

N° 367

—  
**SÉNAT**

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1989-1990

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 8 juin 1990.

**PROPOSITION DE LOI**

*relative à l'urbanisme commercial,*

PRÉSENTÉE

Par M. Jean ARTHUIS,

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.)

---

Urbanisme commercial. — Magasins de grande surface — Permits de construire — Taxe professionnelle — Code de l'urbanisme.

## EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La "loi Royer" - loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 - a institué un mécanisme relativement complexe d'autorisation, préalable à l'octroi du permis de construire, pour certains projets de constructions nouvelles entraînant la création de magasins de grande surface ou certaines extensions de magasins existants. Elle a sans doute répondu en partie aux attentes de ses auteurs, en permettant une adaptation de notre système de distribution sans bouleversements excessifs du commerce de proximité. Mais la reconnaissance de ses mérites fait aussi obligation de mesurer ses limites et de dénoncer les perversions auxquelles elle a parfois donné lieu, ainsi qu'en témoigne la chronique judiciaire.

Conçue dans un contexte de centralisme et d'économie administrée, elle a organisé une procédure d'autorisation à deux niveaux :

- Les commissions départementales d'urbanisme commercial (C.D.U.C.), composées d'élus, de commerçants, de consommateurs et présidées par le préfet, délivrent ou refusent l'autorisation dans un délai de trois mois. Leurs décisions doivent être motivées et rendues publiques.

- Dans un délai de deux mois à compter de cette décision, un recours peut être formé devant le ministre du commerce et de l'artisanat.

Ce recours est ouvert seulement au demandeur, au préfet et au tiers des membres de la C.D.U.C.

Le ministre doit se prononcer dans un délai de trois mois, après avis de la commission nationale d'urbanisme commercial (C.N.U.C.), qui est composée de représentants des élus locaux, des commerçants et artisans et des consommateurs, et présidée par le ministre du commerce et de l'artisanat.

La décision du ministre se substitue à celle de la C.D.U.C Elle doit être motivée.

S'agissant des recours juridictionnels, il convient de distinguer :

- les tiers qui peuvent former des recours contre les décisions des C.D.U.C. devant le tribunal administratif selon les règles du droit commun dès lors qu'ils ont intérêt à agir ;

- les trois "catégories" précitées, préfet, demandeur et tiers des membres de la C.D.U.C., qui ne peuvent former de recours devant le juge administratif que contre la décision du ministre.

A l'épreuve des faits et de l'expérience, ce dispositif appelle trois critiques principales :

- en premier lieu, le déséquilibre entre le poids économique du groupe d'intérêt qui se propose de construire une "grande surface" commerciale et la taille de la commune sur le territoire de laquelle celle-ci doit s'implanter. La zone de chalandise, dans la plupart des cas, va bien au-delà des limites du cadre communal et englobe les habitants d'un nombre significatif de municipalités, sans que celles-ci soient associées à la décision de construction et d'ouverture ni à la répartition du produit de la taxe professionnelle qu'acquittera le magasin en cause ;

- en second lieu, le manque de transparence des votes exprimés par les C.D.U.C. et la C.N.U.C. ;

- enfin, l'absence de légitimité, eu égard aux exigences d'un Etat de droit, du recours devant le ministre du commerce et de l'artisanat. La voie tracée par l'ordonnance du 1er décembre 1986 sur le droit de la concurrence -retirant au ministre de l'économie et des finances le pouvoir de sanctionner les contrevenants pour le confier au Conseil de la concurrence -constitue la référence et l'exemple à suivre, dès lors que le cap est bien celui d'une économie de marché.

Si la loi Royer a pu corriger la brutalité de l'explosion des grandes surfaces, elle mérite donc aujourd'hui d'être révisée.

