'urbanisme. Cette codification sera effectuée à droit constant, sous réserve des modifications qui seraient rendues nécessaires pour assurer le respect de la hiérarchie des normes, la cohérence rédactionnelle des textes, pour harmoniser l'état du droit et abroger les dispositions obsolètes ou devenues sans objet.

« L'ordonnance prévue au présent article doit être prise dans un délai de six mois suivant la publication de la présente loi. Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de sa publication. »

Amendement CE 31 présenté par le Gouvernement :

Article additionnel après l'article 5

Insérer l'article suivant :

I - La section III du chapitre I^{er} du titre V du livre VII du code de commerce devient le Chapitre 2 et prend le titre de :

« Chapitre 2 : Des observatoires régionaux d'équipement commercial et de l'observatoire national de l'équipement commercial » ;

II - Il est inséré après l'article L. 751-9 du code de commerce un article L. 751-10 ainsi rédigé :

« L'observatoire national de l'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, et notamment l'impact des implantations nouvelles et existantes sur la concurrence dans les zones de chalandise. Il met ces données à disposition des collectivités locales et de leurs groupements, ainsi que de l'Autorité de la concurrence. Il publie tous les ans un rapport public. »

III - La composition et le fonctionnement de l'observatoire visé à l'article L. 751-10 du code de commerce sont fixés par décret en Conseil d'État. »

Amendement CE 32 rect. présenté par le Gouvernement :

Article 6

Les mots « à un seuil fixé par décret en Conseil d'État » sont remplacés par les mots : « de détail d'une surface de vente supérieure à 1 000 mètres carrés ».

Amendement CE 33 présenté par le Gouvernement

Article 8

1/ Compléter cet article par les deux alinéas suivants :

« II. - Il est inséré dans la section I du chapitre V du titre II du livre IV du code de l'urbanisme un article L. 425-3-1 ainsi rédigé :

« Lorsque les constructions ou travaux mentionnés aux articles L. 421-1 à L. 421-4 sont soumis à autorisation de la commission régionale d'aménagement commerciale, le permis de construire ou d'aménager tient lieu de cette autorisation dès lorsque la décision a fait l'objet d'un accord de la commission. »

2/ En conséquence, au début de l'alinéa 1er, insérer la référence : « I. - ».

Amendement CE 34 présenté par le Gouvernement :

Article additionnel après l'article 8

Insérer l'article suivant :

I. – Le code du cinéma et de l'image animée est ainsi modifié :

1° Il est créé, après l'article L. 212-6 une sous-section 1 intitulée : « Commissions d'aménagement cinématographique » comprenant les articles L. 212-6-1 à L. 212-6-8 ainsi rédigée :

« Sous-section 1

« Commissions d'aménagement cinématographique

« § 1. *Commission départementale d'aménagement cinématographique*

« *Art. L. 212-6-1.* - Une commission départementale d'aménagement cinématographique statue sur les demandes d'autorisation qui lui sont présentées en vertu des dispositions des articles L. 212-7 à L. 212-9.

« *Art. L. 212-6-2.* - I. - La commission départementale d'aménagement cinématographique est présidée par le préfet.

« II. - Dans les départements autres que Paris, elle est composée :

« 1° Des cinq élus suivants :

« a) Le maire de la commune d'implantation ;

« b) Le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'aménagement de l'espace et de développement dont est membre la commune d'implantation ou, à défaut, le conseiller général du canton d'implantation ;

« c) Le maire de la commune la plus peuplée de l'arrondissement, autre que la commune d'implantation ; en dehors des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne et des communes de l'Essonne, du Val-d'Oise, des Yvelines et de Seine-et-Marne appartenant à l'agglomération parisienne, dans le cas où la commune d'implantation appartient à une agglomération multi-communale comportant au moins cinq communes, le maire de la commune la plus peuplée est choisi parmi les maires des communes de ladite agglomération ;

« d) Le président du conseil général ou son représentant ;

« e) Le président du syndicat mixte ou de l'établissement public de coopération intercommunale chargé du schéma de cohérence territoriale auquel adhère la commune d'implantation ou son représentant ou, à défaut, un adjoint au maire de la commune d'implantation.

« Lorsque l'un des élus détient plusieurs des mandats mentionnés ci-dessus, le préfet désigne pour le remplacer un ou plusieurs maires de communes situées dans la zone d'influence cinématographique concernée ;

« 2° De trois personnalités qualifiées en matière de distribution et d'exploitation cinématographique, du développement durable et d'aménagement du territoire.

« Lorsque la zone d'influence cinématographique du projet dépasse les limites du département, le préfet complète la composition de la commission en désignant au moins un élu et une personnalité qualifiée de chaque autre département concerné.

« Pour éclairer sa décision, la commission entend toute personne dont l'avis présente un intérêt.

« III. - A Paris, elle est composée :

« 1° Des cinq élus suivants :

« a) Le maire de Paris ou son représentant ;

« b) Le maire de l'arrondissement du lieu d'implantation ou son représentant ;

« c) Un conseiller d'arrondissement désigné par le conseil de Paris ;

« d) Un adjoint au maire de Paris ;

« e) Un conseiller régional désigné par le conseil régional ;

« 2° De trois personnalités respectivement qualifiées en matière de distribution et d'exploitation cinématographique, de développement durable et d'aménagement du territoire.

« Pour éclairer sa décision, la commission entend toute personne dont l'avis présente un intérêt.

« IV. - La personnalité qualifiée en matière de distribution et d'exploitation cinématographique mentionnée au 2° du II et au 2° du III est proposée par le président du Centre national du cinéma et de l'image animée sur une liste établie par lui.

« *Art. L. 212-6-3.* - Tout membre de la commission départementale d'aménagement cinématographique informe le préfet des intérêts qu'il détient et de la fonction qu'il exerce dans une activité économique.

« Aucun membre de la commission départementale d'aménagement cinématographique ne peut délibérer dans une affaire où il a un intérêt personnel ou s'il représente ou a représenté une ou des parties.

« *Art. L. 212-6-4.* - Les conditions de désignation des membres de la commission départementale d'aménagement cinématographique et les modalités de son fonctionnement sont fixées par décret en Conseil d'État.

§ 2. *Commission nationale d'aménagement cinématographique*

« *Art. L. 212-6-5.* - La commission nationale d'aménagement cinématographique comprend huit membres nommés, pour une durée de six ans non renouvelable, par décret pris sur le rapport du ministre chargé de la culture. La commission est renouvelée par moitié tous les trois ans.

« *Art. L. 212-6-6.* - La commission nationale d'aménagement cinématographique se compose de :

« 1° Un membre du Conseil d'État désigné par le vice-président du Conseil d'État, président ;

« 2° Un membre de la Cour des comptes désigné par le premier président de la Cour des comptes ;

« 3° Un membre de l'inspection générale des finances désigné par le chef de ce service ;

« 4° Un membre du corps des inspecteurs généraux du ministère chargé de la culture ;

« 5° Deux personnalités qualifiées en matière de distribution et d'exploitation cinématographique, dont une proposée par le président du Centre national du cinéma et de l'image animée, désignées par le ministre chargé de la culture ;

« 6° Trois personnalités désignées pour leur compétence en matière de consommation, d'urbanisme, de développement durable, d'aménagement du territoire ou d'emploi à raison d'une par le président de l'Assemblée nationale, une par le président du Sénat et une par le ministre chargé de l'urbanisme et de l'environnement.

« *Art. L. 212-6-7.* - Tout membre de la commission nationale d'aménagement cinématographique informe le président des intérêts qu'il détient et de la fonction qu'il exerce dans une activité économique.

« Aucun membre de la commission nationale ne peut délibérer dans une affaire où il a un intérêt personnel et direct ou s'il représente ou a représenté une des parties intéressées.

« *Art. L. 212-6-8.* - Les conditions de désignation des membres de la commission nationale d'aménagement cinématographique et de son président, ainsi que les modalités de son fonctionnement, sont fixées par décret en Conseil d'État. »

2° Après l'article L. 212-6-8 il est créé une sous-section 2 intitulée : « Autorisation d'aménagement cinématographique » comprenant un paragraphe 1 intitulé : « Projets soumis à autorisation » et regroupant les articles L. 212-7 à L. 212-8-1, un paragraphe 2 intitulé : « Décision de la commission départementale d'aménagement cinématographique » et regroupant les articles L. 212-9 et L. 212-10-2 et un paragraphe 3 intitulé : « Recours contre la décision de la commission d'aménagement cinématographique » regroupant les articles L. 212-10-3 à L. 212-10-10.

3° Dans l'article L. 212-7, les mots : « , préalablement à la délivrance du permis de construire s'il y a lieu et avant réalisation si le permis de construire n'est pas exigé, » sont supprimés.

4° Après l'article L. 212-8, il est ajouté un article L. 212-8-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 212-8-1.* - Les projets d'aménagement cinématographique ne sont soumis à l'examen de la commission qu'à la condition d'être accompagnés de l'indication de la personne qui sera titulaire de l'autorisation d'exercice délivrée en application des articles L. 212-2 à L. 212-5. »

5° Dans l'article L. 212-9 les mots : « commissions d'aménagement commercial statuant en matière cinématographique » sont remplacés par les mots : « commissions d'aménagement cinématographique ».

6° L'article L. 212-10- est ainsi rédigé :

« *Art. L. 212-10.* - L'instruction des demandes d'autorisation est faite par les services déconcentrés de l'État. »

7° Après l'article L. 212-10 sont ajoutés les articles L. 212-10-1 à L. 212-10-11 ainsi rédigés :

« *Art. L. 212-10-1.* - I. - La commission départementale d'aménagement cinématographique autorise les projets par un vote à la majorité absolue des membres présents. Le procès-verbal indique le sens du vote émis par chacun de ces membres.

« Le préfet, qui préside la commission départementale d'aménagement cinématographique, ne prend pas part au vote.

« II. - La commission départementale d'aménagement cinématographique se prononce dans un délai de deux mois à compter de sa saisine.

« Passé ce délai, la décision est réputée favorable.

« Les membres de la commission départementale d'aménagement cinématographique ont connaissance des demandes déposées au moins dix jours avant d'avoir à statuer.

« Cette décision est notifiée dans les dix jours au maire et au pétitionnaire. Elle est également notifiée au médiateur du cinéma.

« *Art. L. 212-10-2.* - L'autorisation d'aménagement cinématographique est délivrée préalablement à l'octroi du permis de construire s'il y a lieu, ou avant la réalisation du projet si le permis de construire n'est pas exigé.

« L'autorisation est accordée par place de spectateur.

« Une nouvelle demande est nécessaire lorsque le projet, en cours d'instruction ou dans sa réalisation, subit des modifications substantielles concernant le nombre de places de spectateurs. Il en est de même en cas de modification de la ou des enseignes désignées par le pétitionnaire.

« L'autorisation d'aménagement cinématographique n'est ni cessible ni transmissible tant que la mise en exploitation de l'établissement de spectacles cinématographiques n'est pas intervenue.

« *Art. L. 212-10-3.* - A l'initiative du préfet, du maire de la commune d'implantation, du président de l'établissement public de coopération intercommunale visé au b du 1° du II de l'article L. 212-6-2, de celui visé au e du même 1° du même article ou du président du syndicat mixte visé au même e et de toute personne ayant intérêt à agir, la décision de la commission départementale d'aménagement cinématographique peut, dans un délai d'un mois, faire l'objet d'un recours devant la commission nationale d'aménagement cinématographique. La commission nationale d'aménagement cinématographique se prononce dans un délai de quatre mois à compter de sa saisine.

