



Chambre de commerce
et d'industrie de Paris



INTÉGRATION DE L'AMÉNAGEMENT COMMERCIAL DANS L'URBANISME GÉNÉRAL

Une nouvelle dimension pour nos territoires



Mercredi 5 novembre 2008

Chambre de commerce et d'industrie de Paris
27 avenue de Friedland – 75008 Paris

Ouverture



Pierre SIMON

Président de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris

Je suis heureux de vous voir si nombreux, ce qui atteste de l'intérêt du sujet qui nous réunit aujourd'hui. Je souhaite saluer l'ensemble des participants, que nous sommes ravis d'accueillir dans le cadre de ce colloque, co-organisé avec la Fédération des Entreprises du Commerce et de la Distribution.

Le sujet de ce jour est capital pour l'avenir des territoires et de leurs commerces. La Loi de modernisation de l'économie a engagé la première étape de la réforme de l'urbanisme commercial, ce dernier étant devenu « l'aménagement commercial ». Cette Loi marque une profonde réforme des Lois Royer et Raffarin, lesquelles organisaient un dispositif de contrôle préalable des installations commerciales, ce contrôle étant fondé sur des critères économiques et concurrentiels. Ce dispositif, mis en place en 1973, a été contesté par les autorités communautaires et a connu des difficultés d'application ; sa modernisation s'imposait donc. En effet, les taux d'autorisation étaient supérieurs à 80 %. Soit plus de trois nouveaux millions de mètres carrés de surfaces de vente autorisés chaque année. Le contrôle préalable, ne semblait plus remplir son rôle de filtre pour maintenir un équilibre entre les différentes formes de commerce.

La Loi de modernisation de l'économie substitue des critères d'aménagement du territoire et de développement durable aux anciens critères économiques et concurrentiels. Un nouvel esprit se fait ainsi jour. Le commerce est consacré comme une composante majeure de développement du territoire, de l'organisation et de l'expansion du territoire, de l'urbanisme, de l'environnement, de la structuration du lien social et de la satisfaction des besoins des consommateurs.

La Chambre de commerce et d'industrie de Paris a contribué à ce mouvement réformateur. Dominique Moreno vient d'ailleurs de rassembler, dans un ouvrage paru à la Documentation française, l'ensemble des réflexions de cette maison. Je souhaite également souligner le dynamisme de nos écoles, dans le domaine de la formation au commerce et à la distribution.

La Loi de modernisation de l'économie constitue une première étape législative. Une seconde étape, et non des moindres, s'annonce. Au final, il s'agira d'intégrer l'aménagement commercial dans le Droit commun de l'urbanisme et de supprimer toute législation spéciale. La France rejoindra ainsi de nombreux pays européens, puisque le commerce sera régulé par les documents d'urbanisme locaux. Cette forte ambition n'est pas aisée à réaliser et soulève de fortes interrogations, y compris d'ordre constitutionnel, vis-à-vis de la liberté d'entreprendre.

Monsieur le Député Charié, nous vous remercions d'avoir accepté de conclure nos travaux. Nous avons connaissance de l'importance de votre travail. Monsieur le Premier Ministre vous a en effet demandé de formuler des propositions, en vue de cette deuxième étape législative. Dans cette optique, vous avez constitué un comité de mission, représentant l'ensemble des acteurs économiques et sociaux impliqués dans l'attractivité de nos territoires.

Avec Monsieur Jérôme Bédier, nous avons voulu que ce colloque soit un lieu d'échanges et de réflexions, libres et conviviaux, pour appuyer Monsieur Charié dans sa mission.

Il est conçu autour de deux tables rondes, abordant, sous forme de questions, deux thématiques essentielles :

- Quel document d'aménagement commercial de référence ?
- Comment mieux intégrer le commerce dans les documents d'urbanisme locaux ?

Je remercie les élus locaux, les représentants des ministères, des professionnels, des consommateurs et les experts qui ont accepté de nous accompagner et de nous faire partager leurs convictions et peut-être leurs interrogations.

Jérôme BÉDIER

Président de la Fédération des Entreprises du Commerce et de la Distribution

Nous souhaitons que la réforme de l'urbanisme commercial permette de définir un consensus entre tous les acteurs du commerce. Nous avons l'occasion historique de changer totalement de logique. Pendant des années, nous avons vécu dans une logique d'affrontement entre les différentes formes de commerce. Nous avons essayé, assez vainement, de limiter la concurrence, au détriment, voire au mépris de l'aménagement et de la réflexion autour du territoire et de son évolution. Il est donc nécessaire de changer de logique, sans essayer d'habiller autrement notre mode de fonctionnement actuel. Nous devons vivre une révolution, nécessitant un consensus entre les acteurs du commerce.

Ce débat existe depuis longtemps. Le thème de l'aménagement du territoire était mis en avant, au moment de la promulgation de la Loi Raffarin. Le rapporteur de l'époque, Ambroise Guellec, avait d'ailleurs pointé l'absence de notion d'aménagement du territoire.

Le consensus doit passer par le renouvellement de certains débats, autour desquels les affrontements se sont créés : entre petit commerce et grand commerce ; entre centre-ville et périphérie, entre locomotives et cohérence des zones, entre les coûts et les charges. Nous devons aujourd'hui envisager ces débats en adoptant un esprit positif, en nous écartant de la logique d'affrontement. Prenons l'exemple du centre-ville, considéré comme sinistré et où rien n'aurait été fait. Cela est totalement faux. Au sein de toutes les régions de France, des centres-villes se sont structurés pour devenir attractifs et dynamiques. Il est donc primordial de tirer les enseignements des bonnes pratiques, afin que la logique soit basée sur la diversité et la complémentarité, pour que le consommateur soit servi le mieux possible, à tout endroit.

Les acteurs du commerce poursuivent un objectif de développement et de dynamisme. La Loi doit permettre de créer du développement. De ce point de vue, j'attire l'attention des pouvoirs publics vis-à-vis de la confusion autour de l'application réelle de la règle du Droit en urbanisme commercial. A l'heure actuelle, la cacophonie juridique risque de stériliser de nombreux projets et d'aboutir à un gel, de fait, en raison de l'impraticabilité juridique de la Loi. Il est donc important d'insister pour que la réforme, aujourd'hui en débat, permette de raccourcir les délais.

Cette réforme est portée par une volonté politique manifeste, s'exprimant par l'objectif de tendre vers un urbanisme de Droit commun, en dehors de la logique des tests économiques comme le demande la Commission Européenne. L'État ne procédera plus aux arbitrages entre les formats, lesquels seront du ressort des acteurs économiques. Le Droit de l'urbanisme n'a pas vocation à réaliser les arbitrages entre les formes de commerce, mais à garantir le développement harmonieux des territoires. Pour nous, la question clé consiste à déterminer si le commerce présente des particularités, vis-à-vis des autres types d'activité. L'autre manière de considérer cette problématique consiste à baliser le terrain et à donner une cohérence globale au système, au-delà de la cohérence du territoire, au titre du SCOT.

