

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexe au procès-verbal de la séance du 18 novembre 1992.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, relatif à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques,

Par M. Jean HUCHON,

Senateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Philippe François, Henri Revol, Robert Laucournet, Jean Huchon, *vice-présidents* ; William Chervy, Francisque Collomb, Jean-Paul Emin, François Gerbaud, Louis Minetti, *secrétaires* ; Henri Bangou, Bernard Barraux, Jacques Baudot, Jacques Belanger, Georges Berchet, Roger Besse, Jean Besson, François Blaizot, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, Gérard César, Roland Courteau, Marcel Daunay, Désiré Debavelaere, Jean Delaneau, Jean-Pierre Demerliat, Rodolphe Désiré, Michel Doublet, Pierre Dumas, Mme Josette Durrieu, MM. Bernard Dussaut, André Fosset, Aubert Garcia, Charles Ginésy, Jean Grandon, Georges Gruillot, Mme Anne Heinis, MM. Rémi Herment, Bernard Hugo, Roger Husson, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Jean-François Le Grand, Charles-Edmond Lenglet, Félix Leyzour, Maurice Lombard, René Marques, François Mathieu, Serge Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Gerard Miquel, Louis Moinard, Paul Moreau, Joseph Ostermann, Albert Pen, Jean Pépin, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Jean Puech, Henri de Raincourt, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Roger Rigaudière, Jean-Jacques Robert, Jacques Rocca Serra, Jean Roger, Josselin de Rohan, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Fernand Tardy.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 2918, 2941 et T.A. 723.

Sénat : 10 (1992-1993).

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. L'URBANISME COMMERCIAL	7
A. LA LOI ROYER : UN BILAN CONTRASTÉ	7
1. La loi ROYER a permis, tout en la freinant, la modernisation de l'appareil commercial français	7
2. Un système qui prête à tentation et à suspicion	13
B. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI ET LA POSITION DE VOTRE COMMISSION	15
1. Une actualisation de la loi ROYER et une amélioration de la transparence souhaitables	15
2. Des modifications inacceptables de la composition et des compétences des commissions départementales et nationale	17
II. LES ACTIVITÉS IMMOBILIÈRES	19
A. UN SECTEUR AU COEUR DE CONFLITS D'INTÉRÊT INTENSES	19
B. UNE OPACITÉ RÉELLE DES RÈGLES DU JEU	20
C. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI ET LA POSITION DE VOTRE COMMISSION	22
1. La transparence des transactions immobilières	22
2. Les dispositions relatives aux organismes privés d'H.L.M. et aux collecteurs du 1 % patronal	23

	<u>Pages</u>
EXAMEN DES ARTICLES	25
CHAPITRE III: Urbanisme commercial	25
<i>Article 19 : Obligation de communication des contrats conclus à l'occasion des opérations d'équipement commercial au préfet et à la chambre régionale des comptes</i>	<i>25</i>
<i>Article 20 : Critères des décisions prises par les commissions départementales d'équipement commercial</i>	<i>29</i>
<i>Article 21 : Composition et fonctionnement des commissions départementales d'équipement commercial</i>	<i>35</i>
<i>Article 22 : Délibérations des C.D.E.C.</i>	<i>44</i>
<i>Article 23 : Décisions des C.D.E.C.</i>	<i>45</i>
<i>Article 24 : Composition de la commission nationale d'équipement commercial</i>	<i>48</i>
<i>Article 25 : Coordination rédactionnelle</i>	<i>51</i>
<i>Article 26 : Dispositions transitoires</i>	<i>52</i>
CHAPITRE VII: Activités immobilières	54
<i>Article 38 : Cessions immobilières des collectivités locales, établissements publics, concessionnaires ou sociétés d'économie mixte locales</i>	<i>54</i>
<i>Article 39 : Nullité des cessions à titre onéreux de promesses de vente consenties par les professionnels de l'immobilier</i>	<i>56</i>
<i>Article 40 : Réglementation des participations financières pouvant être exigées des constructeurs dans le cadre de certaines opérations d'aménagement</i>	<i>56</i>
<i>Article 41 : Dispositions relatives à certaines participations d'urbanisme</i>	<i>58</i>
<i>Article 42 : Modifications du régime juridique des participations d'urbanisme</i>	<i>59</i>
<i>Article 43 : Abrogations</i>	<i>61</i>
<i>Article 44 : Plafonnement du prix de cession des actions des sociétés d'I.L.M.</i>	<i>62</i>

	<u>Pages</u>
<i>Article 45</i> : Réglementation de certaines modifications du capital social des organismes privés d'H.L.M.	63
<i>Article additionnel après l'article 45</i> : Plafonnement du prix de cession des actions ou parts de certaines sociétés immobilières	65
<i>Article 46</i> : Contrôle par l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction des collecteurs autres que les comités interprofessionnels du logement	66
<i>Article 46 bis (nouveau)</i> : Coordination	69
<i>Article 46 ter (nouveau)</i> : Dissolution administrative d'un C.I.L. .	70
<i>Article 46 quater (nouveau)</i> : Conséquences de la liquidation administrative d'un C.I.L.	71
<i>Article 47</i> : Renforcement des pouvoirs de contrôle de l'A.N.P.E.E.C. à l'égard des C.I.L. et des autres organismes collecteurs	72
<i>Article 48</i> : Extension aux salariés des C.I.L. des interdictions applicables aux administrateurs des C.I.L.	73
<i>Article 49</i> : Sanction des irrégularités commises par les dirigeants d'organismes collecteurs	73
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	75

Mesdames, Messieurs

Le projet de loi relatif à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, dont de nombreuses dispositions concernent le financement des campagnes électorales et la gestion des collectivités locales, a été renvoyé pour un examen au fond à la commission des Lois du Sénat.

La commission des Affaires économiques et du Plan a toutefois demandé à être saisie pour avis des articles qui entrent directement dans le champ de ses compétences. Elle a, en conséquence, limité son examen aux dispositions relatives à l'urbanisme commercial et aux activités immobilières qui figurent au titre III du présent projet de loi.

Avant d'étudier les différentes mesures proposées, d'exposer leur motivation et le contexte dans lequel elles s'inscrivent, votre commission juge nécessaire de présenter sur l'ensemble du projet de loi, deux observations : en premier lieu, votre commission déplore l'impréparation manifeste qui a présidé à l'élaboration du projet de loi qui se présente comme un catalogue hétéroclite de mesures variées, parfois sans rapport avec l'objet principal du projet ; elle regrette, en second lieu, que, par les termes même de son intitulé, le projet de loi, dont le souci de transparence est parfaitement légitime, jette l'opprobre sur les élus nationaux et locaux en semblant affirmer que la corruption serait un fait généralisé, alors qu'elle n'est qu'un épiphénomène de la vie politique comme des activités économiques.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

I. L'URBANISME COMMERCIAL

A. LA LOI ROYER : UN BILAN CONTRASTÉ

Rappelons tout d'abord que la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat, dite loi Royer, définit les conditions d'ouverture ou d'extension des grandes surfaces. Elle prévoit, notamment, que les ouvertures ou extensions de surfaces de vente supérieures à 1.000 m² -pour les villes de moins de 40.000 habitants- ou de 1.500 m² -pour les villes de plus de 40.000 habitants- doivent être autorisées par une commission départementale d'urbanisme commercial (C.D.U.C.) dont les décisions sont susceptibles d'appel auprès du ministre chargé du commerce. Ce dernier statue après avis de la commission départementale d'urbanisme commercial (C.N.U.C.).

1. La loi ROYER a permis, tout en la freinant, la modernisation de l'appareil commercial français

La loi ROYER, sans empêcher les implantations de grandes surfaces, a cependant eu pour mérite de les étaler dans le temps. En freinant ainsi la course au gigantisme, elle a permis d'une part, d'éviter le suréquipement commercial et d'autre part, de donner aux

différentes formes de commerce le temps de s'adapter à l'évolution du secteur.

En dépit de ce facteur de ralentissement, les surfaces de vente autorisées ont connu une croissance très importante. En effet, depuis l'entrée en vigueur de la loi, près de 15 millions de mètres carrés ont été au total autorisés -dont 20,5 % relèvent uniquement d'une autorisation ministérielle- ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous. Celui-ci retrace le nombre des décisions d'autorisations ou de refus de création et d'extension de grandes surfaces depuis 1971 par nature d'établissement, ceci après intervention du ministre.

TRAVAUX DES C.D.U.C. APRÈS DÉCISIONS DU MINISTRE DE 1974 À 1991

(situation provisoire au 15 juillet 1992 pour les décisions ministérielles)

C.D.U.C. : 9.912 décisions - 5.516 réunions

Ministre : 3.439 décisions

Nature des établissements	Autorisations CDUC : 4.848 autorisations Après intervention du ministre : 5.589 autorisations		Refus CDUC : 5.064 refus Après intervention du ministre : 4.323 refus	
	Nombre	Surface de vente (m ²)	Nombre	Surface de vente (m ²)
SUPERMARCHES Créations Extensions	475 1.143	1.558.916	374 1.156	1.652.779
HYPERMARCHES Créations Extensions	433 394	2.972.157	1.123 342	7.075.042
GRANDS MAGASINS Créations Extensions	30 37	257.501	29 5	157.243
MAGASINS POPULAIRES Créations Extensions	30 67	144.179	10 9	39.600
MEUBLES ET EQUIPEMENT MAISON Créations Extensions	684 426	2.423.989	595 125	1.890.082
BOUTIQUES ET GALERIES MARCHANDES		3.519.531		4.582.414
MAGASINS D'USINES ET MAGASINS A PRIX REDUITS Créations Extensions	15 3	83.871	49 5	479.695
DIVERS (autres surfaces spécialisées)		3.961.377		4.361.802
TOTAL C.D.U.C. Après intervention du ministre		14.921.521 (42 %)		20.238.657 (58 %)

Source : Rapport du Gouvernement sur l'exécution en 1991 de la loi d'orientation du commerce et de l'artisanat.

Par ailleurs, on note un accroissement du nombre de mètres carrés autorisés ces dernières années, ainsi que le montre le tableau ci-dessous.

Années	Surfaces autorisées par les C.D.U.C. (en m ²)	Surfaces autorisées après recours (en m ²)
1981	463.694	370.628
1982	439.191	468.391
1983	410.679	504.372
1984	400.619	546.817
1985	561.146	786.073
1986	536.004	627.785
1987	1.163.156	1.119.271
1988	1.387.277	1.383.803
1989	1.174.744	1.151.121
1990	1.677.303	1.702.598
1991	1.954.903	1.785.287 (*)

(*) Chiffre provisoire au 15 juillet 1992 tenant compte de 224 décisions du ministre sur 247 recours.

Source : Ministère du Commerce et de l'Artisanat.

Ce tableau montre bien qu'un palier a été franchi en 1987 et que la progression s'est poursuivie depuis, les surfaces autorisées ayant pratiquement triplé entre 1986 et 1991.

Cette situation résulte essentiellement d'une double évolution :

- une assez modeste augmentation du pourcentage de mètres carrés autorisés par rapport aux surfaces demandées (40,5 % en 1991) ;

- et surtout d'un très fort accroissement des nombres de dossiers et de mètres carrés demandés (4,4 millions de m² en 1991).

Il est vrai que 1991 a été la première année d'application de la loi n° 90-1260 du 31 décembre 1990 qui soumet à autorisation préalable la création ou l'extension de magasins de détail, même s'ils sont répartis entre des bâtiments distincts, dès lors qu'ils font partie d'un même ensemble commercial. Il s'agit de ce que l'on a appelé les «lotissements commerciaux». L'application de ces nouvelles dispositions s'est traduite par une augmentation importante des surfaces demandées en 1991, notamment pour l'implantation de magasins spécialisés.

Le tableau ci-dessous illustre ces phénomènes.

STATISTIQUES SUR LES DEMANDES ET LES AUTORISATIONS ACCORDEES ANNUELLEMENT DE 1986 à juillet 1992

	1986	1987	1988	1989	1990	1991*	1992 *
<u>DEMANDES</u>							
Nombre de dossiers	459	716	862	867	1 033	1 465	863
Nombre de m ² x 1 000	1 479	2 410	2 712	2 544	3 557	4 414	2.478
<u>AUTORISATIONS de CDUC</u>							
Nombre d'autorisations	200	367	455	449	553	859	520
Rapport Autorisations/Dossiers	43,5%	51,3%	52,8%	51,8%	53,5%	58,6%	60,2%
Nombre de m ² autorisés x 1 000	536	1 163	1 397	1 175	1 677	1 955	1.223
Rapport m ² autorisés/m ² demandés	36,2%	48,2%	51,5%	46,2%	47 %	44,3 %	49,4%
<u>RECOURS DEVANT LE MINISTRE</u>							
Nombre de recours	233	268	251	228	261	246	144
Nb de recours/nb de demandes	50,8%	37,5%	29,2%	26,3%	25,3%	16,8%	16,9%
<u>RESULTATS DEFINITIFS APRES DECISIONS DU MINISTRE</u>							
Nombre total d'autorisations	254	387	549	498	568	867	516
Nb d'autorisations/nb de demandes	55,3%	54%	63,7%	57,5%	55%	59,2%	59,8%
Nombre de m ² autorisés x 1000	628	1 119	1 384	1 151	1 640	1 788	1.131
Rapport m ² autorisés/m ² demandés	42,5%	46,4%	51%	45,2%	46,1%	40,5%	45,6%

* Situation provisoire au 15/9/92
 * pour 1992, 1er semestre

Dans ce contexte, le petit commerce n'a certes pas été écrasé brutalement, mais il rencontre de graves difficultés, notamment dans le domaine alimentaire, la situation des secteurs du non alimentaire et de l'alimentation spécialisée étant généralement plus florissante.

Dans ces conditions, la loi Royer a donc freiné, et non pas arrêté, le déclin du petit et moyen commerce indépendant, qui a vu son chiffre d'affaires passer de 76,8 % de l'activité du secteur en 1973 à 47,8 % en 1991.

Dans un rapport de 1987 ⁽¹⁾, le Conseil économique et social a conclu que *«le double problème -difficile- du maintien d'une présence et d'une animation suffisantes en centre-ville et dans les zones rurales défavorisées reste posé»* et qu'*«il serait déraisonnable d'envisager l'abrogation pure et simple de la loi Royer, sous peine de remettre en cause des équilibres fragiles qui -tant bien que mal- se sont progressivement instaurés»*.

La nécessité même d'une législation dans le domaine de l'urbanisme commercial a parfois été remise en cause ⁽²⁾. Il faut toutefois convenir que si le système ainsi mis en place et les procédures qui l'accompagnent ont acquis mauvaise presse, le retour dans le droit commun de l'urbanisme n'apparaît pas souhaitable.

(1) Loi d'orientation du commerce et de l'artisanat. Titre III - Chapitre II - Les équipements commerciaux et l'urbanisme commercial - Rapport de M. Jean Regimbeau pour le Conseil économique et social - Janvier 1987.

(2) Assemblée nationale - Rapport n° 2348 (1991-1992) de la commission d'enquête sur le financement des partis et des campagnes électorales sous la Ve République - page 164.

2. Un système qui prête à tentation et à suspicion

- Une tentation liée à des enjeux financiers considérables

Comme le relève le rapport de la commission de prévention de la corruption (1), «la loi ROYER a créé un dispositif de file d'attente pour des autorisations dont l'enjeu financier est important».

Le tableau ci-dessous illustre cet enjeu : le chiffre d'affaires au mètre carré est de 44.800 francs pour les supermarchés, alors qu'il atteint 67.600 francs pour les hypermarchés.

RENDEMENTS AU M² (AU 1ER JANVIER)

en milliers de F/m²

	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Hypermarchés	57,5	58	59,8	63	65,8	67,6
Supermarchés	37,4	40	41,2	43,2	44,8	44,8

Source : ISA ATLAS au 1.1.92

L'incertitude quant aux chances d'aboutissement du dossier et les délais qu'impose la procédure ont donc institué un dispositif de file d'attente, que les distributeurs ont d'ailleurs tenté de contourner, notamment en créant des magasins dont la surface se situe juste en-dessous du seuil de l'autorisation. A cet égard, il faut se féliciter que la loi du 31 décembre 1990 précitée ait partiellement remédié aux excès relevés dans ce domaine des «lotissements commerciaux».

Mais, note le rapport BOUCHERY cité précédemment «c'est surtout par le biais de l'influence plus ou moins déclarée sur les membres de la commission que les déviations les plus graves ont été relevées».

Si quelques affaires ont effectivement été découvertes et à juste titre relayées par la presse, il conviendrait cependant de se

(1) Rapport au Premier ministre de la commission présidée par M. Robert BOUCHERY - juin 1992

garder de toute généralisation hâtive. Or, il semble que l'air du temps aille dans le sens d'une «dénonciation» générale infondée et nuisible, qui amène l'ensemble des membres des commissions d'urbanisme commercial -élus politiques comme professionnels- sous le regard soupçonneux de leurs compatriotes.

Cette remarque ne doit cependant pas cacher le réel manque de transparence qui accompagne les procédures d'urbanisme commercial.