« La saisine de la commission nationale d'aménagement cinématographique est un préalable obligatoire à un recours contentieux à peine d'irrecevabilité de ce dernier.

« Ce recours est également ouvert au médiateur du cinéma.

« *Art. L. 212-10-4.* - Avant l'expiration du délai de recours ou, en cas de recours, avant la décision de la commission nationale d'aménagement cinématographique, le permis de construire ne peut être accordé ni la réalisation entreprise et aucune nouvelle demande ne peut être déposée pour le même terrain d'assiette auprès de la commission départementale d'aménagement cinématographique.

« *Art. L. 212-10-5.* - Le maire de la commune d'implantation membre de la commission départementale d'aménagement cinématographique dont la décision fait l'objet du recours est entendu à sa demande par la commission nationale d'aménagement cinématographique.

« *Art. L. 212-10-6.* - Un commissaire du Gouvernement nommé par le ministre chargé de la culture assiste aux séances de la commission.

« *Art. L. 212-10-7.* - Le président de la commission nationale d'aménagement cinématographique a voix prépondérante en cas de partage égal des voix.

« *Art. L. 212-10-8.* - En cas de rejet pour un motif de fond de la demande d'autorisation par la commission nationale d'aménagement cinématographique, il ne peut être déposé de nouvelle demande par le même pétitionnaire, pour un même projet, sur le même terrain pendant une période d'un an à compter de la date de la décision de la commission nationale.

« *Art. L. 212-10-9.* - Les commissions d'aménagement cinématographique autorisent ou refusent les projets dans leur totalité.

« Lorsque les autorisations s'appuient notamment sur le projet de programmation présenté par le demandeur, ce projet fait l'objet d'un engagement de programmation souscrit en application du 3° de l'article L. 212-23.

« *Art. L. 212-10-10.* - Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent paragraphe. »

8° Après l'article L. 212-10-10, il est créé une sous-section 3 intitulée : « Dispositions diverses » et regroupant les articles L. 212-10-11 à L. 212-13.

9° Après l'article L. 212-10-10, il est ajouté un article L. 212-10-11 ainsi rédigé :

« *Art. L. 212-10-11.* - Les agents du Centre national du cinéma et de l'image animée mentionnés à l'article L. 411-1 qui constatent l'exploitation illicite d'un nombre de places de spectateurs, au regard de la présente section, établissent un rapport qu'ils transmettent au préfet du département d'implantation de l'établissement de spectacles cinématographiques.

« Le préfet peut mettre en demeure l'exploitant concerné de ramener le nombre de places de spectateurs à l'autorisation d'aménagement cinématographique accordée par la commission d'aménagement cinématographique compétente, dans un délai d'un mois. Il peut, à défaut, prendre un arrêté ordonnant, dans le délai de quinze jours, la fermeture au public de l'établissement exploité illicitement, jusqu'à régularisation effective. Ces mesures sont assorties d'une astreinte journalière de 150 euros par place.

« Est puni d'une amende de 15 000 euros le fait de ne pas exécuter les mesures prises par le préfet et prévues au deuxième alinéa. »

« Les modalités d'application du présent article sont déterminées par décret en Conseil d'État. »

II. – Les demandes d'autorisation déposées en application de l'article L. 212-7 du code du cinéma et de l'image animée antérieurement à la date d'entrée en vigueur de la présente loi demeurent soumises aux dispositions applicables à la date de leur dépôt.

Les membres de la commission nationale d'aménagement commercial, dans sa composition spéciale pour statuer sur les projets d'aménagement cinématographique à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, deviennent membres de la commission nationale d'aménagement cinématographique pour la durée du mandat restant à courir.

Amendement CE 35 présenté par M. Michel Piron, rapporteur :

Article 1er

A l'alinéa 1, substituer aux mots : « objectifs relatifs, » les mots : « orientations relatives ».

Sous-amendement CE 36 présenté par M. Michel Piron, rapporteur, à l'amendement CE 10 :

Article 1^{er}

1° A l'alinéa 2 de cet amendement, substituer aux mots : « commercial et artisanal, », les mots : « centres-villes, » ;

2° A l'alinéa 4 de cet amendement, substituer au mot : « au », le mot « de ».

Amendement CE 37 présenté par M. Michel Piron, rapporteur :

Article 1^{er}

A l'alinéa 1, après les mots : « centres-villes, », insérer les mots : « de diversité commerciale, ».

Amendement CE 38 rect. présenté par M. Michel Piron, rapporteur, MM. et Mmes Jean-Marie Morisset, Franck Reynier, Yves Albarello, Claude Gatignol, Philippe Armand Martin, Jean-Claude Lenoir, Martial Saddier, Michel Terrot, Marc Bernier, Pierre Cardo, Henriette Martinez, Jean-Pierre Gorges, Emile Blessig, Antoine Herth, Marc Francina, Josette Pons, Daniel Poulou, Françoise Hostalier, Gérard Voisin, Loïc Bouvard et Bernard Reynès :

Article 1^{er}

A l'alinéa 2, substituer aux mots : « Il détermine », les mots : « Le document d'aménagement commercial délimite en conséquence ».

Amendement CE 39 présenté par M. Michel Piron, rapporteur, MM. et Mmes Jean-Marie Morisset, Franck Reynier, Yves Albarello, Claude Gatignol, Philippe Armand Martin, Jean-Claude Lenoir, Martial Saddier, Michel Terrot, Marc Bernier, Pierre Cardo, Henriette Martinez, Jean-Pierre Gorges, Emile Blessig, Antoine Herth, Marc Francina, Josette Pons, Daniel Poulou, Françoise Hostalier, Gérard Voisin, Loïc Bouvard et Bernard Reynès :

Article 1er

A l'alinéa 3, substituer aux mots : « zones de centre-ville », les mots : « centralités urbaines ».

Amendement CE 40 présenté par M. Michel Piron, rapporteur :

Article 1er

A l'alinéa 4, substituer aux mots : « supérieure à des seuils qu'il fixe », les mots : « hors œuvre nette, au sens du code de l'urbanisme, supérieure à 1 000 m², ».

Amendement CE 41 présenté par M. Michel Piron, rapporteur, MM. et Mmes Jean-Marie Morisset, Franck Reynier, Yves Albarello, Claude Gatignol, Philippe Armand Martin, Jean-Claude Lenoir, Martial Saddier, Michel Terrot, Marc Bernier, Pierre Cardo, Henriette Martinez, Jean-Pierre Gorges, Emile Blessig, Antoine Herth, Marc Francina, Josette Pons, Daniel Poulou, Françoise Hostalier, Gérard Voisin, Loïc Bouvard et Bernard Reynès :

Article 1er

Après l'alinéa 4, insérer l'alinéa suivant :

« Les règles et les seuils peuvent être différents, dans une même zone, selon qu'il s'agit de commerces de détail de biens de consommation courante, de commerces de détail de biens de consommation non courante, d'ensembles commerciaux ou de commerces de gros. Un décret en Conseil d'État précise cette typologie, en tenant compte notamment de la fréquence et de l'importance des déplacements que ces commerces induisent. ».

Amendement CE 42 présenté par M. Michel Piron, rapporteur :

Article 1er

Après les mots « orientation commerciale », rédiger ainsi la fin de l'alinéa 9 :

« les permis de construire portant sur un commerce d'une surface de vente supérieure à 1 000 m² ne peuvent être délivrés qu'avec l'accord de la commission régionale d'aménagement commercial. Il en est de même dans les communes de moins de 20 000 habitants, pour les permis de construire portant sur un commerce de plus de 300 m² de surface de vente, lorsque l'autorité compétente décide de saisir la commission régionale d'aménagement commercial. A l'issue d'un délai de trois ans à compter de la publication de la présente loi, ces dispositions sont applicables aux permis de construire portant sur un commerce de plus de 300 m² de surface hors oeuvre nette au sens du code de l'urbanisme. »

Amendement CE 43 présenté par M. Michel Piron, rapporteur :

Article 1er

A l'alinéa 12, substituer aux mots : « de la commune d'implantation », les mots : « du département où se trouve la commune d'implantation ».

Amendement CE 44 présenté par M. Michel Piron, rapporteur :

Article 1er

A l'alinéa 15, substituer aux mots : « de la commune la plus peuplée de l'arrondissement, autre », les mots : « des deux communes les plus peuplées de l'arrondissement, autres ».

Amendement CE 45 présenté par M. Michel Piron, rapporteur :

Article 1er

Compléter l'alinéa 16 par les mots : « , désignées par le préfet de région. »

Amendement CE 46 présenté par M. Michel Piron, rapporteur :

Article 1er

Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« La commission est présidée par le préfet de région, ou son représentant, qui ne prend pas part au vote ».

Amendement CE 47 présenté par M. Michel Piron, rapporteur :

Article 1er

Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« Le désaccord entre deux commissions régionales d'aménagement commercial sur un projet de création, d'extension ou de réouverture de commerce est arbitré par le ministre chargé de l'urbanisme. »

Amendement CE 48 présenté par M. Michel Piron, rapporteur :

Article 1er

Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« V. Dans la région d'Île-de-France, dans les régions d'outre-mer et en Corse, 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 dispositions mentionnées aux quatrième à sixième alinéas du I peuvent être intégrées au plan local d'urbanisme communal. »

Amendement CE 49 rect. présenté par M. Michel Piron, rapporteur, MM. et Mmes Jean-Marie Morisset, Franck Reynier, Yves Albarello, Claude Gatignol, Philippe Armand Martin, Jean-Claude Lenoir, Martial Saddier, Michel Terrot, Marc Bernier, Pierre Cardo, Henriette Martinez, Jean-Pierre Gorges, Emile Blessig, Antoine Herth, Marc Francina, Josette Pons, Daniel Poulou, Françoise Hostalier, Gérard Voisin, Loïc Bouvard et Bernard Reynès :

Article additionnel après l'article 1er

Insérer l'article suivant :

« Le 7° bis de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme est ainsi rédigé :

« 7° bis Prévoir des règles visant à maintenir la diversité commerciale dans les quartiers et à préserver les espaces nécessaires aux commerces de proximité ».

Amendement CE 50 présenté par M. Michel Piron, rapporteur, MM. et Mmes Jean-Marie Morisset, Franck Reynier, Yves Albarello, Claude Gatignol, Philippe Armand Martin, Jean-Claude Lenoir, Martial Saddier, Michel Terrot, Marc Bernier, Pierre Cardo, Henriette Martinez, Jean-Pierre Gorges, Emile Blessig, Antoine Herth, Marc Francina, Josette Pons, Daniel Poulou, Françoise Hostalier, Gérard Voisin, Loïc Bouvard et Bernard Reynès

Article additionnel après l'article 1er

Insérer l'article suivant :

« Après l'article L. 425-3 du code de l'urbanisme, il est inséré un article L. 425-3-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 425-3-1.* – Lorsque la surface du commerce est supérieure au seuil défini par les dispositions mentionnées aux I à III de l'article 1^{er} de la loi n° du relative à l'urbanisme commercial, le permis de construire ne peut être délivré qu'avec l'accord de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ayant approuvé ces dispositions. Cet accord est réputé favorable s'il n'a pas été émis dans un délai de deux mois à compter de sa saisine. »

Amendement CE 51 présenté par M. Michel Piron, rapporteur :

Article additionnel après l'article 1er

Insérer l'article suivant :

Lorsque le permis de construire porte sur un commerce d'une surface supérieure au seuil défini par les dispositions mentionnées aux I à III de l'article 1^{er}, il est soumis pour avis au président de l'organe délibérant de l'établissement public ayant approuvé ces dispositions. Cet avis est réputé favorable s'il n'a pas été émis dans un délai de deux mois à compter de la saisine.

