



**Renaud DUTREIL installe
la Commission de modernisation
de l'urbanisme commercial**

mercredi 25 octobre 2006

Installation de la Commission sur la modernisation de l'urbanisme commercial

COMPOSITION DU DOSSIER

Composition de la Commission

Programme d'activité de la Commission

Textes en vigueur

- Fiche 1 L'émergence d'une législation française de l'urbanisme commercial
- Fiche 2 La Commission Nationale d'Equipe ment Commercial
- Fiche 3 Les critères actuels d'appréciation d'un projet d'équipement commercial
- Fiche 4 Le contentieux des décisions de la CNEC
- Fiche 5 Le bilan 2005 de l'équipement commercial
- Fiche 6 Etude comparative des législations européennes
- Fiche 7 Les enjeux de la réforme

Composition de la Commission de modernisation de l'urbanisme commercial

- Luc CHATEL, député de la Haute Marne,
- Jean DIONIS DU SEJOUR, député du Lot et Garonne,
- Hervé NOVELLI, député d'Indre et Loire,
- Jean-Paul CHARIE, député du Loiret,
- Xavier DE ROUX, député de Charente-Maritime,
- Alain FOUCHE, sénateur de la Vienne, auteur de la proposition de loi adoptée en première lecture par le Sénat en juin 2005,
- Ambroise DUPOND, sénateur du Calvados, Président du conseil national des entrées de ville,
- Jean-Paul ALDUY, sénateur des Pyrénées-Orientales, Président de l'EPARECA,
- Gérard CORNU, sénateur d'Eure et Loire,
- Jean FRANÇOIS-PONCET, sénateur du Lot-et-Garonne,
- Le Président de l'Association des Maires de France (AMF) : M. Jacques PELISSARD,
- Le Président de l'Assemblée Des Communautés de France (ADCF) : M. Marc CENSI,
- Le Président de l'Assemblées des Chambres Françaises de Commerce et d'Industrie (ACFCI) : M. Jean-François BERNARDIN,
- Le Président de l'Assemblée Permanente des Chambres des Métiers (APCM) : M. Alain GRISET,
- Le Président de la Confédération Générale des Petites et Moyennes Entreprises (CGPME) : M. Jean-François ROUBAUD,
- Le Président de la Commission Nationale d'Equipeement Commercial : M. Jean-François DE VULPILLIERES,
- Le Président de l'UFC Que Choisir : M. Alain BAZOT,
- La Présidente de la CLCV : Mme Reine-Claude MADER,
- Le Président du Conseil du Commerce de France (CdCF) : M. Gérard ATLAN,
- Le Président de la Fédération du Commerce et de la Distribution (FCD) : M Jérôme BEDIER,
- Le Président de la Fédération des Enseignes du Commerce Associé (FECA) : M. Guy LECLERC,
- Le Président de l'Union du grand commerce de centre ville (UCCV) : M..Jacques PERILLAT,

- La Président de la Confédération Générale de l'Alimentation de Détail (CGAD) : M. Claude BELLOT,
- Le Président de la Confédération des Commerçants de France : M. Bernard DENIS,
- La Présidente de la Fédération Nationale des Syndicats des Commerçants des Marchés de France (FNSCMF), Mme Monique RUBIN,
- Le Président du Conseil National des Centres Commerciaux (CNCC): M. Eric RANJARD,
- Le Président de la Fédération des Sociétés Immobilières et Foncières (FSIF), M. Jean-Paul DUMORTIER,
- Le Président de la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU) : M. André ROSSINOT,
- Le Président du Conseil National de l'Ordre des Architectes : Bernard FIGIEL,
- Le Président de la Société Française des Urbanistes : M. Jean-Pierre GAUTRY,
- Le Directeur du Centre d'études sur les réseaux de transport et l'urbanisme (CERTU) : M. Bruno VERDON,
- Le Président de la Fédération Française du Paysage, M. Pierre-Marie TRICAUD,
- Le Président de l'Union Nationale des Entrepreneurs du Paysage, M. Didier LEROUX,
- Le Président de France Nature Environnement, M. Sébastien GENEST,
- 1 professeur des universités spécialisé dans le domaine de l'urbanisme commercial. Hugues PÉRINET-MARQUET, Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris II),
- 1 sociologue : Philippe MOATI, Professeur à l'Université Paris VII, Chercheur au Credoc,
- 4 personnalités qualifiées : M. Bernard REICHEN, Grand Prix de l'Architecture et de l'Urbanisme 2005, Maître Patrice GASSENBACH, avocat spécialisé dans le droit de l'urbanisme commercial. M. Jean-Pierre LEHMANN, Président des Vitrites de Nancy, M. Jean-Pierre CEDELLE, PDG d'Immobilière Frey, créateur du concept « greencenter »,
- Le représentant du Ministre chargé de l'aménagement du territoire,
- Le représentant du Ministre de la culture,
- Le représentant du Ministre chargé de l'urbanisme,
- Le représentant du Ministre chargé de l'écologie ;
- Le représentant de la Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DGCCRF)

| |
|--|
| <p style="text-align: center;">Programme d'activité de la Commission de modernisation de l'urbanisme commercial</p> |
|--|

| | |
|---------------------------|--|
| Mercredi 25 octobre 2006 | Installation de la Commission par Renaud DUTREIL, Ministre des PME, du Commerce, de l'Artisanat et des Professions Libérales |
| Mercredi 22 novembre 2006 | Première réunion d'étape |
| Mercredi 20 Décembre 2006 | Deuxième réunion d'étape |
| Mercredi 17 Janvier 2007 | Troisième réunion d'étape |
| Mercredi 31 janvier 2007 | Conclusions des travaux de la Commission |

Présidence de la Commission assurée par le Ministre des PME, du Commerce, de l'Artisanat et des Professions Libérales, ou son représentant.

Secrétariat de la Commission assuré par la Direction du Commerce, de l'Artisanat, des Services et des Professions Libérales

3/5 Rue Barbet de Jouy

75007 PARIS

Téléphone : 01.43.19.36.36

Textes juridiques de référence

1. Lois :

- Article 1^{er} de la loi n°73-1193 d'orientation du commerce et de l'artisanat modifiée du 27 décembre 1973 (non codifié) ;
- Articles L 750-1 à L752-23 du code du commerce (anciens articles 28 à 33 de la loi du 27 décembre 1973 modifiée notamment, par la loi n°93-122 du 29 janvier 1993, la loi n°96-603 du 5 juillet 1996, la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000, la loi n°2003-660 du 21 juillet 2003, la loi n°2004-804 du 9 août 2004, la loi n°2005-157 du 23 février 2005, la loi n°2006-10 du 5 janvier 2006) ;
- Article 3 de la loi n°72-657 du 13 juillet 1972 instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés (définition de la surface de vente).

2. Décrets :

- Décret n° 93-306 du 9 mars 1993 modifié, relatif à l'autorisation d'exploitation commerciale de certains magasins de commerce de détail et de certains établissements hôteliers, aux observatoires et aux commissions d'équipement commercial ;
- Décret n° 2002-1369 du 20 novembre 2002 relatif aux schémas de développement commercial ;
- Décret n° 2005-1026 du 24 août 2005 relatif à la détermination pour les pépiniéristes et les horticulteurs de la surface de vente au détail de produits ne provenant pas de leur exploitation.

3. Circulaires :

- Circulaire du 7 mars 2005 relative à l'application des dernières dispositions relatives à l'équipement commercial et des évolutions récentes de la jurisprudence ;
- Circulaire du 24 octobre 2003 relative à la modification de l'article L 720-4 du code du commerce relatif aux conditions de délivrance des autorisations d'exploitation commerciale dans les départements d'outre mer ;
- Circulaire du 31 octobre 2001 relative à une meilleure prise en considération de la concurrence ;
- Circulaire du 13 juillet 2001 faisant la synthèse des principaux points de doctrine ;
- Circulaire du 15 juin 2001 relative à la procédure d'examen des recours ;
- Circulaire du 19 décembre 1997 relative au fonctionnement des CDEC et à la motivation des décisions ;
- Circulaire n° 247 du 16 janvier 1997 portant application des dispositions de la loi d'orientation du commerce et de l'artisanat du 27 décembre 1973 modifiée relative aux équipements commerciaux.

4. Proposition de loi adoptée par le Sénat le 16 juin 2005

- Texte n° 174 (2004-2005) de M. Alain FOUCHÉ et plusieurs de ses collègues, déposé au Sénat le 2 février 2005 ;
- Rapport n° 382 (2004-2005) de M. Alain FOUCHÉ, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 8 juin 2005 ;
- Texte n° 119 (2004-2005) adopté par le Sénat le 16 juin 2005

5. Principales mesures législatives et réglementaires prises en 2006 :

- L'article 37 de la loi n° 2006 -10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports a complété le IV de l'article L 720-5 du code de commerce (devenu article L 752-2-III du code de commerce) en instituant une dispense d'autorisation d'exploitation commerciale pour les magasins accessibles aux seuls voyageurs munis de billets et situés dans l'enceinte des aéroports.
- L'article 36 de la loi n° 2006-36 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances a modifié les deux premiers alinéas de l'article L 720-10 du code de commerce (devenus les articles L 752-16 et L 752-17 du code de commerce) en précisant d'une part que les recours devant la CNEC se faisaient à la seule initiative du préfet, de deux membres de la commission départementale, dont un élu, ou du demandeur, et d'autre part en instituant un délai d'instruction de deux mois au lieu de quatre pour les projets d'implantation commerciale situés dans le périmètre des zones franches urbaines définies au B du 3 de l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995.
- L'ordonnance n° 2006-673 du 8 juin 2006 portant refonte du code de l'organisation judiciaire et modifiant le code de commerce, le code rural et le code de procédure pénale (partie Législative) à procéder à une nouvelle codification des articles relatifs à l'équipement commercial. Les articles L 750 -1 à L 752-23 remplacent les articles L 720-1 à L 720-11 du code de commerce.
- Le décret n° 2006-423 du 10 avril 2006 pris pour l'application du deuxième alinéa du 4° du I de l'article L 720-5 du code de commerce a précisé la notion d'installation de distribution de combustibles soumises à autorisation d'exploitation commerciale.
- Le VII de l'article 62 du décret n° 2006-665 du 7 juin 2006 (JO du 8 juin 2006) abroge l'article R 512-1 du code de la consommation et modifie l'article 8 du décret du 9 mars 1993 : Dorénavant ce sont les associations de consommateurs agréées au sein du département qui sont appelées à désigner les représentants des consommateurs au sein des CDEC, le préfet prenant ensuite un arrêté de désignation.

| |
|--|
| Fiche 1 L'émergence d'une législation de l'urbanisme commercial |
|--|

1. L'émergence d'un système de régulation de l'équipement commercial

Dans le courant des années soixante, le développement rapide de l'urbanisation, la croissance démographique et économique, conjuguée avec la transformation des modes de vie, ont mis en évidence les problèmes posés par la création, dans les quartiers nouveaux puis sur l'ensemble du territoire, d'équipements commerciaux adaptés aux besoins des populations. Il apparaissait également nécessaire de poursuivre la modernisation de l'appareil de distribution en vue de le porter au niveau des pays développés et d'assurer cette évolution dans les meilleures conditions politiques et sociales.