● **Une suspicion liée au manque de transparence des procédures**

La suspicion, dont est victime l'ensemble des membres des commissions d'urbanisme commercial, est largement due à la trop grande opacité du mécanisme des décisions.

A cet égard, le rapport BOUCHERY précité dénonce «l'absence d'unité du droit» des décisions. Celle-ci n'apparaît pourtant pas choquante en tant que telle, puisque les commissions statuent en fonction des critères de décision fixés par l'article 28 de la loi ROYER qui sont -non pas de stricts critères juridiques- mais d'ordre économique et d'opportunité politique, les décisions ayant un impact certain en matière d'aménagement du territoire.

Plus contestables, en revanche, sont :

- la motivation parfois insuffisante des décisions des commissions départementales et l'absence d'obligation de motivation des décisions du ministre ;

- le caractère secret des votes des commissaires ; il y a toutefois été partiellement remédié récemment -au niveau départemental- par le décret du 17 février 1992 qui rend public le vote au sein des C.D.U.C. et qui, en outre, précise que le mandat des commissaires tant départementaux que nationaux est de trois ans, ces derniers ne pouvant effectuer plus de deux mandats consécutifs.

En outre, l'importance numérique des membres des commissions ne favorise ni l'efficacité ni la transparence.

A partir de ce constat -exprimé plus sévèrement, cependant, que celui brièvement exposé ci-dessus- et de certaines des propositions de la commission de prévention de la corruption, le Gouvernement a décidé d'intégrer un volet «urbanisme commercial» dans le présent projet de loi.

Toutefois, votre commission estime que les dispositions ainsi prévues, à la hâte et sans concertation d'aucune sorte, ne répondent que très partiellement et imparfaitement à la réalité des problèmes que pose la loi Royer.

B. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI ET LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Le volet du projet de loi concernant l'urbanisme commercial fait l'objet du chapitre III du titre III «*Dispositions relatives à la transparence des activités économiques*» et comporte sept articles.

Le projet de loi ne modifie pas le champ d'application de la loi Royer et donc les seuils au-delà desquels la création ou l'extension d'une grande surface sont soumises à une autorisation préalable.

Il contient, en revanche, deux séries de dispositions importantes, dont les unes -relatives à l'actualisation de la loi Royer et à l'amélioration de la transparence- agrément partiellement à votre commission, et les autres - relatives à la composition et aux compétences des commissions- lui semblent largement inacceptables.

1. Une actualisation de la loi Royer et une amélioration de la transparence souhaitables

● Le projet de loi réactualise les critères devant fonder les décisions des commissions départementales, dorénavant dénommées «*d'équipement commercial*» (C.D.E.C.). Il s'agit, d'une part, de préciser et de compléter les critères économiques -dans un sens ne satisfaisant d'ailleurs pas tout à fait votre commission- et, d'autre part, de tenir compte de l'évolution des impératifs en matière d'aménagement du territoire.

● Afin, notamment, de limiter le phénomène de file d'attente dénoncé précédemment, le projet de loi interdit à un pétitionnaire de déposer une nouvelle demande, pour le même terrain

d'assiette, tant que la décision de la C.D.E.C. n'est pas définitive ou que, le cas échéant, la décision en appel n'a pas été rendue.

● L'objectif tendant à l'amélioration de la transparence se traduit, tout d'abord, par une amélioration de l'information des membres des C.D.E.C.

A cet effet, les dossiers soumis à la décision de ces derniers doivent :

- comporter, pour les établissements dont la surface de vente est égale ou supérieure à un seuil fixé par décret, l'indication de l'enseigne du futur exploitant, toute modification de l'enseigne entraînant d'ailleurs l'obligation d'obtenir une nouvelle autorisation ;

- être accompagnés d'un certificat d'urbanisme, déclarant que le terrain peut être utilisé pour l'opération envisagée.

● Le projet de loi améliore, par ailleurs, la transparence des décisions des commissions :

- en donnant une valeur législative à la publicité des votes des membres des C.D.E.C. prévue par le décret du 17 février 1992 ;

- en imposant aux membres des commissions départementales et nationale de faire connaître les intérêts qu'ils détiennent et les fonctions qu'ils exercent dans une activité économique ;

- en leur interdisant de délibérer dans les affaires où ils ont un intérêt personnel et direct ou s'ils représentent (ou ont représenté pour les membres de la commission nationale) une des parties intéressées ;

- enfin, en rendant obligatoire la communication, au préfet et à la chambre régionale des comptes, de l'ensemble des contrats signés par les personnes publiques ou privées dans le cadre de la création ou de l'extension d'une grande surface soumise à autorisation.

2. Des modifications inacceptables de la composition et des compétences des commissions départementales et nationale

● S'agissant des commissions départementales d'équipement commercial (C.D.E.C.), le projet de loi réduit le nombre de leurs membres de 20 à 7, ce qui en tant que tel n'est pas critiquable. Il organise la présence majoritaire des élus locaux (avec le maire de la commune d'implantation, le conseiller général du canton concerné, et les maires des deux communes les plus peuplées de l'arrondissement ou de l'agglomération à laquelle appartient, le cas échéant, la commune d'implantation). Au motif qu'il convient d'éviter que les représentants des activités commerciales et artisanales ne soient juge et partie et, en outre, qu'ils n'effectuent des recours systématiques auprès de la commission nationale, le projet de loi restreint très sensiblement leur représentation, réduite aux Présidents de la Chambre de commerce et d'industrie et de la Chambre des métiers territorialement concernées par les projets d'implantation commerciale.

Il prévoit, enfin, la présence d'un représentant des consommateurs. Seul ce dernier étant un membre permanent des C.D.E.C., celles-ci voient ainsi leur composition se modifier en fonction des dossiers.

Votre commission déplore la sous représentation criante des professionnels au sein des C.D.E.C., alors qu'ils sont les premiers concernés par une éventuelle création ou extension de grande surface.

En outre, trois membres étant nécessaires pour effectuer un recours auprès de la commission nationale, l'exercice de ce droit leur impose donc de s'allier avec un autre membre.

Par ailleurs, le projet de loi donne aux C.D.E.C. la faculté d'autoriser partiellement un projet en réduisant les surfaces de vente demandées ou en supprimant certains éléments du projet incompatibles avec les critères fondant l'autorisation.

Votre commission n'estime pas souhaitable d'étendre ainsi le pouvoir de décision des commissions, qui présente le risque certain d'entraîner la surenchère et le marchandage.

● S'agissant de la commission nationale d'équipement commercial (C.N.E.C.), elle est destinée à remplacer la commission nationale d'urbanisme commercial et, se voyant octroyer l'actuel pouvoir de décision du ministre, elle est donc amenée à statuer sur les recours. Elle se voit transformée en commission administrative indépendante, composée d'un magistrat, de trois hauts fonctionnaires et de trois personnalités désignées par le ministre, à raison de leurs compétences en matière d'aménagement du territoire, de distribution ou de consommation, sur une liste de neuf noms établie par les quatre autres membres.

Se trouve ainsi brisé l'actuel parallélisme entre les commissions départementales et nationale.

Votre commission s'interroge -et c'est un euphémisme- sur l'opportunité de confier à ces personnes -en majorité des fonctionnaires- la responsabilité de décisions qui touchent de si près aux impératifs d'aménagement du territoire. En outre, elle ne peut accepter le caractère quelque peu schizophrène du projet de loi qui attribue toutes les vertus aux élus politiques et aux représentants des professionnels au plan départemental, et les exclue de toute participation aux décisions au plan national. Faut-il en conclure que le Gouvernement les estime moins compétents en la matière et plus facilement corruptibles ?

En définitive, votre commission estime que les décisions en matière d'urbanisme commercial doivent rester décentralisées. Aussi, vous proposera-t-elle de substituer à la commission nationale des instances de recours à l'échelon régional. Ces commissions seraient composées, en nombre égal, de membres des conseils régionaux, désignés en leur sein et représentant chaque département, et de membres des conseils économiques et sociaux régionaux, désignés en leur sein, dont au moins un représentant des consommateurs.

II. LES ACTIVITÉS IMMOBILIÈRES

A. UN SECTEUR AU COEUR DE CONFLITS D'INTÉRÊT INTENSES

Dans un récent rapport ⁽¹⁾ le Conseil d'Etat établissait le constat de la crise du droit de l'urbanisme qu'il qualifiait de crise de confiance, de crise de légitimité et de crise de l'image même de l'urbanisme.

Il soulignait aussi l'augmentation récente des enjeux financiers liés aux constructions et ses conséquences dans des termes qui méritent d'être cités :

« Sans qu'aucune généralisation puisse bien sûr être faite, il est ainsi indéniable que certaines opérations d'urbanisme ont été réalisées, dans les années récentes, dans des conditions peu satisfaisantes. Cette situation n'est pas nouvelle ; cependant les sommes en jeu induisent des recours de plus en plus fréquents à des pratiques aux limites de la légalité voire en totale contrariété avec les règles de droit.

« Une telle évolution rejaillit sur l'image du droit de l'urbanisme. Sa légitimité, qui doit être forte pour qu'il puisse porter atteinte au droit de propriété, est affaiblie par l'impression qu'il est parfois mis au service d'intérêts particuliers douteux. Cette détérioration de l'image que les Français perçoivent du droit de l'urbanisme est inquiétante et les pouvoirs publics doivent veiller à ce que la règle de droit ne soit pas remise en cause par les usages dévoyés qui peuvent en être faits, et garde ainsi toute sa force ».

Pour ce qui est du secteur immobilier proprement dit, les tensions du marché foncier et l'augmentation des prix tant des immeubles d'habitations que des bureaux ont été à la fois le facteur incitatif et la conséquence de comportements spéculatifs qui ont eu tendance à se multiplier au cours des années 1980. Le parc social et les immeubles dégradés n'ont pas été épargnés par des opérations profitables à leurs auteurs mais dont l'effet a été de renforcer la ségrégation par l'habitat.

⁽¹⁾ *L'urbanisme, pour un droit plus efficace - janvier 1992.*

L'activité immobilière au sens le plus large (de l'urbanisme aux transactions immobilières et à la gestion du parc de logements H.L.M.) est souvent classée au premier rang des activités sources de corruption par l'opinion publique. Les raisons de cette méfiance sont multiples :

- l'habitat est un sujet qui touche directement chaque Français, sa vie quotidienne et son environnement. Tout ce qui y touche suscite donc des réactions souvent passionnelles ;

- en cette matière plus que dans d'autres, l'autorité, maître de la décision individuelle (permis de construire, attribution d'un logement social, expropriation) est souvent celle la même qui a défini la réglementation générale servant de cadre à cette décision ;

- le droit des activités immobilières, et, principalement, le droit de l'urbanisme, a atteint un niveau de complexité tel qu'il est trop souvent incompréhensible pour le citoyen qui soupçonnera de ce fait un formalisme abusif et l'existence de « passe-droit » ;

- ce droit complexe est, aussi, insuffisamment précis et ceux qui sont chargés de son application, en premier lieu les élus locaux, sont conduits à en donner une interprétation qui n'est pas toujours celle que retiendra la jurisprudence.

B. UNE OPACITÉ RÉELLE DES RÈGLES DU JEU

Comme le rappelle le Conseil d'Etat : *« Plus le droit est précis, mieux la règle juridique est respectée et mise en oeuvre, et moins les risques d'abus sont importants »* (1).

En matière immobilière, ce principe de bon sens est trop souvent ignoré.

(1) Rapport précité

Le régime actuel des participations immobilières, cité en exemple par le rapport de la commission de prévention de la corruption (1), est, à cet égard, éclairant.

Comme le souligne ce rapport, les modalités de la participation des aménageurs ou lotisseurs au financement des équipements collectifs induits par l'opération qu'ils mettent en oeuvre, n'ont jamais été définies de manière satisfaisante et, dans le régime actuel, « ces opérateurs peuvent se voir appliquer une pluralité de régimes dans des conditions souvent obscures ce qui justifie le soupçon de fiscalité négociée ».

Effectivement, outre le régime général des taxes d'urbanisme (taxe locale d'équipement, versements pour dépassement du plafond légal de densité et du coefficient d'occupation des sols), les collectivités peuvent percevoir de ces opérateurs des participations qui sont soit globales soit ponctuelles.

Ces dernières, énumérées à l'article L 332-6-1 du code de l'urbanisme sont très variées et peuvent concerner : le raccordement à l'égout, la réalisation de parcs publics de stationnement, la réalisation d'équipements publics exceptionnels, la réalisation des équipements des services publics industriels ou commerciaux, les cessions gratuites de terrains et, en Alsace-Moselle uniquement, les frais de réalisation de voie nouvelle et d'éclairage public.

Or la seule règle de légalité qui s'applique à ces participations est qu'elles ne doivent permettre que le financement des équipements rendus nécessaires par l'opération, ce qui laisse une marge d'appréciation très large et soumet, en conséquence, le maire au risque d'encourir l'annulation de ses décisions par le juge administratif.

Une clarification de ce régime est donc nécessaire. Mais elle ne réglera pas l'ensemble du problème qui met en cause, aussi, la carence du contrôle de la légalité des décisions et les insuffisances du soutien apporté aux élus locaux par les services extérieurs de l'Etat dans leur rôle de conseil et d'expertise.

Selon les statistiques du ministère de l'intérieur pour 1989, les observations faites par les préfets aux exécutifs territoriaux et les recours déposés par les préfets devant le juge administratif ne concernent respectivement que 2,6 % et 0,03 % des actes transmis. En matière d'urbanisme ces chiffres s'établissent respectivement à 1 % et

(1) Rapport au Premier ministre de la commission présidée par M. Robert BOUCHERY - juin 1992.

0,03 %. Cette situation est d'autant moins satisfaisante que, du fait de la quasi-inexistence de l'Etat comme contrôleur des actes d'urbanisme, le contentieux s'est largement développé du fait des associations et, particulièrement, des associations de protection de l'environnement.

Les rapports du Conseil d'Etat et de la Commission de prévention de la corruption, partant du même constat, aboutissent à la même conclusion, celle de la nécessité d'une réforme en profondeur du droit de l'urbanisme assurant sa stabilité, son efficacité et donc sa légitimité.

A cet égard, les quelques modifications proposées par le présent projet de loi, si elles vont dans le bon sens, ne peuvent être considérées que comme un remède palliatif à la crise actuelle de l'urbanisme.

C. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI ET LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Le volet du projet de loi concernant les activités immobilières fait l'objet du chapitre VII du titre III «*Dispositions relatives à la transparence des activités économiques*» et comporte, après son examen par l'Assemblée nationale, quinze articles.

De nature très diverse, les dispositions proposées ont deux objectifs principaux : rendre plus transparentes les transactions immobilières des opérateurs publics et des professionnels et préserver de tentations spéculatives la gestion des organismes privés d'I.L.M. et des collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction (1 % patronal).

1. La transparence des transactions immobilières

A ce premier objectif répondent les articles 38 à 42 du projet de loi qui visent :

- à organiser la publicité des ventes, par les collectivités locales, leurs groupements, leurs établissements publics et concessionnaires et par les sociétés d'économie mixte, de terrains constructibles ou de droits à construire (article 38) ;

- à interdire aux professionnels de l'immobilier la cession à titre onéreux de promesses de vente (article 39) ;

- à réglementer plus sévèrement le régime des participations d'urbanisme en limitant leur nombre et leur champ d'application (articles 40 et 41), en les soumettant à des règles de publicité et en renforçant les conditions d'exercice de l'action en répétition de l'indu (article 42).

Votre commission a accueilli favorablement le dispositif anti-spéculatif proposé par l'article 39.

En ce qui concerne les ventes de terrains constructibles ou de droits à construire par les collectivités publiques, elle a approuvé le principe d'une publicité préalable mais elle a exclu de son champ d'application les opérations réalisées dans le cadre des zones d'aménagement concerté (ZAC) qui sont, par ailleurs, soumises à des règles de procédure de nature à en assurer la transparence.

S'agissant, enfin, des participations d'urbanisme, votre commission a accepté d'améliorer leur publicité et de renforcer les conditions d'exercice de l'action en répétition de l'indu. Mais, considérant que la modification du nombre des participations exigibles, de leur calcul et de l'affectation de leur produit constituait une réforme de très grande ampleur du droit de l'urbanisme, elle a jugé que ces dispositions devraient faire l'objet d'un débat spécifique et n'avaient pas leur place dans le présent projet de loi.

2. Les dispositions relatives aux organismes privés d'H.L.M. et aux collecteurs du 1 % patronal

Le second objectif du volet « *Activités immobilières* » du projet de loi vise à confirmer l'objet social des organismes d'H.L.M. et des collecteurs du 1 % patronal et à les préserver d'attaques spéculatives dont l'actualité récente a prouvé qu'elles n'étaient pas illusoires.

Les dispositions proposées en ce sens tendent, tout d'abord, à réglementer les opérations sur le capital des organismes privés d'H.L.M. :

- en instituant un plafonnement du prix de cession des actions applicable à toutes les catégories d'organismes (articles 43 et 44) ;

- en interdisant, sous réserve d'agrément, les augmentations de capital par incorporation de réserves et l'amortissement du capital et en encadrant les opérations de réduction de capital (article 45).