Amendement CE 52 présenté par M. Michel Piron, rapporteur :

Article 2

A l'alinéa 2, substituer au mot : « cinq » le mot : « six ».

Amendement CE 53 présenté par M. Michel Piron, rapporteur :

Article 2

A l'alinéa 6, substituer à deux reprises au mot : « deux » le mot : « trois ».

Amendement CE 54 présenté par M. Michel Piron, rapporteur :

Article 2

Supprimer l'alinéa 7.

Amendement CE 55 présenté par M. Michel Piron, rapporteur :

Article 3

Compléter cet article par les cinq alinéas suivants :

« Lorsque le préfet constate, notamment du fait d'un nombre important de demandes de dérogation émises sur le fondement du quatrième alinéa de l'article L. 122-2 du code de l'urbanisme, que l'absence de schéma de cohérence territoriale nuit gravement à la cohérence des politiques publiques d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de diversité commerciale, de développement rural, de transports et de déplacements et de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques ou conduit à une consommation excessive de l'espace, ou que le périmètre d'un schéma de cohérence territoriale ne permet pas d'atteindre les objectifs définis au premier alinéa du IV de l'article L. 122-3 du même code, il demande aux établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de schéma de cohérence territoriale ou aux établissements publics prévus à l'article L. 122-4 du même code et aux communes non membres d'un tel établissement, susceptibles d'être concernés :

« 1° Soit de déterminer un périmètre de schéma de cohérence territoriale ;

« 2° Soit de délibérer sur l'extension d'un périmètre existant.

« Si les établissements publics de coopération intercommunale et les communes, dans les conditions fixées par le III de l'article L. 122-3 du même code, n'ont pas, dans un délai de six mois à compter de la réception de la lettre du préfet, proposé, selon les cas, la délimitation d'un périmètre de schéma de cohérence territoriale permettant d'atteindre les objectifs définis au premier alinéa du IV du même article ou l'extension du périmètre existant, le préfet arrête, après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale prévue par l'article L. 5211-42 du code général des collectivités territoriales, un projet de périmètre.

« Cet arrêté dresse la liste des établissements publics de coopération intercommunale et des communes concernés.

Amendement CE 56 présenté par M. Michel Piron, rapporteur :

Article 3

A la première phrase, après les mots : « ce dernier », insérer les mots : « porte une atteinte disproportionnée à la liberté d'établissement ou à la liberté d'entreprendre ou ».

Amendement CE 57 présenté par M. Michel Piron, rapporteur :

Article 5

1° A l'alinéa 1, substituer aux mots : « Le chapitre I^{er} », les mots : « Les chapitres I^{er} et II »

2° En conséquence, substituer aux mots : « est abrogé » les mots : « sont abrogés ».

Amendement CE 58 présenté par M. Michel Piron, rapporteur :

Article 6

Après les mots « I et II de l'article 1^{er} », rédiger ainsi la fin de cet article :

« les permis de construire portant sur la création, l'extension ou la réouverture de commerces d'une surface supérieure au seuil défini par le IV de l'article 1^{er} ne peuvent être délivrés qu'avec l'accord de la commission régionale d'aménagement commercial. »

Amendement CE 59 présenté par M. Michel Piron, rapporteur :

Article 7

Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'État. »

Amendement CE 60 présenté par M. Patrick Ollier, président, et Mme Catherine Vautrin :

Article 1er

A l'alinéa 1, après les mots : « Le document d'orientation et d'objectifs des schémas de cohérence territoriale », insérer les mots : « comprend un document d'aménagement commercial qui ».

Amendement CE 61 présenté par M. Patrick Ollier, président :

Article 1er

Compléter l'alinéa 1 par la phrase suivante :

« Lorsqu'elle constate que seul le document d'aménagement commercial est illégal, la juridiction administrative peut prononcer l'annulation de ce seul document. »

Amendement CE 62 présenté par M. Patrick Ollier, président :

Article 1er

Après l'alinéa 5, insérer l'alinéa suivant :

« Les plans locaux d'urbanisme, les cartes communales ou les documents en tenant lieu doivent être compatibles avec le document d'aménagement commercial. ».

Amendement CE 63 présenté par M. Patrick Ollier, président :

Article 1er

Après l'alinéa 5, insérer l'alinéa suivant :

« Le document d'aménagement commercial est révisé tous les quatre ans. Les modalités de révision du document d'aménagement commercial sont fixées par décret en Conseil d'État ».

Amendement CE 64 présenté par M. Patrick Ollier, président :

Article 1er

A la première phrase de l'alinéa 7, substituer aux mots : « schéma d'orientation commerciale », les mots : « document d'aménagement commercial ».

Amendement CE 65 présenté par M. Patrick Ollier, président :

Article 1er

Compléter l'alinéa 7 par la phrase suivante :

« Les plans locaux d'urbanisme, les cartes communales ou les documents en tenant lieu doivent être compatibles avec le document d'aménagement commercial. ».

Amendement CE 66 présenté par M. Patrick Ollier, président :

Article 1er

A l'alinéa 8, substituer aux mots : « le schéma d'orientation commerciale devient caduc à compter de l'entrée en vigueur de ces documents », les mots : « le document d'aménagement commercial est intégré au document d'orientation et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale ou aux orientations d'aménagement et de programmation du plan local d'urbanisme intercommunal ».

Amendement CE 67 présenté par M. Patrick Ollier, président :

Article 1^{er}

A l'alinéa 9, substituer aux mots : « schéma d'orientation commerciale », les mots : « document d'aménagement commercial ».

Amendement CE 68 présenté par M. Patrick Ollier, président :

Article 3

1. Substituer aux mots : « , schéma d'orientation commerciale » les mots : « document d'aménagement commercial ».

2. Substituer aux mots : « , schémas d'orientation commerciale » les mots : « documents d'aménagement commercial ».

Amendement CE 69 présenté par M. Patrick Ollier, président :

Article 4

A l'alinéa 3, substituer aux mots : « schéma d'orientation commerciale », les mots : « document d'aménagement commercial ».

Sous-amendement CE 70 présenté par M. Michel Piron, rapporteur, à l'amendement CE 28 :

Article 3

Au dernier alinéa de cet amendement, supprimer les mots : « à la liberté d'établissement ou ».

Amendement CE 71 rect. présenté par M. Patrick Ollier, président :

Article 1er

Après l'alinéa 4, insérer l'alinéa suivant :

« Les règles et les seuils supérieurs à 1 000 m² de surface hors œuvre nette peuvent être différents dans une même zone, selon qu'il s'agit de commerces de détail, d'ensembles commerciaux continus ou discontinus ou de commerces de gros. Un décret en Conseil d'État précise cette typologie, en tenant compte notamment de la fréquence et de l'importance des déplacements que ces commerces induisent. ».

Amendement CE 72 présenté par M. Michel Piron, rapporteur :

Article 1^{er}

A l'alinéa 1^{er}, supprimer les mots : « et artisanal ».

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Association des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI)

M. Ghislain du Jeu, DGA Entreprises et Territoires, ACFCI

M. Vincent Martin, Directeur Appui aux Entreprises, ACFCI

Mme Dominique Moreno, Sous-directrice, Secrétaire générale de la Commission du commerce et des échanges, CCI Paris

M. Bernard Gontier, membre élu de la CCI de Maine et Loire membre élu de la Troïka Commerce ACFCI

Assemblée Permanente des chambres de métiers et de l'artisanat (APCM)

M. François Moutot, directeur général

Mme Béatrice Saillard, responsable des relations institutionnelles

Association des maires des grandes villes de France (AMGVF)

M. Emmanuel Heyraud, chargé de mission politique de la ville/habitat/urbanisme

Assemblée des communautés de France (AdCF)

M. Thierry Repentin, sénateur

M. Philippe Schmit, en charge des questions d'urbanisme

M. Nicolas Portier

Association des maires de France (AMF)

M. Sylvain Bellion, responsable département ville urbanisme habitat

M. Alexandre Touzet, chargé de mission

Association des petites villes de France (APVF)

M. Mathieu Vanicatte,

Fédération des maires des villes moyennes (FMVM)

M. Armand Pinoteau, chargé de mission

Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU)

M. Sébastien Debeaumont, chargé de mission

M. Yann Cabrol, chargé d'études de l'agence de Toulouse

Unibail Rodamco

Mme Florence Samaran, directrice juridique

Conseil national des centres commerciaux (CNCC)

M. Eric Ranjard, président,

M. Jean-Michel Silberstein, délégué Général

M. Philippe Cattiaux, consultant

M. Jacques Perilliat, consultant

Conseil du commerce de France (CdCF)

M. Gérard Atlan, président

M. Claude Boulle, co-président de la commission urbanisme commercial

M. Eric Ranjart, co-président de la commission urbanisme commercial

M. Bertrand Paillat, délégué général

Fédération des magasins de bricolage (FMB)

Mme Caroline Hupin, secrétaire générale

M. Frédéric Leleux, directeur juridique Leroy Merlin

Mme Claire Beauvais, direction relations institutionnelles, Leroy Merlin

Fédération des entreprises du commerce et de la distribution (FCD)

M. Jérôme Bédier, président

Mme Isabelle Vergnaud, responsable documentation, urbanisme, économie

M. Philippe-Edouard Delannoy, directeur développement région ouest
Auchan

Procos (Fédération du commerce spécialisé)

M. Jean-Luc Bret, président de Procos et de l'enseigne La Croissanterie

M. Michel Pazoumian, directeur général de Procos

M. Pascal Madry, directeur des études de Procos

M. Gabriel Daubech, chargé de mission Procos

M. Jérôme Massa, directeur général adjoint du cabinet Bérénice

M. Stephan Goenaga, président de Kiabi

M. Thierry Machard, responsable du développement de Darty

M. Éric Bertolone, secrétaire général et responsable immobilier de France
Loisirs

M. Didier Chevalier, directeur immobilier et développement du groupe
Krys

Mme Frédérique Labasque, Marionnaud

M. Philippe Sanchez, directeur général de Starbucks Coffee

M. Nicolas-Xavier Bouveret, directeur développement de Tape à l'oeil

Union du grand commerce de centre ville (UCV)

M. Claude Boulle, président exécutif

M. Guillaume Simonin, responsable des affaires économiques

Club des ScoT

M. Cédric Lejeune, président

Fédération des enseignes du commerce associé (FCA)

M. Guy Leclerc, président

Mme Alexandra Bouthelier, déléguée générale

Immobilière Frey

M. Francis Daussin, directeur immobilier

M. Cyrille Demarque, responsable projets

Sopic

M. Jean-François Delaoustre, directeur général

Maître Pierre Letang, avocat spécialiste de l'urbanisme commercial

ANNEXE :

COMMUNIQUÉ DU GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE À LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES DU 28 AOÛT 2009

Procédure en manquement à l'encontre de la République Fédérale en vertu de l'article 226 du traité CE

Ici : Application de règles allemandes pour l'aménagement de grandes surfaces ; conformité à l'article 43 du traité CE et à la directive 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur

— Affaire Nr. 2008/4946 -

En réponse au courrier de la Commission en date du 26 juin 2006, le gouvernement de la République Fédérale d'Allemagne a l'honneur de lui communiquer ce qui suit :

La Commission considère que l'Allemagne, à travers des dispositions applicables aux grandes surfaces dans les projets d'aménagement du territoire à l'échelle régionale et des *Länder* en Rhénanie du Nord – Westphalie et en Bade-Wurtemberg, enfreint la liberté d'établissement protégée par l'article 43 du traité CE et la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur (directive Services).