Les acteurs du commerce ont aujourd'hui le sentiment que leur secteur d'activité présente une spécificité. Nous devons donc trouver le moyen de mener le débat du consensus, de manière efficace au niveau des territoires. Il est nécessaire de tenir compte de la spécificité du commerce, en amont. Pour ce faire, nous devons envisager des zones plus vastes que celles étant au centre des SCOT. Au niveau opérationnel, ce débat doit être conduit au niveau départemental, avec les acteurs du commerce. Dans ce contexte, la Loi du 4 août 2008 a introduit un élément intéressant, le document d'aménagement commercial.

Je souhaite à présent poser un certain nombre de questions.

- Tout d'abord, quel serait le contenu d'un tel document, établi au niveau départemental ? Clairement, ce document devrait comprendre des zonages, garantissant cohérence et équilibre. Il est également nécessaire d'introduire des prescriptions d'urbanisme, susceptibles de s'imposer au SCOT ou au PLU.
- Nous devons ensuite déterminer le seuil de compétences des PLU. Il est légitime qu'en dessous d'une certaine surface, les maires prennent seuls leurs décisions.
- Nous devons également traiter l'ensemble des questions prospectives pour le territoire. Des opérations d'urbanisme justifient-elles la création de nouveaux pôles ? Comment faire évoluer les entrées de ville ? Des problèmes de remembrement commercial se poseront-ils, ou de friches commerciales, et comment les traiter en amont ? Dans ce débat, la question du transport urbain est fondamentale, sachant que par le passé, les décisions relatives aux réseaux de transport ont été prises indépendamment du commerce. Ce constat tend à évoluer, les nouvelles lignes de tramway ayant vocation à irriguer les grandes zones commerciales.
- Nous posons également la question de la méthode. Nous souhaitons en effet que les acteurs du commerce puissent dialoguer, de manière formalisée. Toutes les différentes formes de commerce doivent être en mesure de s'exprimer, face aux élus et, à tout le moins, les représentants des grandes intercommunalités concernées.

J'achève cette intervention, en précisant ce que nous ne souhaitons pas :

- la limitation du zonage, sans véritable raison d'aménagement ;
- la spécialisation des activités ;
- l'imposition de surfaces, par des biais détournés ou des seuils ;
- la restriction des zones de chalandise ; en bref une autre manière de pratiquer des tests économiques.

Sur ces thèmes, la Loi doit réellement baliser le terrain. Nous devons disposer d'un outil, permettant aux élus locaux de développer certaines solutions ou dispositifs particuliers, en vue de stimuler l'offre commerciale et ainsi développer certaines zones.

Le commerce bouge et se spécialise. Trouvons des outils proactifs pour qu'il puisse continuer à se développer, pour participer à animer nos territoires.

Introduction des travaux



Hugues PERINET-MARQUET

Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris II), Président de l'Association Française pour le Droit de la Construction

Nous sommes dans une situation paradoxale. Une Loi vient d'être votée ; elle n'est pas entièrement appliquée que déjà sa remplaçante est annoncée. N'aurait-il pas été plus simple de promulguer une seule Loi et d'éviter les dispositions transitoires prévues par une Loi elle-même transitoire ? La critique est cependant facile. L'art législatif est quant à lui difficile. Le législateur s'y reprend donc à deux fois, pour abandonner l'ancien système et tendre vers l'intégration directe dans le Droit de l'urbanisme.

Ce transfert est délicat ; je suis persuadé que nombre d'entre vous pensent que cette migration de l'urbanisme commercial vers le code de l'urbanisme ne constitue pas une entrée en terre promise, mais un exode. Il est vrai qu'en 1973, l'urbanisme commercial s'est très bien installé au sein du Droit commercial, jusqu'à en intégrer le code. Le système comportait certains défauts, mais ne déplaisait pas aux différents acteurs. En effet, 80 % des autorisations étaient accordées.

Suite à cela, la Commission de Bruxelles a estimé que le Droit français n'était pas conforme à certaines règles communautaires. La seule manière de conserver la législation de l'urbanisme consiste à l'intégrer dans le code de l'urbanisme général. Or cette intégration n'est pas aisée.

I. Les deux éléments de l'intégration

Dans cette opération, l'urbanisme commercial constitue l'intégré. Il faut préciser à ce sujet que le code de l'urbanisme n'intégrera pas l'urbanisme commercial tel qu'il existe. La difficulté réside dans ce fait : il ne s'agit pas d'intégrer la législation commerciale dans le Code de l'urbanisme.

Deux raisons s'opposent à ce passage brutal. En effet, Bruxelles remarquerait sans tarder que le changement de forme ne signifierait pas nécessairement un changement de législation. En outre, le Droit de l'urbanisme n'intègre pas certaines composantes commerciales, à commencer par les droits du consommateur.

L'intégrant correspond quant à lui au code de l'urbanisme, lequel est lui-même en train de changer. Durant une longue période, la vision que nous avons de l'urbanisme était simplement liée à la forme urbaine. Cette vision stricte a été confortée par le concept de l'indépendance de la législation ; l'urbanisme s'intéressait exclusivement à la forme urbaine. La situation a évolué. L'urbanisme prend désormais en compte l'accessibilité des personnes handicapées, la mixité sociale, la performance énergétique des bâtiments, etc. Or ces problématiques ne relèvent pas du Droit de l'urbanisme, au sens strict du terme.

Le Droit de l'urbanisme s'est longtemps apparenté à un droit du zonage, sous la forme d'une règle générale déclinée. Le constat est toujours vrai, puisque ces zones existent encore aujourd'hui, tout en restant encadrées par l'article R123-9 du code de l'urbanisme. Sur ce point, je me demande si nous n'évoluons pas encore. Dans l'évolution de ses règles, l'urbanisme pourrait être appliqué de manière plus fine et englober des domaines ne relevant pas exclusivement de sa compétence.

II. Les modalités de cette intégration

Quel document accueillera-t-il les règles régissant l'application des commerces ? Il pourrait s'agir des SCOT et des PLU, évoquant déjà les implantations commerciales. Ceci étant dit, le SCOT n'a aucune implication au niveau des permis de construire, mais seulement au travers des PLU.

Quels seront les éléments d'aménagement commercial devant être intégrés aux SCOT ou aux PLU ? La réponse dépend de ce que le Droit de l'urbanisme est prêt à accepter, en fonction de ses objectifs, mais également de son caractère de généralité. Jusqu'à quel niveau de détail serons-nous prêt à aller ?

Qui sera en charge de l'élaboration des documents « d'implantation commerciale » ? En Droit de l'urbanisme, les documents décisionnaires sont émis par les élus locaux. Sera-t-il nécessaire de procéder autrement ?

L'intégration de l'urbanisme commercial dans le Droit de l'urbanisme présente l'avantage de tendre vers une seule autorisation, au lieu de deux. Le nombre de contentieux pourrait ainsi être réduit, sachant également qu'un concurrent ne pourra pas attaquer une décision d'urbanisme, au contraire d'un voisin.

III. Les limites de l'action du législateur

Au regard de cette intégration, je vois quatre limites à l'action du législateur.

- La Commission de Bruxelles a clairement précisé qu'elle n'accepterait pas une reprise des mêmes règles, sous couvert d'un changement de code.
- Le Conseil constitutionnel peut étudier le caractère constitutionnel des règles, il est d'ailleurs gardien de deux principes importants : le droit de propriété, ainsi que la liberté du commerce et de l'industrie.
- La Cour européenne des droits de l'homme pourrait viser une législation trop pointilliste comme une atteinte excessive au droit de propriété.
- Le Conseil d'État a rappelé qu'une position dominante n'est pas illégale, au contraire de l'abus de cette position dominante.