Elles visent, aussi, à clarifier la gestion et à améliorer le contrôle des organismes collecteurs du 1 % patronal par :

- l'extension aux organismes, autres que les comités interprofessionnels du logement, du contrôle de l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (articles 46 et 46 bis) ;

- le renforcement des pouvoirs de contrainte du ministre chargé du logement sur les comités interprofessionnels du logement (articles 46 ter et 46 quater) ;

- la création d'une sanction financière qui pourra être prononcée à l'encontre des comités interprofessionnels du logement (article 47) ;

- l'application aux salariés des organismes collecteurs de règles déontologiques ;

- et l'institution de lourdes sanctions contre les dirigeants des organismes collecteurs en cas d'irrégularités dans la gestion (article 49).

Votre commission a accueilli favorablement ces dispositions relatives aux organismes d'I.L.M. et aux collecteurs du 1 % patronal.

Elle vous proposera d'en améliorer les termes et de les compléter par des dispositions concernant les sociétés immobilières dont le capital est à plus de 50 % constitué de fonds du 1 % patronal.

Elle a toutefois estimé que certaines d'entre elles étaient excessivement sévères et surtout, attribuaient un pouvoir discrétionnaire et sans contrôle au ministre chargé du logement, en particulier la substitution d'une procédure de dissolution judiciaire des comités interprofessionnels du logement par une procédure de dissolution administrative.

EXAMEN DES ARTICLES

CHAPITRE III

Urbanisme commercial

Article 19

Obligation de communication des contrats conclus à l'occasion des opérations d'équipement commercial au préfet et à la chambre régionale des comptes

Cet article a pour ambition d'améliorer la transparence des relations entre les promoteurs immobiliers, les enseignes commerciales et les collectivités locales à l'occasion d'une implantation de grande surface.

A cet effet, le premier alinéa de l'article oblige tant les personnes publiques que les personnes privées à communiquer au préfet et à la chambre régionale des comptes tous les marchés, contrats ou conventions conclus à l'occasion de la réalisation d'une opération d'équipement commercial. Il prévoit que les modalités de cette communication seront fixées par décret.

Cette obligation concerne l'ensemble des contrats conclus après l'autorisation délivrée par la commission départementale d'équipement commercial (C.D.E.C.), qui remplace la commission départementale d'urbanisme commercial (C.D.U.C.), pour la réalisation du projet.

Mais le deuxième alinéa de l'article étend cette obligation de communication à l'ensemble des contrats conclus

antérieurement à l'autorisation et portant sur la maîtrise ou l'aménagement des terrains destinés à recevoir l'implantation commerciale concernée.

Sont ainsi concernés les marchés, contrats ou conventions de tout type (tel que l'achat de terrains municipaux par exemple), y compris ceux prévoyant des cessions à titre gratuit (tel qu'un échange de terrains), des prestations en nature ou des contreparties immatérielles.

Ainsi, le projet de loi n'interdit pas la conclusion de contrats avec la commune d'implantation ou avec des personnes privées, mais il tente d'instaurer une certaine transparence dans ce domaine.

En effet, ces pratiques sont très courantes en matière d'urbanisme commercial. Il s'agit pour le promoteur ou l'enseigne commerciale d'acheter les terrains nécessaires à l'implantation et de s'assurer de leur reprise ou de leur cession en cas de refus d'autorisation par la commission départementale. Il peut s'agir pour la commune d'implantation d'obtenir la construction ou la réfection d'une voirie (élargissement d'une route, mise en place d'un rond-point) liée ou non au projet d'implantation, la construction d'une piscine, d'un stade ou d'une crèche par exemple.

Il est vrai que ces transactions, sans être condamnables en tant que telles, sont souvent opaques. Le manque de transparence dans ce domaine a des effets pervers. Il entraîne une surenchère tant des enseignes que des communes intéressées par l'implantation de ces dernières sur leur territoire, ainsi qu'une suspicion regrettable.

Il faut rappeler qu'une information partielle sur ces pratiques est organisée à l'heure actuelle. En effet, la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions prévoit que les conventions relatives aux marchés et, plus généralement, les délibérations des assemblées locales, sont transmises au préfet, qui peut déférer au tribunal administratif les actes qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois de leur transmission.

En outre, l'article 43 de la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République précise que les conventions de marché des collectivités territoriales et de leurs établissements publics sont transmises au préfet.

La législation en vigueur prévoit que ce dernier peut transmettre ces conventions à la chambre régionale des comptes qui formule ses observations dans un délai d'un mois.

L'article 19 du projet de loi élargit donc les obligations existantes puisque :

- d'une part, l'obligation de communication qu'il prévoit vise les contrats privés conclus par une personne publique, mais aussi les conventions entre personnes privées, dont le préfet n'a pas connaissance à l'heure actuelle (tel que le contrat d'achat de terrains par le promoteur à un propriétaire privé) ;

- d'autre part, l'obligation de communication est également instituée au profit de la chambre régionale des comptes, qui -dans le cadre de son contrôle de la gestion des comptes des collectivités territoriales- apprécie le bon emploi des fonds de ces dernières.

L'Assemblée nationale a intégré cet article dans la loi ROYER du 27 décembre 1973. Elle a, en outre, prévu -dans un troisième alinéa- que cette communication des contrats devrait intervenir dans un double délai :

- dans les six mois suivant la conclusion des marchés, contrats ou conventions,

- et, dans tous les cas, au plus tard deux mois après l'exécution des travaux et prestations concernés.

Cette rédaction apparaît très obscure et on voit mal, dans la pratique, comment ce double délai pourra s'appliquer. En conséquence, notre commission vous proposera une nouvelle rédaction de cet alinéa.

Enfin, l'Assemblée nationale a -dans un quatrième alinéa- sanctionné la non-communication ou la communication tardive des contrats au préfet et à la chambre régionale des comptes par une amende de 100.000 francs. Elle a ainsi comblé une lacune du projet de loi.

L'article 19 devrait donc améliorer la transparence d'un certain nombre de transactions et flux financiers liés à l'installation ou à l'extension des grandes surfaces.

Son impact pourrait cependant se révéler bien décevant quand on sait :

- d'une part, qu'un certain nombre de pratiques ne font pas l'objet d'un contrat écrit et ne sont d'ailleurs pas directement liées à la réalisation du projet d'implantation. Il peut s'agir, par exemple, de la

surfacturation d'études de marchés ou de la réservation de panneaux publicitaires municipaux ;

- d'autre part, que les pratiques les plus condamnables, qui consistent pour un promoteur ou une enseigne à verser des sommes à des personnes privées de façon occulte, ne font -par définition- pas l'objet d'une convention et continueront donc à alimenter -le plus souvent à tort- tous les soupçons.

Cet article peut donc améliorer dans une certaine mesure l'information du préfet et de la chambre régionale des comptes, qui n'étaient cependant pas démunis de tout élément d'information jusqu'à présent.

On peut toutefois se demander à quoi servira cette communication de documents, puisque ces derniers ne sont pas destinés à faire l'objet de contrôles ou de recours.

Enfin, dans un cinquième alinéa, l'Assemblée nationale a exclu les sociétés d'économie mixtes locales du champ d'application de l'article. En effet, pour ce qui les concerne, la communication des documents visés à l'article 19 est déjà prévue par l'article 6 de la loi du 7 juillet 1983. En outre, leur transmission à la chambre régionale des comptes n'a pas semblé utile à l'Assemblée nationale car elle est déjà effectuée au titre de leur contrôle a posteriori.

Outre un amendement rédactionnel au premier alinéa de l'article 19, votre commission vous propose :

- d'une part, d'adopter une nouvelle rédaction du troisième alinéa de l'article, tenant compte des deux types d'obligations prévus aux alinéas précédents ; elle prévoit, ainsi, que la communication doit intervenir dans les six mois suivant leur conclusion, pour les marchés, contrats ou conventions visés au premier alinéa, et dans les deux mois suivant la date de la notification de l'autorisation, pour ceux visés au deuxième alinéa ;

- d'autre part, de préciser que le montant de l'amende prévue au quatrième alinéa est un montant maximum.

En effet, conformément à la rédaction retenue dans le nouveau code pénal, le présent projet de loi n'a mentionné que le seul plafond de cette amende (et non pas son plancher). Toutefois, la date d'entrée en vigueur du code pénal n'étant pas encore fixée, il paraît souhaitable d'indiquer que la somme constitue bien un plafond.

Votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi amendé.

Article 20

Critères des décisions prises par les commissions départementales d'équipement commercial

Cet article comporte trois paragraphes qui ont pour objet :

- de redéfinir les critères devant fonder les décisions des commissions départementales d'équipement commercial (C.D.E.C.) et d'identifier les enseignes associées aux projets soumis à ces commissions ;

- de soumettre à une nouvelle autorisation les projets ayant subi certaines modifications substantielles ;

- de préciser les exigences d'aménagement du territoire auxquelles les implantations d'entreprises commerciales et artisanales doivent s'adapter.

Dans cette perspective, l'article 20 modifie respectivement les articles 28, 29 et 3 de la loi du 27 décembre 1973 dite loi ROYER.

● Six premiers alinéas du paragraphe I : critères des décisions prises par les C.D.E.C.

Ce paragraphe vise tout d'abord à modifier la dénomination des commissions départementales, qui d'urbanisme commercial (C.D.U.C.) deviennent d'équipement commercial (C.D.E.C.). Cette nouvelle dénomination correspond mieux aux missions de ces commissions.

Par ailleurs, ce paragraphe définit de façon plus précise que ne le fait la rédaction actuelle de l'article 28 de la loi ROYER les critères de décisions des C.D.E.C.

En effet, ces dernières se sont vues souvent reprocher de prendre des décisions insuffisamment motivées, eu égard aux exigences de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public.

Il convient de rappeler que les principes généraux définis aux articles premier, 3 et 4 de la loi ROYER constituent le cadre général sur lequel les décisions des commissions doivent se fonder. Il s'agit :

- de la liberté d'entreprendre et de la loyauté de la concurrence commerciale ;
- des besoins des consommateurs ;
- de l'amélioration de la qualité de la vie ;
- de l'animation de la vie urbaine et rurale ;
- de l'accroissement de la compétitivité de l'économie nationale.

En outre, l'article 3 confie aux pouvoirs publics le soin de veiller à permettre l'expansion de toutes les entreprises et à ce que la *« croissance désordonnée des formes nouvelles de distribution ne provoque pas l'écrasement de la petite entreprise et le gaspillage des équipements commerciaux »*.

Cet article, dont la rédaction est actualisée par le paragraphe III du présent article, évoque également les exigences de l'aménagement du territoire.

L'article 4 charge les pouvoirs publics de faciliter le groupement d'entreprises et la création de services communs.

Dans ce contexte général, l'article 28 de la loi ROYER précise les critères dont la C.D.E.C. doit tenir compte pour établir ses décisions. Le paragraphe I de l'article 20 du projet de loi redéfinit et précise ces critères pour tenir compte de l'évolution du secteur de la distribution depuis 1973.

Il faut rappeler brièvement les critères actuellement applicables :

- l'état des structures dans le commerce et l'artisanat ;
- l'évolution de l'appareil commercial dans le département et les zones limitrophes ;
- les orientations à moyen et long terme des activités urbaines et rurales ;
- l'équilibre souhaitable entre les différentes formes de commerce.

Ce dernier critère est repris dans le paragraphe I de l'article 20 du projet de loi, c'est-à-dire que les commissions devront continuer à veiller à l'équilibre entre la grande distribution et le commerce traditionnel.

Par ailleurs, les C.D.E.C. devront prendre en considération *«l'offre et la demande globales dans la zone de chalandise concernée pour chaque secteur d'activité»*, c'est-à-dire dans l'aire d'attraction commerciale de la grande surface.

Cette évaluation est établie par le pétitionnaire, mais elle peut éventuellement être contestée par la commission.

Un autre critère de décision réside dans la densité d'équipement en moyennes (c'est-à-dire avec une surface de vente supérieure ou égale à 400 m²) et grandes surfaces dans cette zone. Ce critère, déjà retenu par le juge administratif en cas de recours, doit permettre de mieux prendre en compte l'évolution de l'appareil commercial depuis l'entrée en vigueur de la loi ROYER en 1973. Toutefois, votre commission s'interroge sur le fait qu'il n'est pas tenu compte, ici, du tissu commercial de petite surface, ni de la place du commerce non sédentaire.

En outre, l'effet potentiel du projet sur l'appareil commercial de la zone de chalandise devra être pris en considération. Jusqu'à présent, un critère trop peu précis visait l'appareil commercial du département et des zones limitrophes, même si le pétitionnaire était déjà tenu de définir la zone de chalandise.

Enfin, les C.D.E.C. devront tenir compte *«s'il y a lieu, de la nécessité d'une concurrence suffisante au sein de chaque forme de commerce et d'artisanat»*. Cette référence au secteur de l'artisanat a été introduite par l'Assemblée nationale en séance publique.

Les commissions pourraient donc dorénavant justifier leurs décisions par la nécessité d'assurer une concurrence suffisante au sein d'une forme de commerce ou d'artisanat, lorsqu'elle existe. Ce critère est tout à fait nouveau. Il pourrait toutefois induire des effets pervers. Ne pourrait-on ainsi justifier l'autorisation d'une implantation du fait de l'existence d'une unique autre enseigne dans la zone et multiplier ainsi les implantations de grandes surfaces, au détriment du tissu commercial traditionnel existant ?

Ces différentes interrogations ont amené votre commission à supprimer ce dernier critère et à mieux préciser les critères précédents en prévoyant que la commission prend en considération la densité d'équipement en petites, moyennes et grandes surfaces, la place du commerce non sédentaire -qui

est parfois loin d'être négligeable- et l'état du tissu commercial et artisanal dans la zone de chalandise.

L'Assemblée nationale a, par ailleurs, précisé que, pour prendre ses décisions, la commission s'appuyerait sur les travaux de l'observatoire départemental d'équipement commercial. Une lacune du texte est ainsi comblée. Ces observatoires ont, en effet, été créés récemment et les résultats de leurs travaux seront d'une précieuse utilité car le manque d'informations précises sur l'appareil commercial français est criant. A cet égard, il serait souhaitable d'accélérer la mise en place de ces organismes, qui n'ont été créés pour l'instant que dans la moitié environ des départements.

La circulaire n° 1689 du 20 février 1992 précise que ces observatoires regroupent, sous l'autorité du préfet chargé de leur mise en place, *«l'ensemble des représentants politiques, consulaires, professionnels et consommateurs concernés»*, y compris les membres des commissions départementales d'urbanisme commercial. Leur travail doit s'organiser autour de *«données objectives et factuelles»* et permettre *«une approche plus concrète et plus sereine des problèmes de l'urbanisme commercial et révéler, en particulier, aussi bien des évolutions excessives en matière d'implantation que les lacunes qui peuvent exister dans certaines zones en termes d'équipement commercial»*.

Se félicitant de l'introduction dans le présent projet de loi de la référence à ces organismes, votre commission souhaite que celle-ci soit plus claire encore. Elle vous proposera donc de préciser que *«la commission prend en compte les travaux de l'observatoire départemental d'équipement commercial pour statuer sur les demandes d'autorisation»*.

Par ailleurs, le cinquième alinéa du paragraphe I de l'article 20 reprend largement le troisième alinéa de l'article 28 de la loi Royer qui résulte de la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991. Il a pour objet de mieux faire prendre en considération la politique de la ville par l'urbanisme commercial et prévoit que la commission doit tenir compte des actions destinées à assurer le maintien ou l'implantation de commerces de proximité, d'artisans ou d'activités artisanales, lorsque l'opération envisagée concerne une agglomération dans laquelle ont été élaborés des programmes d'amélioration de l'habitat (article L.303-1 du code de la construction et de l'habitation), des programmes de référence destinés à se substituer aux zones à urbaniser en priorité (article L.123-11 du code de l'urbanisme) ou dans laquelle sont programmées des opérations de rénovation et de revitalisation des quartiers (article L.123-13 du même code). Il est, en effet, important que les commissions soient

informées de ces projets qui peuvent comporter des opérations de création ou de rénovation de centres commerciaux et donc avoir une incidence sur leurs décisions.

● **Septième et huitième alinéas du paragraphe I : contenu des dossiers soumis aux C.D.E.C.**

A l'heure actuelle, aucune obligation n'est faite au pétitionnaire de faire figurer sur sa demande ou dans la notice de renseignements qui y est jointe, le nom de l'enseigne commerciale chargée d'assurer l'exploitation de la grande surface. Dans ces conditions, la commission ignore le plus souvent le nom de l'enseigne concernée.

Le septième alinéa du paragraphe I de l'article 20 rend obligatoire, dans les dossiers soumis aux C.D.E.C., l'identification des enseignes associées aux projets d'équipement commercial. Il s'agit d'une innovation importante, qui permettra aux commissions d'apprécier la réalité de la concurrence et d'éviter qu'une enseigne n'acquière une position dominante dans une région.