Il convenait alors prioritairement de remédier au sous-équipement commercial des ensembles d'habitations en exigeant un minimum de surfaces réservées au commerce. La circulaire interministérielle n°61-43 du 24 août 1961, première directive générale en matière d'équipement commercial, obéissait à cette priorité.

Parallèlement, la population connaissait une évolution de ses modes de consommation ainsi que d'importants changements sociologiques, tandis que les modes de distribution commerciale enregistraient de profonds bouleversements, avec le développement puis la quasi-généralisation progressive de nouvelles techniques de vente en libre-service. Ces innovations sont à la base de l'essor de la grande distribution qui a valorisé auprès des consommateurs des atouts incontestables, avec une offre très large de produits et des prix très compétitifs. Cette stratégie commerciale lui a permis de conquérir des parts de marché, tandis que le commerce de détail de petite et moyenne surface rencontrait des difficultés croissantes tant en zone urbaine qu'en zone rurale.

L'essor extrêmement rapide de la grande distribution devait ainsi conduire à une modification de la logique qui avait prévalu en 1961 : Avec la fermeture de nombreux petits commerces, il a semblé nécessaire de prévenir les risques de dévitalisation des centre-ville et de désertification des zones rurales.

Dans cette perspective, la circulaire interministérielle du 29 juillet 1969, se substituant à la directive de 1961, instituait des comités consultatifs départementaux relayés à l'échelon central par une commission consultative de coordination placée auprès du ministre de l'équipement et du logement.

Cette circulaire a précisé les premières orientations générales en matière d'urbanisme commercial, organisé la prise en compte de l'équipement commercial dans l'élaboration des documents d'urbanisme et institué des comités consultatifs départementaux, composés de professionnels et présidés par les préfets, qui étaient saisis pour avis de toutes études d'organisation commerciale effectuées pour l'établissement des schémas départementaux d'aménagement urbain et de plans d'occupation des sols, ainsi que des projets d'équipement commercial d'une surface de plancher égale ou supérieure à 10.000 m².

2. La mise en place d'une législation spécifique

Depuis lors, plusieurs textes législatifs, complétés par des textes réglementaires d'application, ont progressivement consolidé, puis renforcé les dispositions visant à encadrer le développement de l'équipement commercial, par la mise en place d'un régime d'autorisation préalable reposant sur l'intervention de commissions départementales et nationales :

- **La loi n° 69-1263 du 31 décembre 1969** portant certaines dispositions d'ordre économique et financier institue, dans son article 17, une procédure d'examen préalable à la délivrance des permis de construire pour les commerces de plus de 3.000 m². Elle crée à cet effet les comités départementaux d'urbanisme commercial (C.D.U.C.) et la commission nationale d'urbanisme commercial (C.N.U.C.), qui se substituent aux comités consultatifs départementaux prévus par la circulaire interministérielle du 29 juillet 1969.

- **La loi du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat ("Loi Royer")** institue un véritable régime juridique de l'urbanisme commercial, en mettant en place une procédure d'autorisation d'ordre économique, distincte du permis de construire. Cette loi vise notamment à garantir un développement harmonieux entre les différentes formes de commerces, à éviter une croissance désordonnée des formes nouvelles de distribution et à contribuer au rééquilibrage des agglomérations par le développement des activités de centre-ville, dans le respect des principes d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement :
 - Elle renforce le rôle des C.D.U.C., jusque là cantonnées dans des attributions consultatives, en leur donnant un pouvoir de décision,
 - Elle aménage une procédure d'appel non plus devant le ministre chargé de l'équipement, mais devant le ministre chargé du commerce, lequel statue après avis d'une commission nationale d'urbanisme commercial composée à l'image des commissions départementales, alors que la précédente commission nationale était exclusivement composée de hauts fonctionnaires.
 - Elle abaisse le seuil de l'autorisation à 1.000 m² de surface de vente dans les communes de moins de 40.000 habitants et à 1.500 m² dans les communes de plus de 40.000 habitants, tandis que les extensions de plus de 200 m² de surface de vente sont également soumises à autorisation préalable dès lors que les magasins atteignent ou dépassent ces seuils.

- **La loi n° 90-1260 du 31 décembre 1990 ("loi Doubin")** a eu pour effet d'introduire dans le régime d'autorisation préalable des dispositions spécifiques relatives aux magasins constituant un même ensemble commercial.

- **La loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 ("loi Sapin")** relative à la prévention de la corruption et à la transformation de la vie économique et des procédures publiques, complétée par le décret n° 93-306 du 9 mars 1993, transforme de manière significative le régime institué en 1973. La commission nationale d'équipement commercial perd son caractère consultatif et se substitue au ministre pour connaître en appel des décisions des commissions départementales. La composition des commissions

départementales est modifiée : le nombre de leurs membres est réduit de 20 à 7 et, à l'exception du représentant des consommateurs, ils tirent leur légitimité d'une élection.

- **La loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 ("loi Raffarin")**, précisée par le décret n° 96-1018 du 26 novembre 1996, modifie profondément le dispositif en étendant l'exigence d'une autorisation préalable d'exploitation commerciale à un nombre accru de projets, soit par l'abaissement des seuils de surfaces pour les opérations déjà soumises à autorisation, soit par la définition de nouvelles opérations assujetties à autorisation. Cette réforme s'articule autour de plusieurs axes :
- L'introduction de l'emploi et de l'environnement parmi les principes d'examen des dossiers soumis aux commissions départementales d'équipement commercial (C.D.E.C.) et la Commission nationale d'équipement commercial (C.N.E.C.) ;
 - L'abaissement à 300 m² de surface de vente du seuil de création ou d'extension des surfaces commerciales,
 - La soumission à autorisation des changements de destination d'un commerce ;
 - L'obligation d'une enquête publique pour les projets de plus de 6 000 m² de surface de vente ;
 - La modification de la composition des C.D.E.C, désormais composées de six membres :
 - Le maire de la commune d'implantation du projet (ou son représentant) ;
 - Le président de l'établissement public de coopération intercommunale (E.P.C.I.) : communauté de communes ou d'agglomération, ou, en l'absence d'E.P.C.I., le conseiller général du canton d'implantation (ou son représentant) ;
 - Le maire de la commune la plus peuplée autre que la commune d'implantation, soit de l'arrondissement, soit de l'agglomération multicommunale si la commune d'implantation fait partie d'une agglomération multicommunale comportant au moins cinq communes (ou son représentant) ;
 - Le président de la chambre de commerce et d'industrie compétente (ou son représentant) ;
 - Le président de la chambre de métiers du département (ou son représentant) ;
 - Un représentant des associations de consommateurs (ou son suppléant). La composition de la commission varie en fonction de la localisation de chaque projet. Cependant le représentant des consommateurs siège pour l'ensemble du département.
 - L'exigence que quatre membres aient voté favorablement pour que la décision d'autorisation soit considérée comme accordée par la CDEC ;
 - Le renforcement des sanctions en cas d'exploitation de surfaces commerciales sans autorisation, afin de les rendre réellement dissuasives ;
 - La mise en place de schémas de développement commercial sur un territoire donné et à partir d'un véritable bilan, d'abord réalisée à titre expérimental, doit

permettre de définir des objectifs précis d'évolution des équipements commerciaux.

➤ **La Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 ("loi S.R.U.")**, relative à la solidarité et au renouvellement urbains a modifié la législation en vigueur en ajoutant trois nouveaux critères à l'examen des projets d'équipement commercial :

- l'impact global du projet sur les flux de voitures particulières et de véhicules de livraison,
- la qualité de la desserte en transports publics ou avec des modes alternatifs,
- les capacités d'accueil pour le chargement et le déchargement des marchandises.

Enfin, à l'exception de son article 1er, les dispositions de la loi n°73-1193 du 27 décembre 1973 modifiée, sont désormais intégrées au code de commerce

| |
|--|
| Fiche 2 La Commission Nationale d'Équipement Commercial |
|--|

1. Naissance de la Commission Nationale d'Équipement Commercial (CNEC)

La procédure d'autorisation préalable d'exploitation commerciale, indépendante de la délivrance du permis de construire, a été instaurée par la loi du 27 décembre 1973 dite « loi Royer ». Ce dispositif a été substantiellement modifié et renforcé par la loi du 5 juillet 1996, qui a notamment abaissé à 300 m² de surface de vente le seuil de déclenchement du régime d'autorisation préalable, jusqu'alors fixé à 1 000 m² ou 1 500 m² selon la population de la commune d'implantation.

Depuis 1973, la procédure d'autorisation repose sur l'articulation entre deux niveaux de compétences :

- Au plan local, des commissions départementales qui constituent les autorités décisionnelles de droit commun ;
- Au niveau national, une commission nationale qui constitue l'instance de recours hiérarchique.

Jusqu'à 1993, la commission nationale, alors dénommée commission nationale d'urbanisme commercial (C.N.U.C.) ne jouait qu'un rôle consultatif et la décision relevait du Ministre.

L'acte de naissance de l'actuelle commission nationale d'équipement commercial (C.N.E.C.) réside dans la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 (loi « Sapin »), relative à la prévention de la corruption et à la transformation de la vie économique et des procédures publiques, qui confère à la commission nationale tous les attributs d'une autorité administrative indépendante, puisqu'elle se substitue au ministre pour connaître en appel des décisions des commissions départementales.

Depuis la loi du 5 juillet 1996, qui soumet à une autorisation préalable la création des hôtels d'une capacité supérieure à 30 chambres (50 en région Ile-de-France) et des complexes cinématographiques, la C.N.E.C. siège également en appel des commissions départementales compétentes pour ce type d'activités, dans une composition et selon des règles de procédures spécifiques.