Ces limites ne sont pas considérables. Il nous faudra cependant définir un système à la fois simple et cohérent, sans considérer l'intégration dans le Droit de l'urbanisme comme un risque. Au contraire, le changement de législation doit être considéré comme une chance.

Table ronde n°1 - Quel document d'aménagement commercial de référence ?



Les débats ont été animés par **Philippe SOLIGNAC**, vice-président de la CCIP, chargé du commerce

Ont participé à cette table ronde :

- **Jean-Paul CHARIE**, député du Loiret, en charge de la Mission parlementaire sur l'évolution de l'urbanisme commercial
- **Reine-Claude MADER**, présidente de Consommation, Logement et Cadre de Vie (CLCV)
- **Alain DUPLAT**, président de la Confédération Générale de l'Alimentation de Détail (CGAD)
- **Jacques PERRILLIAT**, ancien président exécutif de l'Union du Commerce de Centre-Ville
- **Philippe NOZIÈRE**, directeur expansion Champion

Philippe SOLIGNAC

Faut-il un document de référence spécifique au commerce, afin de permettre la prise en compte optimale de cette activité, dans les documents d'urbanisme locaux, que sont les SCOT et les PLU ? Les questions sont nombreuses. Tout d'abord, quel devrait être le périmètre pertinent pour ce document ? Doit-il être communal, intercommunal, départemental ou régional ? Les travaux du Comité présidé par la Député Charié s'orienteraient vers un périmètre intercommunal. Par ailleurs, quel doit être le mode d'élaboration de ce document ? Les élus locaux doivent-ils être les seuls décideurs, au travers du vote d'approbation du document ? Nous considérons pour notre part qu'il conviendrait que les représentants des professionnels et des consommateurs soient également impliqués, au-delà de l'étape de préparation du document.

Philippe NOZIÈRE

Il convient, dans un premier temps, de se raccrocher à la directive Services. Le document qui sera mis en œuvre devra éviter que le seul Droit de l'urbanisme puisse entraîner un blocage au niveau des implantations, par le biais de PLU très restrictifs. Il nous faut éviter les zonages trop précis, lesquels viendraient inhiber les initiatives commerciales qui pourraient se faire jour. A mon sens, il est néanmoins nécessaire d'établir des zones commerciales et d'intégrer l'aménagement commercial dans le principe de l'urbanisme. Il est cependant nécessaire de préserver le principe de concurrence, en évitant de définir les types de commerce devant s'établir à tel ou tel endroit, ce qui aurait pour effet de restreindre le niveau de concurrence, et ce au détriment du consommateur et de son pouvoir d'achat.

Nous disposons aujourd'hui des documents, tels que les schémas d'urbanisme commerciaux, apportant une aide à la décision et étant élaborés par les Observatoires départementaux de l'équipement commercial. Au travers de ces documents, il serait important de faire participer les différentes formes de commerce, de manière plus active, en vue de respecter le principe de la libre concurrence. Au final, ces documents devraient s'imposer aux SCOT et aux PLU, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui, puisqu'ils se limitent à un rôle d'orientation.

Jean-Paul CHARIE

Il m'est impossible de vous présenter le point de vue de l'élu. Il existe en effet autant de points de vue qu'il existe d'élus. Ceci étant dit, l'élu souhaite généralement protéger sa commune, sa communauté de communes ou son département. Dans nombre de situations, il serait préférable de nouer des partenariats, alors que depuis 1973, nous avons eu tendance à repousser les implantations des grandes surfaces, à l'extérieur des villes.

Les maires souhaitent également être en mesure de réaliser des aménagements sur leur propre territoire, mais voient d'un mauvais œil les réalisations de la commune voisine. Nous devons pour notre part tenir compte de la nécessité qu'il y a de se dégager de la pression exercée par certains acteurs commerciaux, liant une action de sponsoring d'un club local à l'obtention d'une autorisation d'agrandissement. Je considère pour ma part que nous parviendrons à dépasser les clivages gauche/droite, sachant néanmoins que les dissensions peuvent se faire jour au sein d'une majorité ou de son opposition.

Quoi qu'il en soit, les élus prennent conscience qu'il n'est plus possible de gérer le territoire national, les communes et les départements, comme nous l'avons fait jusqu'à aujourd'hui. Face à une société complexe, il est préférable de faire confiance aux acteurs, plutôt que d'imposer de trop nombreuses règles. En outre, l'élu souhaite reprendre la main, face à certaines dérives économiques. L'élu n'est pas défavorable, bien au contraire, au développement économique et au développement du commerce, mais souhaite également reprendre la main, sous l'impulsion du Président de la République, afin de tendre vers un juste équilibre entre l'intérêt général, l'aménagement du territoire et le développement de l'économie et du commerce, au profit des consommateurs. Nous avons des intérêts communs et ne souhaitons pas que la puissance financière soit la seule à imposer ses règles. Toutefois, il n'est pas question que les élus prennent seuls les décisions portant sur l'activité économique.

Philippe SOLIGNAC

Ces problématiques dépassent les clivages politiques. J'invite à présent Reine-Claude Mader à aborder le point de vue du consommateur.

Reine-Claude MADER

Les consommateurs ne s'intéressent pas aux textes en tant que tels, mais à la situation de la concurrence. Ils se félicitent donc de la récente évolution, certes poussée par la Commission européenne. De la même manière, les consommateurs souhaitent que les centres-villes comprennent toutes sortes de commerce. Clairement, ils aspirent à un maintien de toutes les formes de commerce, ainsi qu'à une concurrence avivée, et ce afin de bénéficier des meilleurs services et des meilleurs prix.

L'ancien système ne nous convenant pas, nous avons plaidé pour que les nouvelles règles d'urbanisme commercial soient intégrées au cadre plus large de l'urbanisme en général. Or ce dernier n'est pas toujours adapté à cette nouvelle donne. Nous devons ainsi viser la manière de penser un projet d'urbanisme, afin d'adapter ce dernier au mode de vie des consommateurs, ces derniers étant des citoyens, souhaitant que le centre-ville soit attractif et que les commerces soient disponibles et accessibles.

Certaines propositions de la Loi de modernisation de l'économie ont attiré notre attention. J'évoque là des dispositions, dont je perçois mal les conditions de mise en œuvre. Nous considérons que l'équilibre en matière d'urbanisme commercial nécessite une vision par zone de chalandise relativement large. Cette zone de chalandise n'est pas communale, mais peut être intercommunale, départementale, voire régionale. Nous devons veiller à ce que tous les consommateurs soient servis, sachant que la concurrence sauvage ne constitue pas toujours la meilleure voie, puisque étant susceptible de conduire à une absence de concurrence, par la suppression de certains acteurs du marché.