En outre, cette disposition devrait permettre de limiter le véritable trafic de cession d'autorisations qui s'est mis en place et qui fausse la concurrence. En effet, si l'article 29 de la loi ROYER interdit au demandeur de céder ou de transmettre une autorisation d'implantation commerciale, cette règle est facilement contournée par la création d'une société civile immobilière, dont la vente entraîne de facto la cession de l'autorisation.

Cette disposition ne s'appliquera cependant qu'aux établissements dont la surface de vente est égale ou supérieure à un seuil fixé par décret. On peut, en effet, considérer que, dans le cas d'une galerie marchande, le nom des exploitants de magasins de surfaces réduites n'est pas toujours connu et qu'il n'est pas essentiel à la prise de décision de la commission départementale. Toutefois, votre commission souhaite que le seuil retenu ne soit pas trop élevé, au risque dans le cas contraire d'ôter toute efficacité à cette mesure. Dans tous les cas, elle estime que ce seuil ne devrait pas dépasser celui fixé par la loi Royer pour imposer une demande d'autorisation préalable.

● **Le huitième alinéa du paragraphe I de l'article 20 prévoit une nouvelle condition de recevabilité des dossiers par les C.D.E.C. : ceux-ci doivent être accompagnés d'un certificat d'urbanisme, dont l'Assemblée nationale a précisé -à juste titre- qu'il**

devait déclarer que le terrain pouvait être utilisé pour l'opération envisagée.

Il faut rappeler que le certificat d'urbanisme est un document informatif qui peut être demandé à l'administration dans le but de savoir si un terrain peut, compte tenu des dispositions d'urbanisme, des servitudes administratives et de l'état des équipements publics, être affecté à la construction et, plus précisément, à la réalisation d'une opération déterminée (articles R.410-1 et suivants du code de l'urbanisme).

Dans sa rédaction initiale, le projet de loi prévoyait que le certificat pouvait être positif ou négatif. Ainsi, les commissions fondant leurs décisions sur un raisonnement essentiellement économique, auraient pu continuer à autoriser des projets dont la réalisation était prévue sur des terrains inconstructibles.

La rédaction retenue par l'Assemblée nationale devrait permettre de limiter la forte pression exercée par les promoteurs ou les enseignes sur les communes d'implantation pour les inciter à modifier le plan d'occupation des sols ou les servitudes administratives. Elle est en adéquation avec l'avis formulé par le Conseil d'Etat le 4 février 1992, qui a estimé que les commissions : *«ont le pouvoir de s'assurer que la réalisation du projet pour lequel est demandée l'autorisation n'est pas, compte tenu de la localisation du terrain d'implantation, incompatible avec celles des dispositions du plan d'occupation des sols qui déterminent l'affectation des sols dans les zones qu'ils délimitent, et que ces commissions doivent, lorsqu'une telle incompatibilité se présente, refuser l'autorisation demandée».*

● **Paragraphe II : modifications substantielles du projet**

Le paragraphe II de l'article 20 prévoit que le pétitionnaire doit demander une nouvelle autorisation lorsque le projet subit des modifications substantielles relatives à la nature du commerce, aux enseignes désignées ou aux surfaces de vente.

A l'heure actuelle, l'avant dernier alinéa de l'article 29 de la loi Royer n'impose de nouvelle autorisation qu'en cas de modifications substantielles de la nature du commerce ou des surfaces de vente, et il confie au préfet le soin de saisir à nouveau la commission. Il apparaît plus normal de confier cette tâche au pétitionnaire et, eu égard aux exigences de communication à la commission du nom des enseignes concernées -afin de lui permettre de

mieux apprécier l'état de la concurrence dans la zone de chalandise- il était nécessaire d'étendre ainsi cette obligation.

Votre commission vous propose d'adopter un amendement rédactionnel sur ce paragraphe.

● **Paragraphe III : les exigences de l'aménagement du territoire**

Le premier alinéa de l'article 3 de la loi ROYER impose aux entreprises commerciales et artisanales de s'adapter aux exigences de l'aménagement du territoire, qu'elle définissait ainsi : la rénovation des cités, le développement des agglomérations et l'évolution des zones rurales et de montagne.

Le paragraphe III de l'article 20 du présent projet de loi actualise ces dispositions et vise en conséquence :

- l'équilibre des agglomérations ;
- le maintien des activités en zones rurales et de montagne.

Votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de l'article 20 ainsi amendé.

Article 21

Composition et fonctionnement des commissions départementales d'équipement commercial

Cet article, qui comporte quatre paragraphes relatifs à la composition et aux modalités de fonctionnement des commissions départementales d'équipement commercial (C.D.E.C.), propose une nouvelle rédaction de l'article 30 de la loi ROYER.

● **Paragraphes I et II : composition des C.D.E.C.**

Les paragraphes I et II de l'article 21 modifient profondément la composition des commissions départementales.

En vertu de la loi ROYER et du décret n° 74-63 du 28 janvier 1974 modifié notamment par le décret n° 92-150 du 17 février 1992, ces commissions comprennent à l'heure actuelle vingt membres : neuf élus locaux -dont le maire de la commune d'implantation-, neuf représentants des activités commerciales et artisanales -dont un seul artisan-, et deux représentants des associations de consommateurs représentatives.

Le tableau ci-dessous précise cette composition ainsi que celle prévue par le présent projet de loi.

<p style="text-align: center;">C.D.U.C. loi du 27 décembre 1973 et décret du 28 janvier 1974 modifié</p>	<p style="text-align: center;">C.D.E.C. Projet de loi</p>
<p>Maire de la commune d'implantation</p> <p>8 élus locaux :</p> <ul style="list-style-type: none"> • ailleurs qu'à Paris : <ul style="list-style-type: none"> - 1 élu local désigné en son sein par le conseil municipal de la commune chef-lieu du département - si la commune d'implantation fait partie d'un établissement public d'aménagement d'une agglomération nouvelle, un élu local de l'organe délibérant de cet établissement - dans les départements à densité de population inférieure à 1000 habitants au km², le maire de la commune la plus peuplée dans un rayon de 5 km autour du centre commercial (10 km lorsque la surface de vente atteint ou dépasse 5000 m²) Ce représentant n'est pas appelé à siéger dans le cas où le centre a une surface inférieure à 5000 m² et est implanté en tout ou partie sur une commune de plus de 40 000 habitants - 7 élus locaux désignés par le conseil général avec l'indication de l'ordre dans lequel ils sont appelés à siéger en fonction de la présence ou non des 2 précédents représentants dans le cas des départements à moins de 1000 habitants au km² (ou seulement du précédent représentant dans le cas des départements à plus de 1000 habitants au km²), parmi lesquels au moins 4 maires, dont au moins 2 représentent des communes de moins de 5000 habitants, s'il en existe dans le département <p>• à Paris 8 membres du Conseil de Paris désignés par ce dernier</p>	<p>Maire de la commune d'implantation</p> <p>3 élus locaux :</p> <ul style="list-style-type: none"> • ailleurs qu'à Paris : <ul style="list-style-type: none"> - conseiller général du canton d'implantation - maires des 2 communes les plus peuplées de l'arrondissement d'implantation, dans le cas où la commune d'implantation est située en dehors de la région parisienne et appartient à une agglomération multicommunale d'au moins cinq communes, les maires des deux communes les plus peuplées sont choisis parmi ceux des communes de l'agglomération <p>(si un des maires est aussi le conseiller général, le préfet désigne un maire de l'agglomération multicommunale éventuellement concernée ou sinon de l'arrondissement)</p> <p>• à Paris 3 conseillers d'arrondissement désignés par le Conseil de Paris</p>

C.D.U.C. loi du 27 décembre 1973 et décret du 28 janvier 1974 modifié	C.D.E.C. Projet de loi
<p>9 professionnels, en activité ou à la retraite, des activités commerciales et artisanales :</p> <ul style="list-style-type: none">- 1 artisan désigné par la ou les chambres de métiers du département- 8 membres inscrits sur les listes électorales du ou des chambres de commerce et d'industrie, désignés par ces dernières :<ul style="list-style-type: none">• 1 représentant des grands magasins ou magasins populaires• 1 représentant des succursalistes ou des coopératives de consommation• 6 représentants du commerce indépendant, parmi lesquels :<ul style="list-style-type: none">1 du commerce non sédentaire,et 1 du commerce associatif <p>2 représentants des associations de consommateurs représentatives, choisis par le préfet</p> <p style="text-align: center;">= 20 membres mandat de 3 ans (décret) maximum de 2 mandats consécutifs (décret)</p> <p>Président : préfet, qui ne prend pas part au vote</p> <p>Participent aux travaux avec voix consultative :</p> <p style="padding-left: 20px;">les maires des communes limitrophes de la commune d'implantation</p> <p>Assistent aux séances :</p> <p>le directeur départemental de l'équipement le directeur départemental du commerce intérieur et des prix (actuellement DD concurrence, consommation et répression des fraudes)</p> <p>dans la région parisienne, un représentant du préfet de région</p>	<ul style="list-style-type: none">• Président de la Chambre de commerce et d'industrie territorialement concernée, ou son représentant• Président de la Chambre des métiers territorialement concernée, ou son représentant <p>1 représentant des associations de consommateurs du département</p> <p style="text-align: center;">= 7 membres</p> <p>Président : préfet, qui ne prend pas part au vote</p> <p>Assistent aux séances :</p> <p>le directeur départemental de l'équipement le directeur départemental de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes</p> <p>dans la région parisienne, un représentant du préfet de région</p>

Il ressort tout d'abord de l'analyse de ce tableau que le nombre des membres de la commission est considérablement réduit, puisqu'il passe de vingt à sept. Cette évolution peut être considérée comme positive car elle devrait induire une amélioration de l'efficacité de la commission.

La seconde novation notable du projet de loi est liée au caractère évolutif de la composition de la commission, qui tient au fait qu'elle varie en fonction de la localisation du projet dans le département.

Ses membres ne sont donc pas permanents, ils sont plus directement concernés par le projet et, de façon cohérente avec les nouveaux critères de décision édictés à l'article 20 du présent projet de loi, ils seront amenés à fonder leurs décisions sur des données relatives notamment à la zone de chalandise concernée par le projet.

En ce qui concerne la composition des nouvelles commissions, il faut tout d'abord noter que la commission continue à être présidée par le préfet, qui ne prend pas part au vote.

- S'agissant des élus politiques, leur nombre passe de neuf à quatre, de façon à impliquer davantage les élus locaux directement concernés par le projet d'implantation commerciale, à savoir : le maire de la commune d'implantation, le conseiller général du canton d'implantation et les maires des deux communes les plus peuplées de l'arrondissement (autres que la commune d'implantation). En effet, ces dernières fournissent généralement une part essentielle de la clientèle de la grande surface. En outre, leurs commerces sont directement soumis à sa concurrence.

Le premier paragraphe de l'article 21 précise que lorsque la commune d'implantation appartient à une agglomération multicommunale comprenant cinq communes -il en existe environ 900 en France-, les maires des deux communes les plus peuplées sont alors choisis parmi les maires des communes de l'agglomération (et non pas de l'arrondissement). Cette dernière disposition ne concerne toutefois pas les départements de la petite et de la grande couronne parisienne.

A cet égard, un autre régime spécifique est prévu pour le département de Paris par le paragraphe II, adapté à sa situation administrative particulière. Sont ainsi membres de la commission : le maire de Paris et trois membres désignés par le Conseil de Paris parmi les conseillers d'arrondissement.

Enfin, le dernier alinéa du paragraphe I de l'article 21 prévoit que lorsque le maire de la commune d'implantation ou celui de

l'une des deux communes les plus peuplées est également le conseiller général du canton, le préfet désigne, pour le remplacer, un maire d'une commune située dans l'agglomération multicommunale ou l'arrondissement concerné.

Il peut paraître étonnant que les communes limitrophes ne soient pas représentées en tant que telles au sein des C.D.E.C.

A cet égard, il convient de rappeler les dispositions dont elles bénéficient en vertu de l'article 8 de la loi n° 90-1260 du 31 décembre 1990 d'actualisation de dispositions relatives à l'exercice des professions commerciales et artisanales, qui a institué un système de péréquation intercommunale de la taxe professionnelle versée par les grandes surfaces (malheureusement uniquement par celles créées postérieurement à la mise en oeuvre de la loi). La répartition s'effectue entre les communes dont tout ou partie du territoire se trouve à une distance de 5 kilomètres du centre commercial (distance portée à 10 kilomètres lorsque la surface de vente est supérieure ou égale à 5 000 m²). Toutefois, il n'y a pas de répartition dans les départements dont la densité de population est supérieure à 1 000 habitants au km², ni lorsque le centre a une surface de vente inférieure à 5 000 m² et est situé dans une commune de plus de 40 000 habitants ou dans un canton ayant une densité de population supérieure à 400 habitants au km².

Le projet de loi donne donc aux élus politiques la majorité des voix au sein des C.D.E.C. (57 % contre 46,5 % pour les C.D.U.C.).

Le Gouvernement justifie ce choix par le fait, notamment, que les décisions en matière d'équipement commercial doivent mieux tenir compte des impératifs d'aménagement du territoire, qui relèvent traditionnellement en France du pouvoir politique.

Votre commission estime cependant que les communes rurales sont insuffisamment représentées, alors que leurs commerces sont les premiers à souffrir de l'implantation d'une grande surface dans une commune proche.

- S'agissant des représentants des professionnels, leurs poids au sein des C.D.E.C. se réduit au contraire, puisque leur nombre passe neuf à deux (soit de 45 % à 28,6 % des voix).

En outre, les différents types de commerce ne sont plus représentés, puisque le seul représentant du commerce est le Président de la Chambre de commerce et d'industrie territorialement concernée, celui-ci ayant vocation à représenter l'intérêt général du

secteur. Cette disposition a pour ambition louable d'éviter dorénavant que certains représentants des professionnels soient à la fois juge et partie, ce qui pouvait se produire lorsqu'ils avaient un intérêt direct à l'aboutissement ou à l'échec d'un projet. Toutefois, elle ne permet pas d'assurer une représentation suffisante des commerçants, petits et grands, qui ne siègeraient donc plus en tant que tels dans les commissions.

On peut, par ailleurs, s'interroger sur le bien-fondé d'une représentation égale des secteurs du commerce et de l'artisanat -ce dernier étant représenté par le Président de la Chambre des métiers territorialement concernée- alors que l'artisanat est généralement moins concerné par une implantation commerciale.

A ceci s'ajoute le fait que le cinquième alinéa de l'article 23 du projet de loi prévoit que, outre le demandeur ou le préfet, seuls trois membres de la C.D.E.C. peuvent exercer un recours auprès de la commission nationale d'équipement commercial (ex. C.N.U.C.).

Ainsi les professionnels se verraient privés de la possibilité d'intenter un recours, sauf à convaincre un autre membre de la commission -élu politique ou représentant des consommateurs- de se joindre à leur démarche.

Enfin, conséquence directe de la présence des présidents des chambres consulaires, ces dernières se voient ôter la mission -qu'elles exerçaient jusqu'alors sans être l'objet de critiques- d'établir des rapports d'instruction sur les dossiers soumis à la C.D.E.C. C'est, ainsi qu'il sera vu ultérieurement, ce que prévoit le dernier alinéa du paragraphe III de l'article 21, qui confie cette tâche aux services déconcentrés de l'Etat.

- S'agissant des représentants des associations de consommateurs, leur nombre passant de deux à un, ils voient leur poids relatif augmenter un peu au sein de la commission (14 % des voix au lieu de 10 % précédemment).

Il faut noter qu'à l'exception de ce représentant -qui devrait être désigné par les associations de consommateurs représentées au comité national de la consommation- tous les membres de la C.D.E.C. sont des élus.

Il faut rappeler que la commission de prévention de la corruption (1) a estimé qu'il pouvait être nécessaire de modifier légèrement la composition des C.D.U.C., mais qu'une modification importante n'était pas souhaitable.

Votre commission estime que cette nouvelle composition des C.D.E.C. n'est pas satisfaisante.

En conséquence, elle a amendé le paragraphe I de l'article 21 du projet de loi et a prévu la présence au sein de la commission départementale d'équipement commercial :

- non plus des maires des deux communes les plus peuplées de l'arrondissement, mais de l'une d'entre elles seulement ;

- du maire d'une commune de moins de 2.000 habitants localisée dans l'arrondissement de la commune d'implantation ou, à défaut, le maire de la commune la moins peuplée de l'arrondissement, désigné dans des conditions fixées par décret ;

- du président du tribunal de commerce ou, à défaut, du président de la chambre commerciale du tribunal de grande instance.

En outre, elle a adopté une nouvelle rédaction du paragraphe II de cet article, qui outre des améliorations d'ordre rédactionnel, prévoit la présence du président du tribunal de commerce de Paris au sein de la C.D.E.C. de ce département.

Seront ainsi mieux assurées, d'une part, la représentation des communes rurales et, d'autre part, celle des professionnels à travers la participation du président du tribunal de commerce qui pourra éclairer les autres membres de la commission sur l'état du tissu commercial et artisanal dans la zone concernée.

(1) Rapport au Premier ministre de la commission présidée par M. Robert BOUCHERY - juin 1992 - page 55.

- Paragraphes III et IV : modalités de fonctionnement des C.D.E.C.

