

N° 207

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1993-1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 décembre 1993.

PROPOSITION DE LOI

tendant à la création d'un schéma départemental du commerce et portant modification de certaines dispositions du code de l'urbanisme,

PRÉSENTÉE

Par M. Michel CHARASSE,

Sénateur.

(Renvoyée à la commission des Affaires économiques et du Plan, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

Commerce et artisanat. – Code de l'urbanisme - Département - Grandes surfaces - Urbanisme commercial - Zones rurales et de montagne.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le principe, posé par l'article 3 de la loi n° 73-1193 d'orientation du commerce et de l'artisanat du 27 décembre 1973 modifiée, selon lequel « *les implantations d'entreprises commerciales et artisanales doivent s'adapter aux exigences de l'aménagement du territoire, notamment à l'équilibre des agglomérations et au maintien des activités en zone rurale et de montagne* », n'a pas reçu à ce jour sa pleine application. La construction de grandes surfaces entraîne toujours la fermeture de petits commerces de proximité.

Pourtant, le législateur s'est penché à de nombreuses reprises sur la question de l'ouverture de nouvelles grandes surfaces.

La réglementation de l'urbanisme commercial résulte actuellement de la loi n° 73-1193 d'orientation du commerce et de l'artisanat du 27 décembre 1973 précitée, modifiée par la loi n° 90-1260 d'actualisation de dispositions relatives à l'exercice des professions commerciales et artisanales du 31 décembre 1990, et par la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

Aux termes de l'article 28 de la loi n° 73-1193 modifiée précitée, les autorisations en matière d'urbanisme commercial sont délivrées par la commission départementale d'équipement commercial (C.D.E.C.) qui prend en considération :

– l'offre et la demande globales pour chaque secteur d'activité dans la zone de chalandise concernée ;

– la densité d'équipement en moyennes et grandes surfaces dans cette zone ;

– l'effet potentiel du projet sur l'appareil commercial et artisanal de cette zone et sur l'équilibre souhaitable entre les différentes formes de commerce ;

– la nécessité d'une concurrence suffisante au sein de chaque forme de commerce et d'artisanat.

La simple énonciation des critères, que les C.D.E.C. doivent prendre en compte pour délivrer des autorisations, ne permet pas d'effectuer, dans chaque département, une comparaison rigoureuse entre les besoins et les moyens en matière d'urbanisme commercial. C'est pourquoi les décisions individuelles rendues par les C.D.E.C. pourraient utilement s'inscrire dans le cadre d'un « plan départemental du commerce » qui déterminerait de manière prospective les besoins de la population.

La création, par l'arrêté du 11 mars 1993, des observatoires départementaux d'équipement commercial améliorera bientôt la connaissance des besoins de la population. Les données que ces observatoires collectent permettront, en effet, d'établir le rapport entre la population dans les diverses zones de chalandise du département et le nombre et la superficie des établissements commerciaux. Compte tenu de ces éléments, il sera possible de déterminer le nombre et la superficie nécessaire en matière de distribution dans chaque zone de chalandise et d'établir un schéma départemental du commerce. Les plafonds fixés pour chaque zone par le schéma devront être respectés par les C.D.E.C. lors de la délivrance d'autorisations d'ouverture.

Ces plafonds seraient révisés en fonction de l'évolution des besoins de la population.

Ainsi les professionnels, conscients des possibilités qui leur restent ouvertes en terme de création de nouveaux établissements dans une zone de chalandise donnée, ne seraient-ils pas tentés de déposer des demandes supplémentaires.

Afin de ne pas susciter une vague de demandes d'autorisation avant leur entrée en vigueur, ces schémas devraient être établis dans un délai assez bref.

Reste à déterminer la composition de l'organe chargé de l'établissement du schéma du commerce dans chaque département.

La commission départementale serait placée sous la présidence du représentant de l'État et comprendrait des représentants des collectivités publiques – communes et département – des représentants des consommateurs et des membres des assemblées consulaires.

*

* *

Les règles établies par les schémas départementaux du commerce doivent être respectées par les documents d'urbanisme. Il convient donc d'opérer des modifications du code de l'urbanisme dans les conditions suivantes.

En application des articles L. 421-62 et L. 421-2-1 du code de l'urbanisme, les permis de construire sont délivrés par le maire dans les communes dotées d'un plan d'occupation des sols approuvé, et par le représentant de l'Etat dans les communes qui n'ont pas établi de P.O.S.

Les permis de construire, qui constituent des décisions individuelles, doivent respecter le schéma départemental du commerce.

Quant aux plans d'occupation des sols, ils doivent, le cas échéant, être mis en conformité avec les dispositions du schéma départemental du commerce, afin que les dispositions de ce dernier soient opposables aux tiers.

Enfin, les seuils de compétence des commissions départementales d'équipement commercial, actuellement fixés par l'article 29 de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 modifiée, doivent être harmonisés. On voit mal, en effet, pourquoi la surface de vente à partir de laquelle la C.D.E.C. est consultée en cas de création ou d'extension de magasin de commerce de détail est de :

– 1 500 mètres carrés de surface de vente dans les communes de plus de 40 000 habitants ;

– 1 000 mètres carrés de surface de vente dans les communes de moins de 40 000 habitants ;

– 3 000 mètres carrés de surface de plancher hors œuvre dans les communes de plus de 40 000 habitants ;

– 2 000 mètres carrés de surface de plancher hors œuvre dans les communes de moins de 40 000 habitants.