2. Attributions de la CNEC

Les commissions d'équipement commercial délivrent des autorisations d'exploitation pour toute création ou extension de la surface de vente d'un commerce de détail ou d'un ensemble commercial dont la surface de vente est supérieure à 300 m².

Elles sont également compétentes pour toute installation de distribution au détail de carburants.

La commission nationale d'équipement commercial est saisie des recours formés contre les décisions des commissions départementales d'équipement commercial (C.D.E.C.) par le demandeur de l'autorisation, deux membres de la commission dont un élu local, ou le préfet.

En donnant une instruction dans ce sens au préfet, le ministre chargé du commerce peut donc provoquer un recours devant la C.N.E.C. En 2005, les préfets ont été sollicités 25 fois sur un total de 333 recours devant la CNEC. Ces demandes de recours interviennent parfois pour

régler des situations générées par de nouvelles formes de commerce comme par exemple la création de centres de magasins d'usines.

Les décisions rendues par la Commission nationale peuvent faire l'objet d'un recours administratif en annulation devant le Conseil d'État soit à la requête du pétitionnaire, soit à la requête des tiers. Le Conseil d'État est compétent en premier et dernier ressort.

Un rapport annuel sur l'activité de la commission nationale d'équipement commercial est présenté chaque année au Parlement dans le cadre du rapport général sur l'exécution de la loi d'orientation du commerce et de l'artisanat.

3. Composition et fonctionnement de la CNEC

La C.N.E.C. comprend huit membres nommés pour une durée de six ans non renouvelable, par décret pris sur le rapport du ministre chargé du commerce :

- Un membre du Conseil d'État désigné par le vice-président du conseil d'État, qui préside de la Commission ;
- Un membre de la Cour des Comptes, désigné par le premier président de la Cour des comptes ;
- Un membre de l'Inspection Générale des Finances désigné par le chef de ce service ;
- Un membre du corps des inspecteurs généraux de l'équipement désigné par le vice-président du Conseil général des ponts et chaussées ;
- Quatre personnalités désignées pour leur compétence en matière de distribution, de consommation, d'aménagement du territoire ou d'emploi à raison d'une par le président de l'Assemblée nationale, une par le président du Sénat, une par le ministre chargé du commerce et une par le ministre chargé de l'emploi.

La commission est renouvelée par moitié tous les trois ans.

Depuis le 5 octobre 2005 la C.N.E.C. est présidée par Monsieur Jean François de Vulpillières.

La C.N.E.C. ne dispose pas de dotation spécifique en crédits et en personnels.

Le fonctionnement courant de la Commission et le traitement technique des dossiers qui relèvent de sa compétence, de l'instruction des recours jusqu'à l'élaboration des mémoires devant le Conseil d'État, sont assurés par la Direction du Commerce, de l'Artisanat, des Services et des Professions Libérales.

Fiche 3

Les critères actuels d'appréciation des projets d'équipement commercial

Les critères d'appréciation des commissions d'équipement commercial sont fixés par la loi.

1 L'article 1^{er} de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat (non codifié) définit le cadre de l'exercice, à travers plusieurs principes généraux :

- La liberté et la volonté d'entreprendre sont les fondements des activités commerciales et artisanales. Celles-ci s'exercent dans le cadre d'une concurrence claire et loyale.
- Le commerce et l'artisanat ont pour fonction de satisfaire les besoins des consommateurs tant en ce qui concerne les prix que la qualité des services et des produits offerts. Ils doivent participer au développement de l'emploi et contribuer à accroître la compétitivité de l'économie nationale, animer la vie urbaine et rurale et améliorer sa qualité.
- L'essor du commerce et de l'artisanat doit permettre l'expansion de toutes les formes d'entreprises en évitant qu'une croissance désordonnée des formes nouvelles de distribution ne provoque « l'écrasement de la petite entreprise et le gaspillage des équipements commerciaux » et ne soit préjudiciable à l'emploi.

2 Pour l'application de ces principes, l'article 28 de la loi du 27 décembre 1973 modifiée, devenu l'article L. 720-3 du code de commerce, définit une série de critères que doivent prendre en compte les commissions d'équipement commercial pour procéder à l'examen des projets qui leur sont soumis :

- Les conditions d'exercice de la concurrence au sein du commerce et de l'artisanat ;
- L'offre et la demande globales pour chaque secteur d'activité dans la zone de chalandise concernée ;
- La densité d'équipement en moyennes et grandes surfaces dans cette zone ;
- L'effet potentiel du projet sur l'appareil commercial et artisanal de cette zone et des agglomérations concernées, ainsi que sur l'équilibre souhaitable entre les différentes formes de commerce ;
- L'impact éventuel du projet en termes d'emplois salariés et non salariés ;
- Les engagements des demandeurs de création de magasins de détail à prédominance alimentaire de créer dans des zones de redynamisation urbaine ou les territoires ruraux de développement prioritaire des magasins de même type, d'une surface de vente inférieure à 300 mètres carrés, pour au moins 10 % des surfaces demandées.

3 Par ailleurs, l'article 97 de la loi n°2000-1208 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite « loi S.R.U. », devenu l'article L 720-3 II-1 a ajouté trois nouveaux critères à l'examen des projets d'équipement commercial :

- L'impact global du projet sur les flux de voitures particulières et de véhicules de livraison ;
- La qualité de la desserte en transport public ou avec des modes alternatifs ;
- Les capacités d'accueil pour le chargement et le déchargement des marchandises.

4 Enfin, l'article L 122-1 alinéa 9, introduit par la loi SRU, exige que l'autorisation d'exploitation commerciale soit compatible avec le schéma de cohérence territoriale (SCOT).

Fiche 4

Le contentieux des décisions de la CNEC

1. La contestation devant le Conseil d'État des décisions prises par la C.N.E.C.

L'analyse des recours devant le Conseil d'Etat contre les décisions de la CNEC révèle :

- Une augmentation sensible, depuis plusieurs années, du nombre des recours devant le Conseil d'Etat contre des décisions de la CNEC ;
- Le nombre croissant de recours engagés par des associations, notamment des associations de défense du petit commerce ;
- L'évolution des objectifs des recours, qui n'ont plus seulement pour finalité de défendre les intérêts des requérants au regard de la loi sur l'équipement commercial, mais sont de plus en plus utilisés comme une arme contre la concurrence, en vue d'empêcher ou de ralentir la réalisation d'un projet. L'utilisation de la procédure de référé suspension accentue ce phénomène puisqu'elle permet d'interrompre immédiatement la réalisation d'un projet, indépendamment du jugement au fond qui sera rendu ultérieurement.

2 La pratique du Conseil d'État en matière d'équipement commercial.

Après s'être longtemps limité au contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation, le Conseil d'Etat semble depuis quelques années plus soucieux de mieux préciser les modalités d'application des critères prévus par le dispositif législatif en matière d'équipement commercial.

La Haute juridiction a considéré, notamment :

- qu'un projet devait être apprécié au regard de « l'équilibre souhaitable entre les différentes formes de commerce », et du risque d'« écrasement de la petite entreprise et de gaspillage des équipements commerciaux » que sa réalisation provoquerait au sein de la zone de chalandise. Si le projet est de nature à compromettre ces aspects, les commissions d'équipement commercial devront alors rechercher dans quelle mesure cet inconvénient est compensé par les effets positifs que le projet peut présenter vis-à-vis notamment de l'emploi, de l'aménagement du territoire, de la concurrence, de la modernisation des équipements commerciaux et, plus généralement, de la satisfaction des besoins des consommateurs (CE 27 mai 2002, S.A. GUIMATHO – CE 7 juin 2004, Société de distribution CASINO France - CE 15 juillet 2004, Secrétariat d'État aux PME – CE 15 octobre 2004, Ville de Dole et autres) ;
- que lorsqu'un projet n'était pas de nature à perturber au sein de la zone de chalandise l'équilibre entre les différentes formes de commerce, la CNEC ne pouvait légalement rechercher quels étaient les effets du projet au regard des autres critères d'appréciation de la loi pour refuser un projet (CE 7 juin 2004-Sarl DVO Me Chriqui) ;
- que l'examen de la CNEC devait être le plus large possible et porter notamment sur les aspects économiques, sociaux, financiers et architecturaux du projet (CE 17 mars 2004, Association le Site Géo Autrement et autres) ;
- que l'étude économique d'un projet d'équipement commercial frontalier doit, en l'absence d'obstacles géographique et monétaire, prendre en compte dans la zone de chalandise les équipements commerciaux éventuellement situés en dehors du territoire national (CE 3 février 2003, Société CORA Belgique et autres) ;
- que la zone de chalandise doit être délimitée sur la base du temps maximum nécessaire à la clientèle pour accéder au magasin concerné et doit inclure l'équipement commercial, relevant du même secteur d'activités, de toutes les communes situées

dans ce périmètre Ainsi, le Conseil d'Etat a annulé des décisions de la CNEC méconnaissant cette approche (C.E. 10 novembre 2004, Société Jesda à Blagnac et société Bricomuret à Roques-sur-Garonne).

3 Rappels de jurisprudence 2005

En 2005 :

- La Haute Juridiction a annulé deux décisions en raison des imprécisions relatives aux flux de circulation (18/02/05- CCI de Rouen ; 02/11/05- SA REVI INTERMARCHÉ).

En l'espèce, le Conseil d'État a considéré que l'absence de précisions chiffrées sur les flux de véhicules particuliers et de livraison, n'ont pas permis à la CNEC de se prononcer au regard des critères mentionnés à l'article L. 720-3 du code de commerce relatif aux flux de circulation.

- La Haute juridiction a fondé annulé une décision en se fondant sur la méconnaissance de règles relative à l'aménagement du territoire, en se référant au schéma directeur, qui a valeur de schéma de cohérence territoriale.

Le Conseil d'État réaffirme ainsi l'obligation de compatibilité des projets avec les schémas de cohérence territoriale, conformément aux dispositions de l'article L. 122-1 du code de l'urbanisme, ou des schémas directeurs approuvés avant l'entrée en vigueur de la loi « SRU » (C.E. 28/09/05- Société SUMIDIS).

- La Haute juridiction a exclu des moyens relatifs à la méconnaissance des règles contenues dans un schéma de développement commercial.

