ENVIRONNEMENT
FINANCES ET
ECONOMIEF
FISCALITÉ
ILE-DE-FRANCE
INTERNATIONAL
QUESTIONS
JURIDIQUES
EMPLOI
AFFAIRES
SOCIALES
SIMPLIFICATIONS
ADMINISTRATIVES
VILLE ET
COMMERCE
CONCURRENCE
CRÉATION
D'ENTREPRISE
ENVIRONNEMENT
FINANCES
ET ECONOMIE
FISCALITÉ
ILE-DE-FRANCE
INTERNATIONAL
QUESTIONS
JURIDIQUES
EMPLOI AFFAIRES
SOCIALES
SIMPLIFICATIONS
ADMINISTRATIVES
VILLE ET
COMMERCE
CONCURRENCE
CRÉATION
D'ENTREPRISE
ENVIRONNEMENT
FINANCES
ET ECONOMIE
FISCALITÉ
ILE-DE-FRANCE
INTERNATIONAL
QUESTIONS
JURIDIQUES
EMPLOI AFFAIRES
SOCIALES

Projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové

Réactions et amendements

Rapport de Monsieur Dominique MOCQUAX
5 septembre 2013

CCI PARIS ILE-DE-FRANCE

CCI PARIS ILE-DE-FRANCE

PROJET DE LOI POUR L'ACCES AU LOGEMENT ET UN URBANISME RENOVE

RÉACTIONS ET AMENDEMENTS

Rapport présenté par Monsieur Dominique MOCQUAX
au nom de la Commission du commerce et de la Commission du développement économique de la Région
adopté au Bureau du 5 septembre 2013

Avec la collaboration du Département de droit public et économique et du Département des politiques urbaines, à la Direction générale adjointe chargée des études et de la mission consultative

Chambre de commerce et d'industrie de région
Paris Ile-de-France
27, avenue de Friedland
F - 75382 Paris Cedex 8
http://www.etudes.cci-paris-idf.fr

Registre de transparence de l'Union européenne
N° 93699614732-82

LES PRINCIPALES PROPOSITIONS 6

INTRODUCTION 7

PARTIE 1
SUR LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE 8

1. Faire du SCoT le socle fédérateur des politiques publiques intercommunales 9
1.1. Simplifier les rapports juridiques entre les documents de planification 9
1.1.1. Projet de loi 9
1.1.2. Réactions 9
1.2. Renforcer la couverture des territoires par les SCoT 9
1.2.1. Projet de loi 9
1.2.2. Réactions 10
1.3. Doter les SCoT d'un périmètre pertinent 10
1.3.1. Projet de loi 10
1.3.2. Réactions 10
1.4. Ouvrir l'élaboration du SCoT aux acteurs du territoire 11
1.4.1. Projet de loi 11
1.4.2. Réactions 11

2. Renforcer le PLU et l'intercommunalité 11
2.1. Transformer les anciens POS en PLU 11
2.1.1. Projet de loi 11
2.1.2. Réactions 11
2.2. Eriger en principe le PLU intercommunal co-construit 12
2.2.1. Projet de loi 12
2.2.2. Réactions 13

3. Maîtriser l'étalement urbain sans porter atteinte au développement économique 14
3.1. Projet de loi 14
3.2. Réactions 15

4. Réintégrer les CCI en tant que personnes publiques associées aux procédures d'adaptation du PLU 16
4.1. État du droit : ordonnance du 5 janvier 2012 16
4.2. Réactions 16

PARTIE 2
SUR L'AMENAGEMENT COMMERCIAL 17

1. Sur les dispositions du projet de loi initial 18
1.1. Aligner la procédure d'élaboration du Document d'aménagement commercial (DAC) sur celle du SCoT 18
1.1.1. Projet de loi 18
1.1.2. Réactions 18
1.2. Adapter le contenu du DAC aux besoins des territoires dans le respect de la liberté d'entreprendre 18
1.2.1. Projet de loi 18
1.2.2. Réactions 19
1.3. Conforter le PLU comme outil de protection et de développement des linéaires commerciaux 21
1.3.1. État du droit et de la jurisprudence 21
1.3.2. Réactions 22
1.4. Maîtriser l'implantation des drives 22
1.4.1. Projet de loi 22
1.4.2. Réactions 23

2. Sur les dispositions de l'amendement de M. Brottes adopté en commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale 23
2.1. Mettre en place un système optimisant la présence d'une régulation commerciale dans les documents d'urbanisme 24
2.1.1. Principe : la régulation dans le SCoT 24
2.1.1.1. Amendement 24
2.1.1.2. Réactions 24
2.1.2. Absence de SCoT : la régulation dans le PLUI 26
2.1.2.1. Amendement 26
2.1.2.2. Réactions 26
2.1.3. Absence de SCoT et de PLUI : la régulation par un schéma d'orientation commerciale 26
2.1.3.1. Amendement 26
2.1.3.2. Réactions 26
2.1.4. Absence de tout document d'urbanisme et de schéma d'orientation commercial : la régulation par autorisation 26
2.1.4.1. Amendement 26
2.1.4.2. Réactions 27
2.2. Renforcer les pouvoirs de contrôle du préfet 27
2.2.1. Amendement 27
2.2.2. Réactions 27
2.3. Déterminer les conditions d'opposabilité aux permis de construire 27
2.3.1. Amendement 27
2.3.2. Réactions 27
2.4. Vers des observatoires régionaux ? 28

