

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

**Frédéric Willems,**  
Docteur en droit,  
Responsable des affaires économiques de la Fédération nationale de l'habillement

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

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

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

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

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

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

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

## I. La LME propose une évolution législative transitoire

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

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

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

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

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

Ensuite, le seuil général d'assujettissement à la procédure d'autorisation est porté à 1000 m<sup>2</sup> de surface de vente, qu'il s'agisse d'une création ou d'une extension de surface commerciale d'un magasin ayant déjà atteint ce seuil ou devant le dépasser (8). Il s'applique aux ensembles commerciaux initialement exclus par le projet de loi mais réintroduits dans la loi. Ce relèvement du seuil répond aux exigences européennes, facilitant l'implantation des moyennes surfaces parmi lesquelles les *hard discounts* et rééquilibrant l'offre. Il satisfait très directement les objectifs gouvernementaux en matière de baisse des prix à la consommation mais a été largement controversé à l'occasion des débats parlementaires. Pour les communes comptant moins de 20 000 habitants, le Parlement a néanmoins laissé à l'autorité compétente en matière d'urbanisme la possibilité de saisir la CDAC pour qu'elle apprécie la conformité d'un projet avant de répondre à une demande de permis de construire (9). Il considère cet effet de seuil nécessaire dans la mesure où la concurrence diffère entre une zone rurale et une grande agglomération. En pratique, cette faculté pourrait aider les élus à justifier leur décision pour des projets localement plus sensibles. En cas de changement de secteur d'activité, une autorisation est toujours nécessaire au-delà de 2000 m<sup>2</sup> (10). Elle est logiquement portée de 300 à 1000 m<sup>2</sup> pour un commerce à dominante alimentaire. Un autre assouplissement étend à 3 ans la durée pendant laquelle des locaux non exploités conservent leur destination commerciale.

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

du territoire et de développement durable (11). Avec l'étude d'impact économique, disparaît aussi l'enquête publique obligatoire pour les projets de création supérieure à 6000 m<sup>2</sup> de surface de vente (12). L'examen des projets s'apprécie désormais en fonction de l'animation de la vie urbaine, rurale et de montagne, des flux de transport et des opérations programmées d'amélioration de l'habitat et des zones d'aménagements concertés (13). Les nuisances environnementales ont fait l'objet d'une attention particulière et une implantation commerciale desservie par des transports en commun sera préférée à tout autre. En matière de développement durable, comptent la qualité environnementale du projet et son insertion dans les réseaux de transports collectifs. Techniquement, il s'agit d'apprécier le traitement des effluents, les normes de construction ou la consommation énergétique.

Au regard de ces évolutions, l'urbanisme commercial amorce son intégration dans le droit général de l'urbanisme, au moins pour les projets en deçà des nouveaux seuils. Les documents d'urbanisme qui devaient être déjà le socle de la loi Raffarin deviennent incontournables avec la LME. Les schémas de cohérence territoriale (SCOT) doivent définir, dans des délais raisonnables, des zones d'aménagement commercial tenant compte de ces nouveaux critères pour accompagner les élus dans leurs nouvelles prérogatives.

## B. Renforcement du rôle des élus

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

16) Article L. 214-1 C. urb.

17) Sénat, session extraordinaire de 2007-2008, n° 60, Débats, séance du 8 juill. 2008, p. 4283-4286.

18) Ass. Nat., Commission des Affaires Economiques, de l'Environnement et du Territoire, n° 908, Rapport sur le projet de loi de modernisation de l'économie par J.-P. Charié, 22 mai 2008, p. 349. Disponible : [www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr).

19) Sénat, session extraordinaire de 2007-2008, n° 60, Débats, séance du 8 juill. 2008, p. 4283-4286.

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

21) « Modernisation de l'économie, l'exécutif et sa majorité UMP en quête de compromis », *AFP*, 1er juin 2008.

22) Rapp. Cons. conc., 1989, p. 12.

23) C.E., 29 oct. 2007, Société de distribution noeuvoise, n° 297866, Inédit. Disponible sur : [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr).

24) Communiqué de presse, Etude « Local-enseignes », Astérop, 31 mai 2008. Disponible sur : [www.asterop.com](http://www.asterop.com).

25) Ass. Nat., session ordinaire de 2007-2008, 3ème séance du 12 juin 2008, Compte rendu analytique officiel.

26) « Implantations commerciales : le nouveau seuil adopté », *Le Monde*, 14 juin 2008, p. 14.