Le document d'aménagement commercial est à mon sens primordial. Je souhaiterais que les représentants des consommateurs soient associés ou simplement consultés, au moment de l'élaboration de ce type de document. A mon sens, une démarche consensuelle ne saurait se traduire par le simple enregistrement d'une absence d'accord. Dans les faits, la profession du commerce peut tout à fait aboutir à un modèle consensuel, rejeté par les consommateurs. Or le commerce répond au principe de l'offre et de la demande. C'est pourquoi il est nécessaire de prévoir la mise en place d'organes de consultation. Les textes font d'ailleurs état de commissions, devant comprendre des représentants de l'environnement et des consommateurs. Les élus locaux y bénéficieront d'une représentation beaucoup plus forte. Si leur présence est tout à fait légitime, nous devons veiller aux équilibres de représentation. Sur ce point, devons-nous élaborer des règles strictes ou nous adapter au cas par cas ? Je n'ai pas la réponse à cette question. Nous devons quoi qu'il en soit veiller à ce que la représentation des consommateurs soit suffisamment importante. Notons à ce titre que les représentants des professionnels ont la possibilité de réaliser des études prospectives, ce qui n'est pas le cas des représentants des consommateurs. Ces derniers doivent donc disposer des moyens nécessaires à l'expertise.

Au final, je souhaite pointer les difficultés que nous rencontrerons, dans l'application du texte. Je ne suis pas persuadée que ce dernier soit compris de la même manière, par chacun d'entre nous.

Philippe SOLIGNAC

Il est réconfortant de constater que les mouvements de consommateurs se tiennent informés de l'actualité.

Nous le savons tous : le centre-ville est au cœur de la dynamique commerciale. J'invite donc Jacques Perrilliat à évoquer cette question.

Jacques PERRILLIAT

Contrairement à ce que vous sous-entendez, le centre-ville est une idée nouvelle. Voici une vingtaine d'années, j'ai parcouru de nombreuses communes, dont les maires envisageaient la modernité en l'associant à la périphérie. Ce constat illustre l'écart entre les politiques et les règles juridiques ; à cette époque, personne ne croyait en la Loi Royer. Aujourd'hui, le centre-ville revient à la mode. Les maires de l'époque ou leurs successeurs veulent à présent le rénover ou le moderniser. Cette orientation ne sera pas aisée à concrétiser, l'écart entre les politiques et les règles en vigueur étant toujours d'actualité. Dans les faits, les règles sont considérées comme devant être assouplies, en fonction des politiques. Ce constat suscite parfois la perplexité, sachant que le schéma de développement commercial n'est pas opposable au tiers. Les SCOT doivent donc tenir leur rôle et sortir du cadre des orientations générales, ne posant aucune contrainte réelle. Bien évidemment, les orientations du SCOT ne doivent pas être figées, et ce afin que le secteur commercial puisse agir avec dynamisme. Nous pourrions cependant tendre vers un renouvellement de ces principes, à l'occasion du renouvellement des équipes municipales.

Nous posons donc de nombreuses questions. En l'absence de réponses, nous resterons figés dans les faux-semblants.

Philippe SOLIGNAC

Je vous propose d'ouvrir le débat avec la salle.

De la salle, Fédération de l'Habillement

Je regrette que les PME ne soient pas représentées aujourd'hui. Il serait important de recueillir leur point de vue, vis-à-vis de la Loi de modernisation de l'économie.

Philippe SOLIGNAC

Vous avez tout à fait raison. Nous souhaitons cette tribune la plus large possible. Malheureusement, certains intervenants n'ont pas pu se libérer pour prendre part à nos débats.

De la salle

Je me permets de vous demander la définition du SCOT.

Philippe SOLIGNAC

Il s'agit d'un schéma de cohérence territoriale.

Hugues PERINET-MARQUET

Ce document a remplacé le schéma directeur. S'inscrivant sur un territoire supra-communal, il a vocation à fixer les orientations applicables à un bassin géographique. Le SCOT s'impose, avec une règle de compatibilité, aux PLU. Il est élaboré par des commissions, composées d'élus en provenance des différentes communes concernées. Le périmètre du SCOT est fixé en fonction des besoins économiques et sociaux, sans qu'il soit fait référence à une règle en la matière.

Philippe SOLIGNAC

En Île-de-France, nous comptons quatre SCOT aboutis. D'autres documents sont en cours de préparation et nécessitent un important travail. Il faut avoir à l'esprit que le SCOT s'inscrit à un horizon d'une dizaine d'années.

Hugues PERINET-MARQUET

Dans l'hypothèse où le PLU serait réellement restrictif, il serait possible d'évoquer l'incompatibilité avec le SCOT. N'oublions pas non plus que l'article L110 du code de l'urbanisme pose les objectifs du Droit de l'urbanisme, étant relativement contradictoires. Au final, le juge administratif détermine l'équilibre entre ces objectifs. Il est par exemple en mesure de contester la décision d'un maire, lequel aurait classé la totalité de sa commune en zone constructible, et ce au titre du principe d'équilibre.

Monsieur BALINCHINSKI, WB Conseil

Ne croyez-vous pas que la notion de centre-ville renferme des réalités divergentes, voire très hétérogènes, alors que les élus qui nous consultent souhaitent que leur centre-ville retrouve son lustre d'antan ? Quelle est la différence entre le centre-ville d'une grande conurbation, celui d'une commune banlieue ou celui d'une ville autarcique ou autonome ?

Jacques PERRILLIAT

Au sens juridique du terme, personne n'est capable de préciser la définition du centre-ville. Notez qu'après les grandes grèves de 1995, Alain Juppé, maire de Bordeaux, a souhaité relancer le commerce de centre-ville, par le biais d'une animation. Au final, de nombreux quartiers se sont sentis exclus, puisque estimant relever du périmètre du centre-ville, alors que le cabinet en charge de cette animation avait retenu un périmètre plus restreint. A mon sens, l'élu doit « sentir » ce périmètre, tout en se gardant d'exclure un quartier situé à sa proximité immédiate.

Jean-Paul CHARIE

Nous devons cependant laisser les élus établir les règles permettant une certaine diversité, au niveau de périmètres limités de cœur de ville. Cette dernière notion devra donc être définie, sachant que le concept de cœur de ville diffère peut-être de celui de centre-ville. De même, il nous faut nous écarter d'un zonage trop strict, en établissant une zone pour les logements, une zone pour les commerces, une zone pour les bureaux, etc. Il est nécessaire d'aménager des zones mixtes. En effet, les maires ne peuvent pas déplorer l'inertie du cœur de ville, tout en aménageant les établissements publics, tels que les lycées ou les universités, en périphérie.

Bernard Genest, avocat du cabinet Francis Lefèvre

La conciliation entre les objectifs d'urbanisme et de concurrence sera difficile. Serait-il impensable d'imaginer un mécanisme d'intervention en amont du Droit de la concurrence ? Le Conseil de la concurrence pourrait par exemple être consulté, notamment dans le cadre des grandes opérations d'aménagement.

Reine-Claude MADER

La Loi de modernisation de l'économie comprend des dispositions relatives à l'Autorité de la concurrence, laquelle se substituera au Conseil de la concurrence, tel qu'il existe à l'heure actuelle. Lorsqu'un groupe possèdera toutes les enseignes sur un même site, la nouvelle Autorité de la concurrence aura les pouvoirs de mettre ce groupe en demeure de céder l'un des magasins qu'il possède. Au sein d'un même groupe, la concurrence ne saurait être sauvage.

Jean-Paul CHARIE

La concurrence ne doit pas être sauvage. Elle doit être libre, mais loyale.