Répondant à un moyen soulevé par le requérant, le Conseil d'Etat rappelle que les schémas de développement commercial qui regroupent des travaux informatifs et de prospective, auxquels les CDEC et la CNEC doivent se référer, sont dépourvus de valeur réglementaire. (C.E. 30/09/05- SAS AMOHEM).

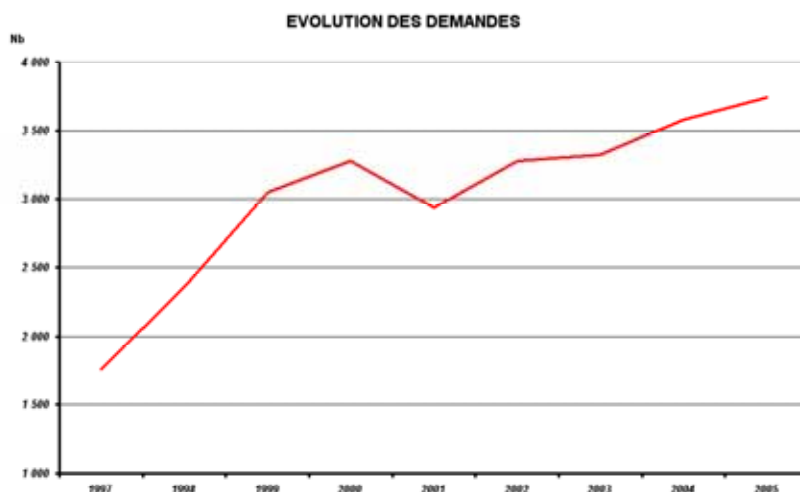
Fiche 5

Le bilan 2005 de l'équipement commercial

1. Bilan des décisions des commissions départementales d'équipement commercial

L'analyse du bilan des commissions départementales d'équipement commercial fait ressortir les principales évolutions suivantes :

- **Le nombre de demandes d'autorisation d'urbanisme commercial déposées devant les CDEC est passé de 1.757 en 1997 à 3.743 en 2005, soit une augmentation de plus de 113%.**
- **La surface moyenne des projets présentés aux CDEC est passée de 900 m² en 1997 à 1.126 m² en 2005, soit une augmentation de 25%.**
- **Le nombre d'autorisations d'urbanisme commercial délivrées par les CDEC est passé de 1.199 en 1997 à 3.002 en 2005, soit une augmentation de plus de 150%.**
- **Le taux d'autorisation accordée par les CDEC est passé de 68% des dossiers en 1997 à plus de 80% en 2005.**
- **La surface autorisée chaque année par les CDEC est passée de 1 million de mètres carrés en 1997 à plus de 3,5 millions de mètres carrés en 2005.**



| DOSSIERS EXAMINES PAR LES CDEC (1997-2005) | | | | | | | | | |
|---|---------------------------|---------------------------|--------------|---------------------------|-------------------------------|---------------------------|---|--|--|
| | AUTORISATION S | | REFUS | | TOTAL des DOSSIERS | | Taux d'auto- risation (Nb) | Taux d'auto- risation (m²) | Surface moyenne des projets (m²) |
| | Nb | Sv (m²) | Nb | Sv (m²) | Nb | Sv (m²) | | | |
| 1997 | 1 199 | 1 098 494 | 558 | 625 772 | 1 757 | 1 724 266 | 68% | 64% | 981 |
| 1998 | 1 682 | 1 695 567 | 673 | 922 886 | 2 355 | 2 618 453 | 71% | 65% | 1 112 |
| 1999 | 2 280 | 2 519 258 | 773 | 1 107 737 | 3 053 | 3 626 995 | 75% | 69% | 1 190 |
| 2000 | 2 511 | 2 820 987 | 765 | 1 141 907 | 3 276 | 3 962 894 | 77% | 71% | 1 210 |
| 2001 | 2 298 | 2 477 079 | 641 | 909 413 | 2 939 | 3 386 492 | 78% | 73% | 1 152 |
| 2002 | 2 616 | 2 616 043 | 664 | 995 056 | 3 280 | 3 611 099 | 80% | 72% | 1 100 |
| 2003 | 2 724 | 2 861 993 | 598 | 850 812 | 3 322 | 3 712 805 | 82% | 77% | 1 118 |
| 2004 | 2 909 | 3 083 486 | 669 | 967 588 | 3 578 | 4 051 074 | 81% | 76% | 1 131 |
| 2005 | 3 002 | 3 587 849 | 741 | 1 001 374 | 3 743 | 4 589 223 | 80% | 78% | 1 226 |

Source : DCASPL

2. Bilan des autorisations après exercice du droit de recours.

Sur 3 743 décisions prises par les CDEC en 2005, 341 (28 autorisations et 313 refus), soit 9% d'entre elles, ont fait l'objet d'un recours auprès de la Commission nationale d'équipement commercial, (8,3% en 2004).

| AUTORISATIONS | | | | | | REFUS | | | | | |
|--------------------------|---------------------------|----------------|---------------------------|---------------------|---------------------------|--------------------------|---------------------------|----------------|---------------------------|---------------------|---------------------------|
| Décisions de CDEC | | RECOURS | | % de Recours | | Décisions de CDEC | | RECOURS | | % de Recours | |
| Nb | Sv (m²) | Nb | Sv (m²) | Nb | Sv (m²) | Nb | Sv (m²) | Nb | Sv (m²) | Nb | Sv (m²) |
| 3 002 | 3 587 849 | 28 | 212 090 | 0,9% | 5,9% | 741 | 1 001 374 | 313 | 516 266 | 42,2% | 51,6% |

Source : DCASPL

Les recours exercés contre des autorisations départementales ont été, à une exception près, exercés par les préfets et concernent environ 0,9% des autorisations départementales. Le taux de recours contre refus de 42,2% constaté en 2005 est sensiblement supérieur à celui observé en 2004 (40%). On note en 2005 deux recours exercés par des préfets contre des refus départementaux.

La surface moyenne des projets refusés soumis à la Commission nationale d'équipement commercial (CNEC) en 2005 reste stable par rapport à celle de 2004 (1 647m² en 2005 contre 1 630m² en 2004), elle demeure toutefois largement supérieure à la surface moyenne de l'ensemble des projets refusés (1 351m²).

Le bilan des autorisations délivrées au titre de l'année 2005, s'établit comme suit (en m²) :

| BILAN DES AUTORISATIONS DELIVREES EN 2005 | Nombre de décisions | Surfaces de vente autorisées |
|--|--------------------------------|-------------------------------------|
| Autorisations de CDEC en 2005 | 3 002 | 3 587 849m ² |
| Autorisations supplémentaires accordées par la CNEC | 152 | + 211 266m ² |
| Autorisations départementales annulées par la CNEC | 21 | - 82 846m ² |
| Bilan après recours | 3 133 | 3 716 269m ² |
| Incidence des décisions de la CNEC | + 131 | + 128 420m ² |

Source : DCASPL

On observe que sur 3 716 269m² autorisés, 211 266m² soit 5,7%, l'ont été par la CNEC ; ce taux, supérieur à celui de 2003 (4,7%), n'atteint pas toutefois, celui observé en 2002 (8,1%). Compte tenu du faible nombre de recours contre autorisations, le taux d'annulation d'autorisations par la CNEC des surfaces autorisées par la CDEC (1,4%) reste comme les années précédentes, faible.

Globalement, la CNEC a donné satisfaction aux requérants dans près de 51% des cas (47% en 2004, 53% en 2002 et 2003) ; 75% lorsqu'il s'agit de recours contre autorisations et 49% lorsqu'il s'agit de recours contre refus. Il faut noter cependant que la surface moyenne des projets dont l'autorisation a été annulée par la CNEC est en très nette augmentation par rapport à 2004 (3 945m² en 2005 contre 2 333m² en 2004), la surface de vente moyenne de l'ensemble des projets autorisés par cette instance atteint 2 145m² (1 492m² en 2004). Toutefois si l'on ne considère que les projets autorisés par la CNEC après refus des CDEC, la surface moyenne n'atteint plus que 1 390m² contre 1 554m² en 2004.

La CNEC a délivré 150.159 autorisations et opposé 182 refus à la suite de recours exercés contre des décisions de CDEC prises en 2005.

Les 159 autorisations ont porté sur 340 510m² parmi lesquelles 7 autorisations départementales confirmées (129 244m²) et 152 refus départementaux annulés (211 266m²). Les 182 refus portaient sur 387 846m² parmi lesquels 161 refus départementaux confirmés (305 000m²) et 21 autorisations départementales annulées (82 846m²).

Compte tenu du faible nombre de recours contre autorisations enregistré au titre de l'année 2005, la CNEC a annulé moins de surfaces de vente qu'elle n'en a autorisé : 21 autorisations départementales ont été annulées pour 82.846m² contre 152 recours contre refus admis représentant 211.266m² de vente. Le bilan de l'année 2005 dégage comme les années précédentes, un solde positif de l'intervention de la CNEC s'élevant à +128 420m². Ce solde est sensiblement inférieur à celui de l'année 2004 (147 631m²).

3. Evolution du taux d'autorisation des surfaces demandées.

Avec une progression de plus de 13% du volume des surfaces demandées l'année 2005 a connu la plus forte augmentation des demandes depuis 1998.

L'analyse des autorisations finalement accordées fait ressortir les évolutions suivantes :

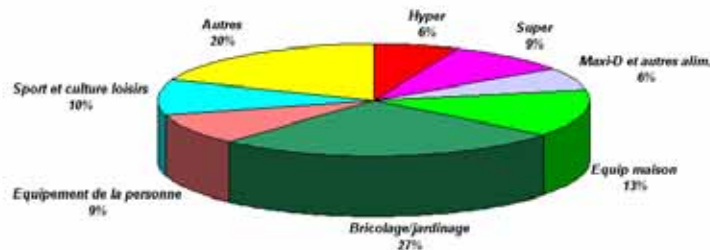
- Le taux d'autorisation a fortement augmenté depuis 1997 pour se stabiliser en 2005 à un niveau de 80% ;
- Le taux d'autorisation des surfaces demandées progresse tant au niveau départemental (78% en 2005 contre 76% en 2004) qu'après examen des recours par la CNEC (81% en 2005 contre 80% en 2004) ;
- Le taux d'autorisation pour les hypermarchés passe de 69% en 2003 à 71% en 2004 et 75% en 2005, compensé par une baisse équivalente pour les supermarchés ;
- Les maxidiscomptes et autres alimentaires voient leurs taux d'autorisations se stabiliser à 62% ;
- Les magasins spécialisés conservent des taux d'autorisations élevés avec des évolutions contrastées. Pour 2005, le taux d'autorisation est en recul pour l'équipement de la personne mais en progression dans les domaines de l'équipement de maison, à l'inverse de ce qui avait été observé en 2004.