27) Ass. Nat., session ordinaire de 2007-2008, 3ème séance du 12 juin 2008, Compte rendu analytique officiel.

Il est avant tout donné aux maires la possibilité d'intervenir en amont des projets d'implantation sur des terrains à bâtir (16). L'extension du droit de préemption urbain sur les fonds de commerce et les baux commerciaux aux terrains cédés, susceptibles d'accueillir des surfaces commerciales comprises entre 300 et 1000 m<sup>2</sup>, doit permettre de prévenir les projets potentiellement destructurants pour le commerce de proximité. Il revient aux communes de mettre en place dans le délai d'un an un projet alternatif. Le législateur accompagne matériellement cette mesure par une extension du Fisac pouvant servir à rembourser les intérêts d'emprunts contractés pour l'exercice de ce droit de préemption. En théorie, sa mise en place se heurte à différentes difficultés largement débattues devant la Haute assemblée (17). Primo, le périmètre dans lequel peut être exercé ce droit ne couvre pas l'ensemble du territoire communal et nombre de projets risquent d'échapper au dispositif. Sur ce point, le rapporteur a devant l'Assemblée nationale « appelé l'attention sur les contraintes financières qui risqueraient de rendre inapplicable un amendement trop large » (18). Secundo, dans l'hypothèse où plusieurs projets d'une même nature viendraient à se présenter sur différents terrains ou le porteur du projet écarté s'orienterait vers un nouveau terrain sur la commune, la capacité d'agir de la municipalité trouverait sa vraie limite en raison du coût foncier. Dans les faits, ces perspectives semblent relativement rares compte tenu du champ géographique limité de ce droit. L'intérêt de cette mesure repose davantage sur l'intention « de placer le maire au cœur du dispositif d'aménagement économique et commercial de sa ville » appelé à évoluer courant 2009 (19).

La seconde mesure d'accompagnement au relèvement de seuil donne au maire le pouvoir de saisine de l'Autorité de la concurrence en cas d'exploitation abusive d'une position dominante ou d'un état de dépendance économique d'un ou plusieurs établissements pour qu'il procède aux injonctions et aux sanctions prévues en cas de pratiques anticoncurrentielles avérées (20). Ce dispositif est le résultat d'un compromis entre l'exécutif et le législateur après le refus du Premier ministre « que les maires soient les arbitres de la concurrence » (21). Sur le fond, cette opposition ne manque pas d'arguments quant aux difficultés de mise en œuvre de ce droit. Il doit effectivement revenir aux élus d'apporter « des éléments au moins succincts, définissant le marché sur lequel cette position dominante serait observable, établissant la présomption de position dominante des opérateurs en cause sur le marché ainsi que la réalité de l'abus invoqué » (22). Pour être déclarée recevable par l'Autorité de la concurrence, la saisine doit démontrer que la position dominante d'une enseigne est susceptible « d'empêcher, de restreindre ou

de fausser le jeu de la concurrence sur un marché » au sens de l'article L. 420-2 du Code de commerce. Si la jurisprudence du Conseil d'Etat permet de refuser l'autorisation d'exploitation d'un projet présentant un risque d'abus de position dominante dans une zone de chalandise, le maire ne peut dénoncer que les cas les plus « évidents », des parts de marchés moyennes de 30 % ne permettant pas de s'opposer à un projet (23). En pratique, il est permis de s'interroger sur l'efficacité d'une telle mesure pour inverser le phénomène de concentration de la distribution qui pèse actuellement sur la concurrence ainsi que l'ont mis en évidence plusieurs études présentées à l'appui de la réforme. Parmi elles, l'étude « Asterop » montre que seulement 13 % des zones de chalandise du territoire national sont vraiment en situation concurrentielle, avec au moins trois distributeurs se partageant le marché. Elle relève que « le problème n'est pas tant les niveaux de parts de marché atteintes par ces acteurs en position de leadership plutôt que leur comportement éventuel dans l'exercice de telles positions, notamment en terme de niveaux de prix ou de diversité de l'offre » (24). La DGCCRF a d'ailleurs référencé 774 zones de chalandise dans lesquelles existent une forte présomption de position dominante avec plus de 30 % des surfaces de vente pour une enseigne, 221 zones en situation de duopole dans lesquelles deux enseignes représentent 60 % des parts de marché et 19 zones où une seule enseigne détient plus de 70 % des surfaces de vente, selon Luc Chatel (25). Il est pourtant tout à fait envisageable que les élus des communes concernées décident de saisir l'Autorité de la concurrence au motif qu'une telle concentration a des effets négatifs sur l'aménagement du territoire. Dans ce cas, ce nouveau droit donné aux élus recouvre une force potentiellement dissuasive. Il implique une nouvelle forme d'engagement et de responsabilité des élus qui deviennent peu à peu les « gendarmes » de proximité de la concurrence. La réforme de l'urbanisme telle qu'elle est adoptée va finalement au-delà des premières intentions du gouvernement tout en n'étant que transitoire. Par la voix du président de la Commission des affaires économiques de l'Assemblée Nationale, les parlementaires ont clairement exprimé leur volonté de voir « transférer au Code général de l'urbanisme toutes les mesures relatives à l'urbanisme commercial » (26). Conscient des enjeux et de la complexité d'une telle réforme, le secrétaire d'Etat chargé de la Consommation a souhaité une période de réflexion tout en s'engageant dans les six mois à déposer un nouveau projet de loi (27).