Tel est l'objet de la présente proposition de loi, qui répond à quatre objectifs principaux :

- Améliorer la procédure d'instruction et de délivrance des autorisations d'ouverture de magasins de grande surface, en créant à cet effet une commission comprenant des magistrats et dont les décisions seraient déferées au juge judiciaire, ce qui est tout à fait légitime s'agissant de décisions concernant avant tout le droit de la concurrence.

- Confier aux élus locaux regroupés dans une structure intercommunale, et non plus au représentant de l'Etat dans le département, la compétence de délivrer le permis de construire des magasins de grande surface, tout en permettant à cette structure de subordonner la délivrance du permis à des considérations d'urbanismes, d'esthétique et de respect de l'environnement

- Solidariser les communes de la zone de chalandise concernée, en instituant une péréquation de la taxe professionnelle perçue sur les magasins de grande surface.

- Instaurer, à tous les niveaux du processus de décision, une meilleure transparence des décisions d'urbanisme commercial.

La moralisation du financement de la vie publique est une exigence absolue. Les mécanismes d'autorisation d'implantation de magasins de grande surface doivent cesser d'être suspects à cet égard.

La décentralisation, la transparence et la judiciarisation constituent trois gages d'ordre éthique.

La mise en oeuvre de solidarités intercommunales constitue, par ailleurs, un gage d'efficacité.

Le dispositif proposé apporte, en outre, des solutions aux difficultés suscitées par le "bidonvillisme" commercial, qui dégrade l'environnement et détruit les équilibres urbanistiques.

Actuellement, en effet, les communes sont, le plus souvent, dans l'incapacité de s'opposer à l'installation d'un magasin de grande surface quelles que soient les dégradations qui s'ensuivent, en raison de l'importance des ressources fiscales nouvelles qu'entraîne cette installation. Les mécanismes de péréquation de la taxe professionnelle proposés, ainsi que la possibilité, pour l'autorité de délivrance du permis de construire, de subordonner cette délivrance à des considérations de respect de l'environnement ou à une participation financière aux infrastructures de desserte, remédient à cette situation.

Enfin, il est proposé d'étendre aux "lotissements commerciaux" les mécanismes d'autorisation prévus par la "loi Royer" ; ces lotissements, qui additionnent de nombreux magasins dont la taille est inférieure aux seuils de déclenchement de la procédure d'autorisation, doivent en effet être assimilés à des magasins de grandes surfaces.

L'ensemble des modifications à la législation proposées est résumé ci-après.

• La proposition de loi supprime les éléments de la "loi Royer" devenus obsolètes, soit :

- les commissions départementales d'urbanisme commercial (CDUC) et la commission nationale d'urbanisme commercial,
- la possibilité de recourir contre les décisions des CDUC devant le ministre du commerce et de l'artisanat après avis de la CNUC,
- la dérogation au droit commun de l'urbanisme, consistant à confier au préfet compétence pour délivrer le permis de construire pour des magasins de grande surface.

• La proposition de loi instaure une procédure d'autorisation d'ouverture des magasins de grande surface nouvelle et qui :

- repose sur des commissions composées pour moitié de magistrats,
- dont les décisions doivent être motivées et rendues publiques,
- et dont les décisions peuvent faire l'objet de recours devant le juge judiciaire.

• La proposition de loi remet aux élus locaux le soin de délivrer le permis de construire des magasins de grande surface :

- selon une procédure transparente,
- dans le cadre d'une structure intercommunale,
- dont les communes membres se partageraient la taxe professionnelle acquittée par le magasin de grande surface,
- et qui pourrait subordonner la délivrance du permis à des conditions de respect de l'environnement et à une participation financière du demandeur à la réalisation des infrastructures nécessaires.

Tel est l'objet de la présente proposition de loi qu'il vous est demandé d'adopter. Tout en conservant l'esprit, elle rénove profondément un dispositif législatif qui n'apparaît plus, aujourd'hui, totalement adapté.