Madame Mader, je souhaite vous remercier pour la qualité de votre engagement. Arrêtons de faire croire aux consommateurs que le pouvoir d'achat se traduit systématiquement par le « moins cher ». L'intérêt du consommateur ne passe pas nécessairement par une seule forme de concurrence. Ceci étant dit, les sanctions doivent porter sur les abus de position dominante et non sur la position dominante en tant que telle. Il convient d'accepter la position dominante, notamment au sein des petites villes, dont la taille ne permet pas l'activité de trop nombreux concurrents. Bien évidemment, le constat n'est pas le même au sein des grandes villes.

Table ronde n°2 – Comment mieux intégrer le commerce dans les documents d'urbanisme locaux ?



Les débats ont été animés par **Michel CARLES**, directeur du développement, Auchan France, et **Claude RISAC**, directeur des relations extérieures, Casino

Ont participé à cette table ronde :

- **Jean-Pierre CALVEL**, maire de Sathonay-Village, vice-président du Grand Lyon
- **Jean-Christophe MARTIN**, directeur du Commerce, de l'Artisanat, des Services et des Professions Libérales (DCASPL)
- **Philippe BAFFERT**, chef du bureau de la législation de l'urbanisme, DHUP, Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire
- **Dominique MORENO**, secrétaire générale de la Commission du commerce et des échanges, CCIP
- **Manuelle GAUTRAND**, architecte

Michel CARLES

Je passe la parole à Dominique Moreno.

Dominique MORENO

L'intégration du commerce et de la régulation du commerce dans les documents d'urbanisme n'est pas chose aisée. Initialement, le Droit de l'urbanisme est un Droit de l'occupation des sols et n'a pas véritablement de finalité économique. Nous avons progressivement assisté à l'apparition de cette finalité économique, avec la Loi SRU, ayant permis d'affirmer l'existence des activités économiques. Cette Loi a également donné la possibilité, pour les SCOT, de définir des localisations préférentielles pour les commerces. La SRU a également fait apparaître la diversité commerciale, laquelle a disparu dans la Loi suivante, avant de faire son retour dans le cadre de la Loi de modernisation de l'économie, retour que nous saluons.

L'activité économique est associée à la liberté d'entreprendre, reconnue au niveau constitutionnel et communautaire. Vis-à-vis de cette notion, nous devons considérer l'intérêt général, l'aménagement du territoire, le développement durable, la qualité de l'urbanisme et l'expansion du centre-ville. Le législateur doit donc concilier la liberté d'entreprendre et l'intérêt général. La future réforme touche ainsi des enjeux importants, puisqu'il s'agira de réguler le commerce, tout en respectant la liberté d'entreprendre.

J'aborde à présent la notion de zonage commercial, que la Chambre de commerce et d'industrie de Paris n'apprécie guère, puisqu'elle renvoie à une vision rigide du commerce. Nous préférons évoquer les périmètres de diversité ou de développement du commerce.

La diversité commerciale nous tient à cœur. Cette notion ne renvoie à aucune définition juridique, fort heureusement, sachant que chaque ville doit présenter sa propre diversité. Du point de vue du consommateur, cette notion renvoie à la possibilité de disposer, à une distance raisonnable, de la plupart des offres et des formes de commerce. Cette diversité ne doit pas être figée et doit être propre aux caractéristiques de chaque ville.

La difficulté s'accroît avec les règles d'urbanisme appliquées au commerce. Convient-il de mettre en place des périmètres, au sein desquels tel ou tel type de commerce pourrait être privilégié ? Nous considérons pour notre part qu'il ne convient pas d'interdire un type de commerce, ce qui serait antiéconomique et contreproductif. Il serait préférable de définir des zones prioritaires d'implantation, pour tel ou tel type de projet. Bien évidemment, le document d'urbanisme ne doit pas être modifié, à l'occasion de chaque implantation. Une telle « valse » des documents a d'ailleurs été dénoncée par un rapport du Conseil d'État.

Nous nous interrogerons également vis-à-vis d'une éventuelle distinction, en fonction des catégories de commerce. Il suffirait pour cela de procéder à la modification des articles L123-1 et R123-9, afin d'intégrer des sous-distinctions. Devons-nous pousser jusqu'au détail cette distinction ? Je considère que nous nous opposerions là à la liberté d'entreprendre et à la liberté d'établissement. Il est cependant possible de considérer les grands types de commerce (alimentaire – non alimentaire) et de retenir des coefficients d'occupation des sols distincts.

Notez également que nombre de villes interdisent le changement de destination de locaux. Certaines d'entre elles se sont heurtées à de fortes oppositions, pour avoir englobé des périmètres trop larges. En la matière, il convient en effet de considérer des périmètres très resserrés.

Les questions posées ici sont relativement complexes et induisent un nécessaire équilibre entre l'intérêt général et la liberté d'entreprise.

Je souhaite conclure mon intervention, en évoquant le rôle des Chambres de commerce et d'industrie, personnes publiques associées à l'élaboration des documents d'urbanisme, en partenariat avec les collectivités locales. Nous rendons ainsi des avis très étayés et souhaiterions que les collectivités n'en tenant pas compte s'en expliquent. Nous sommes inquiets, vis-à-vis des nombreuses modifications touchant les PLU, à propos desquelles nous souhaiterions être officiellement consultés. De même, les SCOT et les PLU doivent faire l'objet de points d'étape, visant à évaluer leur application, en matière commerciale. Il serait pour cela souhaitable de mettre en place des structures de suivi pluralistes, au sein desquelles les Chambres de Commerce et d'Industrie devraient être parties prenantes.

Claude RISAC

Personne ici n'est défavorable à la liberté d'entreprendre. Il était néanmoins utile de le rappeler. Ces débats nous permettent par ailleurs d'évoquer les questions liées aux périmètres, aux zonages, à la distinction des types de commerce ou aux changements des documents d'urbanisme. Enfin, nous nous interrogeons sur le contenu des SCOT et des PLU, ainsi que sur les changements de destination des locaux. Compte tenu de l'ensemble de ces problématiques, de quelle manière pourrions-nous rédiger un texte efficient et applicable ?

Jean-Christophe MARTIN

Nous pourrions poser cette question à Jean-Paul Charié, chargé de la rédaction d'un rapport, sur la demande du Premier Ministre.

Gardons-nous bien de commettre l'erreur d'évoquer les interdictions posées par la Loi Royer. Cette dernière ne pose pas d'interdiction, mais dispose de principes de régulation. La liberté du commerce doit en effet être respectée. Il nous faut donc définir la limite entre la liberté du commerce et la nécessité d'une régulation. Je considère pour ma part que les dispositifs existants présentent de multiples avantages, ayant permis de gérer la révolution commerciale en cours, révolution non achevée à ce jour.

Notons également la difficulté représentée par le mitage des localisations commerciales, ces dernières générant des coûts moindres en périphérie. Dans certaines villes, les enseignes comptant un établissement en centre-ville et un établissement en périphérie présentent fréquemment des résultats économiques plus satisfaisants en périphérie. Les établissements de centre-ville sont en effet moins accessibles que les localisations périphériques. Le thème de l'accessibilité est ainsi placé au centre d'un débat majeur, lequel s'est notamment tenu au Sénat. Pour tous les commerces et pour tous les consommateurs, l'accessibilité revêt une importance primordiale. Dans ce contexte, la question liée au changement d'affectation est secondaire, exception faite des situations nécessitant l'exercice du droit de préemption. Ce dernier a été instauré par des élus, ayant constaté la disparition des commerces de première nécessité, au sein de certaines zones. Clairement, le droit de préemption ne doit être exercé que dans ce type de cas. Dans les autres cas, il n'est pas utile d'entraver la liberté des acteurs du commerce. A mon sens, le débat le plus important est lié à l'implantation optimale des commerces, afin que le meilleur service soit rendu, dans les meilleures conditions de concurrence.