## II. La mission parlementaire propose une « révolution culturelle »

Pour préparer l'étape suivante destinée « à intégrer le droit relatif à l'implantation des équipements commerciaux dans le droit commun de l'urbanisme », le gouvernement a missionné le 1<sup>er</sup> septembre 2008 le rapporteur de la LME, Jean-Paul Charié, à l'origine de cette proposition (28). Dans son rapport du 13 novembre 2008 sur l'urbanisme commercial, il a présenté les contours d'une réforme qui « adapte la logique de développement économique au devoir d'aménagement cohérent du territoire » (A) et avance des propositions d'accompagnement pour assurer la croissance et promouvoir une concurrence loyale (B).

### A. Intégration du droit de l'équipement commercial dans le droit de l'urbanisme

La lettre de mission du député revient sur la nécessité de respecter les dispositions de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché avant de définir les objectifs de la future réforme. Il s'agit de « soumettre l'implantation de ces commerces à des contraintes administratives réduites favorisant une concurrence plus vive entre commerces au niveau local, exclusivement justifiées par des motifs d'intérêt général fondés sur le développement durable et l'aménagement du territoire » (29). A l'occasion de la présentation de son rapport d'étape, le député a proposé « d'abroger la loi Royer, système d'autorisation qui n'a pas atteint ses objectifs, mais redonner la main aux élus sur l'urbanisme des points de vente (...) » pour assurer à la fois l'intérêt général et la croissance (30). Il suggère « de revenir à l'économie de proximité et aux cœurs de ville à travers l'intégration de règles de volet commerce dans les documents d'urbanisme et avec une nouvelle véritable politique de créations de valeur ». Sur le fond comme sur la forme, ce rapport d'étape qualifié de « petite révolution culturelle » par son auteur surprend autant qu'il interroge pour obliger chacun à penser autrement, en séparant « les trois lois, de la concurrence, de l'urbanisme, du marché » (31).

Dans un premier temps, le rapport propose de créer quatre niveaux d'envergure des points de vente « pour organiser la cohérence intercommunale sans retomber dans la facilité des m<sup>2</sup> inadaptée aux différents secteurs d'activités et aux différentes tailles de communes » (32). Au premier niveau se trouve le commerce de proximité pour des achats quotidiens. Au niveau suivant apparaissent tous les commerces d'une agglomération. Au troisième

niveau et au quatrième, ce sont respectivement les commerces ayant une zone de chalandise départementale et régionale. La notion de surface disparaît pour laisser place à de nouveaux critères à la fois sur la fréquence des achats et la distance nécessaire à leur réalisation. Ce dispositif conduit à l'abrogation de la loi Royer modifiée Raffarin et fait du devenir des villes et de l'incidence d'un projet sur la cohérence territoriale une question centrale. Il revient aux maires qui accordent les permis de construire de décider de la politique d'urbanisme commercial. Ces derniers doivent être porteurs d'une vraie stratégie économique à l'échelle intercommunale, notamment pour les niveaux trois et quatre, afin de servir au mieux l'intérêt général. Pour les plus grands projets, l'accord de la majorité des maires et des collectivités est requis et la décision revient au préfet de région à défaut d'accord. En tout état de cause, il s'agit de ne pas entraver le développement de la concurrence mais « on ne pourra plus choisir la facilité de construire dans les champs quand il faut d'abord aller en centre ville, et dans certains endroits déjà urbanisés » (33).