Le Gouvernement fédéral considère que les règles d'aménagement du territoire des *Länder* sont conformes au droit communautaire en ce qui concerne la liberté d'établissement (A). De même, le Gouvernement fédéral considère que ces dispositions ne constituent pas un manquement à la directive Services (B).

*

* *

A. Pas de manquement à la liberté d'établissement

La Commission considère que les règles d'aménagement du territoire des *Länder* de Rhénanie du Nord – Westphalie et du Bade-Wurtemberg (région de Stuttgart) entravent la liberté d'établissement protégée par l'article 43 du traité CE. Le Gouvernement fédéral ne partage pas cette opinion. Même si ces dispositions restreignaient la liberté d'établissement – hypothèse que ne partage pas le Gouvernement fédéral au vu des objectifs et du système d'organisation du droit allemand (Systematik) en matière d'aménagement du territoire – de telles restrictions spatiales sont en tout cas justifiées par des motifs impérieux d'intérêt général.

I. Conformité des objectifs allemands d'aménagement du territoire au droit européen

Une première remarque générale conduit à observer que la gestion de l'implantation de grandes surfaces est en conformité avec les objectifs politiques, partagés par la Commission, d'une ville européenne et d'un système d'implantation équilibré et structuré : il s'agit de points de vue fondamentaux caractérisant l'aménagement et l'urbanisme en Allemagne.

- Les villes doivent être des points de cristallisation et des moteurs du développement économique, culturel et social. Elles ne le peuvent que si leurs potentiels sont renforcés et si l'aménagement du territoire veille à ce que les investissements considérables engagés par les

pouvoirs publics dans les infrastructures matérielles et sociales ne sont pas dévalorisés par un processus continu de sous-urbanisation. En particulier, le recul démographique prévu dans de nombreuses régions requiert de concentrer les potentiels et les ressources sur des sites appropriés.

- Les villes doivent demeurer compactes et caractérisées par des trajets courts. Elles doivent avoir une limite d'urbanisation identifiable et ne pas empiéter davantage sur leur environnement. Ceci n'est possible que si l'aménagement urbain fait l'objet d'une concertation à l'échelle régionale et dans le contexte régional. Le développement interne des villes et des communes par densification des zones urbaines requiert le respect de règles d'aménagement de l'espace.

- La ville doit conforter son rôle de forme d'agglomération la plus efficace au plan énergétique. A l'inverse des zones où l'urbanisation est moins dense, les structures urbaines et les agglomérations denses typiques des villes européennes réunissent les meilleures conditions pour les économies d'énergie et le recours aux énergies renouvelables et à la mobilité durable.

- Les villes sont au centre de la vie des personnes qui y habitent et y travaillent. C'est pourquoi les règles d'aménagement relatives aux lieux d'implantation des commerces ne concernent pas uniquement les entreprises. Ces règles déterminent également quels établissements les citoyens doivent tolérer dans leurs quartiers d'habitation, de quels flux de transport ils doivent s'accommoder, et quels parcours ils doivent faire pour effectuer leurs achats. Ces considérations concernent donc « tout le monde ».

Les objectifs de régulation qui en résultent sont nécessaires et sont également formulés dans la Charte de Leipzig sur la ville européenne durable du 27 mai 2007, qui bénéficie du soutien de la Commission, ainsi que dans la stratégie en faveur du développement durable du Conseil européen de Göteborg des 15 et 16 juin 2001.

Dans la Charte, les États membres de l'Union recommandent « de mieux tirer profit des approches d'une politique de développement urbain intégrée pour mettre en œuvre la stratégie européenne en faveur du développement durable ». Ils déclarent « qu'à long terme, les villes ne pourront assumer leur rôle de garants du progrès et de la croissance économique au sens de la stratégie de Lisbonne que si elles réussissent à maintenir l'équilibre en leur sein même et entre elles. (...) Toutes les instances gouvernementales – au niveau local, régional, national et européen – assument leur part de responsabilité pour l'avenir de nos villes. »

Par ailleurs, la Charte de Leipzig sur la ville européenne durable établit l'exigence d'une régulation à un échelon supérieur à l'échelon local, pour aboutir à un système urbain européen polycentrique. Il faut donc œuvrer en faveur de « l'habitat groupé (...). Dans ce contexte, l'aménagement de quartiers urbains mixtes d'habitat, (...), [et] d'approvisionnement (...) apparaît comme étant particulièrement durable. »

De tels objectifs d'urbanisation dans l'esprit d'une ville européenne durable, qui bénéficient également du soutien financier de la Commission à travers les moyens du programme INTERREG et du fonds structurel FEDER, ne sauraient être atteints sans régulation. En outre, cette constitution de centres correspond au schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC).

Les centres vitaux sont essentiels à la capacité de fonctionnement de toute l'agglomération et de la région, et à l'identité culturelle de la population urbaine. Si l'on veut que la ville soit ainsi, il faut nécessairement que l'État conduise une politique d'aménagement du territoire, en tenant compte de multiples intérêts publics et privés. Cela concerne toutes les zones, résidentielles, industrielles, commerciales, les transports publics régionaux ou la culture. Cela concerne aussi chaque citoyen. L'aménagement du territoire ne peut pas se limiter à des références abstraites, mais requiert au contraire très concrètement la mise en œuvre d'un schéma directeur régional et local. A défaut, c'est l'objectif de préservation et de renforcement de la ville européenne, modèle politique et culturel, qui ne serait pas réalisable.

Le courrier de la Commission, lui, porte sur les grandes surfaces, et donc sur un aspect particulier de la question ; donner trop de poids à ce seul aspect et en faire une valeur absolue pourrait nuire sensiblement à la prise en compte de tous les éléments pertinents et à l'équilibre entre les multiples intérêts publics et privés du schéma d'aménagement. Le commerce de détail doit

inscrire ses intérêts légitimes dans l'édifice complexe de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire. Cela inclut aussi la garantie d'un approvisionnement de proximité pour les consommateurs, qui se trouve menacée si les commerces du centre-ville disparaissent. Les infrastructures existantes et les surfaces qualifiées disponibles doivent être utilisées pour les grands projets – notamment eu égard aux moyens de transport et au respect de l'environnement, et les projets doivent s'intégrer dans les zones qualifiées existantes, sans empiéter, dans la mesure du possible, sur des surfaces non encore exploitées.

Le courrier de la Commission remet en question ce modèle de société reconnu et, au bout du compte, l'efficacité du système d'aménagement qui repose sur la qualification mûrement réfléchie des zones à bâtir et les restrictions y afférentes. Toutefois, l'enjeu de l'aménagement du territoire n'est pas d'empêcher l'implantation d'un investisseur étranger, mais d'organiser des espaces d'une grande complexité, des régions et des villes, l'approvisionnement de la population et le maintien des infrastructures, à une époque où l'ampleur des changements économiques et démographiques constitue un véritable défi. En la matière – et notamment en vertu des principes de subsidiarité – les États membres ont compétence réglementaire.

Parmi les principes allemands d'aménagement du territoire et d'urbanisme, il convient d'évoquer dans ce contexte deux objectifs :

- Garantir les fonctions essentielles d'approvisionnement dans les centres-villes ;
- Privilégier les sites centralisés pour les implantations de commerce atteignant une certaine taille ou ayant des impacts particuliers sur le développement des centres.

Dans le système de centralisation des sites, les règles applicables aux grandes surfaces produisent également des effets entre les communes. Les années 1960 et 1970 ont été marquées par des implantations d'hypermarchés – souvent en limite de commune – destinés à absorber le pouvoir d'achat des communes voisines. L'objectif de la réglementation sur les grandes surfaces a d'ailleurs toujours été de mettre un terme à une course à l'urbanisation qui s'avère ruineuse pour les communes. Nombreuses ont été les actions intentées par des communes voisines à propos de l'implantation de grandes surfaces (cf. aussi l'arrêt du Tribunal administratif fédéral du 17 septembre 2003, Affaire 4 C 14/01, sur la motivation d'une intervention en matière d'urbanisme, étant donné la nécessité d'une concertation intercommunale). La garantie de sécurité de planification et la garantie de sécurité juridique entre communes voisines constituent également des objectifs d'aménagement du territoire qui relèvent de l'intérêt général.

Ces deux notions ne font aucune part aux motifs économiques que constituerait l'analyse du besoin de l'implantation d'un commerce ou la protection de ses concurrents. Cela vaut pour les plans d'urbanisme à tous les niveaux, y compris pour les plans en rapport avec un projet concret, et de la même manière pour le permis de construire à proprement parler.

II. Absence de discrimination

Dans sa mise en demeure, la Commission n'exclut pas que les contraintes plus sévères appliquées aux grandes surfaces puissent favoriser les établissements commerciaux petits et moyens et que les règles d'urbanisme concernées du droit des *Länder* manquent ainsi à l'exigence de non-discrimination. Le Gouvernement fédéral considère qu'il n'en est rien ; aucune discrimination n'est établie ici au sens de l'article 43 du traité CE.

1. Pas de discrimination à l'égard des entreprises ayant leur siège dans un autre État membre

L'article 43 du traité CE interdit les discriminations du fait de la nationalité des personnes ou – en ce qui concerne les sociétés – du fait de leur siège statutaire (cf. article 48 du traité CE).

Pour établir la discrimination potentielle d'une entreprise étrangère désireuse de s'implanter, il faut comparer son sort à celui réservé à une entreprise comparable du pays concerné. L'instauration de règles différentes pour les petites ou les grandes entreprises ne constitue en revanche aucune discrimination au sens de l'article 43 du traité CE.

Les règles d'urbanisme contestées ne font justement aucune distinction entre entreprises nationales et entreprises étrangères, et ne contiennent donc **aucune discrimination directe**. Les règles d'urbanisme du droit des *Länder* ne s'attachent pas au siège social de l'entreprise. Celui-ci ne constitue pas un critère d'urbanisme ou d'aménagement du territoire.

Les règles incriminées ne présentent **pas davantage de discrimination déguisée / indirecte**. Selon la jurisprudence de la Cour européenne de Justice, ce n'est le cas que lorsque les dispositions contestées produisent des effets principalement, ou pour l'essentiel, voire majoritairement, sur des situations transfrontalières, ou exigent des conditions qui peuvent risquer d'avoir un impact négatif particulier (sur ces situations transfrontalières)⁽¹⁾. Tel n'est pas le cas en l'espèce. D'une manière générale, les règles d'aménagement du territoire ne portent pas essentiellement ou majoritairement sur des situations transfrontalières, puisque les entreprises étrangères ne privilégient pas typiquement le commerce en grandes surfaces, tandis que les entreprises nationales préféreraient les établissements plus petits. Lorsqu'il existe un besoin de superficie, ce besoin existe indépendamment du siège de l'entreprise.

2. Justification de discriminations indirectes

Nonobstant les explications ci-dessus, le Gouvernement fédéral fait observer que conformément à la jurisprudence de la Cour européenne de Justice, les discriminations déguisées – ici inexistantes – ne sauraient être justifiées par les motifs prévus à l'article 46 du traité CE - comme l'affirme la lettre de mise en demeure – mais par des motifs impérieux d'intérêt général⁽²⁾.

III. Justification

La Commission considère en outre que les règles contestées du droit des *Länder* ne sont pas justifiées par des motifs d'intérêt général. Le Gouvernement fédéral ne partage pas ce point de vue.