## PROPOSITION DE LOI

### CHAPITRE PREMIER

#### Autorisation d'ouverture de magasins de grande surface

##### *Article premier*

Les cinquième et sixième alinéas de l'article L.451-5 du code de l'urbanisme sont remplacés par les dispositions suivantes :

"Le cas échéant, doivent être jointes à la demande d'autorisation d'ouverture de magasins de grande surface et publiées avec elle, la ou les conventions déterminant les obligations réciproques du demandeur et de la ou des collectivités territoriales concernées par l'implantation commerciale projetée.

"Dans un délai de deux mois à compter du dépôt, les collectivités territoriales situées dans la zone de chalandise, telle que définie à l'article L.451-7, la Chambre de commerce et d'industrie, la Chambre des métiers, la Chambre d'agriculture, les associations de commerçants ou les associations agréées de consommateurs, présentes dans la zone de chalandise concernée, peuvent saisir la Commission départementale d'examen des demandes d'implantation commerciale prévue à l'article L. 451-6, qui statue alors sur la demande d'autorisation d'ouverture dans un délai de deux mois par une décision motivée qui est rendue publique.

"La Commission départementale d'examen des demandes d'implantation commerciale rejette la demande d'autorisation d'ouverture lorsque cette autorisation aurait pour conséquence l'apparition d'une position dominante portant atteinte à l'exercice de la concurrence ou la création de flux commerciaux perturbant la vie collective dans la zone de chalandise concernée."

**Art. 2.**

L'article L.451-6 du Code de l'urbanisme est remplacé par les dispositions suivantes :

"Il est créé, dans chaque département, une Commission départementale d'examen des demandes d'implantation commerciale.

"Cette commission comprend :

"- un conseiller à la Cour d'appel territorialement compétente, désigné par le premier président de cette cour, président ;

"- un conseiller au Tribunal administratif territorialement compétent, désigné par le président de ce tribunal ;

"- un magistrat du Tribunal de grande instance territorialement compétent, désigné par le président de ce tribunal ;

"- un représentant du Comité intercommunal d'urbanisme commercial mentionné à l'article L.451-7 ou, dans le cas prévu à la deuxième phrase du premier alinéa de cet article, le maire de la commune d'implantation ;

"- un représentant des associations de commerçants, désigné par le préfet sur proposition de celles-ci ;

"- un représentant des associations de consommateurs agréées, désigné par le préfet sur proposition de celles-ci.

"Le président a voix prépondérante en cas de partage.

"Les recours contre les décisions de la Commission départementale d'examen des demandes d'implantation commerciale sont formés devant la Cour d'appel territorialement compétente.

"La commission peut, préalablement à toute décision, saisir pour avis le Conseil de la concurrence prévu par l'ordonnance n° 86-1243 du 1er décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence."

## CHAPITRE DEUX

### Délivrance du permis de construire de magasins de grande surface

#### Art. 3.

Il est inséré, dans le code de l'urbanisme un article L.451-7 rédigé comme suit :

"Art. L.451-7. - Les permis de construire afférents aux bâtiments de magasins de grande surface sont délivrés par le Comité intercommunal d'urbanisme commercial ou par le groupement de communes qui exerce les pouvoirs de celui-ci. Toutefois, dans les communes de plus de 100.000 habitants, ces permis sont délivrés par le maire, après délibération du conseil municipal.

"Le Comité intercommunal d'urbanisme commercial comprend les maires de l'ensemble des communes faisant partie de la zone de chalandise du magasin dont l'ouverture est projetée.

Sont considérées comme faisant partie de la zone de chalandise d'un magasin de grande surface les communes dont tout ou partie du territoire est situé à moins de 20 kilomètres du lieu d'implantation, si le total de leur population est inférieur à 100.000 habitants. Au cas contraire, cette distance est réduite à due concurrence.