Dans un deuxième temps, il est proposé la mise en place d'un volet commerce opposable aux tiers dans chaque SCOT et plans locaux d'urbanisme (PLU). Pour certains, il s'agit effectivement d'une « révolution culturelle » où le commerce « est enfin reconnu comme un élément structurant de nos villes, au même titre que l'habitat ou les transports » (34). Rappelons que les SCOT définissent les orientations par zonage sur territoire et les PLU, les règles d'urbanisme et d'architecture par parcelle sur une commune ou une intercommunalité. Le volet commerce doit être établi par une commission tripartite composée d'élus, d'acteurs économiques comme les chambres consulaires, de consommateurs et de techniciens. Ses données tiennent compte des particularités géographiques, de la destination des territoires, des orientations politiques et des niveaux d'envergure, toutes considérations d'ordre économique étant exclues. Elles doivent être conformes au volet commerce ayant une valeur normative et mises en place au niveau départemental pour prévenir le cas de projets ayant un rayonnement sur plusieurs SCOT ou pour lesquels il n'en existe pas (35). Afin d'éviter les entraves économiques, il est envisagé de permettre au porteur d'un projet de choisir parmi différentes contraintes contenues dans le volet commerce. A titre d'exemple, le rapport retient que « sur 20 critères HQE qui seraient fixés dans le document d'urbanisme, l'investisseur de niveau 1 pourrait n'être tenu d'en respecter qu'au moins 8 et selon ses choix » (36). Il est aussi indiqué « que, sur tel secteur, un permis de construire pour un nouveau point de vente, ne sera délivré que s'il est démontré que ce point

28) « Grandes surfaces : le pouvoir des maires sera renforcé », *La Tribune*, 19 mai 2008.

29) F. Fillon, Lettre de mission, 1er sept. 2008. Disponible sur : [www.pme.gouv.fr](http://www.pme.gouv.fr).

30) « Jean-Paul Charié, député, remet au Premier ministre son rapport d'étape sur l'urbanisme commercial », Communiqué de presse, 13 nov. 2008. Disponible sur : [www.jpcharie.fr](http://www.jpcharie.fr).

31) « Le commerce et la ville : croissance et cohérence territoriale, intérêt général et libre concurrence », Rapport d'étape, 13 nov. 2008, p. 27. Disponible sur : [www.jeanpaulcharie.fr](http://www.jeanpaulcharie.fr).

32) *Ibid.*, p. 5.

33) *Ibid.*, p. 44.

34) « La fédération Procos salue une « révolution culturelle », Communiqué de presse, Procos, 17 nov. 2008. Disponible sur : [www.procos.fr](http://www.procos.fr).

35) « Le commerce et la ville : croissance et cohérence territoriale, intérêt général et libre concurrence », Rapport d'étape, 13 nov. 2008, p. 35. Disponible sur : [www.jeanpaulcharie.fr](http://www.jeanpaulcharie.fr).

36) *Ibid.*, p. 6.

37) *Ibid.*, p. 7.

38) *Ibid.*, p. 10.

39) *Ibid.*, p. 40.

40) C.E., 30 juill. 2003, SA Caen Distribution, n° 227838, Rec. Lebon. Disponible sur : [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr).

41) *Ibid.*, p. 39.

42) *Ibid.*, p. 40.

43) *Ibid.*, p. 57.

44) « Une erreur de Bercy permet l'extension des supermarchés », *Le Figaro économique*, 24 nov. 2008.

45) Pour l'instauration d'une autorité de régulation pour assurer la cohérence du développement commercial : ministère des Petites et Moyennes Entreprises, du Commerce, de l'Artisanat et des Professions Libérales, Commission de modernisation de l'urbanisme, Compte rendu du 17 janvier 2007, Intervention de F. Willems. Disponible sur : [www.pme.gouv.fr](http://www.pme.gouv.fr) ; Willems (F.), *La mutation des magasins d'usine et le droit français*, Thèse, Université de Cergy-Pontoise, Avr. 2008, 326 p., voir spéc. p. 219-223.

46) *Ibid.*, p. 54.

de vente ne pouvait pas s'installer ailleurs » (37). Il s'agit de fixer des priorités au nom de la cohérence intercommunale. Autres possibilités du volet, il doit permettre d'assurer l'attractivité commerciale d'un pôle par la diversité ou la mono-activité. Dans certains cas, le regroupement de professionnels spécialisés présente un réel avantage pour le consommateur, que ce soit pour le commerce de bouche ou certaines activités artisanales.