Le paragraphe III de l'article 21 a pour premier objectif d'améliorer la transparence du fonctionnement des commissions départementales, tenant notamment à la situation personnelle ou professionnelle de leurs membres.

A cet effet, il prévoit que les commissaires doivent informer le préfet -qui, rappelons-le, préside la commission- des intérêts qu'ils détiennent ou qu'ils viennent à acquérir (précision apportée inutilement par l'Assemblée nationale et que votre commission vous demandera de supprimer) et de la fonction qu'ils exercent dans une activité économique.

En outre, l'Assemblée nationale a ajouté qu'un commissaire ne peut «délibérer dans une affaire où il a un intérêt personnel et direct ou s'il représente une des parties intéressées».

Cette disposition précise bien les conditions qui peuvent expressément empêcher un membre de la commission de siéger. Elle va dans le sens de la moralisation souhaitée et devrait garantir l'impartialité des commissaires.

Le paragraphe III confirme ensuite qu'assistent aux séances :

- un représentant du préfet de région, dans la région Ile-de-France ;

- dans l'ensemble des départements : le directeur départemental de l'équipement et le directeur départemental de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

Enfin, il précise que les services déconcentrés de l'Etat, c'est-à-dire les directeurs cités précédemment, procéderont dorénavant à l'instruction des dossiers de demandes d'autorisation, qui sont à l'heure actuelle instruits par les chambres consulaires.

Le paragraphe IV de l'article prévoit que les conditions de désignation des membres des C.D.E.C. et leurs modalités de fonctionnement seront fixées par décret en Conseil d'Etat. Il conviendra donc, notamment, de modifier le décret n° 74-64 du 28 janvier 1974 qui avait été pris en application de la loi ROYER.

Votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article modifié par les quatre amendements

qu'elle vous a présenté, par deux amendements rédactionnels et un amendement de coordination.

Article 22

Délibérations des C.D.E.C.

L'article 31 de la loi ROYER voit son contenu modifié par cet article.

Son premier alinéa, allant de soi, a été supprimé (il indiquait que la commission formait sa conviction par tous moyens à sa convenance).

Son deuxième alinéa -relatif à l'instruction des dossiers- relèvera dorénavant de l'article 30.

L'article 22 du projet de loi donne, en outre, une valeur législative aux dispositions relatives aux délibérations des commissions départementales, qui à l'heure actuelle sont exclusivement d'ordre réglementaire.

Il reprend ainsi les dispositions de l'article 13 du décret n° 92-150 du 17 février 1992 qui -contrairement au décret du 28 janvier 1974 qui avait rendu le vote secret- a rendu publics les votes, le sens du vote émis par chaque commissaire devant figurer au procès-verbal.

Cet article a ainsi pour mérite d'améliorer la transparence dans les délibérations et les prises de position personnelles et donc, il faut l'espérer, de contribuer à lever la suspicion dont sont victimes les membres des commissions.

L'article 22 précise également que la C.D.E.C. se prononce par vote à mains levées dans des conditions fixées par décret et que le procès-verbal doit être signé par le président (le préfet) et le secrétaire.

Votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

Article 23

Décisions des C.D.E.C.

Cet article donne une nouvelle rédaction à l'article 32 de la loi ROYER relatif aux décisions des actuelles C.D.U.C.

Le premier alinéa de l'article 32 est inchangé. Il prévoit que la C.D.E.C. statue dans un délai de trois mois à compter du dépôt de la demande et que, passé ce délai, l'autorisation est réputée accordée. Le silence de la commission vaut donc autorisation.

Il précise, par ailleurs, que les décisions doivent être motivées en se référant notamment aux critères indiqués à l'article 28 -et modifiés par l'article 20 du présent projet de loi- et que les commissaires doivent avoir connaissance des demandes au moins un mois avant d'avoir à statuer.

A cet alinéa, votre commission vous demande d'adopter un amendement rédactionnel.

Le deuxième alinéa, en revanche, contient des dispositions nouvelles et élargit les pouvoirs des commissions.

En effet, les C.D.U.C. ne peuvent, à l'heure actuelle, qu'autoriser ou rejeter en bloc les projets qui leur sont soumis.

A cet égard, le dernier alinéa du chapitre VII du Titre III de la circulaire du 10 mars 1976 relative à l'application de la loi Royer, précise que «la commission départementale ne peut délivrer une autorisation en modifiant la consistance (surface et nature des commerces) du projet qui lui a été soumis».

Conformément à la jurisprudence du Conseil d'Etat, le ministre chargé du commerce dispose seul, en appel, de la faculté de modifier le projet, c'est-à-dire en fait de l'autoriser sous réserve d'une réduction des surfaces de vente.

Le deuxième alinéa de l'article 32 ouvre cette possibilité aux commissions départementales, qui pourraient désormais n'autoriser que partiellement un projet, en réduisant les surfaces de vente demandées ou en modifiant un élément du projet qui leur paraîtrait incompatible avec les dispositions de l'article 28.

Certes, la situation actuelle entraînait le plus souvent, en cas de rejet, le dépôt d'un nouveau dossier légèrement infléchi ou

l'appel de la décision et alourdisait donc la charge de travail des commissions, départementales et nationale.

N'y-a-t-il cependant pas lieu de s'inquiéter des conséquences de cette nouvelle disposition qui devrait, aux termes même du rapporteur pour avis de l'Assemblée nationale, «faciliter la prise de décisions positives par les C.D.E.C. et entraîner une réduction du nombre des appels». Ne risque-t-on pas d'assiter à une inflation des autorisations d'ouverture de surfaces commerciales, certes de moindre taille ?

Votre commission estime qu'une telle disposition provoquerait une surenchère dans les mètres carrés demandés et un marchandage inacceptable. Elle vous demande, en conséquence, de supprimer cette faculté et de revenir à la situation actuelle, la commission départementale ne pouvant autoriser ou refuser les projets que dans leur totalité. Dans le même amendement, elle a accordé la même compétence à l'instance de recours.

Le troisième alinéa de l'article 32 porte sur les modalités du recours des décisions des commissions départementales auprès de la commission nationale d'équipement commercial (C.N.E.C.). Celle-ci se substitue à l'actuelle commission nationale d'urbanisme commercial (C.N.U.C.) mais bénéficie de compétences beaucoup plus larges que cette dernière.

En effet, la C.N.U.C. ne dispose à l'heure actuelle que d'un pouvoir consultatif, la décision en appel appartenant au ministre chargé du commerce. Le schéma est plus précisément le suivant : outre le préfet et le demandeur, le tiers des membres de la C.D.U.C. peuvent faire appel de la décision de cette commission dans un délai de deux mois suivant sa notification ou son intervention implicite ; la C.N.U.C. doit alors formuler son avis dans un délai de trois mois ; puis le ministre, non lié par cet avis (mais le suivant en réalité dans environ 80 % des cas) doit se prononcer dans un délai de trois mois.

L'article 23 du présent projet de loi apporte de profondes modifications à ce dispositif :

- Il restreint le droit de recours au préfet, au demandeur ou à trois commissaires ; certes, il est ainsi tenu compte de la réduction du nombre de membres des C.D.E.C. ; mais on peut douter du bien-fondé d'un dispositif qui empêcherait de facto les professionnels (au nombre de deux) de faire appel, au motif qu'ils risqueraient -s'ils disposaient de cette faculté- d'en user exagérément.

Cette crainte apparaît infondée, si l'on se souvient que les professionnels membres des actuelles C.D.U.C. n'ont jusqu'ici pas exercé de recours systématique.

Il apparaît donc normal de donner cette possibilité aux représentants du monde économique, dont l'appréhension du dossier peut être différente de celle des élus locaux ou du représentant des consommateurs.

- Il exclut le ministre chargé du commerce du processus de décision en appel.

- Il confie cette décision à une autorité administrative : la C.N.E.C., dont la nature est donc très différente de la C.N.U.C. La nouvelle commission devra se prononcer définitivement dans un délai de quatre mois, en appel de la décision de la commission départementale. Cette suppression d'une étape du processus décisionnel au niveau national permet ainsi de ramener sa durée de six à quatre mois.

Ainsi qu'il sera vu à l'article 24, on peut douter de l'opportunité de créer une telle autorité administrative dans ce domaine ainsi que de son efficacité et de sa compétence.

Le dernier alinéa de l'article 23 prévoit tout d'abord, comme l'article 32 de la loi ROYER, que le permis de construire ne peut être accordé ni la réalisation du projet entreprise tant que la décision de la C.D.E.C. n'est pas devenue définitive, c'est-à-dire avant l'expiration du délai de recours de deux mois ou, en cas de recours, avant la décision en appel (de la C.N.E.C. et non plus du ministre).

Cet alinéa introduit, par ailleurs, une disposition nouvelle qui a pour but de désengorger les C.D.E.C. Il interdit le dépôt d'une nouvelle demande pour le même terrain d'assiette -c'est-à-dire pour la même localisation- tant que la décision sur le précédent projet n'est pas devenue définitive.

En cohérence avec la position qu'elle a retenue à l'article 25 du projet de loi -qui consistera à substituer des commissions régionales à la commission nationale, votre commission a adopté un amendement de coordination aux troisième et quatrième alinéas de l'article 23 et elle a donné un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi amendé.

Article 24

Composition de la commission nationale d'équipement commercial

L'article 24 modifie profondément la composition de la commission nationale d'urbanisme commerciale (C.D.U.C.) désormais appelée commission nationale d'équipement commercial (C.N.E.C.).

A cet effet, il donne une nouvelle rédaction de l'article 33 de la loi ROYER.

En vertu de ce dernier, la C.N.U.C. -présidée par le ministre chargé du commerce- est à l'heure actuelle composée de vingt membres : neuf représentants des élus locaux (cinq députés et quatre sénateurs), neuf représentants des activités commerciales et artisanales et deux représentants des consommateurs.

L'équilibre que présente la composition de cette commission nationale est donc à l'image de l'équilibre réalisé dans les C.D.U.C.

Ce parallélisme est rompu par l'article 24 du présent projet de loi qui -faisant suite aux conclusions du rapport BOUCHERY- fait de la commission une instance administrative. On n'y compte plus ni élus politiques, ni représentants des professionnels ou des consommateurs, mais un magistrat, des hauts fonctionnaires et des personnalités qualifiées.

Plus précisément, la C.N.E.C. -réduite à sept membres- comprendrait un membre du Conseil d'Etat -qui, en outre, présiderait la commission-, un membre de la Cour des comptes, un membre de l'inspection générale des finances et un membre de l'inspection générale de l'équipement -tous quatre désignés par leur hiérarchie-, et trois personnalités désignées en raison de leur compétence en matière d'aménagement du territoire, de distribution ou de consommation. Ces dernières seraient désignées par le ministre chargé du commerce sur une liste de neuf personnalités établie par les quatre autres commissaires.

Ainsi, si l'ensemble des membres de la C.N.E.C. sont nommés par décret sur le rapport du ministre, celui-ci dispose d'une liberté très restreinte en la matière.

La brièveté du mandat -trois ans non renouvelable- s'explique par le souhait du Gouvernement d'éviter d'instituer des membres permanents.

Le b) de l'article 24 précise que le président de la C.N.E.C. a voix prépondérante en cas de partage égal des voix. En outre, comme pour les C.D.E.C., les membres de la C.N.E.C. doivent informer leur président des intérêts qu'ils détiennent -mais non qu'ils viennent à acquérir- ainsi que de la fonction qu'ils exercent dans une activité économique et ils ne peuvent délibérer dans une affaire où il sont un intérêt personnel et direct ou s'ils représentent ou ont représenté une des parties intéressées.

L'avant-dernier alinéa de l'article prévoit que le ministre chargé du commerce nomme un commissaire du Gouvernement qui assiste aux séances et rapporte les dossiers.

Le dernier alinéa indique que les conditions de désignation des membres de la C.N.E.C. ainsi que les modalités de son fonctionnement sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

L'Assemblée nationale a supprimé une disposition de l'article qui, dans sa rédaction initiale, prévoyait que les décisions de la commission étaient susceptibles d'un recours de plein contentieux devant le Conseil d'Etat. Cette faculté comportait de multiples inconvénients liés, notamment, tant au pouvoir alors accordé au juge qu'à la date sur laquelle il se fonde pour prendre sa décision. Il était donc nécessaire de revenir à la situation antérieure qui veut que, dans le silence des textes, les règles de droit commun des décisions administratives s'appliquent. Dans ces conditions, les décisions de la C.N.E.C. pourront faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir dans un délai de deux mois.

L'ensemble de ce dispositif est tout à fait critiquable puisque, comme on l'a vu précédemment, il confie la décision nationale à un magistrat, des fonctionnaires et des personnalités dont on peut se demander comment elles pourront satisfaire au critère de compétence sans pour autant avoir un intérêt dans l'affaire et surtout sans représenter ou avoir représenté une des parties intéressées.

Ce dispositif apparaît inacceptable dans la mesure où il fait peser les pires suspicions sur les élus politiques et sur les professionnels, alors même qu'il suppose les fonctionnaires, non seulement compétents pour prendre des mesures qui ont un impact important en matière d'aménagement du territoire commercial, mais encore incorruptibles.

Il est, en outre, particulièrement choquant que le Gouvernement ait refusé d'assurer la transparence des décisions de la commission nationale, au motif que ses membres sont « neutres » et au-dessus de tout soupçon. Ainsi, la transparence des décisions prises au niveau local se justifierait par la partialité et le risque de corruption qui guetteraient les membres des C.D.E.C., alors que l'opacité des décisions s'avèrerait tout à fait normale et sans risque au niveau national.

Enfin, on peut remarquer -outre les critiques de fond exposées précédemment- que toutes les conséquences des dispositions de l'article 24 n'ont pas été envisagées. Ainsi, on peut se demander par exemple qui pourrait remplacer un membre se trouvant dans l'une des circonstances l'empêchant de délibérer, puisqu'il n'est pas envisagé de désigner des suppléants.

Dans ces conditions, la Haute Assemblée se trouve face à une triple option ; il s'agit :

- soit de modifier la composition de la C.N.E.C. et d'assurer la transparence de ses décisions ; mais il semble que, outre qu'elle risque de toujours faire l'objet de critiques sauf travail de réflexion et de concertation préalable très approfondi, tâche dont le Gouvernement ne s'est manifestement pas acquitté, une telle solution est contraire à l'esprit de décentralisation qui anime votre commission dans ce domaine ;

- soit de supprimer tout recours à une instance nationale, seul le recours pour excès de pouvoir auprès du juge administratif étant alors possible ; cette solution présente des inconvénients liés au fait que le magistrat ne peut juger en opportunité, alors que l'urbanisme commercial relève typiquement de ce type de décisions ;

- soit, et c'est la solution qu'a retenue votre commission, de supprimer toute instance nationale et de créer des commissions régionales d'équipement commercial, de façon à ce que la décision reste décentralisée.

Votre commission a, en conséquence, adopté une nouvelle rédaction de l'article 24 du projet de loi et elle a prévu que la commission régionale d'équipement commercial serait composée en nombre égal :

- de membres du conseil régional, désignés en son sein, représentant chacun des départements et dont le nombre ne peut être inférieur à quatre ;

- de membres du conseil économique et social régional, désignés en son sein, dont un représentant des consommateurs.

Elle a, en outre, prévu que la commission serait présidée par le préfet de région -ce dernier ne prenant pas part au vote- et que les dossiers seraient rapportés par les services déconcentrés de l'Etat dans la région.

Elle a assuré la transparence des décisions, en précisant, parallèlement à ce qui a été prévu pour les commissions départementales :

- d'une part, la publicité du vote ;

- d'autre part, le fait que les membres de la commission doivent informer le préfet de région des intérêts qu'ils détiennent et des fonctions qu'ils exercent dans une activité économique et qu'ils ne peuvent délibérer dans une affaire où ils ont un intérêt ou s'ils représentent une des parties intéressées.

Votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi amendé.

Article 25

Coordination rédactionnelle

Cet article tire les conséquences des nouvelles dénominations des commissions départementales et nationale. A cet effet, il prévoit que dans les textes législatifs où ces dernières sont mentionnées, les dénominations « *commission départementale d'urbanisme commercial* » et « *commission nationale d'urbanisme commercial* » sont remplacées par celles de « *commission départementale d'équipement commercial* » et de « *commission nationale d'équipement commercial* ».

Votre commission a adopté un amendement de coordination lié à la création de commissions régionales et à la suppression de l'instance nationale et elle a donné un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi amendé.

Article 26

Dispositions transitoires

Cet article contient un ensemble de dispositions transitoires destinées à aménager le passage de l'ancien au nouveau dispositif prévu par le présent projet de loi.

Le premier alinéa prévoit que les demandes d'autorisations déposées avant la date d'entrée en vigueur du présent projet de loi devront être mises en conformité avec celui-ci dans un délai de deux mois. Il faut noter que le non respect de ce délai n'est pas sanctionné. Votre commission estime qu'il n'est pas nécessaire d'imposer un délai. Elle vous propose donc de le supprimer.