2.4.1. Amendement *28*
2.4.2. Réactions *28*

PARTIE 3
SUR L'INTERVENTION FONCIÈRE ET LES DROITS DE PRÉEMPTION 29

1. Optimiser l'efficacité des organismes d'intervention foncière 30
1.1. Projet de loi 30
1.2. Réactions 30

2. Sécuriser les droits de préemption 30
2.1. Étendre les droits de préemption en faveur du logement 30
2.1.1. Projet de loi *30*
2.1.2. Réactions *30*
2.2. Renforcer la compétence intercommunale 30
2.2.1. Projet de loi *30*
2.2.2. Réactions *31*
2.3. Adapter le contenu de la déclaration d'intention d'aliéner, sans imposer de trop lourdes charges aux vendeurs 31
2.3.1. Projet de loi *31*
2.3.2. Réactions *31*
2.4. Accroître la transparence des décisions de préemption 32
2.4.1. Projet de loi *32*
2.4.2. Réactions *32*
2.5. Faire coïncider le transfert de propriété et le paiement du prix 32
2.5.1. Projet de loi *32*
2.5.2. Réactions *32*
2.6. Rendre plus opérationnelle la phase postérieure à la préemption en sauvegardant les droits des propriétaires 33
2.6.1. Projet de loi *33*
2.6.2. Réactions *33*

PARTIE 4
SUR L'URBANISME OPÉRATIONNEL 35

1. Simplifier la zone d'aménagement concerté (ZAC) 36
1.1. Projet de loi 36
1.2. Réactions 36
2. Faire de l'Association foncière urbaine (AFU) un outil de projet 36
2.1. Projet de loi 36
2.2. Réactions 36

3. Faire évoluer le Projet urbain partenarial (PUP) d'un outil de financement vers un outil d'aménagement 37
3.1. Projet de loi 37
3.2. Réactions 37
4. Écarter toute concertation publique préalable au permis de construire dans les territoires couverts par un document d'urbanisme 37
4.1. Projet de loi 37
4.2. Réactions 37

Déjà bien amorcées par les lois SRU (solidarité et renouvellement urbains) du 13 décembre 2000 et Grenelle 2 du 12 juillet 2010, les réformes de l'urbanisme se poursuivent à un rythme intense comme le démontre le nouveau projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové. L'objectif reste la densification, c'est-à-dire la construction sur ou en continuité immédiate de l'existant et la lutte contre l'étalement urbain.

Outre des points à améliorer sur les SCoT, les PLU intercommunaux ou les droits de préemption, l'enjeu pour les entreprises est de disposer de règles claires, accessibles et respectueuses de la liberté d'entreprendre lorsqu'elles décident de s'implanter sur tel ou tel territoire. C'est dans ce souci que la CCI Paris Ile-de-France formule les propositions suivantes :

1 - Sur la planification stratégique

- Etablir le SCoT en tant qu'élément fédérateur des politiques publiques intercommunales ;
- Renforcer la couverture des territoires par les SCoT et les doter d'un périmètre pertinent ;
- Transformer rapidement les anciens POS en PLU ;
- Eriger en principe le PLUI co-construit, ce qui implique la compétence de principe au président de l'EPCI pour la délivrance des autorisations de construire ;
- Maîtriser l'étalement urbain sans porter atteinte au développement économique ;
- Réintégrer les CCI en tant que personnes publiques associées aux procédures d'adaptation du PLU.

2 - Sur l'aménagement commercial

- Clarifier le contenu de son « volet commerce » pour écarter les risques d'atteinte à la liberté d'entreprendre ;
- Conforter le PLU comme outil de protection et de développement des linéaires commerciaux ;
- Rationaliser l'implantation des drives.

3 - Sur l'intervention foncière et les droits de préemption

- Asseoir la compétence intercommunale en conférant aux EPCI compétents en matière de PLU celle relative au droit de préemption urbain ;
- Adapter le contenu de la DIA, sans imposer de trop lourdes charges aux vendeurs ;
- Accroître la transparence des décisions de préemption par des mesures de publicité adaptées ;
- Sauvegarder les droits des propriétaires dans la phase postérieure à la préemption (paiement du prix, indemnisation en cas d'irrégularité…).

4 - Sur l'urbanisme opérationnel

- Faire de l'association foncière urbaine un outil de projet, y compris pour la restructuration des quartiers commerciaux ;
- Ecarter toute concertation publique préalable au permis de construire dans les territoires couverts par un document d'urbanisme, mesure contraire à la politique de simplification et aux ordonnances se succédant en ce domaine.