Selon la jurisprudence constante de la Cour européenne de Justice, le démarrage ou l'exercice d'activités indépendantes « ...peuvent être soumis ... au respect de dispositions d'ordre juridique et réglementaire justifiées par l'intérêt général »⁽³⁾. Toutefois, la jurisprudence de la Cour précise que ces dispositions « doivent s'appliquer de manière non discriminatoire, qu'elles doivent être de nature à garantir l'objectif qu'elles poursuivent, et ne doivent pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif. »⁽⁴⁾.

Le Gouvernement fédéral considère que les dispositions contestées du droit des *Länder* remplissent ces conditions (en ce qui concerne l'application non discriminatoire, voir ci-dessus le point A.II.).

1. Motifs impérieux d'intérêt général

Les dispositions régissant les grandes surfaces dans le droit des *Länder* en matière d'aménagement du territoire répondent à des motifs impérieux d'intérêt général.

Comme en témoigne l'exposé de leurs motifs, ces règles servent d'une part à protéger les centre-villes ou les zones commerciales centrales en leur qualité de lieux d'approvisionnement proches des consommateurs, et d'autre part à éviter les transports et à faire un usage économe du patrimoine foncier disponible :

⁽¹⁾ Cf. CJCE, arrêt du 23 mai 1996, O'Flynn, Affaire C-237, rec. 1996, I-2617, point 18.

⁽²⁾ Cf. par exemple CJCE, arrêt du 6 décembre 2007, Commission/Allemagne, Affaire C-456/05, Rec. en cours, points 55 et suivants, point 63 : Constat que des dispositions transitoires défavorisent les personnes qui ont fait usage de leur liberté d'établissement, ces dispositions pouvant justifier d'un désavantage pour motif impérieux d'intérêt général – en l'espèce : protection des acquis par rapport aux patients. De même, CJCE, arrêt du 17 juillet 2008, ASM Brescia, Affaire C-347/06, Rec. en cours, points 60, 64 ; constat d'une inégalité de traitement, mais qui « [peut] être justifiée par la nécessité de respecter le principe de la sécurité juridique. »

⁽³⁾ CJCE, arrêt du 28 avril 1977, Thieffry, Affaire 71/76, rec. 1977, 765, point 12.

⁽⁴⁾ CJCE, arrêt du 30 novembre 1995, Geghard, Affaire C-55/94, rec. 1995, I-4165, point 37.

- A titre d'exemple, une des dispositions a pour objet de conforter les centres comme lieux de commerce, de travail et de résidence, de maintenir des structures d'approvisionnement équilibrées et proches de l'habitat, et d'assurer une gestion économique du patrimoine foncier tout en évitant les transports et les coûts d'infrastructure qu'ils génèrent.

- La motivation d'autres dispositions fait notamment apparaître qu'elles doivent assurer un approvisionnement de proximité complet pour toutes les couches de la population, minimiser les coûts de transport en rattachant les commerces à un réseau de transport intégré, limiter la consommation du patrimoine foncier et protéger l'attrait des centres-villes historiques.

Ces dispositions ne poursuivent pas en cela des objectifs protectionnistes, mais seulement des objectifs **d'aménagement du territoire** et de **protection de l'environnement**.

Dans sa lettre, la Commission évoque la protection de l'environnement, les mesures visant à éviter la consommation de patrimoine foncier et l'habitat morcelé comme autant d'objectifs reconnus d'intérêt général. Le Gouvernement fédéral considère en outre que les objectifs défendus par les dispositions en question, à savoir la protection d'un approvisionnement proche de l'habitat et la réduction des transports individuels, doivent également être reconnus comme objectifs d'intérêt général.

La Cour européenne de Justice a reconnu les objectifs d'aménagement du territoire comme relevant de l'intérêt général dans plusieurs arrêts rendus à propos de la libre circulation des capitaux. Ces arrêts portaient sur des restrictions à l'acquisition de résidences secondaires afin de maintenir une population sédentaire et une activité économique indépendante du tourisme dans certains secteurs⁽¹⁾. Ce constat ne peut en outre qu'être conforté par la poursuite concomitante d'objectifs de protection de l'environnement⁽²⁾. De même, la Cour de Justice n'a pas exclu qu'une restriction de la libre circulation des marchandises puisse être justifiée lorsque l'objectif est d'éviter une détérioration des conditions d'approvisionnement liées au commerce de proximité⁽³⁾.

A ce jour, la Cour de Justice n'a pas expressément appliqué cette jurisprudence à des entraves à la liberté d'établissement⁽⁴⁾. Toutefois, le Gouvernement fédéral considère qu'une telle application serait parfaitement logique, dans la mesure où l'utilisation concrète de terrains, donc l'établissement, peut avoir un impact sur les objectifs du schéma d'aménagement. En outre, l'aménagement du territoire concerne un domaine particulièrement sensible de la compétence des États membres, comme en témoigne notamment l'article 175 paragraphe 2 b) du traité CE, qui stipule que les actions communautaires dans le domaine de la protection de l'environnement, lorsqu'elles touchent à l'aménagement du territoire, sont soumises à l'unanimité des États membres.

Les dispositions visant à limiter les transports et à avoir une gestion économique de l'espace poursuivent également des **objectifs de protection de l'environnement**, dont la Cour de Justice a déjà reconnu qu'ils relèvent de l'intérêt général, notamment en ce qui concerne « l'exploitation raisonnable des surfaces disponibles »⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Cf. CJCE, arrêt du 1er juin 1999, *Konle*, Affaire C-302/97, Rec. 1999, I-3099, point 40; CJCE, arrêt du 5 mars 2002, *Reisch et consorts*, Affaires C-515/99 et C-527/99 à C-540/99, Rec. 2002, I-2157, point 34; CJCE, arrêt du 15 mars 2003, *Salzmann*, Affaire. C-300/01, Rec. 2003, I-4899, point 44; CJCE, arrêt du 1^{er} décembre 2005, *Burtscher*, Affaire. C-213/04, Rec. 2005, I-10309, point 46.

⁽²⁾ Cf. CJCE, arrêt du 5 mars 2002. *Reisch et consorts*, Affaires C-515/99 et C-527/99 à C-540/99, Rec. 2002, I-2157, point 34.

⁽³⁾ Cf. CJCE, arrêt du 13 janvier 2000, *TK-Heimdienst Sass*, Affaire C-254/98, Rec. 2000, I-151, point 34.

⁽⁴⁾ Point laissé explicitement en suspens, CJCE, arrêt du 17 juillet 2008, *COM/France*, Affaire C-389/05, Rec. en cours, point 105.

⁽⁵⁾ CJCE, arrêt du 25 janvier 2007, *Festersen*, Affaire C-370/05, Rec. 2007, I-1129, points 27 et suivant; plus généralement, en ce qui concerne la protection de l'environnement comme motif impérieux justifiant des restrictions, cf. CJCE, arrêt du 20 septembre 1988, *COM/Danemark*, Affaire C-302/86, Rec. 1988, 4607, points 8 et suivant.

2. Pertinence et adéquation des dispositions

La Commission doute que les règles d'aménagement du territoire des *Länder* servent l'objectif visé, l'intérêt général, ou qu'elles soient nécessaires pour parvenir à cet objectif. Le courrier de la Commission évoque en particulier un contrôle dit « de compatibilité » et les restrictions des surfaces de vente comme un moyen peut-être inadapté ou disproportionné.

Le Gouvernement fédéral ne partage pas cette opinion. Les dispositions concernant les grandes surfaces contenues dans les règles d'aménagement du territoire des *Länder* sont pertinentes pour garantir la réalisation des objectifs énoncés. Mais elles ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs.

a) Le contrôle dit « de compatibilité »

Dans sa lettre, la Commission déplore que, selon elle, les règles d'aménagement du territoire rendent l'établissement d'une grande surface commerciale dépendante d'une analyse de ses impacts économiques, une étape de la procédure que la Commission désigne sous l'appellation de « contrôle de compatibilité ». La Commission estime qu'une grande surface dont le chiffre d'affaires prévu dépasserait le pouvoir d'achat local ou régional serait irrecevable au regard des règles du schéma d'aménagement. Elle explique qu'elle ne comprend pas en quoi cela peut servir l'intérêt général.

Le Gouvernement fédéral considère que l'autorisation d'implantation de grands établissements dans certaines zones seulement, et seulement si cela ne nuit pas à la fonction d'approvisionnement des zones commerciales centrales existantes, est de nature à atteindre les objectifs énoncés dans les schémas d'aménagement. Cela permet également d'éviter une sollicitation excessive du patrimoine foncier non bâti par l'implantation d'établissements « en rase campagne », et d'éviter aussi de développer des infrastructures et de faire augmenter les flux de transport générés par ces projets, qui ne sont généralement pas raccordés au réseau de transport public régional.

Contrairement à l'opinion défendue par la lettre de la Commission, le droit allemand en matière d'aménagement du territoire ne prévoit pas de « contrôle de compatibilité » destiné à analyser le besoin économique d'implantation de nouveaux commerces. Le droit allemand ne connaît pas de contrôle répondant à ce libellé. Sur le fond, il s'agit vraisemblablement d'autre chose, et en l'occurrence de la planification dans le respect des règles d'aménagement et d'urbanisme. Dans le cadre de l'instruction des projets, on examine les intérêts publics et privés, on évalue ce qui les oppose et les moyens de trouver un équilibre juste entre eux. Il convient notamment de prendre en considération la préservation et le développement des zones commerciales centrales. On examine les impacts du projet sur l'urbanisme et l'aménagement. A titre d'exemple, les secteurs permanents et saisonniers des grandes surfaces ne doivent nuire ni au fonctionnement des zones commerciales centrales de la commune ou des communes voisines ni au commerce de proximité des zones résidentielles.

Ce contrôle ne constitue pas une « évaluation (...) des conséquences économiques ». L'objet d'un tel « contrôle de compatibilité » est plutôt d'examiner les conséquences d'un projet sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme. Au contraire, il exclut d'emblée les considérations purement économiques, telles que la concurrence ou l'exercice d'un métier, qui ne sont pas déterminantes ; ce contrôle n'a pas d'effet sur la situation au regard de la concurrence⁽¹⁾.

Il est exact que les impacts économiques peuvent être un indicateur (accessoire) de la mesure des effets du projet en termes d'urbanisme pour la zone commerciale centrale. Cela peut par exemple comprendre l'analyse des effets sur l'approvisionnement de la population et la fuite probable de pouvoir d'achat des zones commerciales centrales, dès lors que cette situation risque de mettre en péril l'approvisionnement. La prise en compte de ces éléments comme simple indicateur (comme outil) n'est pas pour autant assimilable à une évaluation des conséquences économiques,

⁽¹⁾ *Position fondamentale déjà établie dans Tribunal administratif fédéral, arrêt du 3 février 1984, Affaire 4 C 54/80 (Annexe 1) ; sur les impacts en termes d'urbanisme dans le contrôle des grandes surfaces conformément à l'article 11, paragraphe 3 règlement national d'urbanisme, Tribunal administratif fédéral, arrêt du 3 avril 2008, Affaire 4 CN 3/07 (Annexe 2).*

telle qu'elle est supposée dans le courrier de la Commission. En particulier, la protection des commerces existants et le besoin de commerces supplémentaires ne font pas l'objet d'un examen, tant qu'ils n'ont pas d'impact sur l'urbanisme⁽¹⁾. Il en va de même des dispositions du schéma d'aménagement, qui suppose notamment que lorsque le chiffre d'affaires estimé se situe en dessous du pouvoir d'achat local ou régional, le projet n'aura généralement pas d'impact sur les zones commerciales centrales.