Le deuxième alinéa -introduit par l'Assemblée nationale sur proposition du Gouvernement- tend à permettre aux membres des C.D.U.C. d'exercer leur faculté de recours devant la C.N.E.C. dans le délai de deux mois suivant la date de la décision, alors même qu'ils auraient perdu leur qualité de commissaires du fait du remplacement des C.D.U.C. par des C.D.E.C.

Le troisième alinéa prévoit que la C.N.E.C. statuera sur les recours formés avant l'entrée en vigueur de la loi et sur lesquels la C.N.U.C. n'a pas encore délivré son avis, et que le ministre statuera sur ceux examinés par la C.N.U.C.

Le quatrième alinéa dispose que les délais -de trois mois et de quatre mois- dans lesquels les C.D.E.C. et la C.N.E.C. doivent se prononcer, courent à compter de la publication respectivement de l'arrêté préfectoral portant constitution de la C.D.E.C. et du décret portant nomination des membres de la C.N.E.C.

Cet alinéa vise ainsi la situation dans laquelle une commission se mettrait en place un peu tardivement, ce qui pourrait raccourcir les délais prévus pour statuer et conduire, en raison du grand nombre de dossiers en instance, à des autorisations tacites involontaires.

Enfin, le dernier alinéa de l'article 26 -introduit par l'Assemblée nationale- assure la transition entre l'ancienne et la nouvelle structure nationale. A cet effet, il prévoit que la C.N.E.C. applique la réglementation en vigueur à la date où la commission départementale a pris sa décision, lorsqu'elle est appelée à statuer sur des recours formés contre une décision prise par une C.D.U.C.

Votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de l'article 26 modifié par l'amendement qu'elle vous a présenté au premier alinéa, par deux amendements à la fois rédactionnels et de coordination aux deuxième et quatrième alinéas, ainsi que par un amendement de coordination aux troisième et cinquième alinéas.

CHAPITRE VII

Activités immobilières

Les dispositions du projet de loi relatives aux activités immobilières sont très variées mais peuvent néanmoins être regroupées en cinq grandes catégories de mesures concernant respectivement les cessions immobilières des collectivités locales, l'activité des marchands de biens, le régime des participations d'urbanisme, la réglementation des sociétés anonymes d'I.L.M. et celle des organismes collecteurs du 1 % patronal.

Article 38

Cessions immobilières des collectivités locales, établissements publics, concessionnaires ou sociétés d'économie mixte locales

Dans le but d'assurer une parfaite transparence des ventes de terrains constructibles ou de droits à construire par des collectivités locales, leurs établissements publics, leurs concessionnaires ou leurs sociétés d'économie mixte, cet article institue des obligations de publicité préalable à la vente et insère, en ce sens, un article L.311-8 dans le code des communes.

Une double formalité est ainsi imposée :

- un avis indiquant la nature des biens ou des droits cédés, les conditions de la vente envisagée, le lieu de réception des propositions, leur délai de formulation et leur forme doit être publié dès qu'il est envisagé de procéder à une vente à des personnes privées et préalablement à cette vente. Un décret en Conseil d'Etat déterminera les modalités de cette publicité. L'Assemblée nationale a toutefois précisé qu'en cas de vente destinée à la réalisation de logements locatifs sociaux aidés, par des organismes d'I.L.M. et des sociétés d'économie mixte, l'avis n'aurait pas à mentionner le lieu de réception des propositions des candidats ni leur délai ou leur forme ;

- dans le cas où une société d'économie mixte locale envisage de céder des biens immobiliers ou des droits à construire à

une personne privée détenant une partie de son capital, il lui est fait obligation d'en informer ses actionnaires, collectivités locales ou groupements de collectivités. Cette information doit être communiquée lors de la plus proche réunion de l'organe délibérant des collectivités ou groupements, devant lequel le maire ou le Président indiquera les motifs de son choix.

Le non respect de ces formalités de publicité entraînera la nullité d'ordre public de la vente.

Le cinquième alinéa du texte proposé précise toutefois que l'action en nullité se prescrira par cinq ans à compter de la publication de l'acte constatant la cession.

Votre commission vous présente, sur l'article 38, deux amendements.

● Le premier tend à supprimer pour les ventes de terrains ou de droits de construire l'obligation de préciser le lieu de réception des propositions des candidats, leur délai et leur forme.

Votre commission, en effet, si elle approuve le principe d'une publicité renforcée de ces ventes, est tout à fait hostile à des procédures qui pourraient laisser supposer que ces mêmes ventes seraient désormais soumises aux règles de l'appel d'offre et de l'adjudication.

● Le second amendement exclut de l'application des règles de publicité prévues par l'article 38 les zones d'aménagement concertée. Celles-ci sont, en effet, soumises, par les articles L. 311-1 et suivants du code de l'urbanisme, à une procédure de création complexe incluant notamment une délibération du conseil municipal et une enquête publique. Il paraît donc tout à fait superflu de prévoir des formalités supplémentaires qui alourdiraient encore ces procédures.

Votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi amendé.

Article 39

Nullité des cessions à titre onéreux de promesses de vente consenties par les professionnels de l'immobilier

Cet article a pour objet d'interdire une pratique dont le développement alimente la spéculation immobilière et favorise l'augmentation des prix des logements.

Il interdit, en effet, aux professionnels de l'immobilier de vendre les droits conférés par une promesse de vente portant sur un immeuble. De telles cessions à titre onéreux seront frappées de nullité d'ordre public.

Ces dispositions qui s'appliqueront uniquement aux professionnels de l'immobilier, et notamment aux marchands de biens, devraient mettre un terme à des pratiques fort rémunératrices et, fiscalement très tentantes, mais dont le seul intérêt était leur caractère hautement spéculatif.

Votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

Article 40

Réglementation des participations financières pouvant être exigées des constructeurs dans le cadre de certaines opérations d'aménagement

Les participations financières en matière d'urbanisme sont régies par un système complexe qui distingue les opérations courantes et les opérations d'aménagement particulières.

Pour les opérations courantes, les dispositions relatives à la taxe locale d'équipement, au versement pour dépassement de coefficient d'occupation des sols (COS) ou le versement pour dépassement du plafond légal de densité constituent un cadre précis propre à éviter tout «*dérapiage*».

Il n'en est pas de même pour certaines opérations particulières d'aménagement telles que les ZAC (zones d'aménagement concerté) et les P.A.E. (programmes d'aménagement d'ensemble).

Dans le cas des ZAC, le financement éventuel de certains équipements publics est défini de manière contractuelle entre la commune et l'aménageur de la zone.

S'agissant des P.A.E., l'article L.332-9 du code de l'urbanisme prévoit que le conseil municipal peut mettre à la charge des bénéficiaires d'autorisations de construire tout ou partie de dépenses de réalisation des équipements publics.

Le présent article apporte deux modifications au dispositif en vigueur.

Le paragraphe I insère un nouvel article L.311-4-1 dans le chapitre du code de l'urbanisme consacré aux ZAC. Son objet est de limiter la nature des équipements publics dont le coût pourra être mis à la charge des constructeurs aux seuls équipements réalisés dans l'intérêt principal des usagers des constructions à édifier dans la ZAC.

Le paragraphe II, qui modifie le premier alinéa de l'article L.332-9 du code de l'urbanisme, applique les mêmes règles aux P.A.E., alors que le texte en vigueur faisait référence aux *« équipements publics correspondant aux besoins des habitants actuels ou futurs du secteur concerné et rendus nécessaires par la mise en oeuvre du programme d'aménagement »*.

Votre commission souhaite que le régime des participations d'urbanisme fasse l'objet d'une réforme d'ensemble permettant d'en simplifier et d'en clarifier les modalités.

Elle estime, en effet, que cette question, essentielle pour les collectivités locales en termes d'aménagement foncier comme en termes financiers, mérite un débat approfondi. La réforme des participations d'urbanisme devrait être traitée par un texte spécifique et s'accompagner d'une réflexion d'ensemble sur le code de l'urbanisme comme le préconisent le rapport Bouchery et le rapport du Conseil d'Etat.

Votre commission considère donc que les dispositions de l'article 40 n'ont pas leur place dans le présent projet de loi, élaboré dans la précipitation et discuté dans l'urgence, et elle vous propose un amendement tendant à les supprimer.

Article 41

Dispositions relatives à certaines participations d'urbanisme

Cet article, qui comprend trois paragraphes, a été sensiblement modifié par l'Assemblée nationale.

Le premier paragraphe, dans le projet de loi initial, supprimait de l'énumération des contributions aux dépenses d'équipement publics exigibles des bénéficiaires d'autorisations de construire, *« la participation demandée pour la réalisation des équipements des services publics industriels ou commerciaux concédés, affermés ou exploités en régie dès lors que ces équipements sont rendus nécessaires par la réalisation de l'opération »*. L'Assemblée nationale n'a pas suivi le Gouvernement sur ce point, estimant que cette suppression, *« sans contribuer à favoriser une plus grande transparence entre les constructeurs et les collectivités locales, retirerait inopportunément une participation des constructeurs pour la réalisation d'équipements publics indispensables »*.

Dans sa rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale, le paragraphe I se limite donc à harmoniser la rédaction de l'article L.332-6-1 du code de l'urbanisme avec les termes retenus par l'article 40 du projet de loi concernant l'intérêt principal des usagers des constructions.

Le paragraphe II du présent article interdisait qu'une participation spécifique puisse être exigée pour la réalisation des équipements des services publics industriels ou commerciaux. Par cohérence avec la position adoptée sur le paragraphe I, l'Assemblée nationale en a voté la suppression.

Le paragraphe III modifie le régime des participations applicables aux lotisseurs ainsi qu'aux personnes aménageant des terrains destinés à l'accueil d'habitations légères de loisirs et aux associations foncières urbaines de remembrement. Le droit en vigueur prévoit que peuvent leur être mis à charge les versements pour dépassement du P.L.D. et du COS, la participation spécifique pour équipements publics exceptionnels, un versement représentatif de la participation à la diversité de l'habitat et *« une participation forfaitaire »*. Cette dernière est représentative de la taxe locale d'équipement ou de la participation applicable aux P.A.E. ainsi que d'autres taxes : taxe départementale des espaces naturels sensibles,

taxe pour le financement des dépenses des CAUE (Conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement), participation pour raccordement à l'égout, participation destinée à la réalisation de parcs publics de stationnement, participation demandée pour la réalisation des équipements des services publics industriels ou commerciaux, cessions gratuites de terrains destinés à être affectés à certains usages publics, participation des riverains prévue par la législation applicable dans les départements d'Alsace et de Moselle.

Le présent projet de loi vise à réduire nettement l'ampleur de cette participation forfaitaire à la charge des lotisseurs et aménageurs de terrains destinés à l'accueil d'habitations légères.

Cette participation ne serait plus calculée, en effet, que par rapport à la participation applicable aux P.A.E. majorée de la participation pour raccordement à l'égout, la participation destinée à la réalisation de parcs publics de stationnement, la participation pour la réalisation des équipements des services publics industriels ou commerciaux, les cessions gratuites de terrain et la participation propre aux départements d'Alsace-Moselle.

Pour des raisons identiques à celles qui ont été exposées à l'article précédent, votre commission, estimant que les dispositions de l'article 41 n'ont pas leur place dans le présent projet de loi, vous présente un amendement tendant à leur suppression.

Article 42

Modifications du régime juridique des participations d'urbanisme

Cet article crée, dans le chapitre du code de l'urbanisme consacré aux participations des constructeurs et des lotisseurs, une nouvelle section intitulée «*Dispositions diverses*» et comprenant trois articles.

Le texte proposé pour l'article L.332-28 définit le fait générateur des participations. Il sera constitué par l'autorisation de construire, de lotir ou d'aménager un terrain ou par l'acte approuvant le plan de remembrement.

L'Assemblée nationale a toutefois précisé que pour les participations demandées pour la réalisation des services publics

industriels ou commerciaux, le fait générateur serait constitué par *«le cahier des charges ou le règlement du service concerné»*.

Le texte proposé pour l'article L.332-29 institue des formalités de publicité particulières aux participations. Les contributions exigées devront être inscrites sur un registre mis à la disposition du public en mairie, mentionnant le montant et les caractéristiques de ces contributions, selon des modalités définies par décret en Conseil d'Etat.

Le texte proposé pour l'article L.332-30 modifie les dispositions actuelles du dernier alinéa de l'article L.332-6 qui est abrogé. Il précise que les participations obtenues ou imposées en violation des articles L.311-4-1 (participation applicable aux ZAC) et L.332-6 sont réputées sans cause et ouvrent droit à répétition.

Outre l'extension de l'action en répétition aux participations prévues à l'article L.311-4-1, la rédaction proposée ouvre l'action en répétition aux acquéreurs successifs de biens ayant fait l'objet d'une autorisation ou situés dans une ZAC, alors qu'elle n'est ouverte, en vertu du droit en vigueur, qu'à ceux qui ont versé les taxes ou effectué les prestations exigées. Les autres modifications apportées concernent le délai de prescription de l'action en répétition des acquéreurs successifs qui est fixé à cinq ans à compter de l'inscription de l'acquittement des participations sur le registre visé à l'article L.332-29 et le taux applicable aux intérêts des sommes à rembourser qui est le taux légal majoré de cinq points.

Votre commission vous présente à cet article un amendement visant à supprimer la précision apportée par l'Assemblée nationale à l'article L.332-28 du code de l'urbanisme, aux termes de laquelle le fait générateur des participations demandées pour la réalisation des services publics industriels ou commerciaux est constitué par *«le cahier des charges ou le règlement du service concerné»*.

Elle estime, en effet, que le fait générateur, qui est l'acte à compter duquel les participations seront exigibles, doit être très clairement défini et en rapport direct avec l'objet des participations. Le texte initial du projet de loi qui prévoyait que le fait générateur serait constitué par l'autorisation de construire, de lotir ou d'aménager un terrain, quelque soit la nature de la participation, lui paraît à cet égard juridiquement plus précis.

Votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de l'article 42 ainsi modifié.

Article 43

Abrogations

Cet article, adopté sans modification par l'Assemblée nationale, abroge plusieurs articles du code de la construction et de l'habitation qui régissent les cessions d'actions de sociétés d'H.L.M. (sociétés anonymes et sociétés anonymes de crédit immobilier) de petite taille.

L'article L. 423-1-1 interdit les cessions d'actions de ces sociétés à d'autres que des sociétés d'H.L.M.

L'article L.423-1-2 énumère les exonérations à ce principe général et autorise, en conséquence, les cessions au conjoint, ascendant ou descendant, à une personne physique nommée administrateur pour le nombre d'actions exigé statutairement pour occuper ces fonctions, à des collectivités locales ou leurs établissements publics et à des personnes morales sous réserve de l'autorisation du ministre chargé des habitations à loyer modéré.

L'article L.423-1-4 déclare nulle de plein droit toute cession ou souscription d'actions intervenue en méconnaissance des règles ainsi déterminées.

L'abrogation de ces dispositions restrictives et, au demeurant, fort peu appliquées, se justifie par l'adoption, à l'article 44 du projet de loi, d'un nouveau dispositif de fixation du prix maximum de cession des actions, valable pour toutes les sociétés d'H.L.M., quelle que soit leur taille.

Votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

Article 44

Plafonnement du prix de cession des actions des sociétés d'I.L.M.

Cet article institue un plafonnement du prix de cession des actions des sociétés d'I.L.M.

Ainsi que l'indique l'exposé des motifs du projet de loi, il s'agit ainsi de *« mieux contrôler les mouvements sur le capital de ces sociétés afin d'empêcher éventuellement les tentatives d'appropriation de ces patrimoines dans le but de dégager des profits ou des plus-values »*.

Le premier alinéa du texte proposé détermine le régime applicable aux sociétés anonymes d'I.L.M. (visées à l'article L. 422-2), aux sociétés anonymes coopératives de production d'I.L.M. (visées à l'article L. 422-3) et aux sociétés anonymes coopératives d'I.L.M. de location-attribution (visées à l'article L. 422-13).

Pour ces sociétés, le prix maximum de cession sera limité au montant nominal de l'action majoré d'un intérêt cumulé sur la durée de détention de celle-ci (limitée à vingt ans) et égal à celui servi par le livret A de Caisse d'épargne majoré de 1,5 point et diminué des dividendes versés rapportés au nominal des actions.

Le deuxième alinéa fixe le régime applicable aux sociétés anonymes de crédit immobilier (SACI).

Pour ces sociétés, le prix maximum de cessions sera limité au montant nominal de l'action majoré d'un intérêt cumulé sur la durée de détention de celle-ci (limitée à vingt ans) et égal à 90 % du taux de rendement des emprunts de l'Etat à l'émission diminué des dividendes versés rapportés au nominal des actions.

Le troisième alinéa du texte proposé permet de déroger à ces dispositions. Le ministre chargé du logement pourra ainsi fixer un prix maximum supérieur, après avis du comité permanent du Conseil supérieur des habitations à loyer modéré, à la demande d'un actionnaire qui aurait acquis des actions avant la publication de la présente loi, à un prix supérieur à ce prix limité et qui démontrerait que leur revente entraînerait pour lui une spoliation.

Le dernier alinéa, enfin, frappe d'une nullité d'ordre public toute cession d'actions intervenue en violation des dispositions du présent article.

Votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

Article 45

Réglementation de certaines modifications du capital social des organismes privés d'I.L.M.

Comme l'article précédent, cet article vise à éviter le développement de pratiques spéculatives en empêchant que les opérations réalisées sur le capital social des sociétés d'I.L.M. soient la source de profits privés alors que les fonds en cause ont été apportés par la collectivité publique pour aider le logement social.

Dans ce but, l'article 45 introduit un article L. 423-5 dans le code de la construction et de l'habitation qui interdit les augmentations de capital par incorporation de réserves et l'amortissement du capital et régit les opérations de réduction de capital.

Dans sa rédaction initiale, le projet de loi n'appliquait ces règles qu'aux seules sociétés anonymes d'I.L.M. L'Assemblée nationale les a étendues aux organismes privés d'I.L.M. qui comprennent, selon le chapitre II du Titre II du Livre IV du code de la construction et de l'habitation : les fondations d'habitations à loyer modéré, les sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré, les sociétés anonymes coopératives de production d'I.L.M., les sociétés anonymes de crédit immobilier et les sociétés coopératives de location-attribution d'I.L.M.

S'agissant des opérations d'augmentation de capital par incorporation de réserves, bénéfiques ou primes d'émission, le projet de loi propose de les interdire, sauf dérogation accordée par le ministre chargé du logement, alors que l'article 178 de la loi du 24 juillet 1966 les autorise actuellement. Il interdit ainsi l'enrichissement des actionnaires à partir de fonds d'origine publique. Resteront toutefois autorisées les augmentations de capital motivées

par un relèvement du minimum légal fixé pour le capital d'une société anonyme.

Le troisième alinéa du texte proposé interdit les opérations d'amortissement du capital, par dérogation aux dispositions des articles 209 et 214 de la loi sur les sociétés commerciales. Ces opérations pourraient, en effet, permettre aux actionnaires de se voir rembourser la valeur nominale des actions tout en conservant des actions dites de jouissance ainsi que les droits qui leur sont attachés (en particulier le droit de vote) à l'exception du droit de percevoir des dividendes.

S'agissant des opérations de réduction de capital, le projet de loi distingue deux cas :

- celui d'une réduction opérée dans le cadre de l'article 217 de la loi sur les sociétés commerciales, c'est-à-dire du rachat par la société de ses actions aux fins de les annuler. Dans cette hypothèse, le projet de loi prévoit que le prix de rachat ne pourra être supérieur au prix calculé comme en matière de cession des actions en vertu de l'article L. 423-4 du code de la construction et de l'habitation, soit :

. montant nominal majoré du taux du livret A + 1,5 point et diminué des dividendes pour les sociétés anonymes et sociétés coopératives ;

. montant nominal majoré de 90 % du taux de rendement des emprunts de l'Etat à l'émission et diminué des dividendes pour les sociétés anonymes de crédit immobilier ;

- celui d'une réduction du capital par réduction du montant nominal des actions, qui entraîne le remboursement aux actionnaires de la quote-part du capital correspondant. Dans cette hypothèse, le projet de loi précise que la somme remboursée aux actionnaires sera calculée par application à la quote-part des dispositions restrictives de l'article L. 423-4 qui ont été rappelées ci-dessus.

Votre commission vous présente à cet article un amendement précisant la nature des organismes privés d'I.L.M. concernés par ces dispositions et excluant, de ce fait, les fondations d'I.L.M. qui, bien qu'appartenant à cette catégorie, ne sont pas soumises aux dispositions de la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales.

Elle a donné un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 45

Plafonnement du prix de cession des actions ou parts de certaines sociétés immobilières

Par l'article additionnel qu'elle vous présente, votre commission vous propose d'étendre aux sociétés immobilières, autres que les organismes d'I.L.M., dont 50 % au moins du capital ont été souscrit, au titre du 1 % patronal, des règles de plafonnement du prix de cession des actions de même nature que celles qui sont prévues à l'article 44 du projet de loi pour les sociétés d'I.L.M.

Le texte proposé en ce sens, pour insérer un article L.313-1-3 dans le code de la construction et de l'habitation, précise que le prix de cession ne pourra être, ni supérieur à leur valeur dans la situation nette de la société, ni supérieur à leur valeur nominale majorée de 50 %. Comme pour les sociétés d'I.L.M., des dérogations pourront être accordées par le ministre chargé du logement après avis de l'A.N.P.E.E.C. et le non respect des dispositions de plafonnement entraînera la nullité d'ordre public de la cession.

Cet article additionnel vise à consolider la vocation sociale du patrimoine constitué à partir du 1 % patronal en évitant toute spéculation directe ou indirecte portant sur la valeur des titres des sociétés.

Le patrimoine concerné représente environ 80.000 logements. Il a été construit par des sociétés immobilières dont le capital est détenu par des collecteurs du 1 % ou des entreprises qui se sont ainsi libérées de leur obligation de participer à l'effort de construction.

Mais la vocation sociale de ce patrimoine pourrait être menacée, les entreprises actionnaires n'étant tenue de conserver leurs titres que pendant une durée de vingt ans, par des rachats massifs de ces titres au profit d'opérateurs qui entendraient remettre en cause l'affectation sociale du parc immobilier.

Votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel.

Article 46

Contrôle par l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction des collecteurs autres que les comités interprofessionnels du logement

Les employeurs, soumis à la participation des employeurs à l'effort de construction, peuvent verser cette participation à :

- des associations à caractère professionnel ou interprofessionnel dont l'objet exclusif est de promouvoir l'acquisition et l'aménagement de terrains destinés à la construction de logements sociaux ou la remise en état de logement (les comités interprofessionnels du logement : C.I.L.) ;

- des organismes dotés d'un statut qui leur permet de concourir au financement des mêmes opérations, c'est-à-dire les Chambres de commerce et d'industrie, le Fonds d'action sociale pour les travailleurs migrants, les sociétés anonymes de crédit immobilier, les caisses d'allocations familiales ;

- des organismes ayant pour objet la réalisation de ces opérations : organismes d'I.L.M. et sociétés d'économie mixte de construction.

Depuis la création, par la loi du 31 décembre 1987, de l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (A.N.P.E.E.C.), celle-ci est chargée de contrôler la gestion des C.I.L., et d'élaborer les règles régissant leur activité (article L. 313-7 du code de la construction et de l'habitation).

Les autres organismes collecteurs du 1 % ne sont pas soumis au contrôle de l'A.N.P.E.E.C., mais, comme les C.I.L., doivent rendre compte chaque année à la Direction départementale de l'équipement de l'importance des sommes recueillies et de leur utilisation (article R.313-21 du code de la construction et de l'habitation). Leur contrôle est exercé par le ministre de l'Économie et des Finances et le ministre chargé de la construction et de l'habitation.

Dans sa rédaction initiale, le projet de loi proposait, « afin d'approfondir l'effort de moralisation », d'obliger les organismes collecteurs, autres que les C.I.L., à transférer l'intégralité de leurs éléments d'actif et de passif résultant de l'encaissement du 1 % et de l'emploi de ces ressources à un C.I.L. soumis au contrôle de l'A.N.P.E.E.C. Le projet de loi initial excluait toutefois de cette règle, d'une part, les sommes utilisées afin d'acquérir des actions

d'organismes privés d'I.L.M. et, d'autre part, les organismes exerçant à titre principal, une activité de construction, d'acquisition ou d'aménagement de logements sociaux.

A défaut de transfert dans un délai d'un an, le projet de loi autorisait le ministre chargé du logement à enjoindre à l'organisme de transférer son actif et son passif à un C.I.L. qu'il désignerait sur proposition ou après avis de l'A.N.P.E.E.C.

Ce projet initial a soulevé de très vives protestations des organismes collecteurs du 1 % et, en particulier des chambres consulaires qui se trouvaient ainsi privées, de fait, de leur statut de collecteur direct du 1 % et présumées incapables d'assurer une gestion honorable des fonds recueillis.

Prenant compte de ces objections, le Gouvernement a très sensiblement modifié ses propositions au cours du débat à l'Assemblée nationale.

Le texte adopté ne prévoit plus un transfert de l'activité de collecteurs des organismes vers des C.I.L., mais l'extension du contrôle de l'A.N.P.E.E.C. sur ces organismes.

Le texte proposé pour insérer un article L. 313-7-1 dans le code de la construction et de l'habitation précise ainsi, dans son premier alinéa, que seront applicables aux organismes agréés à collecter le 1 %, autres que les C.I.L. :

- les dispositions de l'article L. 313-7 qui confèrent à l'A.N.P.E.E.C. la mission d'élaborer les règles régissant les conditions d'activité des collecteurs et de contrôler leur gestion ;

- les dispositions du premier et du troisième alinéas de l'article L. 313-13 qui permettent à l'A.N.P.E.E.C. , d'une part, de mettre en demeure le collecteur, dans un délai déterminé, de prendre toutes mesures de redressement utiles en cas d'irrégularité grave dans l'emploi des fonds ou de non-respect des conditions d'agrément et, d'autre part, de proposer au ministre du logement de prononcer le retrait d'agrément.

Le deuxième alinéa autorise le ministre chargé du logement, après avis de l'A.N.P.E.E.C., à retirer l'agrément de collecte d'un organisme en cas de carence à prendre les mesures de redressement imposées en application de l'article L. 313-13.

Le troisième alinéa précise les conséquences du retrait d'agrément qui entraînera le transfert, par le ministre du logement sur proposition ou après avis de l'A.N.P.E.E.C., de l'actif et du passif, résultant de la collecte du 1 %, de l'organisme en cause à un

autre organisme ou un C.I.L. ainsi que la nomination auprès dudit organisme d'une personne chargée de procéder au transfert.

Le quatrième alinéa autorise le ministre de tutelle des organismes, sur proposition du ministre du logement, à suspendre les organes de direction ou à en déclarer les membres démissionnaires d'office, en cas de carence desdits organismes ou lorsque l'administrateur chargé de procéder au transfert se heurte à l'opposition de ces organismes.

Le cinquième alinéa exclut des dispositions du présent article les organismes d'I.L.M. ou les sociétés d'économie mixte exerçant, à titre principal, une activité de construction, d'acquisition ou de gestion de logements sociaux. Cette exception se justifie par la transparence totale de l'emploi des fonds du 1 % par ces organismes qui les utilisent de manière directe en les affectant à des programmes immobiliers.

Le dernier alinéa, enfin, renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de préciser les conditions d'application de ces dispositions.

Votre commission vous présente, à l'article 46, quatre amendements.

● Le premier amendement rectifie une incohérence du texte proposé pour l'article L. 313-7-1 du code de la construction et de l'habitation.

En effet, le deuxième alinéa de cet article prévoit qu'en cas de carence d'un organisme, le ministre du logement peut lui retirer son agrément, alors que le troisième alinéa de l'article L.313-13, auquel il est fait par ailleurs référence, prévoit une sanction identique mais à l'initiative de l'A.N.P.E.E.C.

L'amendement de votre commission vise donc à clarifier le dispositif applicable en supprimant la référence au troisième alinéa de l'article L.313-13.

● Les deuxième et troisième amendements sont de nature rédactionnelle.

● **Le quatrième amendement vise à prendre en compte la situation particulière des sociétés anonymes de crédit immobilier, d'une part, et des entreprises publiques soumises au contrôle de l'Etat, d'autre part.**

Les sociétés anonymes de crédit immobilier (SACI), pour ce qui concerne leur activité de collecteur du 1 %, doivent, à l'instar des autres organismes, être soumises au contrôle de l'A.N.P.E.E.C. Toutefois, les SACI, depuis 1991, se sont constituées en réseau et sont soumises à un contrôle étroit de la Chambre syndicale qui a été créée à cette occasion. Il est donc légitime que les modalités du contrôle de l'A.N.P.E.E.C. soient définies en prenant en considération la nouvelle organisation des SACI.

Pour ce qui concerne les entreprises publiques, dont certaines ont créé leurs propres filiales immobilières au titre de la participation des employeurs à l'effort de construction (Renault-SNCF), elles sont soumises à des règles strictes de gestion des fonds du 1 % et sont contrôlées par l'Etat au sein de leur conseil d'administration et par la voie du contrôle économique et financier. Dans ce cas, encore, il est donc souhaitable que la mission de contrôle de l'A.N.P.E.E.C. soit coordonnée avec les contrôles traditionnels de ces entreprises.

Votre commission vous propose donc que le décret d'application prévu à l'article 46 précise les modalités particulières du contrôle de l'A.N.P.E.E.C. sur ces entreprises et sur les SACI afin de tenir compte des contrôles qui sont déjà exercés sur leur gestion du 1 % patronal.

Elle a donné un avis favorable à l'adoption de l'article 46 modifié par les amendements qu'elle vous a présentés.

Article 46 bis (nouveau)

Coordination

Cet article a été adopté par l'Assemblée nationale sur proposition du Gouvernement. Il modifie les articles L. 313-10, L. 313-11 et L. 313-12 du code de la construction et de l'habitation afin d'insérer la mention des organismes collecteurs du 1 % autres que les C.I.L., par cohérence avec les dispositions de l'article 46.

Ces modifications auront pour effet :

- de faire participer ces collecteurs au financement du fonds de garantie géré par l'A.N.P.E.E.C. et de les faire bénéficier des interventions de ce fonds (article L. 310-10) ;

- de faire entrer des représentants de ces collecteurs au conseil d'administration de l'A.N.P.E.E.C. (article L. 310-11) ;

- de soumettre ces collecteurs au prélèvement annuel affecté au financement du fonctionnement de l'A.N.P.E.E.C. (article L. 313-12).

Votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

Article 46 ter (nouveau)

Dissolution administrative d'un C.I.L.

Cet article a été adopté par l'Assemblée nationale sur proposition du Gouvernement qui l'a présenté comme « de coordination ».

Ce qualificatif est apparu pour le moins inapproprié à votre commission. En effet, cet article a pour objet de remplacer une procédure de dissolution judiciaire d'une association par une procédure administrative à la discrétion du ministre chargé du logement.

L'article L. 314-14 en vigueur du code de la construction et de l'habitation, que le présent article propose de modifier, prévoit qu'en cas de retrait d'agrément, le ministre du logement peut enjoindre au C.I.L. concerné de transférer son actif et son passif à une autre association et qu'en cas de refus ou de carence de l'association concernée par cette injonction, le même ministre peut demander en justice sa dissolution.

La rédaction, adoptée par l'Assemblée nationale, supprime ces dispositions et vise à autoriser le ministre du logement, sur proposition ou après avis de l'A.N.P.E.E.C., à procéder, lui-même, en cas de retrait d'agrément, à la dissolution de l'association et à nommer un liquidateur.

Votre commission considère inopportune la suppression du droit d'enjoindre à un C.I.L. de transférer son actif et son passif puisque l'article 46 du projet de loi ne vise que les autres organismes collecteurs et que le texte voté par l'Assemblée nationale aboutirait donc à supprimer totalement cette sanction, en ce qui concerne les C.I.L.

Elle estime, aussi, que la création d'une procédure de dissolution administrative, sans contrôle judiciaire, est inadaptée et peu conforme aux principes régissant les C.I.L. qui sont constitués sous la forme d'associations.

Aussi, votre commission a donné un avis défavorable à l'adoption de cet article et vous présente un amendement tendant à sa suppression.

Article 46 quater (nouveau)

Conséquences de la liquidation administrative d'un C.I.L.

Présenté, ainsi que l'article précédent, comme une disposition «*de cohérence*», cet article a été adopté par l'Assemblée nationale sur proposition du Gouvernement. Il vise à compléter l'article L. 313-15 du code de la construction et de l'habitation dont le dispositif actuel précise les conséquences d'une dissolution judiciaire d'un C.I.L.

Le texte adopté par l'Assemblée nationale complète ce dispositif en prévoyant qu'en cas de liquidation administrative (résultant elle-même d'une dissolution administrative de l'association), la situation active et passive résultant de la collecte du 1 % est attribuée à une autre association désignée par le ministre chargé du logement après avis de l'A.N.P.E.E.C.

Comme pour l'article précédent, votre commission a donné un avis défavorable à cet article et vous en propose, par amendement la suppression.

Article 47

Renforcement des pouvoirs de contrôle de l'A.N.P.E.E.C. à l'égard des C.I.L. et des autres organismes collecteurs

Cet article, adopté sans modification par l'Assemblée nationale, tend à renforcer les pouvoirs de contrôle de l'A.N.P.E.E.C. à l'égard des C.I.L. et modifie en ce sens l'article L. 313-13 du code de la construction et de l'habitation. Compte tenu de l'extension des pouvoirs de l'A.N.P.E.E.C. concernant les autres organismes collecteurs, proposée par l'article 46 du projet de loi, il leur est aussi applicable.

Le paragraphe I propose une nouvelle rédaction du premier alinéa de cet article qui prévoit actuellement que l'agence peut mettre en demeure une association de prendre des mesures de redressement *«en cas d'irrégularité grave dans l'emploi des fonds ou de non-respect des conditions d'agrément»*. A ces deux motifs, le projet de loi ajoute la *«faute grave dans la gestion»* et la *«carence dans la réalisation de l'objet social»*.