"Le Comité intercommunal d'urbanisme commercial est créé par arrêté préfectoral dès qu'une autorisation d'ouverture de magasin de grande surface a été accordée dans les conditions prévues à l'article L. 451-5. Lorsqu'un groupement de communes à vocation multiple existant comprend les communes faisant partie de la zone de chalandise du magasin dont l'ouverture a été autorisée, l'arrêté préfectoral peut déléguer à ce groupement les attributions du comité.

"Le Comité intercommunal d'urbanisme commercial est présidé par le maire de la commune sur le territoire de laquelle l'implantation du magasin de grande surface est projetée. Pour ses délibérations, chacun des membres dispose d'un nombre de voix proportionnel à la population de la commune qu'il représente.

"Les délibérations du Comité intercommunal d'urbanisme commercial sont publiques."



**Art. 4.**

Il est inséré, dans le code de l'urbanisme, un article L.451-8 rédigé comme suit :

**"Art. L.451-8.- L'autorité habilitée à délivrer le permis de construire afférent à un bâtiment de magasin de grande surface peut subordonner cette délivrance à l'esthétique de l'implantation projetée, à sa correcte intégration dans l'environnement et à l'existence préalable d'infrastructures permettant d'en assurer la desserte. Cette délivrance peut également être subordonnée à la participation financière du demandeur à la réalisation de ces infrastructures."**

**Art. 5.**

Il est inséré, dans le code de l'urbanisme, un article L.451-9 rédigé comme suit :

**"Art. L.451-9.- Le Comité intercommunal d'urbanisme commercial ou, dans le cas mentionné à la deuxième phrase du premier alinéa de l'article L.451-7, le conseil municipal de la commune concernée, procède, avant de statuer sur une demande de permis de construire d'un magasin de grande surface, à une consultation publique. A cette fin, il assure la publicité de la demande dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat."**

## CHAPITRE TROIS

### Péréquation de la taxe professionnelle

#### Art. 6.

Il est inséré, dans le chapitre III du titre V de la deuxième partie du livre premier du code général des impôts une section III rédigée comme suit :

#### "Section III

#### "Péréquation de la taxe professionnelle afférente à des magasins de grande surface"

"Art. 1648.E. - Le produit de la taxe professionnelle acquittée par un magasin de grande surface, tel que défini à l'article L.451-5 du code de l'urbanisme, est reparti entre les communes de la zone de chalandise, selon des modalités fixées par le Comité intercommunal d'urbanisme commercial. La répartition s'effectue en fonction de la population des différentes communes et de la distance qui sépare leur territoire du lieu d'implantation du magasin."

## CHAPITRE QUATRE

### Dispositions diverses et d'abrogation

#### Art. 7.

Le premier alinéa de l'article L. 451-5 du code de l'urbanisme est ainsi rédigé :

"Préalablement à l'octroi du permis de construire, s'il y a lieu, et avant réalisation, si le permis de construire n'est pas exigé, sont déclarés à la mairie du lieu d'implantation du projet ainsi qu'à la préfecture concernée, et font l'objet d'une publication dans les journaux locaux, les projets :"

#### Art. 8.

Il est inséré, après le quatrième alinéa de l'article L.451-5 du code de l'urbanisme, un alinéa nouveau rédigé comme suit :

"4° - D'implantation simultanée de magasins de commerce de détail constituant un ensemble cohérent et situés dans la même zone topographique."

#### Art. 9.

Il est inséré, dans l'ordonnance n° 86-1243 du 1er décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence, un article 6 bis ainsi rédigé :

"Art. 6 bis. - Le Conseil de la concurrence peut être saisi pour avis par les Commissions départementales d'examen des demandes d'implantation commerciale sur toute demande d'autorisation d'ouverture de magasins de grande surface ayant fait l'objet d'un recours auprès d'elle."

**Art. 10.**

**Les articles 28, 30, 31 et 33 de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat sont abrogés.**

**Art. 11.**

**Les dispositions d'application de la présente loi font l'objet d'un décret en Conseil d'Etat.**