Taux des surfaces autorisées par rapport aux surfaces demandées (en%) après recours

| | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|----------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Hypermarchés | 39 | 22 | 21 | 22 | 40 | 70 | 70 | 61 | 63 | 73 | 76 | 69 | 71 | 75 |
| Supermarchés | 49 | 37 | 52 | 50 | 40 | 62 | 62 | 75 | 77 | 74 | 79 | 83 | 81 | 78 |
| Bricolage/jardinage | 55 | 43 | 63 | 49 | 41 | 74 | 72 | 74 | 76 | 78 | 76 | 82 | 82 | 82 |
| Equipement de la personne | | | | | 52 | 68 | 63 | 74 | 72 | 80 | 78 | 78 | 87 | 82 |
| Loisirs-culture | | | | | 56 | 72 | 81 | 85 | 84 | 86 | 84 | 84 | 87 | 86 |
| Autres | 46 | 48 | 45 | 47 | 55 | 75 | 65 | 53 | 79 | 84 | 78 | 84 | 82 | 87 |
| Ensemble | 46 | 42 | 48 | 43 | 48 | 72 | 71 | 74 | 76 | 79 | 78 | 80 | 80 | 81 |

Source : DCASPL

Répartition des surfaces autorisées en 2005 par nature d'établissement (en %)



L'analyse des autorisations par nature d'établissement fait ressortir les conclusions suivantes :

➤ Pour le secteur à dominante alimentaire :

- Une régression de la part des hypermarchés et des supermarchés dans les surfaces autorisées qui perdent respectivement 0,5 point et 1,9 points.
- Une stabilisation de la demande en surface de vente en 2005, après une forte augmentation en 2004.
- Une stabilisation de la part des maxidiscomptes dans l'ensemble des surfaces autorisées. Cette part est passée de 3,9% en 2002 à 4,3% en 2003, 5,2% en 2004 et 5% en 2005. Le volume des surfaces demandées progresse quant à lui plus lentement avec +17% entre 2004 et 2005 contre +23% entre 2003 et 2004.

➤ Pour le secteur non-alimentaire :

- Une progression de la part de l'équipement de la maison, dont les surfaces demandées augmentent de près de 20%, et qui, avec 13,5% des surfaces autorisées, gagne plus de 1 point par rapport à l'année 2004 ;
- Une augmentation modérée du volume des demandes du secteur bricolage-jardinage (+5%), et la confirmation du recul de sa part dans les autorisations qui passe de 34,7% en 2003 à 28,5% en 2004 et 26,2% en 2005 ;
- Une augmentation forte des surfaces demandées dans le secteur de l'équipement de la personne (+75%) qui représente en 2005 près de 9% des surfaces autorisées (6% en 2004) ;
- Une augmentation notable de la part des autorisations concernant le secteur du sport des loisirs et de la culture qui progresse de 1,5 point passant de 8,8% des surfaces autorisées en 2004 à 10,3% en 2005.

**ANNEE 2005
DEMANDES EN CDEC**

| NATURE DES ETABLISSEMENTS | CREATIONS | | TRANSFERTS | | EXTENSIONS | | TOTAL DEMANDES | % des demandes |
|---|----------------|--------------------------|------------|------------------------|----------------|------------------------|--|----------------|
| | Nbre d'etbs | Total s.v. | Nbre | SV créée | Nbre d'etbs | SV | SV totale demandée (Créat+Transf.+Ext.) | |
| HYPERMARCHES | 30 | 126 014 m ² | 41 | 43 226 m ² | 110 | 152 565 m ² | 321 805 m ² | 7,0% |
| SUPERMARCHES | 165 | 228 962 m ² | 48 | 28 682 m ² | 305* | 176 756 m ² | 434 400 m ² | 9,5% |
| MAXI-DISCOMPTE | 336 | 262 765 m ² | 17 | 4 115 m ² | 148 | 48 855 m ² | 315 735 m ² | 6,9% |
| AUTRES COMMERCE ALIMENTAIRES | 127 | 68 341 m ² | 5 | 109 m ² | 13 | 3 362 m ² | 71 812 m ² | 1,6% |
| GRANDS MAGASINS | 2 | 18 451 m ² | 0 | 0 m ² | 1 | 1 600 m ² | 20 051 m ² | 0,4% |
| MAGASINS POPULAIRES | 6 | 12 830 m ² | 0 | 0 m ² | 3 | 955 m ² | 13 785 m ² | 0,3% |
| EQUIP. MAISON | 389 | 527 063 m ² | 22 | 12 255 m ² | 95 | 53 571 m ² | 592 889 m ² | 12,9% |
| BOUTIQUES | 232 | 194 947 m ² | 21 | 3 241 m ² | 74 | 63 172 m ² | 261 360 m ² | 5,7% |
| BRICOLAGE | 196 | 505 735 m ² | 37 | 44 103 m ² | 142 | 201 049 m ² | 750 887 m ² | 16,4% |
| JARDINERIES | 91 | 278 223 m ² | 26 | 30 912 m ² | 79 | 121 776 m ² | 430 911 m ² | 9,4% |
| EQUIP. PERSONNE | 292 | 387 225 m ² | 7 | 2 568 m ² | 54 | 16 058 m ² | 405 851 m ² | 8,8% |
| LOISIRS/CULTURE/SPORT | 296 | 367 818 m ² | 17 | 11 041 m ² | 79 | 64 464 m ² | 443 323 m ² | 9,7% |
| ESSENCE | 192 | 31 866 m ² | 118 | 3 404 m ² | 33 | 2 429 m ² | 37 699 m ² | 0,8% |
| CENTRES AUTO | 34 | 16 557 m ² | 4 | 465 m ² | 2 | 954 m ² | 17 976 m ² | 0,4% |
| MAGASINS D'USINE | 1 | 12 100 m ² | 0 | 0 m ² | 1 | 2 500 m ² | 14 600 m ² | 0,3% |
| REPARATION ET COMMERCE de l'AUTOMOBILE | 37 | 86 720 m ² | 3 | 3 496 m ² | 25 | 49 695 m ² | 139 911 m ² | 3,0% |
| COMMERCE dans les GARES | 1 | 7 850 m ² | 0 | 0 m ² | 0 | 0 m ² | 7 850 m ² | 0,2% |
| DIVERS | 336 | 273 825 m ² | 21 | 5 151 m ² | 64 | 29 402 m ² | 308 378 m ² | 6,7% |
| Nombre de dossiers : 3 743 Surfaces de vente demandées : | | 3 407 292 m ² | | 192 768 m ² | | 989 163 m ² | 4 589 223 m ² | 100,0% |

ANNEE 2005
AUTORISATIONS DELIVREES PAR LES CDEC

| NATURE DES ETABLISSEMENTS | CREATIONS | | TRANSFERTS | | EXTENSIONS | | TOTAL AUTORISATIONS | % des autorisations |
|--|----------------|--------------------------|------------|------------------------|----------------|------------------------|---|------------------------|
| | Nbre d'etbs | Total s.v. | Nbre | SV créée | Nbre d'etbs | SV | SV totale autorisée (Créat+Transf.+Ext.) | |
| HYPERMARCHES | 19 | 81 117 m ² | 33 | 35 050 m ² | 79 | 109 305 m ² | 225 472 m ² | 6,3% |
| SUPERMARCHES | 108 | 141 574 m ² | 44 | 25 609 m ² | 266* | 150 779 m ² | 317 962 m ² | 8,9% |
| MAXI-DISCOMPTE | 184 | 142 738 m ² | 10 | 2 070 m ² | 102 | 30 858 m ² | 175 666 m ² | 4,9% |
| AUTRES COMMERCE ALIMENTAIRES | 92 | 44 144 m ² | 5 | 109 m ² | 9 | 1 909 m ² | 46 162 m ² | 1,3% |
| GRANDS MAGASINS | 2 | 18 451 m ² | 0 | 0 m ² | 0 | 0 m ² | 18 451 m ² | 0,5% |
| MAGASINS POPULAIRES | 6 | 12 830 m ² | 0 | 0 m ² | 3 | 955 m ² | 13 785 m ² | 0,4% |
| EQUIP. MAISON | 332 | 451 913 m ² | 21 | 9 505 m ² | 84 | 43 688 m ² | 505 106 m ² | 14,1% |
| BOUTIQUES | 182 | 168 484 m ² | 18 | 2 862 m ² | 64 | 55 135 m ² | 226 481 m ² | 6,3% |
| BRICOLAGE | 150 | 342 508 m ² | 36 | 41 853 m ² | 123 | 161 643 m ² | 546 004 m ² | 15,2% |
| JARDINERIES | 82 | 246 652 m ² | 24 | 26 896 m ² | 73 | 112 238 m ² | 385 786 m ² | 10,8% |
| EQUIP. PERSONNE | 230 | 299 531 m ² | 7 | 2 568 m ² | 47 | 13 590 m ² | 315 689 m ² | 8,8% |
| LOISIRS/CULTURE/SPORT | 252 | 308 866 m ² | 16 | 9 761 m ² | 71 | 54 330 m ² | 372 957 m ² | 10,4% |
| ESSENCE | 123 | 20 686 m ² | 113 | 3 124 m ² | 33 | 2 429 m ² | 26 239 m ² | 0,7% |
| CENTRES AUTO | 30 | 14 316 m ² | 2 | 237 m ² | 2 | 954 m ² | 15 507 m ² | 0,4% |
| MAGASINS D'USINE | 1 | 12 100 m ² | 0 | 0 m ² | 1 | 2 500 m ² | 14 600 m ² | 0,4% |
| REPARATION ET COMMERCE de l'AUTOMOBILE | 33 | 78 777 m ² | 3 | 3 496 m ² | 24 | 49 009 m ² | 131 282 m ² | 3,7% |
| COMMERCE dans les GARES | 1 | 7 850 m ² | | | 0 | 0 m ² | 7 850 m ² | 0,2% |
| DIVERS | 274 | 216 674 m ² | 20 | 5 151 m ² | 52 | 21 025 m ² | 242 850 m ² | 6,8% |
| Nombre d'autorisations : 3 002 Surfaces de vente autorisées : | | 2 609 211 m ² | | 168 291 m ² | | 810 347 m ² | 3 587 849 m ² | 100% |