Cette législation crée des effets de seuil et ne prend pas en compte la variété des situations qui caractérisent le secteur de la distribution. L'élargissement du champ de compétence des C.D.E.C. permettrait à celles-ci de mieux traduire dans les faits les règles posées par le schéma départemental du commerce. Il est donc proposé d'abaisser à 500 mètres carrés de surface de vente le seuil à compter duquel les C.D.E.C. doivent être consultées.

Les articles L. 123-1 et L. 421-3 du code de l'urbanisme sont modifiés en conséquence.

*

* *

La préservation des petits commerces, notamment dans les quartiers populaires et les zones rurales, est l'une des conditions *sine qua non* de l'aménagement harmonieux du territoire, tandis que la création de grandes surfaces répond, dans certaines conditions, aux besoins de la population. C'est pourquoi il est nécessaire de réformer la « loi Royer » afin de trouver un juste point d'équilibre entre ces deux objectifs apparemment contradictoires. Tel est l'objet de la présente proposition de loi.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

Il est ajouté, avant l'article 28, au chapitre II du titre III de la loi d'orientation du commerce et de l'artisanat n° 73-1193 du 27 décembre 1973 modifiée un article 27 *bis* ainsi rédigé :

« *Article 27 bis.* — Afin de déterminer les besoins en matière d'équipement commercial, il est créé dans chaque département une commission chargée d'établir un schéma départemental du commerce. Ce schéma détermine les besoins en matière d'équipement commercial, eu égard à la population et à sa répartition dans le département, et compte tenu de l'étendue des zones de chalandise. Le schéma départemental du commerce doit assurer le respect de l'équilibre entre les diverses formes de commerce, et le maintien des commerces traditionnels en zone rurale et dans les quartiers urbains.

« La commission précitée, présidée par le représentant de l'Etat, est composée de :

« — trois conseillers généraux, élus par le conseil général ;

« — deux maires, élus par les maires du département ;

« — deux représentants de la chambre de commerce, désignés par le président de la chambre de commerce ;

« — un représentant de la chambre des métiers, désigné par le président de la chambre des métiers ;

« — un représentant de la chambre d'agriculture, désigné par le président de la chambre d'agriculture ;

« — un représentant des consommateurs, choisi par le préfet parmi les membres des associations les plus représentatives.

« La commission établit un schéma départemental du commerce. A cette fin, elle peut entendre toute personne qu'elle juge utile. Le secrétariat de la commission est assuré par les services extérieurs du ministère de l'Équipement, lesquels peuvent être entendus par la commission à titre consultatif.

« Le projet de schéma départemental du commerce est soumis, durant un délai de quinze jours, au conseil régional, au conseil général, à la chambre de commerce, à la chambre des métiers, à la chambre d'agriculture et aux communes concernées afin de recueillir leurs observations.

« Après avoir examiné les observations des instances précitées, la commission du schéma départemental du commerce arrête un texte définitif que le préfet publie par arrêté.

« Le schéma départemental du commerce est révisé tous les dix ans et après chaque recensement, si celui-ci fait apparaître une variation de 6 % de la population du département par rapport au recensement précédent.

« Les schémas départementaux du commerce seront établis dans les six mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.

« Les autorisations délivrées par la commission départementale d'équipement commercial à des fins de création, de modification ou d'extension d'opérations d'urbanisme commercial doivent, à peine de nullité, respecter les plafonds fixés pour chaque zone de chalandise par le schéma départemental du commerce. »

Art. 2.

L'article L. 123-1 du code de l'urbanisme est complété par les dispositions suivantes :

« Les dispositions contenues dans les plans d'occupation des sols doivent respecter les règles fixées par les schémas départementaux du commerce. A cette fin, les plans d'occupation des sols sont, le cas échéant, mis en conformité avec le schéma départemental du commerce dans l'année qui suit sa publication. Toutefois, même si le plan d'occupation des sols n'a pas encore été mis en conformité comme il est dit au présent alinéa, aucun permis de construire ne peut être délivré en violation du schéma départemental du commerce.

« Dans les communes qui ne sont pas dotées d'un plan d'occupation des sols, les permis de construire ne peuvent être délivrés que sous réserve du respect des règles posées par le schéma départemental du commerce. »

Art. 3.

Au premier alinéa de l'article L. 421-3 du code de l'urbanisme, après les mots : « de la construction et de l'habitation », sont insérés les mots : « le permis de construire ne peut être accordé que s'il respecte les dispositions du schéma départemental du commerce ».

Art. 4.

Les 1° et 2° du premier alinéa de l'article 29 de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat sont remplacés par les dispositions suivantes :

« 1° de constructions nouvelles entraînant création de magasins de commerce de détail d'une surface de plancher hors œuvre ou d'une surface de vente supérieures à 500 mètres carrés,

« 2° d'extension de magasins ou d'augmentation des surfaces de vente des établissements commerciaux ayant déjà atteint les surfaces prévues au 1° ci-dessus, ou devant les atteindre ou les dépasser par la réalisation du projet. »

Art. 5.

Des décrets en Conseil d'Etat fixent, en tant que de besoin, les modalités d'application de la présente loi.