Cet examen de l'impact sur l'urbanisme est d'ailleurs nécessaire du point de vue du Gouvernement fédéral, qui considère qu'il n'existe pas de moyen plus anodin d'atteindre les objectifs d'urbanisme et de protection de l'environnement. Si l'on n'étudiait pas les impacts des grandes surfaces sur le schéma d'aménagement et l'urbanisme, on pourrait s'attendre à voir des implantations qui ne soient pas conformes aux objectifs énoncés au A.I., objectifs que la réglementation permet d'atteindre.

Si l'on autorisait une grande surface dont le chiffre d'affaires dépasse le pouvoir d'achat local ou régional, on pourrait voir apparaître de multiples effets indésirables allant à l'encontre des objectifs énoncés en matière de protection de l'environnement, de politique des transports, des objectifs de maintien des commerces de proximité et des objectifs d'aménagement du territoire, comme par exemple la gestion efficace du patrimoine foncier. Un commerce surdimensionné risque de nuire aux centres commerciaux voisins à un point tel que le commerce de proximité s'en trouverait considérablement réduit. Il pourrait en résulter (une modification) des flux de transports conséquents, avec des impacts négatifs sur l'environnement.

Enfin, on ne peut pas exiger des États membres qu'ils renoncent à étudier les impacts des projets, alors même que le droit communautaire prévoit des études d'impact. Lors de l'établissement de schémas directeurs d'aménagement ou de schémas locaux d'aménagement en rapport avec des zones commerciales centrales, le droit européen prévoit l'évaluation de l'incidence des projets sur l'environnement ou l'évaluation environnementale stratégique. L'approche systématique choisie en Allemagne, et qui consiste à prendre en compte les impacts, sert donc aussi précisément à transposer les règles européennes.

La directive du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (85/337/CEE) stipule à l'annexe III certains critères de sélection des projets conformément à l'annexe II. Parmi les projets relevant du 10 b) de l'annexe II, on trouve aussi les projets d'urbanisme, en particulier la construction de centres commerciaux. Les critères de sélection de l'annexe II (pour les valeurs seuils) pour de tels centres commerciaux incluent, à l'annexe II, alinéa 3, les éléments caractéristiques des incidences potentielles. Ces incidences sont notamment celles sur la zone géographique (la superficie du terrain) et sur la population touchée.

L'annexe I de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement prévoit également d'examiner les effets.

Par conséquent, les procédures d'examen prévues par le droit allemand en matière d'aménagement du territoire sont également prescrites par le droit européen. On notera accessoirement que d'autres directives (notamment « Habitat, Faune, Flore », « protection des oiseaux » ou « Seveso II ») prévoient également certaines règles en matière d'établissement.

b) Concentration du commerce de détail dans les zones commerciales centrales et restrictions applicables aux surfaces de vente

La Commission déplore en outre que les règles d'aménagement du territoire excluent l'implantation de grandes surfaces consacrant une part plus que négligeable de leur assortiment à des produits de consommation courante. De même, la Commission considère que les règles concernant les grandes surfaces implantées hors des zones commerciales centrales et stipulant des limites de surface de vente pour les produits de consommation courante sont contraires au droit communautaire.

⁽¹⁾ Cf. le commentaire de Söfker, in : Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch.

Le Gouvernement fédéral considère que la concentration du commerce de détail, en particulier par catégories de produits, et la limitation des surfaces de vente, sont nécessaires et de nature à réaliser les objectifs d'intérêt général fixés par le droit des *Länder* en matière d'aménagement du territoire.

Aucun État membre de l'Union européenne n'accorde aux entreprises désireuses de s'implanter le droit de s'implanter en s'affranchissant des règles d'aménagement. Les ministres en charge de l'aménagement du territoire dans les États membres considèrent au contraire qu'il est nécessaire, pour les politiques nationales d'aménagement du territoire comme pour les politiques européennes pertinentes, d'élaborer des modèles et des objectifs clairs par-delà les limites territoriales, qui sont poursuivis simultanément dans toutes les régions de l'Union et qui tiennent compte des incidences réciproques des différents schémas directeurs des différents territoires. Ces modèles ont été repris dans un schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC).

L'un des modèles mis en avant par le SDEC pour l'aménagement du territoire et les structures de l'urbanisme dans l'Union européenne consiste à élaborer un système urbain équilibré et polycentrique (ayant plusieurs centres) et à définir un nouveau rapport entre villes et zones rurales. Le SDEC souligne que les villes sont des centres importants de cristallisation des rapports dans l'espace. Dans les régions rurales, seules les villes sont en mesure d'offrir aux citoyens et aux autres acteurs économiques de la région les infrastructures et les services dont ils ont besoin.

C'est ainsi que la loi relative à l'aménagement du territoire fixe pour objectif à l'aménagement du territoire de concentrer les implantations afin d'aboutir à un système efficace organisé autour de lieux centraux. Un des critères de l'efficacité d'un lieu central, c'est qu'il doit être en mesure de remplir les fonctions d'approvisionnement qui lui incombent.

L'exigence d'une régulation au-dessus de l'échelon local ressort aussi de la Charte de Leipzig sur la ville européenne durable :

« L'habitat groupé constitue une base importante (...). Ce but peut être atteint en utilisant des méthodes de **planification urbaine et régionale** permettant d'empêcher l'étalement urbain (...). Dans ce contexte, **l'aménagement de quartiers urbains mixtes** d'habitat (...), [et] **d'approvisionnement** (...) apparaît comme étant particulièrement durable. »

Dans ce contexte, le commerce de détail revêt un rôle essentiel⁽¹⁾. Non seulement parce qu'il assure l'approvisionnement des citoyens en marchandises, mais aussi parce qu'il est un point d'attraction pour d'autres fonctions d'approvisionnement et de service en centre d'agglomération. Il est donc non seulement déterminant qu'un centre d'agglomération dispose de commerces de détail, mais il est tout aussi déterminant de savoir où ces commerces s'implantent. Les personnes qui ne disposent pas, ou pas en permanence, d'une voiture, et notamment les personnes âgées, sont tributaires des transports publics pour atteindre les lieux d'implantation des commerces. Mais ce n'est pas la seule raison pour laquelle les lieux d'implantation des commerces doivent faire l'objet d'une concertation avec les réseaux de transport publics. Le fait que ces commerces soient bien desservis par les transports publics permet également de diminuer le flux des transports individuels.

Or, il apparaît dans les souhaits d'implantation de certains commerçants que le choix du site repose essentiellement sur une bonne accessibilité en voiture et sur le plus grand nombre possible de places de parking. Par conséquent, ces commerçants recherchent des sites à la périphérie des communes.

Si on laissait libre cours à cette évolution, elle conduirait non seulement à un étalement urbain supplémentaire et à la consommation de davantage d'espace, mais mettrait aussi en péril l'approvisionnement des ménages « sans voiture », parmi lesquels les personnes âgées et handicapées, qui seraient alors menacées d'une exclusion croissante. C'est précisément ce à quoi la Commission souhaite remédier à travers son récent projet de directive de lutte contre la

⁽¹⁾ Cf. à ce sujet Tribunal administratif fédéral, arrêt du 26 mars 2009, Affaire 4 C 21/07 (Annexe 3), points 17 et suivants.

discrimination⁽¹⁾. De ce seul fait, il apparaîtrait contradictoire que la Commission cherche à contester les mesures nationales d'accompagnement parce qu'elle les estime contraires au droit communautaire. La mise en péril de l'approvisionnement ne concernerait en outre pas seulement l'accès aux marchandises, mais aussi l'accès à des services, tels que médecins, pharmaciens, avocats, coiffeurs et autres métiers d'artisanat, pour lesquels le commerce de détail constitue un point d'attraction essentiel.

Toutefois, assurer une bonne accessibilité de la population aux commerces des biens et des services et protéger l'environnement, notamment en réduisant la consommation de patrimoine foncier et en limitant les flux de transport, ne sont pas les seuls aspects qui appellent à une concentration des implantations commerciales ; cela relève également de la culture architecturale, caractérisée du point de vue de l'urbanisme par une cristallisation de la vie publique dans les centres des villes et des localités. Les centres villes en tant que points de cristallisation de la vie publique revêtent donc une importance majeure, dans la mesure où ils permettent de nouer des liens et des contacts sociaux, si essentiels à la cohésion de la société.

Les limitations des surfaces de vente – pour les commerces situés hors des zones commerciales centrales – constituent également un outil approprié et nécessaire. Dans le plan d'aménagement, il ne s'agit pas de limites fixes, juridiquement contraignantes, mais d'une « classification » [Typisierung] en fonction des répercussions prévisibles sur le développement des centres villes. Les projets commerciaux notamment régionaux peuvent y déroger expressément si cette dérogation est justifiée du point de vue de l'urbanisme local. [...] Sur ce type de grands projets en particulier, il n'est guère possible de défendre efficacement les notions d'environnement sans planification.

On ne méconnaît pas pour autant les besoins spécifiques de superficie de certains types de commerce, comme par exemple les commerces d'ameublement, les jardineries, les grandes surfaces de bricolage, qui peuvent être tels qu'il est souvent difficile de trouver des sites d'implantation au cœur des villes. C'est dans ce contexte que s'inscrivent les dispositions de planification qui stipulent que le plan communal d'aménagement peut affecter des zones à destination commerciale en dehors des zones commerciales des centres villes. On doit donc logiquement en conclure qu'avant d'accepter l'implantation d'un projet de grande surface commercialisant des produits qui ne sont pas de consommation courante en dehors des zones commerciales définies dans le plan d'aménagement régional, il convient de vérifier s'il n'existe pas de terrains d'une superficie suffisante pour accueillir ce projet à l'intérieur des zones déjà qualifiées.

La distinction entre fournisseurs de biens de consommation courante et de biens durables est donc une mesure appropriée, puisque pour les biens de consommation courante, l'objectif du plan local d'aménagement pèse d'un poids particulier. A l'inverse, les produits durables, parce qu'ils requièrent davantage de place, ne peuvent souvent pas être commercialisés dans les centres villes [...].

Si la restriction de la surface de vente consacrée aux produits de grande consommation (soit 10 % / 2 500 m²⁽²⁾ ou 3 % / 350 m²)⁽³⁾ peut effectivement conduire au rejet d'un projet d'implantation

⁽¹⁾ Cf. document SEC (2008) 2180/2181 du 2 juillet 2008, et plus précisément l'article 3, paragraphe 2 d) et l'article 4, paragraphe 1 a).

⁽²⁾ *Commentaire du rapporteur : Le volume des marchandises relevant des catégories « consommation courante » et « commerce de proximité » ne doit pas dépasser 10 % de la surface de vente avec un plafond fixé à 2 500 m² dans les grandes surfaces commerciales proposant des produits autres que de consommation courante en dehors des zones commerciales centrales (règle du programme de développement régional du Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie).*

⁽³⁾ *Commentaire du rapporteur : S'agissant des implantations de grandes surfaces commerciales vendant des produits ne relevant pas de la catégorie consommation courante, leur construction n'est permise que dans les zones commerciales centrales de centres-villes ou dans leurs environs immédiats, sauf dérogations exceptionnelles. En dehors de ces zones d'activité, aucun site ne peut être retenu pour la construction de grandes surfaces offrant des produits de consommation courante. Ceux-ci ne peuvent être proposées à la vente que dans des cas exceptionnels justifiés par des raisons concrètes à raison de 3 % maximum de la*

commerciale en dehors des zones commerciales centrales quand ce projet allie à parité produits de consommation courante et produits durables, cela ne remet pas en cause la nécessité de ces dispositions. En effet, sans ces restrictions, il suffirait simplement au commerçant de redistribuer son assortiment pour contourner les règles de localisation des implantations, et les dispositions ne seraient plus à même d'atteindre leurs objectifs.

c) Critère de taille de la commune pour les magasins d'usine

La Commission met en cause le fait que la taille de la commune puisse être un critère adéquat d'aménagement.