Sans préjuger du contenu final du rapport, le basculement de l'urbanisme commercial dans le code de l'urbanisme apparaît comme une solution adaptée à l'évolution des conditions d'exercice du commerce et répond à l'attente d'un grand nombre d'élus locaux. Le droit de l'urbanisme ainsi unifié permet d'écarter de son champ les considérations d'ordre concurrentiel à la faveur d'une plus grande transparence juridique. L'accompagnement des maires dans la compréhension du fonctionnement du tissu commercial de leur commune doit néanmoins faire l'objet d'une attention particulière puisqu'ils leur sont donnés de nouvelles prérogatives pour « assurer l'intérêt général et la croissance ». Mais l'auteur du rapport apporte déjà sa réponse avec la mise en place d'un « comité national de déploiement » chargé de promouvoir les objectifs de la loi en centralisant et diffusant les bonnes pratiques (38).

## B. Elargissement des mesures en faveur d'une dynamique économique locale

La réforme proposée par Jean-Paul Charié s'appuie avec pertinence sur le fait que les problèmes de concurrence ne sont pas liés à la taille des concurrents mais à leurs pratiques commerciales. En rendant au droit de l'urbanisme sa vocation à servir l'aménagement du territoire, il s'autorise avec une certaine audace à sortir du champ de l'urbanisme pour proposer d'autres mesures, distinctes mais complémentaires, destinées à améliorer la concurrence et développer la croissance.

Dans le prolongement de la LME et du renforcement du rôle des élus, il est proposé de recadrer le droit de préemption et la position dominante. Il s'agit tout d'abord qu'« on ne puisse empêcher l'accès d'un franchisé au profit d'une activité identique par un professionnel local » (39). Derrière cet exemple, revient la préoccupation de ne pas voir écarter illégitimement certaines formes de concurrence par un contre-emploi du droit de préemption. Il est aussi préconisé de ne sanctionner que les abus de position dominante conduisant notamment à une hausse des prix mais d'admettre qu'il existe des situations de quasi-monopole qui servent l'intérêt du consommateur. L'hypothèse d'une telle disposition remet en cause la jurisprudence

constante du Conseil d'Etat qui permet aux commissions départementales de refuser un projet en cas de risque d'abus de position dominante (40). L'appréciation des maires ne devrait plus être fondée que sur l'existence avérée d'abus.

Les mesures envisagées pour la croissance sont incontestablement parmi les plus innovantes. Il est notamment proposé de « créer des magasins à loyers modérés pour permettre à certains commerçants, artisans, prestataires de services de rester en cœur de ville » (41) ou de « créer des lieux uniques de déchargement de livraisons pour tout un ensemble de commerces d'un cœur de ville » (42). Il est également envisagé de réhabiliter les logements vacants au dessus des commerces comme l'a déjà fait la ville de Limoges.

Le rapport aborde *in fine* la question des sanctions et propose notamment de transformer la CNAC en juridiction spécialisée (43). Il aurait pu être préféré, au vue des dérives qui ont suivi l'adoption de la LME (44) d'imaginer la création d'une autorité de régulation de l'urbanisme capable à la fois d'assurer le rôle de « gendarme », celui de médiateur donnant des avis sur la conformité des pratiques ou des situations non mentionnées dans les textes ou d'occuper une fonction plus normative en formulant des recommandations (45). En lieu et place, il est envisagé à titre temporaire seulement la création d'un « comité national de déploiement » (46).

Pour chacune de ces propositions, on mesure aisément le chemin qui reste à parcourir pour les rendre effectives. La seule idée d'instituer des loyers modérés en centre ville nous laisse imaginer l'ampleur de la tâche qui attend le législateur pour concilier les intérêts d'un bailleur et d'une commune sans créer par ailleurs de distorsion économique entre concurrents.

La réforme de l'urbanisme commercial initiée par la LME va au-delà d'une simple évolution législative. Il ne faut pas croire pour autant qu'il s'agit d'une rupture. Elle est tout simplement atypique. Le rapport d'étape de Jean-Paul Charié montre qu'une « révolution culturelle » est possible. Le gouvernement a eu la sagesse de se donner plus de temps pour repenser l'ensemble des règles qui permettront l'aménagement des commerces sur le territoire et d'y associer le Parlement. A la lumière de ses ambitions, qui dépassent désormais le cadre de l'urbanisme, il faut espérer qu'il se donnera le temps suffisant pour parvenir à une réforme aboutie, au risque de participer à l'inflation législative et de créer une insécurité juridique préjudiciable au commerce sur lequel repose finalement une partie de la croissance.