ANNEE 2005
REFUS OPPOSES PAR les CDEC

| NATURE DES ETABLISSEMENTS | CREATIONS | | TRANSFERTS | | EXTENSIONS | | TOTAL REFUS | % des refus |
|--|----------------|------------------------|------------|-----------------------|----------------|------------------------|--------------------------|-------------|
| | Nbre d'etbs | Total s.v. | Nbre | SV créée | Nbre d'etbs | SV | SV totale refusée | |
| | | | | | | | (Créat+Transf.+Ext.) | |
| HYPERMARCHES | 11 | 44 897 m ² | 8 | 8 176 m ² | 31 | 43 260 m ² | 96 333 m ² | 9,6% |
| SUPERMARCHES | 57 | 87 388 m ² | 4 | 3 073 m ² | 39* | 25 977 m ² | 116 438 m ² | 11,6% |
| MAXI-DISCOMPTE | 152 | 120 027 m ² | 7 | 2 045 m ² | 46 | 17 997 m ² | 140 069 m ² | 14,0% |
| AUTRES COMMERCE ALIMENTAIRES | 35 | 24 197 m ² | 0 | 0 m ² | 4 | 1 453 m ² | 25 650 m ² | 2,6% |
| GRANDS MAGASINS | 0 | 0 m ² | 0 | 0 m ² | 1 | 1 600 m ² | 1 600 m ² | 0,2% |
| MAGASINS POPULAIRES | 0 | 0 m ² | 0 | 0 m ² | 0 | 0 m ² | 0 m ² | 0,0% |
| EQUIP. MAISON | 57 | 75 150 m ² | 1 | 2 750 m ² | 11 | 9 883 m ² | 87 783 m ² | 8,8% |
| BOUTIQUES | 50 | 26 463 m ² | 3 | 379 m ² | 10 | 8 037 m ² | 34 879 m ² | 3,5% |
| BRICOLAGE | 46 | 163 227 m ² | 1 | 2 250 m ² | 19 | 39 406 m ² | 204 883 m ² | 20,5% |
| JARDINERIES | 9 | 31 571 m ² | 2 | 4 016 m ² | 6 | 9 538 m ² | 45 125 m ² | 4,5% |
| EQUIP. PERSONNE | 62 | 87 694 m ² | 0 | 0 m ² | 7 | 2 468 m ² | 90 162 m ² | 9,0% |
| LOISIRS/CULTURE/SPORT | 44 | 58 952 m ² | 1 | 1 280 m ² | 8 | 10 134 m ² | 70 366 m ² | 7,0% |
| ESSENCE | 69 | 11 180 m ² | 5 | 280 m ² | 0 | 0 m ² | 11 460 m ² | 1,1% |
| CENTRES AUTO | 4 | 2 241 m ² | 2 | 228 m ² | 0 | 0 m ² | 2 469 m ² | 0,2% |
| MAGASINS D'USINE | 0 | 0 m ² | 0 | 0 m ² | 0 | 0 m ² | 0 m ² | 0,0% |
| REPARATION ET COMMERCE de l'AUTOMOBILE | 4 | 7 943 m ² | 0 | 0 m ² | 1 | 686 m ² | 8 629 m ² | 0,9% |
| COMMERCE dans les GARES | 0 | 0 m ² | | | 0 | 0 m ² | 0 m ² | 0,0% |
| DIVERS | 62 | 57 151 m ² | 1 | 0 m ² | 12 | 8 377 m ² | 65 528 m ² | 6,5% |
| Nombre de refus : 741 Surfaces de vente refusées: | | 798 081 m ² | | 24 477 m ² | | 178 816 m ² | 1 001 374 m ² | 100% |

ANNEE 2005
AUTORISATIONS DEFINITIVES APRES EXAMEN DES RECOURS PAR LA CNEC

| NATURE DES ETABLISSEMENTS | CREATIONS | | TRANSFERTS | | EXTENSIONS | | TOTAL AUTORISATIONS | % des autorisations |
|---|----------------|------------------------------|------------|-----------------------------|----------------|------------------------------|------------------------------|------------------------|
| | Nbre d'etbs | Total s.v. | Nbre | SV créée | Nbre d'etbs | SV | SV totalautorisée | |
| | | | | | | | (Créat+Transf.+Ext.) | |
| HYPERMARCHES | 20 | 87 644 m ² | 35 | 36 894 m ² | 84 | 116 258 m ² | 240 796 m ² | 6,5% |
| SUPERMARCHES | 118 | 153 560 m² | 45 | 26 485 m² | 276 | 158 210 m² | 338 255 m² | 9,1% |
| MAXI-DISCOMPTE | 194 | 150 048 m ² | 12 | 2 070 m ² | 106 | 32 487 m ² | 184 605 m ² | 5,0% |
| AUTRES COMMERCE ALIMENTAIRES | 103 | 51 494 m ² | 5 | 109 m ² | 12 | 3 357 m ² | 54 960 m ² | 1,5% |
| GRANDS MAGASINS | 2 | 18 451 m ² | 0 | 0 m ² | 0 | 0 m ² | 18 451 m ² | 0,5% |
| MAGASINS POPULAIRES | 6 | 12 830 m ² | 0 | 0 m ² | 3 | 955 m ² | 13 785 m ² | 0,4% |
| EQUIP. MAISON | 344 | 446 019 m ² | 21 | 9 505 m ² | 87 | 44 893 m ² | 500 417 m ² | 13,5% |
| BOUTIQUES | | 167 326 m ² | | 2 872 m ² | | 57 391 m ² | 227 589 m ² | 6,1% |
| BRICOLAGE | 158 | 376 788 m ² | 36 | 41 853 m ² | 122 | 160 277 m ² | 578 918 m ² | 15,6% |
| JARDINERIES | 82 | 251 514 m ² | 25 | 28 904 m ² | 73 | 112 238 m ² | 392 656 m ² | 10,6% |
| EQUIP. PERSONNE | 238 | 313 821 m ² | 7 | 2 568 m ² | 51 | 14 578 m ² | 330 967 m ² | 8,9% |
| LOISIRS/CULTURE/SPORT | 264 | 318 017 m ² | 16 | 9 761 m ² | 73 | 54 181 m ² | 381 959 m ² | 10,3% |
| ESSENCE | 132 | 21 856 m ² | 115 | 3 142 m ² | 33 | 2 429 m ² | 27 427 m ² | 0,7% |
| CENTRES AUTO | 31 | 14 886 m ² | 2 | 237 m ² | 2 | 954 m ² | 16 077 m ² | 0,4% |
| MAGASINS D'USINE | 1 | 12 100 m ² | 0 | 0 m ² | 1 | 2 500 m ² | 14 600 m ² | 0,4% |
| REPARATION ET COMMERCE de l'AUTOMOBILE | 35 | 83 077 m ² | 3 | 3 496 m ² | 24 | 49 009 m ² | 135 582 m ² | 3,6% |
| COMMERCE dans les GARES | 1 | 7 850 m ² | | | 0 | 0 m ² | 7 850 m ² | 0,2% |
| DIVERS | 286 | 224 390 m ² | 20 | 5 151 m ² | 54 | 21 834 m ² | 251 375 m ² | 6,8% |
| Nombre d'autorisations : 3 133 Surfaces de vente autorisées: | | 2 711 671 m ² | | 173 047 m ² | | 831 551 m ² | 3 716 269 m ² | 100,0% |

ANNEE 2005
REFUS DEFINITIFS APRES EXAMEN DES RECOURS PAR LA CNEC

| NATURE DES ETABLISSEMENTS | CREATIONS | | TRANSFERTS | | EXTENSIONS | | TOTAL REFUS | % des refus |
|--|----------------|------------------------|------------|-----------------------|----------------|------------------------|------------------------|-------------|
| | Nbre d'etbs | Total s.v. | Nbre | SV créée | Nbre d'etbs | SV | SV totale refusée | |
| | | | | | | | (Créat+Transf.+Ext.) | |
| HYPERMARCHES | 10 | 40 726 m ² | 6 | 4 036 m ² | 26 | 36 307 m ² | 81 069 m ² | 9,3% |
| SUPERMARCHES | 47 | 77 599 m ² | 3 | 0 m ² | 28 | 18 326 m ² | 95 925 m ² | 11,0% |
| MAXI-DISCOMPTE | 149 | 115 451 m ² | 5 | 260 m ² | 41 | 15 639 m ² | 129 730 m ² | 14,9% |
| AUTRES COMMERCE ALIMENTAIRES | 24 | 16 847 m ² | 0 | 0 m ² | 1 | 5 m ² | 16 852 m ² | 1,9% |
| GRANDS MAGASINS | 0 | 0 m ² | 0 | 0 m ² | 1 | 1 600 m ² | 1 600 m ² | 0,2% |
| MAGASINS POPULAIRES | 0 | 0 m ² | 0 | 0 m ² | 0 | 0 m ² | 0 m ² | 0,0% |
| EQUIP. MAISON | 45 | 82 023 m ² | 1 | 2 750 m ² | 8 | 8 718 m ² | 93 491 m ² | 10,7% |
| BOUTIQUES | 44 | 31 215 m ² | 2 | 369 m ² | 7 | 5 781 m ² | 37 365 m ² | 4,3% |
| BRICOLAGE | 36 | 126 647 m ² | 1 | 2 250 m ² | 20 | 40 772 m ² | 169 669 m ² | 19,5% |
| JARDINERIES | 9 | 26 709 m ² | 1 | 2 008 m ² | 6 | 9 538 m ² | 38 255 m ² | 4,4% |
| EQUIP. PERSONNE | 55 | 74 674 m ² | 0 | 0 m ² | 2 | 1 080 m ² | 75 754 m ² | 8,7% |
| LOISIRS/CULTURE/SPORT | 30 | 49 706 m ² | 1 | 1 280 m ² | 6 | 10 283 m ² | 61 269 m ² | 7,0% |
| ESSENCE | 60 | 10 010 m ² | 3 | 262 m ² | 0 | 0 m ² | 10 272 m ² | 1,2% |
| CENTRES AUTO | 3 | 1 671 m ² | 2 | 228 m ² | 0 | 0 m ² | 1 899 m ² | 0,2% |
| MAGASINS D'USINE | 0 | 0 m ² | 0 | 0 m ² | 0 | 0 m ² | 0 m ² | 0,0% |
| REPARATION ET COMMERCE de l'AUTOMOBILE | 2 | 3 643 m ² | 0 | 0 m ² | 1 | 686 m ² | 4 329 m ² | 0,5% |
| COMMERCE dans les GARES | 0 | 0 m ² | | | 0 | 0 m ² | 0 m ² | 0,0% |
| DIVERS | 50 | 49 252 m ² | 1 | 0 m ² | 9 | 4 603 m ² | 53 855 m ² | 6,2% |
| Nombre de refus : 610 Surfaces de vente refusées: | | 706 173 m ² | | 13 443 m ² | | 153 338 m ² | 872 954 m ² | 100% |

Fiche 6

Etude comparative des législations européennes

Il n'existe pas de cadre juridique harmonisé au niveau communautaire dans le domaine de l'urbanisme commercial. En vertu du principe de subsidiarité, chaque Etat membre est compétent pour définir les modalités de réalisation des implantations de surfaces commerciales, tout en respectant les principes communautaires de liberté d'établissement et de libre prestation des services, garantis par le traité sur l'Union européenne.