Le paragraphe II propose une nouvelle rédaction du troisième alinéa de cet article qui prévoit actuellement que l'A.N.P.E.E.C. peut proposer au ministre du logement le retrait d'agrément, l'association concernée devant être mise en demeure de présenter préalablement ses observations.

Le projet de loi ajoute à ce dispositif une nouvelle sanction d'ordre pécuniaire dont le montant sera fixé compte tenu de la gravité des faits et de la situation financière et de la dimension de l'organisme intéressé sans toutefois pouvoir excéder 10 millions de francs. Le produit de cette sanction, qui sera recouvrée comme en matière d'impôts directs, sera versé au fonds de garantie de l'A.N.P.E.E.C. La décision qui la prononce pourra faire l'objet d'un recours de pleine juridiction devant le Conseil d'Etat.

Votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

Article 48

Extension aux salariés des C.I.L. des interdictions applicables aux administrateurs des C.I.L.

Cet article, que l'Assemblée nationale a adopté sous réserve d'un amendement rédactionnel, modifie l'article L. 313-16 du code de la construction et de l'habitation. Celui-ci applique, dans sa rédaction actuelle, aux administrateurs des C.I.L., des interdictions applicables aux administrateurs d'organismes d'I.L.M. et aux personnes rémunérées ou employées par ceux-ci, telles que l'interdiction de vendre des immeubles à ces organismes ou à leurs clients, de leur consentir des prêts avec hypothèque, de passer des marchés de travaux ou de fournitures, d'imposer le choix d'un fournisseur, entrepreneur ou prestataire de service, de recevoir un avantage quelconque de la part des personnes qui interviennent dans les ventes ou échanges d'immeubles réalisés avec les organismes ou leurs clients ou de la part des architectes, entrepreneurs et fournisseurs de ces organismes et clients.

Le projet de loi propose d'étendre ce «code déontologique» aux salariés des comités interprofessionnels du logement.

Votre commission vous propose, par amendement, d'étendre ces règles, dans les mêmes conditions, aux autres organismes collecteurs du 1 %.

Elle a donné un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

Article 49

Sanction des irrégularités commises par les dirigeants d'organismes collecteurs

Cet article a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale. Il tend à insérer dans le code de la construction et de l'habitation, un nouvel article L. 313-16-1 dont l'objet est d'instituer

des sanctions à l'encontre des gestionnaires indécents des organismes collecteurs du 1 %.

Il prévoit ainsi que sera puni d'une peine de cinq ans de prison et d'une amende de 1 million de francs, celui qui aura, dans l'exercice de ses fonctions, fait un usage contraire à l'objet de l'organisme des biens ou du crédit dudit organisme ou fait un usage contraire à l'objet de l'organisme des pouvoirs qu'il possédait ou des voix dont il disposait.

Le texte proposé précise toutefois que le mauvais usage des biens ou du crédit de l'organisme ne sera puni que s'il est fait *«de mauvaise foi.»*

Votre commission s'interroge sur la signification de ces termes et, surtout, de leur absence en ce qui concerne le mauvais usage des pouvoirs ou des voix d'un dirigeant d'organisme.

Le fait qu'aucune intention frauduleuse ne soit mentionnée en ce cas aboutit, en effet, à qualifier pénalement une éventuelle faute de gestion, ce qui rendrait difficile, voire impossible, compte tenu des risques encourus, la poursuite de leur mandat par les administrateurs des organismes collecteurs.

Votre commission vous propose donc un amendement visant à appliquer le critère de l'intention frauduleuse aux deux types d'agissements pouvant entraîner la mise en cause pénale.

Elle a donné un avis favorable à l'adoption de l'article 49 ainsi modifié.

*

* *

La Commission des Affaires économiques et du Plan a donné un avis favorable à l'adoption des articles du projet de loi dont elle s'était saisie, modifiés par les amendements qu'elle vous a présentés.

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Article 19

Amendement

Dans le premier alinéa du texte proposé par cet article pour insérer un article 29-2 dans la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973, remplacer les mots :

auprès du préfet et de la chambre régionale des comptes

par les mots :

au préfet et à la chambre régionale des comptes

Amendement

Remplacer le troisième alinéa du texte proposé par cet article pour insérer un article 29-2 dans la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 par trois alinéas ainsi rédigés :

« Cette communication intervient :

«- dans les six mois suivant leur conclusion, pour les marchés, contrats ou conventions visés au premier alinéa du présent article ;

«- dans les deux mois suivant la date de la notification de l'autorisation prévue à l'article 29 ci-dessus, pour les marchés, contrats ou conventions visés au deuxième alinéa du présent article.

Amendement

Dans le quatrième alinéa du texte proposé par cet article pour insérer un article 29-2 de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973, remplacer les mots :

de 100 000 F d'amende

par les mots :

d'une amende de 100 000 F au plus

Article 20

Amendement

Après les mots :

«densité d'équipement»

rédiger ainsi la fin du deuxième alinéa du texte proposé par le paragraphe I de cet article pour l'article 28 de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 :

en petites, moyennes et grandes surfaces, la place du commerce non sédentaire et l'état du tissu commercial et artisanal dans cette zone ; elle se détermine en fonction de 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.

Amendement

Rédiger ainsi le troisième alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 28 de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 :

« La commission prend en compte les travaux de l'observatoire départemental d'équipement commercial pour statuer sur les demandes d'autorisation.

Amendement

Remplacer le texte proposé par le paragraphe II de cet article pour l'avant-dernier alinéa de l'article 29 de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973, par les dispositions suivantes :

« Une nouvelle demande est nécessaire lorsque le projet, en cours d'instruction ou dans sa réalisation, subit des modifications substantielles dans la nature du commerce ou des surfaces de vente.

« Il en est de même en cas de modification du ou des enseignes désignées par le pétitionnaire. »

Article 21

Amendement

Dans le premier alinéa du texte proposé par cet article pour le paragraphe I de l'article 30 de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973, remplacer le mot :

sept

par le mot :

huit.

Amendement

A. Après le troisième alinéa du texte proposé pour le paragraphe I de l'article 30 de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973, insérer un alinéa ainsi rédigé :

«- le maire d'une commune de moins de 2.000 habitants localisée dans l'arrondissement de la commune d'implantation ou, à défaut, le maire de la commune la moins peuplée de l'arrondissement, désigné dans des conditions fixées par décret.

B. Au début du quatrième alinéa du texte proposé pour le paragraphe I de l'article 30 de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973, remplacer les mots :

les maires des deux communes les plus peuplées

par les mots :

le maire de la commune la plus peuplée

C. A la fin du quatrième alinéa du texte proposé pour le paragraphe I de l'article 30 de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973, remplacer les mots :

les maires des deux communes les plus peuplées sont choisis

par les mots :

le maire de la commune la plus peuplée est choisi

D. Dans le dernier alinéa du texte proposé pour le paragraphe I de l'article 30 de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973, remplacer les mots :

ou le maire de l'une des deux communes les plus peuplées visées ci-dessus

par les mots :

, le maire de la commune de moins de 2.000 habitants ou la moins peuplée de l'arrondissement ou le maire de la commune la plus peuplée de l'arrondissement, visés ci-dessus,

Amendement

Dans le quatrième alinéa du texte proposé par cet article pour le paragraphe I de l'article 30 de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973, après les mots :

choisis parmi les

insérer les mots :

maires des

Amendement

Avant le texte proposé par cet article pour le septième alinéa du paragraphe I de l'article 30 de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973, insérer un alinéa additionnel ainsi rédigé :

«- le président du tribunal de commerce ou, à défaut, le président de la chambre commerciale du tribunal de grande instance ;

Amendement

Dans le dernier alinéa du texte proposé par cet article pour le paragraphe I de l'article 30 de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973, remplacer les mots :

un maire

par les mots :

le maire

Amendement

Rédiger ainsi le texte proposé par cet article pour le paragraphe II de l'article 30 de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 :

«II. - Dans le département de Paris, la commission est composée des huit membres suivants :

- «- le maire de Paris ;
- «- trois membres désignés par le Conseil de Paris, parmi les conseillers d'arrondissements ;
- «- le président de la chambre de commerce et d'industrie de Paris, ou son représentant ;
- «- le président de la chambre de métiers de Paris ou son représentant ;
- «- le président du tribunal de commerce de Paris ;
- «- un représentant des associations de consommateurs du département.

Amendement

Dans le premier alinéa du texte proposé par cet article pour le paragraphe III de l'article 30 de la loi n° 73-1193 de la loi du 27 décembre 1973, supprimer les mots :

ou qu'il vient à acquérir

Article 23

Amendement

Dans la dernière phrase du premier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 32 de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973, remplacer le mot :

auront

par le mot :

ont

Amendement

I.- Supprimer le second alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 32 de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973.

II.- Après le troisième alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 32 de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973, insérer un alinéa additionnel ainsi rédigé :

« Les commissions départementales et régionales autorisent ou refusent les projets dans leur totalité.

Amendement

Dans les troisième et quatrième alinéas du texte proposé par cet article pour l'article 32 de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973, remplacer le mot :

nationale

par le mot :

régionale

Article 24

Amendement :

Rédiger ainsi le texte proposé par cet article pour l'article 33 de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 précitée :

« Art. 33.- Il est créé, dans chaque région, une commission régionale d'équipement commercial, présidée par le préfet de région qui ne prend pas part au vote.

« I. La commission est composée en nombre égal :

« - de membres du conseil régional, désignés en son sein et représentant chacun des départements ; leur nombre ne peut être inférieur à quatre ;

« - de membres du conseil économique et social régional, désignés en son sein, dont un représentant des consommateurs ;

« Le chef de service de la délégation régionale au commerce et à l'artisanat assiste aux séances de la commission. Il rapporte les dossiers.

« II.- La commission émet ses votes dans des conditions fixées par décret. Le procès-verbal des délibérations de la commission indique le sens du vote émis par chacun des membres. Il est signé par le président et par le secrétaire.

« III.- Tout membre de la commission doit informer le président des intérêts qu'il détient et de la fonction qu'il exerce dans une activité économique.

« Aucun membre de la commission ne peut délibérer dans une affaire où il a intérêt ou s'il représente une des parties intéressées.

« IV.- Les modalités de fonctionnement de la commission sont fixées par décret. »

Article 25

Amendement

A la fin de cet article, remplacer les mots :

«commission nationale d'équipement commercial».

par les mots :

«commission régionale d'équipement commercial».

Article 26

Amendement

**Dans la première phrase du premier alinéa de cet article,
remplacer les mots :**

disposent d'un délai de deux mois pour mettre

par les mots :

mettent

Amendement

Rédiger ainsi le deuxième alinéa de cet article :

« Pour les décisions prises par une commission départementale d'urbanisme commercial avant l'entrée en vigueur de la présente loi, le préfet, le demandeur et le tiers des membres de cette commission peuvent exercer, dans les conditions prévues par les lois et règlements en vigueur à la date où elle a pris sa décision, un recours devant la commission régionale d'équipement commercial, dans le délai de deux mois suivant la notification de la décision pour le demandeur et dans le délai de deux mois suivant la date de la réunion de la commission pour les membres et le préfet.

Amendement

Dans les troisième et cinquième alinéas de cet article, remplacer les mots :

commission nationale d'équipement commercial

par les mots :

commission régionale d'équipement commercial

Amendement

Rédiger ainsi le quatrième alinéa de cet article :

« Pour les demandes d'autorisation déposées après la date d'entrée en vigueur de la présente loi et avant la publication de l'arrêté préfectoral portant constitution de la commission départementale d'équipement commercial, le délai de trois mois prévu au premier alinéa de l'article 32 de la loi n° 73-1193 du

27 décembre 1973 précitée court à compter de la publication de cet arrêté. Pour les demandes d'autorisation déposées après la date d'entrée en vigueur de la présente loi et avant la publication de l'arrêté préfectoral portant constitution de la commission régionale d'équipement commercial, le délai de quatre mois prévu au troisième alinéa de l'article visé ci-dessus court à compter de la publication de cet arrêté.

Article 38

Amendement :

Rédiger comme suit la première phrase du premier alinéa du texte proposé, par cet article, pour rétablir un article L.311-8 dans le code des communes :

«Lorsque les collectivités locales, leurs groupements et leurs établissements publics, leurs concessionnaires ou sociétés d'économie mixte locales envisagent de procéder à la vente à des personnes privées de terrains constructibles ou de droits de construire, elles doivent publier, à peine de nullité d'ordre public de la vente, un avis indiquant la nature des biens ou des droits cédés et les conditions financières de la vente envisagée.

Amendement :

Compléter, in fine, le texte proposé, par cet article, pour rétablir l'article L.311-8 du code des communes, par un alinéa ainsi rédigé :

«Les dispositions du présent article ne s'appliquent pas aux zones d'aménagement concerté visées à l'article L.311-1 du code de l'urbanisme.»

Article 40

Amendement :

Supprimer cet article.

Article 41

Amendement :

Supprimer cet article.

Article 42

(article L.332-28 du code de l'urbanisme)

Amendement :

Supprimer le second alinéa du texte, proposé par cet article, pour insérer un article L.332-28 dans le code de l'urbanisme.

Article 45

Amendement :

Modifier comme suit le texte proposé, par cet article, pour rétablir l'article 423-5 du code de la construction et de l'habitation.

I.- Dans le premier et le troisième alinéas, remplacer les mots :

«les organismes privés d'habitations à loyer modéré»

par les mots :

«les sociétés d'habitations à loyer modéré mentionnées aux articles L.422-2, L.422-3, L.422-4 et L.422-13»

II.- Dans le quatrième alinéa, remplacer les mots :

«un organisme privé»

par les mots :

«une société»

et les mots :

«l'organisme»

par les mots :

«la société»

Après l'article 45

Amendement :

Après l'article 45, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« Art.- Il est inséré, au chapitre III du titre I du livre troisième du code de la construction et de l'habitation un article L.313-1-3 ainsi rédigé :

« Article L.313-1-3.- Le prix maximal de cession des parts ou actions des sociétés immobilières dont 50 % au moins du capital ont été souscrit au titre de la participation des employeurs à l'effort de construction par des organismes agréés à collecter cette participation ou par des employeurs, à l'exception de celles d'entre ces sociétés qui ont le statut d'organisme d'habitations à loyer modéré, ne peut être ni supérieur à leur valeur dans la situation nette de la société, ni supérieur à leur valeur nominale majorée de 50 %.

« Une dérogation aux dispositions de l'alinéa précédent peut être accordée par le ministre chargé du logement, après avis de l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction, à la demande d'un actionnaire d'une de ces sociétés ayant acquis ses parts ou actions avant la publication de la loi n° du relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, à un prix supérieur à celui résultant de l'application dudit alinéa, et qui démontrerait que la cession de ses titres à ce prix entraînerait pour lui une spoliation.

« Toute cession de parts ou d'actions en violation des dispositions du présent article est frappée d'une nullité d'ordre public. »

Article 46

Amendement

Dans le premier alinéa du texte proposé, par cet article, pour insérer un article L. 313-7-1 dans le code de la construction et de l'habitation, remplacer les mots :

«celles du premier et du troisième alinéas de l'article L. 313-13»

par les mots :

«celles du premier alinéa de l'article L. 313-13»

Amendement

A la fin du troisième alinéa du texte proposé par cet article, pour insérer un article L. 313-7-1 dans le code de la construction et de l'habitation, remplacer les mots :

«une personne chargée»

par les mots :

«un administrateur chargé»

Amendement :

Dans le quatrième alinéa du texte proposé, par cet article, pour l'article L.313-7-1 du code de la construction et de l'habitation, remplacer les mots :

« , ou lorsque l'administrateur nommé en application de l'alinéa précédent rencontre des difficultés du fait de l'organisme en cause »

par les mots :

« , ou en cas de refus d'un organisme d'exécuter les décisions prises par l'administrateur nommé en application de l'alinéa précédent »

Amendement :

Rédiger comme suit le dernier alinéa du texte proposé pour l'article L. 313-7-1 du code de la construction et de l'habitation :

« Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions d'application du présent article et les modalités particulières de l'exercice des missions de l'Agence nationale, pour les sociétés anonymes de crédit immobilier soumises au contrôle de la chambre syndicale des sociétés anonymes de crédit immobilier et pour les entreprises publiques soumises au contrôle de l'Etat. »

Article 46 ter (nouveau)

Amendement :

Supprimer cet article.

Article 46 quater (nouveau)

Amendement :

Supprimer cet article.

Article 48

Amendement :

Rédiger comme suit cet article :

Art. 48.- L'article L.313-6 du code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :

I.- Après le mot : «administrateurs» sont insérés les mots : «et aux salariés»

II.- Après les mots : «associations mentionnées à l'article L.313-7» sont insérés les mots :

«et des organismes mentionnés au premier alinéa de l'article L.313-7-1»

Article 49

Amendement :

I.- A la fin du premier alinéa du texte proposé, par cet article, pour insérer un article L.313-16-1 dans le code de la construction et de l'habitation, après les mots : «ses fonctions» insérer les mots : «et de mauvaise foi»

II.- En conséquence, supprimer au début du deuxième alinéa du même article les mots : «de mauvaise foi.»