Nous devons également anticiper les modalités de révision des documents, lesquels doivent rester adaptés au contexte économique et sociétal. Les SCOT s'inscrivent à un horizon de 10 ans, alors que le secteur commercial évolue de manière beaucoup plus rapide. A mon sens, les dispositions commerciales ne doivent pas s'inscrire à un horizon supérieur à cinq ans.

Michel CARLES

Avant de passer la parole à Philippe Baffert, je profite de cette tribune pour formuler quelques remarques. Je souhaiterais que nous tendions vers une Loi simple. Or de Loi transitoire en mesure transitoire, nous ne sommes toujours pas parvenus à un dispositif simple, lisible et pratique à mettre en œuvre sur le terrain.

Par ailleurs, ne sommes-nous pas en train d'écrire la mort définitive des créations ou de l'extension des centres commerciaux ? Quels seront demain les élus locaux ayant le courage de faire inscrire, dans le cadre des SCOT, la nécessité qu'il y a d'ouvrir des centres commerciaux de grande taille en périphérie des grandes agglomérations ? A ma connaissance, aucun SCOT aujourd'hui ne fait mention d'une telle nécessité. Ne tendons-nous pas vers un commerce exclusivement de centre-ville, et plutôt des magasins de « hard discount » en réponse aux inquiétudes actuelles sur le pouvoir d'achat ? De quelle manière les documents d'urbanisme intégreront-ils l'ensemble de ces préoccupations ?

Je souhaiterais également que la France soit fière de son commerce, dans toutes ses formes. Or à l'heure actuelle, de nombreux centres commerciaux ont besoin d'actions de rénovation, nécessitant des agrandissements. Fréquemment, les commerces ayant ouvert leurs portes dans les années 70 ont besoin de surfaces plus importantes, pour exprimer leurs offres. Or les documents d'urbanisme ont tendance à verrouiller les surfaces des centres commerciaux. Je souhaite donc alerter l'ensemble des acteurs, vis-à-vis d'une mise en friche de certaines zones commerciales, à l'image des friches industrielles.

Philippe BAFFERT

Le commerce, comme toutes les autres utilisations du sol, doit respecter les règles d'urbanisme. Les coefficients d'occupation des sols, propres aux centres commerciaux, touchent également les autres types de construction : logements, industrie, etc. A ce sujet, le Grenelle de l'environnement va dans le sens d'une meilleure utilisation des espaces déjà occupés, et ce afin d'éviter l'extension des surfaces en périphérie. Ceci étant posé, le coefficient d'occupation des sols ne saurait interdire l'extension d'un centre commercial. Par hypothèse, la densité prévue par le document d'urbanisme est indépendante du fait qu'un centre commercial puisse compter plusieurs ensembles. Légalement, il n'est pas possible de s'opposer à une telle extension.

S'agissant des documents d'urbanisme, nous devons nous préoccuper du périmètre d'application. En Île-de-France, ce dernier ne saurait être identique à celui retenu en régions. Au sein de ces dernières, le SCOT doit réunir l'agglomération et le tissu rural environnement ou, dans certains cas, deux agglomérations associées par des liens étroits. Quoi qu'il en soit, le SCOT n'a pas vocation à tout diriger, mais à mettre en cohérence des politiques déjà existantes. De ce fait, la politique d'intégration commerciale peut dépasser le cadre du SCOT et s'inscrire au niveau départemental, voire interdépartemental. Il en est de même pour les politiques liées aux infrastructures de transport ou de logement, dépassant largement le cadre d'une agglomération. Il sera donc nécessaire que la Loi précise que le document d'urbanisme ne saurait porter atteinte à la liberté du commerce. Cette disposition est prévue dans le Code de l'urbanisme et devra être appliquée. A mon sens, le document d'urbanisme ne permettra pas de décider de la délivrance ou de la non-délivrance d'un permis de construire, en fonction du type de commerce envisagé.

Nous devons par ailleurs faire preuve d'une très grande prudence, vis-à-vis de la stabilité des règles. Il convient de combiner l'obligation de stabilité des règles avec le principe de souplesse. Dans le cadre de la Loi Urbanisme et Habitat, nous avons essayé de trouver une solution, en évoquant deux documents. Le premier document, à savoir le projet d'aménagement et de développement durable, pose les principes fondamentaux et nécessite une longue procédure, en cas de modification profonde. En revanche, les évolutions légères sont permises par une procédure beaucoup plus simple. Quoi qu'il en soit, il est impossible de prévoir l'ensemble des réalisations à un horizon de dix ans. Il est donc nécessaire de faire preuve de souplesse, sans pour autant afficher une certaine instabilité ou fonctionner sur la base de dérogations.

Claude RISAC

Les professionnels sont inquiets, puisqu'ils croient déceler une contradiction entre la volonté de concurrence, exprimée par le Gouvernement, et les principes d'un futur texte, susceptible d'aboutir à un record minimal du nombre de mètres carrés construits en France. Cet effet, sans être certain, est néanmoins possible.

Jean-Pierre Calvel, le SCOT de l'agglomération lyonnaise apporte-t-il une fluidité ? A l'inverse, pose-t-il des interdictions ?

Jean-Pierre CALVEL

Le SCOT doit constituer un outil de régulation, mais également un outil d'écoute, dans le contexte d'une société en mouvement, devant nous conduire à adapter les législations, en fonction des besoins.

Lyon a été précurseur dans les méthodes ayant permis d'intégrer, dans les documents d'urbanisme, certains outils insérés dans le POS de 2001, dont la préparation est antérieure à la Loi SRU. Ce document nous permet de nous adapter à une ville dont la densité excède largement celle de Toulouse ou de Marseille. A Lyon, le concept commercial doit donc s'adapter au tissu urbain.

Nous constatons un fort dynamisme économique lyonnais, grâce à une démarche partenariale entre les différents acteurs. Nous avons ainsi été en mesure de développer largement une approche favorable au développement durable, incluant une offre de transport en commun et des modes doux précurseurs. Cette problématique revêt une importance majeure, alors que le fonctionnement du commerce est intimement lié à la notion de déplacement. A ce propos, il faut savoir que la communauté urbaine a mis en place, en 1973, un observatoire des comportements d'achat des ménages, nous permettant de suivre au plus près les besoins des consommateurs. Nous avons ainsi élaboré un schéma directeur d'urbanisme commercial, fondé sur certains grands principes, tels que le retour à la centralité, notion associée à la proximité et à la convivialité. Dans le même temps, la requalification des zones périphériques et des portes d'entrée de l'agglomération nous est apparue nécessaire.