Le Gouvernement fédéral considère que la taille de la commune relève d'une analyse non économique, admissible et non disproportionnée. En termes d'urbanisme et d'aménagement, la taille de la commune peut être déterminante pour l'impact d'un projet de grande surface sur l'organisation et la taille de la commune elle-même et des quartiers qui la composent, sur la garantie d'accès au commerce de proximité, l'offre de produits, la zone de chalandise des commerces, les performances des infrastructures de transport existantes et le volume de transport supplémentaire généré par le projet.

Cet aspect d'urbanisme et d'aménagement est important pour les regroupements de magasins d'usine de très grande taille (du type centre commercial de magasins d'usine) qui attirent un public nombreux et dans lesquels – à la différence des grandes surfaces traditionnelles – un fabricant vend directement ses produits au consommateur final. L'effet « d'attraction magnétique » peut être tel que d'autres projets de grandes surfaces souhaitent s'implanter sur le même lieu. En vertu du concept de zone commerciale centrale, il faut aussi veiller à ce que – au moins – les très grands projets ne nuisent pas au fonctionnement des zones principales. Ce fonctionnement pourrait être mis à mal si un très grand projet, implanté à proximité d'une zone non-centrale, modifiait les flux de circulation et de chalandise au détriment d'une zone principale à un point tel que celle-ci ne puisse plus assumer sa fonction de zone centrale. Ce cas n'est certes pas très fréquent, mais il se présente lorsque, à la suite d'une implantation commerciale massive, des commerces du centre-ville qui fournissaient un volume important de produits de consommation courante sont contraints de fermer en nombre important, entraînant la disparition d'un volume non négligeable de ces produits, de sorte que les consommateurs ne peuvent plus s'approvisionner à proximité du centre-ville, tandis qu'il faudrait construire d'importantes infrastructures à grande échelle en périphérie⁽¹⁾. Si, du fait particulier de leur grande taille, de la place des produits de consommation courante dans leur assortiment de base et de la portée de leur zone de chalandise, les magasins d'usines ont un impact particulier sur l'aménagement, supérieur à celui des autres types de grandes surfaces, il peut être justifié de les soumettre à des règles particulières plus strictes que pour les autres grandes surfaces, et de ne permettre leur implantation, dans les plans locaux d'urbanisme, que sur des zones commerciales centrales intégrées.

Il faut en outre tenir compte du fait que les objectifs d'aménagement ménagent des marges d'appréciation au cas par cas. Les dérogations restent possibles. Dans le droit des *Länder*, les règles de ratio entre les superficies commerciales et le nombre d'habitants ne correspondent généralement pas à une interdiction stricte, mais à une règle générale à laquelle des projets régionaux d'implantations commerciales peuvent déroger (dérogation à l'objectif).

3. Précision et transparence

La Commission déplore aussi dans son courrier ce qu'elle qualifie de manque de définition et de transparence des différentes notions d'aménagement du territoire.

Le Gouvernement fédéral ne partage pas ce point de vue. Pour les grandes surfaces, même lorsqu'elles fournissent un assortiment de produits de consommation courante, avec les règles applicables, il n'est pas beaucoup plus difficile de juger si les conditions d'urbanisme nécessaires à

surface de vente totale avec un plafond de 350 m² (règle posée par le schéma directeur de la région de Stuttgart).

⁽¹⁾ *Sur le traitement des magasins d'usine dans l'aménagement du territoire, voir Tribunal administratif fédéral, arrêté du 8 mars 2006, Affaire 4 BN 56/05 (Annexe 4), point 12.*

l'obtention du permis de construire sont réunies. En particulier, il est inexact de dire que les critères d'établissement des grandes surfaces sont imprécis et non vérifiables de façon objective.

a) Notion des effets

La Commission déplore qu'une disposition ne nomme pas les critères qui permettent d'évaluer les effets sur l'aménagement du territoire.

Le Gouvernement fédéral ne partage pas cette analyse. L'examen des aspects relevant de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire ne saurait entraver la liberté d'établissement au motif du manque de précision régissant l'emploi comme indicateurs (à titre auxiliaire) de l'analyse des effets économiques du projet.

Les dispositions correspondantes du droit allemand contiennent à cet égard une règle d'évaluation qui s'appuie sur le pouvoir d'achat des habitants du territoire communal concerné. Cela sert à rendre la procédure objective, parce que cela empêche que chaque commune s'appuie sur des critères différents pour cette évaluation.

Une commune qui refuserait une implantation pour protéger les concurrents ou en se fondant sur l'examen du besoin économique tel qu'il est supposé dans le courrier de la Commission, agirait en violation de la loi. Un tel plan d'urbanisme serait réputé caduque.

b) Notions de grande surface et de centre commercial

La Commission déplore également que les règles des *Länder* ne donnent pas une définition (légale) ni du concept de grande surface, ni de celui de centre commercial.

Là encore, le Gouvernement fédéral ne partage pas le point de vue exprimé par la Commission. Il est inexact que les concepts de centre commercial ou de grande surface ne sont pas définis de façon suffisamment précise en droit allemand. Les deux termes sont notamment employés à l'article 11, paragraphe 3 du règlement national d'urbanisme (*Baunutzungsverordnung*). De même, ces notions sont précisées concrètement par la jurisprudence des tribunaux administratifs allemands. Ainsi, toute personne concernée peut aisément vérifier quel sens il faut donner à ces termes – notamment à partir des commentaires du droit, des revues spécialisées et de la publication des arrêts des tribunaux.

- On entend par « commerce de détail » une entreprise qui vend exclusivement ou majoritairement ses biens et services à des consommateurs finaux. Font ainsi partie des commerces de détail notamment tous les magasins à rayons multiples, les magasins et grands magasins en libre-service, les supermarchés et hypermarchés et les grandes surfaces spécialisées. En font également partie les boutiques de vente directe aux consommateurs finaux sur les sites de fabrication.

- Par ailleurs, le Tribunal administratif fédéral a statué en 2005 qu'on peut considérer qu'un commerce de détail est une « grande surface » lorsque sa superficie de vente dépasse 800 m²⁽¹⁾.

- De même, la notion de « centre commercial » est précisée concrètement par la jurisprudence⁽²⁾.

D'ailleurs, le Gouvernement fédéral rappelle que le droit de construire n'est acquis qu'à l'obtention du permis de construire, et non dès les constats relatifs à l'aménagement du territoire, qui ne s'adressent d'ailleurs pas au maître d'ouvrage. La délivrance du permis de construire passe par l'application des normes concrètes relatives au projet et qui, du point de vue point de l'organisation du droit, ne relèvent pas d'une simple réglementation encadrant le schéma d'aménagement. Ainsi, le schéma directeur régional n'est en règle générale par l'élément déterminant du permis de construire ;

⁽¹⁾ Cf. l'exposé des motifs du Gouvernement fédéral en son temps dans la procédure législative, documents du Bundesrat 261/77, avec renvoi à la définition des termes à l'article 1 de la loi relative à la lutte contre la concurrence déloyale.

⁽²⁾ Cf. Tribunal administratif fédéral, arrêt du 27 avril 1990, Affaire 4 C 16/87 ; Tribunal administratif d'appel (Oberverwaltungsgericht) de Sarrebrück, ordonnance du 10 février 2009, Affaire 2 A 267/08.

Celui-ci s'appuie bien davantage sur le plan d'occupation des sols. Les plans d'occupation des sols doivent eux-aussi être suffisamment précis d'un point de vue juridique.

Enfin, là non plus, le droit communautaire ne peut pas demander aux États membres un degré de précision supérieur à ce que la Communauté offre elle-même dans le droit dérivé européen. Ainsi, le droit européen de l'environnement, par exemple dans la *directive du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement* (directive 85/337/CEE), mentionne des critères d'évaluation beaucoup plus vagues que ceux du plan régional de développement des *Länder*. Les notions de « centre commercial » ou de « parking » n'y sont pas définies en droit communautaire. Il ne semble pas que cela conduise à des difficultés d'application des textes. A l'inverse, en droit allemand, une notion telle que « centre commercial » est connue non seulement en droit de l'aménagement du territoire, mais aussi dans les règlements d'urbanisme (article 11, paragraphe 3 du règlement national d'urbanisme) ainsi que dans les plans locaux d'urbanisme ; de plus, la jurisprudence allemande a également contribué à préciser encore ces notions.

c) Place des produits de consommation courante dans l'assortiment du commerçant

Dans son courrier, la Commission considère que les règles des *Länder* ne respectent pas le degré de précision requis, puisqu'elles ne contiennent pas de définition des notions de produits de consommation courante et de produits durables, mais laisse au contraire ces notions à l'appréciation des autorités locales.

Le Gouvernement fédéral ne partage pas cette opinion.

Tout d'abord, le *Land* s'en tient, dans ses règlements d'aménagement du territoire, à un assortiment indicatif, dans la mesure où toute précision supplémentaire incombe aux communes, en vertu de leur autonomie administrative. Par ailleurs, les communes ne peuvent pas s'affranchir du droit lorsqu'elles définissent localement les assortiments. Au contraire, la jurisprudence allemande a établi des règles exigeantes de motivation et de justification qui s'imposent aux communes pour leur définition de l'assortiment⁽¹⁾. Ces obligations de motivation des décisions remplissent aussi les exigences de précision du droit communautaire.

En effet, la jurisprudence exige de la commune qu'elle expose les motifs de ses dispositions particulières en matière d'urbanisme, ce qui peut notamment se faire sur la base d'un projet de zone d'activité commerciale. Ce projet peut différer d'une commune à une autre, tant en fonction du nombre d'habitants que selon les effets spécifiques du projet au plan local ; mais dans tous les cas, il est vérifiable en justice. Le fait, précisément, que ce projet puisse être vérifié en justice au cas par cas constitue un élément important de l'analyse. Il s'agit en effet de prendre en compte la situation locale avec le degré d'appréciation laissé à la commune. Cette exigence d'individualisation fixe d'emblée des limites à une définition trop générale de l'assortiment. Le degré d'appréciation laissé à la commune fait partie de son droit constitutionnel à l'autonomie administrative. La différenciation de l'assortiment doit correspondre aux réalités courantes du marché⁽²⁾.

On notera par ailleurs que la décision quant au caractère de produits de consommation courante et aux restrictions de l'assortiment n'est pas prise à l'échelon du schéma directeur d'aménagement, mais seulement dans le plan local d'aménagement, en particulier en conjonction avec l'article 1, paragraphe 9 du règlement d'urbanisme, et dans le permis de construire.

d) Conditions requises pour la vente de produits de consommation courante

Enfin, la Commission déplore le manque de précision d'une disposition du règlement du *Land*, parce que celle-ci ne détermine pas sous quelles conditions des produits de consommation courante peuvent être vendus à titre exceptionnel.

Ce grief ne porte pas non plus. Dans son courrier, la Commission considère en effet que les éléments – en particulier les objectifs – fixés par un schéma directeur d'aménagement sont les

⁽¹⁾ Cf. Tribunal administratif fédéral, ordonnance du 30 janvier 2006, Affaire 4 BN 55/05 (Annexe 6).