D'une manière générale, les législations européennes sur l'équipement commercial visent plutôt des objectifs d'aménagement du territoire, notamment dans les pays du nord de l'Europe, alors qu'elles tentent davantage de réguler les activités de distribution dans les pays du sud de l'Union européenne. Ces législations sont très différentes d'un pays à l'autre, voire d'une région à l'autre au sein d'un même pays, tant au niveau de leur contenu que de leur mise en œuvre. Cette hétérogénéité des règles est très marquée dans les pays fédéraux ou décentralisés.

Au final, cette étude montre que si ces législations n'ont pas empêché le déclin du petit commerce, la concentration de la distribution, et l'augmentation régulière de la surface de vente moyenne depuis une trentaine d'années, elles ont bien entendu pesé sur l'évolution des formes de distribution et modelé un paysage commercial propre à chaque pays.

1. Les législations européennes en matière d'équipement commercial ont pour principaux objectifs l'aménagement des espaces et la préservation des équilibres commerciaux.

Les législations organisant les implantations de grandes surfaces commerciales se distinguent par les objectifs qu'elles poursuivent et par conséquent, par la procédure d'étude des projets. Ainsi dans la majorité des pays du nord de l'Europe, l'étude de l'implantation commerciale se fait lors de l'instruction du permis de construire. En France, comme dans les pays du sud, l'obtention de l'autorisation d'exploitation commerciale est un préalable au dépôt d'une demande de permis de construire.

1.1. La procédure d'autorisation d'exploitation commerciale préalable au dépôt d'une demande de permis de construire est la règle en Italie, en Espagne, au Portugal, en Grèce, ainsi qu'en Belgique.

Ainsi, les dispositions mises en œuvre par ces pays s'analysent davantage comme des outils de régulation destinés à maintenir une diversité dans les différentes formes de commerce et à enrayer l'expansion des grandes et moyennes surfaces. Elles instaurent donc une autorisation préalable ou licence en plus de la demande de permis de construire, autorisation requise en général au-delà d'une surface de vente variant de 400 m² (Belgique) à 1500 m² (région de Madrid). Aux critères mentionnés précédemment s'ajoutent des critères de nature économique : influence du projet sur l'emploi, les prix, le commerce existant et notamment le petit commerce.

En **Espagne**, l'Etat a fixé des principes généraux encadrant la délivrance d'une licence commerciale. Deux critères essentiels doivent être pris en compte : l'existence d'un équipement commercial adéquat dans la zone concernée et l'impact du nouvel établissement sur la structure commerciale de la zone, et notamment les effets sur le petit commerce existant.

En **Italie**, c'est la « loi Bersani » du 31 mars 1998 qui fixe les objectifs du dispositif de régulation : il s'agit avant tout d'assurer une répartition équitable et un aménagement équilibré du territoire. Les régions peuvent ensuite fixer leurs propres critères, visant à un développement harmonieux de l'appareil commercial, la garantie des intérêts de la population et le maintien de l'animation des zones difficiles, centres villes et régions rurales.

1.2. Le droit applicable à l'équipement commercial dans la plupart des pays du nord de l'Europe (Allemagne, Autriche, Danemark, Finlande, Irlande, Pays-Bas, Royaume-Uni, Norvège et Suède) vise essentiellement à contenir le développement des commerces de périphérie et la dévitalisation des centres villes.

Les projets d'implantation de nouveaux commerces sont examinés dans le cadre de demandes de permis de construire. Dans ces pays, les critères à l'aune desquels sont jugés les projets d'implantation se déclinent donc autour de préoccupations environnementales et d'aménagement des espaces : vitalité des centres villes, conséquences sur la fluidité des transports, protection des paysages, préjudice potentiel porté à l'approvisionnement de proximité des populations.

En **Allemagne**, des zones spécifiques sont prévues pour les implantations commerciales. Plusieurs critères sont déterminants pour autoriser de telles implantations : la satisfaction des besoins de la population et des intérêts de l'économie locale (notamment ceux des PME), le bon fonctionnement des infrastructures de transport et de la circulation, le respect de l'environnement, une bonne gestion du développement territorial ainsi que l'effet de l'implantation sur la structure des autres activités commerciales exercées dans la même zone. La procédure allemande, qui est limitée à la seule étape de l'obtention du permis de construire, paraît plus légère. Toutefois, la contrainte d'implanter les commerces dans les seules zones prévues à cet effet freine l'évolution de l'offre aux besoins des consommateurs.

Au **Royaume-Uni**, aucun dispositif spécifique de régulation n'est prévu en matière d'équipement commercial. La réglementation applicable en ce domaine relève des politiques de l'urbanisme. Plusieurs objectifs guident l'octroi des permis de construire : soutien aux centres villes, concentration des aménagements, maintien d'un secteur de la distribution efficace et concurrentiel et satisfaction des besoins de la population.

En première analyse, les critères retenus dans les réglementations des pays du nord paraissent relever d'une inspiration plus libérale alors que ceux retenus par les pays du sud de l'Europe semblent plus nombreux, voire restrictifs. Mais ces deux types **de réglementation se distinguent surtout par les objectifs prioritaires poursuivis, qui visent soit à freiner le déclin du petit commerce, quel que soit le lieu d'implantation, face au développement des grandes surfaces, soit à orienter les implantations des commerces, en périphérie ou en centre ville en fonction d'une politique d'aménagement du territoire.** Au total, l'évolution des réglementations nationales et de leur mise en œuvre, met clairement en exergue que **l'encadrement des**

installations de surfaces commerciales répond à un objectif d'aménagement du territoire. De ce fait, on constate une convergence dans les évolutions des réglementations entre le nord et le sud de l'Europe.

1.3. Les pays de l'Europe de l'Est ayant récemment intégré l'Union européenne s'orientent désormais vers l'adoption d'une réglementation de l'équipement commercial prenant en compte les spécificités de la distribution.

Dans les trois pays d'Europe centrale et orientale étudiés, **Hongrie, République tchèque et Pologne**, la construction ou l'ouverture de nouveaux commerces s'insère dans le droit commun de la construction et ne fait pas à ce jour l'objet de disposition particulière.

Toutefois, la rapidité avec laquelle la grande distribution s'est déployée dans ces pays motive plusieurs projets de régulation des conditions d'implantation des grandes surfaces de distribution dans un but d'aménagement plus harmonieux des espaces dédiés au commerce.

Ainsi, en Hongrie, un projet de loi sur le commerce, qui pourrait entrer en vigueur en 2007, soumettrait toute construction d'une surface de vente supérieure à 2 500 m² à des études d'impact sur le commerce et l'urbanisme.

2. Le champ d'application de la procédure d'autorisation d'urbanisme commercial est variable d'un pays à l'autre,, voire d'une région à l'autre au sein d'un même pays.

La **France** a choisi de réglementer les créations et les extensions d'équipements commerciaux d'une superficie supérieure à 300 m², avec certaines modulations en fonction du secteur d'activité : La création ou l'extension de garages ou de commerces de véhicules automobiles disposant d'atelier d'entretien et de réparation n'est pas soumise à une autorisation d'exploitation commerciale, lorsqu'elle conduit à une surface totale de moins de 1 000 m².

En **Espagne**, la réglementation nationale fixe une obligation d'autorisation pour tout grand établissement commercial, c'est-à-dire pour toute surface d'exposition et de vente supérieure à 2.500 m². La majorité des communautés autonomes a complété cette disposition en soumettant à autorisation les surfaces de vente de taille inférieure. Les seuils sont variables d'une communauté à l'autre et dépendent également de la population de la commune d'implantation. Pour les communes de moins de 10 000 habitants, le seuil varie de 400 m² aux Baléares à 1.500 m² à Madrid.

En **Italie**, les autorisations sont classées en trois catégories : commerce de proximité, moyenne surface et grande surface. Les seuils diffèrent selon la taille des communes. Le seuil bas s'applique au commerce de proximité soit 150 m² dans une commune de moins de 10 000 habitants ; 250 m² dans une commune de plus de 10 000 habitants.

En **Allemagne**, la création, l'extension ou le changement de secteur d'activité de grandes surfaces, définies comme telles à partir de 700 m² de surface de vente, ou 1.200 m² de surface construite, sont soumis à contrôle. Les centres commerciaux sont soumis à autorisation dès le premier m².

Deux pays prévoient des limites supérieures pour les équipements commerciaux : le **Danemark** et l'**Irlande**.

Enfin, même si le **Royaume-Uni** ne procède pas à une analyse strictement économique des créations de surface de vente au détail, le dispositif plus souple du permis de construire n'en recouvre pas moins un champ d'application large puisqu'il s'applique dès le premier m².

3. La procédure est elle-aussi très variable entre pays, voire au sein d'un même pays.

En **Espagne**, les 17 communautés autonomes développent chacune la réglementation de l'Etat en fixant les critères relatifs à la concession des licences, pour laquelle elles sont compétentes.

Quant aux **régions italiennes**, elles sont au cœur du dispositif réglementaire du commerce. Elles établissent une programmation pour le développement du réseau de distribution (biennale ou triennale), en collaboration avec les autorités locales et les représentants des organisations professionnelles. Les communes dressent des plans urbains respectant les orientations de la région et définissent leur propre régime d'octroi des autorisations.