Sur tous ces sujets, il nous faut noter la forte volonté de partenariat, exprimée à la fois par les élus et les différents acteurs économiques. Dès 2001, nous avons mis en place des outils, ayant permis l'intégration, dans le cadre du POS, des polarités commerciales, des linéaires commerciaux au niveau des rues et des zones UX, ces dernières permettant aux polarités commerciales de se développer. Nous sommes ainsi parvenus à des résultats concrets, au travers d'un rééquilibrage entre le centre et la périphérie. En outre, les acteurs économiques eux-mêmes se sont appropriés cette stratégie, sachant que 80 % des autorisations ont été délivrées. Nous avons cependant été confrontés à certaines difficultés, notamment liées aux développements anarchiques, constatés en périphérie. De même, nous ne sommes pas parvenus à définir la meilleure réponse, face aux besoins de modernisation des centres commerciaux périphériques.

Au final, le débat que nous tenons ne doit pas seulement être considéré sous l'angle réglementaire. Nous devons susciter les initiatives. Par ailleurs, les élus doivent bénéficier des formations suffisantes, afin de devenir de véritables décideurs, dans le cadre d'une œuvre collective, devant répondre aux aspirations des citoyens.

Michel CARLES

Je prends note de vos intentions de travail partenarial. J'espère que le nouveau PLU de Lyon sera plus ouvert que le précédent, qui constitue un exemple de fermeture.

Passons à présent à la parole à Manuelle Gautrand. En votre qualité d'architecte, quelles sont vos attentes, vis-à-vis des documents d'urbanisme ?

Manuelle GAUTRAND

Je souhaiterais tout d'abord rebondir sur les propos de Jean-Pierre Calvel. J'ai commencé par travailler sur des équipements publics, avant de me tourner vers la sphère privée. J'ai ainsi constaté une dichotomie entre les sphères publiques et privées, laquelle s'estompe à l'heure actuelle.

J'interviendrai prochainement dans le cadre d'un équipement public au Danemark, intégrant hôtels, commerces, bureaux et restaurants, en plein cœur de ville. Ce projet est fabriqué sans aucune réglementation, la main dans la main, avec l'investisseur et la mairie de Copenhague. Nous inventons un morceau de ville, en faisant fi de toutes les réglementations. En France, le constat est différent : le secteur public est trop méfiant, vis-à-vis des architectes et des investisseurs, ceci aboutissant à de trop nombreuses réglementations.

Nous devons adopter une posture proactive, alors que les villes européennes se développent plus rapidement que prévu. En d'autres termes, nous ne devons pas nous limiter à une démarche de restauration du patrimoine. Les réglementations ne doivent pas se contenter d'être dépoussiérées au coup par coup ; il convient au contraire de changer les choses et d'avancer rapidement. Les PLU doivent ainsi poser de véritables questions et remettre en cause les réglementations en place.

Je reviens sur ce manque de confiance entre les acteurs publics et les constructeurs. En ma qualité d'architecte, je suis de plus en plus contrainte de m'écarter des réglementations, ces dernières étant devenues obsolètes et s'opposant au bien-être des citoyens. Cela n'est pas normal. Dans ces conditions, le risque est pris par l'architecte et par l'investisseur, dans la mesure où les PLU ne sont ni modernes, ni innovants. Les élus doivent faire preuve d'inventivité et mener une action prospective, laquelle ne doit pas seulement être celle de l'architecte. Je prends l'exemple de Paris, où les élus sont les premiers à souhaiter des constructions innovantes, alors que le PLU ne le permet pas réellement. Nous avons donc besoin d'un plus grand espace de liberté, sachant que les réglementations sont fréquemment sources de contradictions. De même, les élus n'étant pas en mesure de dessiner précisément les contours de la réglementation idoine doivent laisser la main aux architectes.

Je considère également qu'il convient de mettre fin aux zonages. En Asie, l'anarchie apparente peut ressembler à un véritable bonheur, l'habitant pouvant ainsi disposer de tous les services, en tout point de la ville. Il n'est question de reproduire ce concept en Europe. Il est cependant nécessaire de tendre vers une totale mixité.

Le développement durable doit également être intégré au PLU, alors qu'aujourd'hui, les élus souhaitent le développement de ce concept, ce que les réglementations n'autorisent pas toujours. Dans cette optique, il est important d'autoriser une plus grande densité, afin de limiter l'extension des villes et le rallongement des distances parcourues. En outre, les constructions de grande hauteur, plus rentables sur le plan économique, nous donneront les moyens financiers de construire de la beauté.

En conclusion, je souhaite insister sur le partenariat nécessaire entre le public et le privé, ainsi que sur la simplification des réglementations.

Michel CARLES

Nous ouvrons à présent le débat avec la salle.

De la salle, Fédération de l'Habillement

Dans le cadre d'une véritable concurrence, il convient que les hommes soient formés aux différents métiers nécessaires (commerce de bouche, etc.).

Michel CARLES

Effectivement, la formation fait partie de nos priorités, sur l'ensemble du territoire. Comme l'ensemble du secteur du commerce, nous déplorons l'insuffisance de candidats.

Philippe-Edouard DELANNOY

Jean-Christophe Martin a évoqué un délai de cinq ans pour la remise à jour des documents d'urbanisme. En tenant compte des délais de chantier, nous parvenons à un délai de sept ans, ce qui est conforme à la durée des projets. Il conviendrait donc de tendre vers un délai raccourci, afin de permettre une accélération des procédures. Je m'adresse à présent à Philippe Baffert, pour lui préciser que de nombreux centres commerciaux souhaitent une requalification, plutôt qu'une extension. Le rapport que vous serez amené à rédiger prendra-t-il en compte cette problématique ?

Jean-Christophe MARTIN

Je faisais référence aux travaux de la Commission Dutreil, ayant pointé le caractère inapproprié d'une durée de validité de 10 ans pour un SCOT, eu égard à la nécessité d'adaptation à l'évolution excessivement rapide du commerce. La Commission a alors évoqué un délai de cinq ans. Quoi qu'il en soit, le SCOT est un document parfaitement opposable. Il engendre donc des droits, des devoirs et des contraintes, d'où la nécessité de « respirer » rapidement.

Notons, en outre, que le commerce ne doit pas être désarticulé de la ville. Lorsque nous envisageons le commerce, nous devons prévoir les infrastructures routières, l'offre de transport en commun, etc. Il est donc très difficile de simplifier, sans se tromper de cible.

Philippe BAFFERT

La problématique liée aux opérations de restructuration n'est pas spécifique aux centres commerciaux. Il existe des procédures de réaménagement des sites de logements. En revanche, il n'existe pas de procédure convenable pour d'autres sites. C'est pourquoi nous avons abordé cette question avec les géomètres, les notaires et les professionnels, en vue d'adapter les procédures de type association foncière. Du point de vue du Droit civil, cette réflexion semble excessivement complexe. Nous tâcherons cependant de la mener à bien. A l'heure actuelle, les restructurations sont possibles, jusqu'à cinq occupants. Au-delà, il est nécessaire de mettre en place une structure spécifique, dont la forme n'existe pas à l'heure qu'il est. Il faut avoir à l'esprit que ce vide législatif ne touche pas seulement le domaine du commerce, mais également leurs autres types d'activité.