⁽²⁾ Cf. Tribunal administratif fédéral, ordonnance du 29 janvier 2009, Affaire 4 C 16/07 (Annexe 7).

critères immédiats de recevabilité à partir desquels est prise la décision d'autorisation de l'établissement. Tel n'est pas le cas :

- Les mesures d'aménagement du territoire sont en effet avant tout destinées à l'instance responsable des règlements d'urbanisme.

- En revanche, pour les entreprises désireuses de s'implanter, la recevabilité de leur projet résulte du plan d'occupation des sols ou de l'article 34 du code de la construction. Les critères déterminants au regard de ces textes sont suffisamment précis, objectivement vérifiables et connus d'avance.

Indépendamment de cela, des dispositions légales stipulent que la réglementation des schémas directeurs d'aménagement porte sur les projets d'implantation de commerce au sens de l'article 11, paragraphe 3 du règlement national d'urbanisme. C'est d'ailleurs également ce qui ressort du schéma directeur d'aménagement lui-même, dans son exposé des motifs.

Il existe également des critères suffisamment précis ouvrant droit à une dérogation aux objectifs d'aménagement. La décision est soumise à une procédure de dérogation aux objectifs conformément à l'article 6, paragraphe 2 de la loi sur l'aménagement du territoire (*Raumordnungsgesetz*).

Les termes employés dans les plans d'aménagement sont en outre précisés concrètement par une abondante jurisprudence des tribunaux administratifs ; c'est notamment le cas du concept de site central, ou des exigences de justification permettant de juger des restrictions imposées aux assortiments. Il existe donc des règles juridiques claires, vérifiables en justice et bien connues à l'avance du public spécialisé. Le fait que la marge d'appréciation des communes fixe une limite à la généralisation des définitions, pour pouvoir répondre aux cas particuliers, n'est pas préjudiciable en l'espèce, puisque les motivations des décisions relatives à l'aménagement et à l'urbanisme demeurent vérifiables en justice⁽¹⁾.

Le tribunal administratif fédéral a expressément approuvé et même considéré comme nécessaire la liberté d'appréciation laissée aux communes dans l'organisation de leurs plans locaux d'urbanisme. La compétence en matière de planification ne saurait être gérée sans rapport avec la situation locale ou de façon arbitraire, ce qui serait notamment le cas si, au lieu de considérations d'urbanisme, il s'agissait de protéger les commerces locaux face à la concurrence⁽²⁾.

IV. Remarques concernant les règles applicables en Rhénanie du Nord-Westphalie

La Cour constitutionnelle du *Land* de Rhénanie du Nord – Westphalie a statué le 26 août 2009 (affaire VerfGH 18/08) : L'article 24a, paragraphe 1, quatrième phrase du plan de développement régional - qui stipule que les centres de vente directe des fabricants (centres commerciaux de magasins d'usines) d'une superficie supérieure à 5 000 m² ne peuvent être implantés que sur des communes de plus de 100 000 habitants – n'est pas conforme à la Constitution du *Land*, parce qu'il enfreint le droit à l'autonomie administrative des communes. D'autres actions sont en cours devant la juridiction administrative d'appel (*Oberverwaltungsgericht*). Des décisions devraient être rendues à l'automne 2009 ; Ces résultats seront communiqués à la Commission dans les meilleurs délais. Le Gouvernement fédéral prie donc la Commission de surseoir à l'examen particulier de l'article 24a, jusqu'à ce que les juges aient précisé l'applicabilité, la validité et l'interprétation de cet article. Les remarques ci-dessus aux points I à III s'appliquent par analogie aux dispositions de Rhénanie du Nord – Westphalie.

V. Remarques concernant les règles applicables dans le Bade-Wurtemberg

⁽¹⁾ Cf. Tribunal administratif fédéral, arrêt du 4 octobre 2007, Affaire 4 BN 39/07 (Annexe 8), points 5 et suivants.

⁽²⁾ Cf. Tribunal administratif fédéral, arrêt du 3 février 1984, Affaire 4 C 54/80 (Annexe 1), point 17.

L'annexe IX comprend des indications supplémentaires sur le détail des dispositions adoptées dans le Bade-Wurtemberg, et qui apportent un complément d'illustration aux considérations plus générales présentées ici.

B. Pas de manquement à la directive européenne sur les services

La Commission considère par ailleurs que les règles du *Land* en matière d'aménagement du territoire pourraient constituer un manquement à l'article 10 de la directive européenne sur les services. Le Gouvernement fédéral ne partage pas ce point de vue.

I. Champ d'application de la directive européenne sur les services

Les règlements d'aménagement du territoire des *Länder* n'entrent pas dans le champ d'application de la directive Services. Conformément à l'article 2, paragraphe 1 et à l'article 4 point 1), la directive européenne sur les services concerne toutes les activités économiques relevant de l'article 50 du traité CE, non salariées et exercées normalement contre rémunération, par un prestataire établi dans un État membre. Le sens et l'objectif de la directive Services est d'éliminer les obstacles à la liberté d'établissement des prestataires de service et à la libre circulation des services (cf. considérant 5 de la directive). L'élément déterminant pour l'applicabilité de la directive est donc la prestation d'un service au sens de l'article 50 du traité CE.

1. Délimitation entre la libre circulation des biens et celle des services

Pour le Gouvernement fédéral, les règles applicables aux grandes surfaces doivent être examinées à l'aune de la libre circulation des biens, et non de la libre circulation des services. De ce simple fait, on n'entre pas ici dans le champ d'application de la directive européenne sur les services.

La notion de « service » à laquelle se réfère la directive européenne sur les services doit être interprétée, en vertu de l'article 4, point 1) de la directive, conformément à l'interprétation qui en est faite en droit primaire. L'article 3, paragraphe 3 de la directive donne également une indication en ce sens quant à la transposition de la directive à la lumière du droit primaire.

L'article 50 du traité CE stipule au premier paragraphe les limites de son champ d'application par une clause de subsidiarité. Par la négation, le premier paragraphe de l'article 50 du traité CE exclut de la notion de service toutes les prestations régies par les dispositions relatives à la libre circulation des marchandises. Le traité CE renonce donc à cet endroit à une définition complètement autonome de la notion de service. Cela signifie que la notion de service n'est clairement délimitée que par ce qui la distingue du champ des autres libertés fondamentales.

La Cour européenne de Justice distingue entre libre circulation des services et des marchandises en fonction des caractéristiques principales de la prestation à fournir⁽¹⁾. Il est aisé de répondre à la question de la délimitation pour les établissements commerciaux dans les cas où ceux-ci commercialisent exclusivement des marchandises. Si en revanche, on est en présence d'une vente de marchandises et de services, on déterminera laquelle de ces deux activités est la principale. Pour les entreprises commerciales, il s'agit essentiellement – même lorsqu'elles offrent également des services – de commercialiser des marchandises⁽²⁾. C'est pourquoi la Cour de Justice examine elle aussi régulièrement les restrictions imposées au commerce sur la base des dispositions du traité CE relative à la libre circulation des marchandises⁽³⁾.

La directive sur les services ne couvre pas la libre circulation des marchandises, comme cela ressort de son considérant n° 76. Étant donné la clause de subsidiarité de l'article 50 du traité CE, à laquelle se réfère la directive, on peut difficilement défendre l'argument selon lequel la

⁽¹⁾ Cf. CJCE, arrêt du 24 mars 1994, *Schindler*, Affaire C-275/92, Rec. 1994, I-1039, point 22 ; arrêt du 26 mai 2005, *Burmanjer et consorts*, Affaire C-20/03, Rec. 2005, I-4133, point 35.

⁽²⁾ Sur la notion de marchandise, cf. CJCE, arrêt du 10 décembre 1968, *Commission/Italie*, Affaire 7/68, Rec. 1968, 617.

⁽³⁾ Cf. sur le principe CJCE, arrêt du 24 novembre 1993, *Keck et Mithouard*, Affaire C-267/91, Rec. 1993, I-6097.

commercialisation de marchandises peut aussi être considérée comme un service au sens de la directive sur les services. Cette analyse n'est en rien affectée par la liste positive du considérant 33, qui cite explicitement la distribution, car l'article 4, point 1) de la directive européenne sur les services se réfère lui-même expressément à l'article 50 du traité CE, et donc à une interprétation plus restrictive de la notion de service.

2. Exigence générale opposable à tous

D'autres raisons conduisent à ne pas considérer qu'il s'agit d'un service au sens de la directive européenne sur les services. La prestation de service aurait pour condition préalable qu'elle relève d'une activité réglementée par des dispositions concernant le lancement ou l'exercice d'une activité de service par des personnes ou des agences (par exemple activités de planification, de projets, de contrôle, de surveillance et de certification), et qui rendent tributaire le lancement ou l'exercice de cette activité de certaines conditions de reconnaissance, de procédures de reconnaissance ou d'exigences vis-à-vis des personnes ou agence candidates à l'exercice de cette activité.

Au contraire, les schémas d'aménagement ne régissent pas en tant que telle la prestation de service au sens communautaire, mais se contentent de définir sous forme de règles abstraites et générales l'utilisation du patrimoine foncier, et s'adressent donc à tout le monde. Tout utilisateur potentiel d'un terrain est concerné, et non pas spécifiquement un type particulier d'investisseur.

Il résulte de l'utilisation d'un terrain une obligation légale opposable à tout le monde. Les schémas d'aménagement définissent les utilisations d'une zone que les autres occupants de la zone doivent tolérer. De telles dispositions constituent des exigences générales au sens du considérant 9 de la directive sur les services. Elles n'établissent aucun lien avec un prestataire de service concret ou un bénéficiaire particulier de ces services, et ne constituent donc pas des exigences concernant spécifiquement le prestataire d'un service en particulier.

II. Non-applicabilité de la directive européenne avant l'échéance du délai de transposition

Par ailleurs, la directive européenne sur les services ne produit pas d'effet avant l'échéance de son délai de transposition. La jurisprudence évoquée dans le courrier de la Commission concerne des situations différentes. Le schéma directeur régional n'exclut en rien la transposition ultérieure de la directive sur les services, notamment parce que – comme cela vient d'être exposé – il n'existe pas de contradiction entre le droit national relatif à l'aménagement du territoire et la directive sur les services.

En outre, la jurisprudence de la Cour européenne de Justice ne permet pas d'envisager que les directives produisent des effets par anticipation, ce qui reviendrait, pour les États membres, à devoir adapter leur droit avant l'échéance du délai de transposition. Cela serait incompatible avec le principe du double échelon de juridiction (article 249, paragraphe 3 du traité CE) et avec l'impératif de clarté du droit. En outre, un tel effet de la directive par anticipation n'est pas nécessaire à l'applicabilité en pratique du droit communautaire.

C. Résultat

Dans ces circonstances, le Gouvernement fédéral ne constate ni un manquement au droit communautaire primaire, ni un manquement à la directive sur les services, et demande l'arrêt de la procédure.

Dans la mesure où la Commission, pour préparer cette décision, aurait besoin d'informations complémentaires, le Gouvernement fédéral et les experts des *Länder* concernés sont tout à fait disposés à participer à une réunion d'explication à Bruxelles. Une telle réunion serait surtout utile après qu'auront été rendues les décisions des juridictions administratives concernant l'article 24a du programme de développement du *Land* de Rhénanie du Nord – Westphalie, qui sont attendues avant la fin de cette année.

Il pourrait en effet en résulter une nouvelle nécessité de légiférer, qui pourrait le cas échéant s'avérer pertinente par rapport à la présente action en manquement.