En **Allemagne**, les Länder produisent leur propre réglementation, dans le cadre d'un plan de développement territorial, susceptible d'être différent d'un Land à l'autre. Les communes élaborent, elles aussi, des plans d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

Au **Royaume-Uni**, les échelons locaux élaborent des plans d'urbanisme, qui fixent des zones attribuées au commerce. Chaque comté dresse notamment un schéma d'aménagement directeur pour son territoire, schéma approuvé par l'administration centrale. Ce schéma définit les objectifs de la politique appliquée vis-à-vis des centres commerciaux existants et l'implantation des nouveaux centres (nombre, type, localisation).

Dans chacun de ces pays, la définition des zones géographiques interdites pour la création de grandes surfaces de distribution est susceptible de limiter l'arrivée de nouveaux concurrents dans les zones de chalandise concernées.

4. La délivrance de l'autorisation d'exploitation commerciale est une compétence très largement décentralisée.

L'implantation d'un magasin de détail au **Royaume-Uni** est soumise à la délivrance du permis de construire par les autorités locales. Au niveau national, le vice-premier ministre examine les recours

contre les décisions de refus, mais étudie aussi toute demande portant sur la création d'une surface de vente au détail supérieure à 20.000 m² et peut s'auto-saisir de tout projet revêtant une importance supra-locale.

Seul le **Portugal** confie en partie la responsabilité de délivrer les autorisations d'exploitation de commerces à des services déconcentrés de l'Etat, l'essentiel relevant toutefois de la responsabilité de commissions régionales ou municipales composées d'élus, de représentants de l'Etat, d'associations de consommateurs, de commerçants.

En **Allemagne**, le service d'urbanisme de la commune d'implantation instruit la demande et consulte pour avis la chambre de commerce et d'industrie avant de délivrer le permis de construire. Pour tout projet dont la surface construite est supérieure à 6.000 m², le permis de construire est délivré par la direction régionale de planification compétente en matière d'aménagement au niveau du Land.

En **Espagne**, le service de la Communauté en charge du commerce délivre la licence commerciale aux grands établissements commerciaux, le plus souvent après avis d'un conseil de régulation composé de représentants de l'administration et des professionnels concernés. Le régime des licences propre à chaque Communauté autonome est mis en œuvre au niveau de la région ou décentralisé aux conseils municipaux.

En **Italie**, pour les grandes structures de vente l'autorisation est délivrée par une « conférence des services » composée d'un représentant de chacune des collectivités concernées, commune, province, région, après consultation des associations de consommateurs et des organisations professionnelles. Ces organismes donnent également leur avis pour les moyennes surfaces pour lesquelles, comme pour les commerces de proximité, la commune est compétente.

En **Belgique** au-delà d'une surface commerciale nette de 1000 m², le collège des bourgmestres et échevins statue sur avis consultatif du comité socio-économique national pour la distribution, dans un délai de 70 jours. A défaut de décision dans le délai imparti, la décision est réputée favorable.

5. Les législations de l'urbanisme commercial ont un impact direct le paysage commercial propre à chaque pays ou à chaque région d'un pays.

En **Espagne**, la part de marché des hypermarchés peut varier de 10 points d'une région à l'autre, en fonction de l'accueil plus ou moins favorable que ce format suscite auprès des Autonomies.

En **Allemagne**, les nouveaux Länder ont adopté une politique plus souple en matière d'équipement commercial, afin de combler rapidement le différentiel existant entre l'est et l'ouest du pays.

En **Italie**, le cadre général édicté par la loi « Bersani » en matière d'équipement commercial a été appliqué de façon très hétérogène par les régions ce qui tend à accentuer les disparités régionales en matière d'équipement commercial.

L'effet sur le paysage de la distribution des dispositions touchant à l'équipement commercial s'est traduit par un moindre développement des très grandes surfaces et des centres commerciaux en périphérie des villes en Europe du nord, surtout en **Allemagne** et au **Danemark**, et plus récemment par un effet d'aubaine pour certains formats de proximité comme les maxi discompteurs.

Fiche 7 : Les enjeux de la réforme

1. Les trente années de mise en œuvre de la législation française de l'urbanisme commercial ne permettent pas d'en démontrer l'efficacité.

- Alors que le dispositif législatif devait assurer une meilleure régulation, le nombre de mètres carrés demandés chaque année aux CDEC est passé de 1,7 million en 1996 à plus de 3,7 millions en 2005. Le nombre de mètres carrés autorisés chaque année a pour sa part été multiplié par trois en dix ans, passant de 1 million en 1996 à 3,5 millions en 2005.
- Ces chiffres ne donnent qu'une vision partielle du développement de la grande distribution puisqu'ils n'intègrent pas les surfaces inférieures à 300 m², qui connaissent depuis quelques années un développement très important, notamment à travers le phénomène du maxidiscompte.
- La prise en compte prioritaire des critères de surface de vente a conduit à la multiplication de petites et moyennes surfaces et à la constitution de zones commerciales faisant peu de place aux considérations architecturales, esthétiques, paysagères, ou d'aménagement urbain.
- Certaines entrées de ville ont été défigurées. Ce phénomène ne se limite plus aujourd'hui aux grandes agglomérations mais affecte aussi les villes moyennes.
- Des incohérences sont apparues pour l'examen de projets d'implantation ou d'extension de centres commerciaux à rayonnement régional, voire interrégional, par des CDEC constituées dans le périmètre de l'arrondissement départemental.
- L'objectif de préservation de l'équilibre entre grande distribution et commerce de proximité n'a pas été atteint.
- Cette législation a trop souvent conduit à une opposition entre centre-ville et périphérie urbaine, là où le développement urbain appelle au contraire la mise en place de coopérations.
- Le dispositif législatif en vigueur n'est pas toujours effectivement appliqué. Les sanctions pénales prévues par la loi sont très rarement mises en œuvre, notamment du fait de la lourdeur liée à la procédure judiciaire et des possibilités très larges de régularisation des autorisations *a posteriori* offertes aux CDEC.

2. La conformité de la législation française aux règles communautaires est contestée.

a. La conformité de la législation française de l'urbanisme commercial aux règles communautaires est contestée par plusieurs enseignes de distribution européennes, et par la Commission européenne elle-même.

Différents contentieux ont été engagés par des distributeurs européens, qui contestent la compatibilité de la loi du 27 décembre 1973, modifiée par la loi du 5 juillet 1996, avec le droit communautaire. Certains des arguments développés sont désormais repris par la Commission européenne elle-même, dans le cadre d'un précontentieux engagé à l'encontre de la France. A l'issue de deux années d'échanges contradictoires entre la Direction Générale Marché Intérieur et le Gouvernement français, la Commission européenne a établi, dans une lettre du 5 juillet 2005, que certaines dispositions de la législation française relative à l'équipement commercial ne sont pas compatibles avec l'article 43 du Traité sur l'Union Européenne relatif à la liberté d'établissement et à la

libre prestation de services. La Commission remet notamment en cause l'abaissement de 1000 m² à 300 m² du seuil de surface de vente à partir duquel un projet de création ou d'extension d'un magasin de commerce de détail est soumis à autorisation, l'augmentation du poids des représentants de la chambre de commerce et d'industrie et de la chambre des métiers et de l'artisanat au sein de la Commission départementale d'équipement commercial (CDEC) qui délivre les autorisations, ainsi que le nombre important de renseignements devant être fournis par le demandeur de l'autorisation, et en particulier l'exigence d'une étude d'impact économique et concurrentielle.

b. Le projet de directive communautaire relative aux services dans le marché intérieur conforte la position de la Commission.

Le projet de directive, adopté par le Parlement européen le 16 février 2006 et par le Conseil de l'Union européenne le 29 mai 2006, doit désormais être approuvé en deuxième lecture par le Parlement européen, pour être définitivement adopté avant la fin de l'année et transposé dans les droits nationaux avant fin 2009.

L'article 14-5 du projet de directive interdit « l'application au cas par cas d'un test économique consistant à subordonner l'octroi de l'autorisation à la preuve de l'existence d'un besoin économique ou d'une demande du marché, à évaluer les effets économiques potentiels ou actuels de l'activité ou à apprécier l'adéquation de l'activité avec les objectifs de programmation économique fixés par l'autorité compétente ».

L'article 14-6 du projet de directive interdit « l'intervention d'opérateurs concurrents, y compris au sein d'organismes consultatifs, dans l'octroi d'autorisations ou dans l'adoption d'autres décisions des autorités compétentes, à l'exception des ordres professionnels et associations ou organismes qui agissent en tant qu'autorité compétente. Cette interdiction ne s'applique pas à la consultation d'organismes tels que les chambres de commerce ou les partenaires sociaux sur des questions autres que des demandes d'autorisation individuelles ».

3. Cette réforme ne peut se limiter à un ajustement des procédures existantes.

Trente années d'évolution de la grande distribution démontrent que le dispositif en vigueur n'a pu préserver un équilibre stable entre les différentes formes de commerce, malgré ses apports réels. Une nouvelle législation ne peut donc se contenter de resserrer un à un les verrous législatifs posés en 1973 et déjà renforcés en 1996.

Trois principales directions peuvent être envisagées :

- **La procédure et les critères de délivrance de ces autorisations** ne peuvent plus être exclusivement fondés sur des tests économiques. D'autres critères pourraient être pris en compte :
 - ✓ L'intégration paysagère,
 - ✓ La qualité architecturale,
 - ✓ La cohérence urbaine du projet : Desserte par les réseaux de transport public, voirie, environnement,...
 - ✓ La mise en place de coopérations entre les périphéries et les centres-villes, pouvant passer par des mécanismes de péréquation financière, ou par des obligations d'investissement (transport public, voirie, parkings, places de marchés) dans les centres-villes.

- **L'instance de délivrance des autorisations d'urbanisme commercial** doit, dans un périmètre géographique à déterminer, et sous une forme à définir, continuer à associer les élus locaux, les représentants des consommateurs, ainsi que les chambres consulaires.

- **L'effectivité du droit :** Le renforcement de l'effectivité du dispositif passe par un meilleur respect des décisions d'octroi ou de refus d'autorisation. Différentes propositions pourraient être étudiées, comme l'introduction d'une procédure administrative plus efficace que la seule procédure judiciaire, ou la mise en place d'un système d'astreintes dissuadant les contrevenants de toute tentation de « jouer la montre ».