Conclusion

Jean-Paul CHARIE

Député du Loiret, en charge de la Mission parlementaire sur l'évolution de l'urbanisme commercial

Nous touchons aujourd'hui un sujet majeur et essentiel, n'englobant pas seulement le commerce, mais également la qualité de vie. Je commencerais par évoquer l'exemple de Paris où, à condition de vouloir considérer les notions d'intérêt général et de cohérence territoriale, les projets d'envergure doivent être envisagés au-delà du périmètre de la ville intramuros. A ce sujet, j'invite les différents acteurs à m'écrire à cette adresse : jpcharie@assemblee-nationale.fr

Le 13 novembre prochain, nous rencontrons le Premier Ministre, afin de lui remettre les orientations issues de notre travail. Nous disposerons alors d'un mois supplémentaire, avant de procéder à la remise d'un rapport final, susceptible d'inclure certaines des réflexions que vous pourrez formuler. Au final, le projet de Loi devrait être rédigé au début de l'année 2009.

Cette Loi poursuivra quatre objectifs :

- la suppression totale des éléments issus des Lois Royer et Raffarin et, notamment, des tests préalables à l'établissement d'un point de vente ;
- l'intégration de l'ensemble des principes dans le code de l'urbanisme ;
- le remplacement du cœur de ville et de l'économie de proximité au centre des échanges, par l'impulsion économique, davantage que par la biais de la réglementation ;
- la réaffirmation des fondamentaux de l'économie de marché, tels que la loyauté.

J'en viens à lister certaines pistes de réflexion.

- Au travers des réglementations, il est urgent de réaffirmer les identités locales. Les élus devront être contraints de laisser la place à l'innovation de l'architecture. A certains endroits, il sera néanmoins nécessaire de se plier à certaines contraintes architecturales et stylistiques, afin de préserver les caractéristiques locales.
- Il convient à la fois d'ordonner, d'organiser, de défendre l'intérêt général et de promouvoir l'aménagement du territoire, sans jamais entraver le dynamisme ou remettre en cause le commerce. Il est très important d'inscrire ce principe dans la Loi, ainsi que dans les documents d'urbanisme. Quels qu'ils soient, ces documents ne pourront pas avoir pour effet d'entraver le développement d'une enseigne, d'un format ou d'un concurrent. Nous ferons en sorte de déposer les recours à l'encontre des textes qui ne garantiraient pas un tel principe.
- Nous demanderons, au travers de la Loi, aux rédacteurs des documents d'urbanisme de se positionner, vis-à-vis d'un certain nombre de règles. Bien évidemment, les règles devront être pondérées, en fonction des lieux et de leurs caractéristiques. Ces règles seront néanmoins opposables. Le volet commerce du SCOT devra donc être conforme aux termes de la Loi, tandis que le volet commerce du PLU devra être conforme au SCOT. Ce dernier s'inscrira à l'échelle régionale, alors que le PLU s'inscrira à une échelle intercommunale. En outre, le permis de construire devra être conforme au PLU.

- Nous devons également disposer d'une souplesse suffisante, tout en faisant en sorte de tendre vers une situation stable, afin que les acteurs économiques puissent se baser sur des règles transparentes, non arbitraires et non discriminatoires.
- Il nous faudra veiller au respect de l'intérêt général et au principe de proportionnalité.

J'aborde maintenant les propositions que nous pourrions formuler. Nous pourrions tout d'abord abandonner la notion de mètre carré. Selon la taille de la commune ou le type de commerce, une même surface peut cacher des réalités bien différentes. Il est donc nécessaire d'opérer un changement culturel et de tendre vers une certaine souplesse. Nous retiendrons pour cela quatre niveaux :

- le commerce de quartier ;
- le centre commercial et la grande surface ;
- les dossiers d'envergure départementale ;
- les dossiers d'envergure régionale.

Les règles que nous pourrions proposer se répartissent en neuf catégories. Je souhaiterais évoquer une partie d'entre elles, afin d'illustrer nos intentions.

- Nous devons veiller à ne pas placer dos à dos les acteurs se positionnant en faveur du développement sans limite ou de la position inverse. C'est pourquoi les règles donneront la priorité à certains lieux d'exploitation. Clairement, nous devons nous opposer à cette plus grande facilité qu'il y a à construire en plein champ, plutôt qu'en centre-ville ou en périphérie. Ceci étant dit, nous devons donner les moyens nécessaires à une construction en centre-ville.
- Nous devons également veiller à ce que les maires soient en mesure de garantir la diversité économique, au sein de territoires dont le périmètre est restreint. Cette orientation nécessite la définition règles, mais je considère que le droit de préemption n'est pas approprié. Il est selon moi nécessaire de travailler en amont.
- Les règles touchent également la coordination des points de vente avec les autres fonctions de la ville. Nous ne pouvons que constater que les maires souhaitent des commerces en centre-ville, tout en étant défavorables aux livraisons par camion. Cette problématique doit être traitée, si nous souhaitons être en mesure d'appliquer les documents d'urbanisme.
- L'accessibilité, la mobilité et le stationnement doivent également donner lieu à des règles d'urbanisme. Nous devons veiller à la spécificité des parkings dédiés aux salariés des commerces. De même, l'emplacement des taxis devra être aménagé, afin de mieux desservir les zones commerciales. La vision devra par ailleurs concerner les livreurs et les artisans, ayant parfois les plus grandes difficultés à intervenir entre centre-ville.
- Le loyer devra être modéré, au sein des grandes métropoles. Outre les grandes enseignes, certains petits commerces sont dans l'incapacité de financer les loyers appliqués. Or leur absence est contraire à la notion d'intérêt général.
- Les critères de qualité environnementale des bâtiments devront être adaptés aux différentes localisations.
- L'implantation des grossistes devra également être organisée et concentrée, en vue de faciliter les opérations de livraison.

J'ai tout à fait conscience de la nécessaire simplicité de la Loi. Dans cette optique, nous mettrons en place un comité de déploiement, lequel précisera les différents éléments posés par les grands principes du texte. En outre, le Préfet sera chargé de réunir les acteurs concernés par les projets touchant deux départements ou deux SCOT. Dans ce contexte, les Chambres consulaires auront pour mission de formuler des propositions, les élus n'étant pas en mesure d'appréhender toutes les problématiques relatives au secteur du commerce. De même, les architectes, les techniciens et les paysagistes seront associés. Au final, le volet commerce pourrait être opposable aux tiers, avant même la finalisation du SCOT.

J'évoque à présent les sanctions et les recours, que nous estimons nécessaires. Nous nous concertons avec le Ministère de la Justice, afin de restreindre au maximum les recours dits abusifs. Clairement, nous ne pouvons pas attendre 15 ans pour qu'un projet soit approuvé. Nous devons avancer au rythme du commerce.

Pointons également l'importance liée aux périmètres retenus, ces derniers devant être suffisamment étendus et englober plus d'une agglomération, en fonction des différentes situations.

Je précise par ailleurs que les règles du PLU ou du SCOT ne doivent pas être révisées trop fréquemment. Nous avons ici besoin d'une relative stabilité.

Sachez enfin que les règles représentent seulement 20 % de la réalité. Les élus souhaitent reprendre la main, sans avoir l'intention de poser un carcan. Nous avons aujourd'hui l'occasion de nous affranchir des oppositions frontales et de prendre conscience que, sans un commerce dynamique, la France ne sera pas à la hauteur de son potentiel.

Je vous remercie.