Déjà bien amorcées par les lois SRU (solidarité et renouvellement urbains) du 13 décembre 2000 et Grenelle 2 du 12 juillet 2010, les réformes de l'urbanisme se poursuivent à un rythme intense comme le démontre le nouveau projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

L'objectif reste la densification, c'est-à-dire construire sur ou en continuité immédiate de l'existant, et la lutte contre l'étalement urbain.

Même si ces démarches visent avant tout à pallier la pénurie de logements, l'activité économique est impactée plus ou moins positivement. De plus, l'urbanisme commercial y tient une place significative puisque traduit en termes de commerce, cet objectif général tend à favoriser les centralités au détriment d'une implantation dispersée en périphérie des villes.

Si des avancées sont notables, en particulier dans l'articulation entre les différents documents d'urbanisme, la dynamique intercommunale ou la sécurisation des droits de préemption, le texte mérite des améliorations sur tous ces points et l'équilibre entre le développement économique, indispensable à la compétitivité des territoires et la protection de l'environnement n'est pas toujours assuré.

C'est dans ce souci d'équité que la CCI Paris Ile-de-France formule des propositions sur les grandes thématiques du projet dans sa version adoptée par la Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale en juillet 2013[1] :

- la planification stratégique,
- l'aménagement commercial,
- l'intervention foncière et les droits de préemption,
- l'urbanisme opérationnel.

Toutefois, les amendements actualisés au fil du débat parlementaire, seront mis à disposition sur le site de la CCI Paris-Ile-de-France.

[1] Des propositions d'amendements au projet de loi initial ont été transmises par la CCI Paris Ile-de-France à la Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, lors d'une audition le 15 juillet 2013.

PARTIE 1

Sur la planification stratégique

1. Faire du SCoT le socle fédérateur des politiques publiques intercommunales

1.1. Simplifier les rapports juridiques entre les documents de planification

1.1.1. Projet de loi

Le SCoT s'affirme comme le socle fédérateur et intégrateur de l'aménagement intercommunal : il est seul directement opposable au PLU. Lorsqu'un nouveau SCoT est approuvé, la mise en compatibilité du PLU est engagée dans un délai d'un an et doit être achevée dans les trois au plus tard.

En l'absence de SCoT, le PLU est alors confronté aux documents supérieurs, en Ile-de-France le SDRIF, regroupés au sein du seul article L. 111-1-1 du Code de l'urbanisme.

1.1.2. Réactions

La volonté de simplification est réelle face à la multitude des documents sectoriels soit avec lesquels les SCoT et PLU doivent être compatibles soit qu'ils doivent prendre en compte, comme le schéma régional de cohérence écologique.

La disposition envisagée entérine donc opportunément la jurisprudence « Attainville » du Conseil d'Etat rendue le 21 mai 2008[2] à propos du SDRIF, celui-ci ne s'imposant directement aux PLU qu'à défaut de SCoT.

Toutefois, cette simplification ne sera effective que si les SCoT couvrent l'ensemble du territoire national. Or, à cet égard, les choses progressent certes, mais lentement : selon leur Fédération nationale et son annuaire 2013, au 1er janvier 2012, on en comptait 142 approuvés et 248 en préparation ; pour l'Ile-de-France, une trentaine étaient en chantier et 7 d'ores et déjà approuvés.

1.2. Renforcer la couverture des territoires par les SCoT

1.2.1. Projet de loi

Il rend plus stricte la règle de l'urbanisation limitée sur les territoires non couverts par des schémas régionaux d'aménagement comme le SDRIF. Cette règle consiste à interdire d'ouverture à l'urbanisation les zones à urbaniser d'un PLU ou d'un POS délimitées après le 1er juillet 2002, les zones naturelles ou agricoles dans toutes les communes couvertes par un PLU/POS et les secteurs non constructibles des cartes communales. Le champ de cette interdiction est étendu : à partir du 31 décembre 2016, elle s'applique à toutes les communes situées à plus de 15 km du rivage de la mer ou à plus de15 km de la limite extérieure d'une unité urbaine de plus de 15 000 habitants. Il ne peut pas y être délivré d'autorisation d'exploitation commerciale.

Le dispositif de dérogation est resserré. Il est prévu que la dérogation « *ne peut être accordée* » (actuellement, elle « *ne peut être refusée* ») que si des conditions limitativement énumérées sont remplies : l'urbanisation, y compris par voie d'implantation commerciale, ne nuit pas à la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers ou à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques, ne conduit pas à une consommation excessive de l'espace, ne génère pas d'impact excessif sur les flux de déplacements et ne nuit pas à une répartition équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services. La dérogation est délivrée après avis – ce qui est nouveau – de la Commission départementale de la conservation des espaces agricoles (CDCEA) par le préfet ou, si un périmètre de SCoT a été arrêté, par l'établissement public chargé de la procédure (cette dernière possibilité dérogatoire n'étant ouverte que jusqu'au 31 décembre 2016).

Si la dérogation concerne l'urbanisme commercial, la demande est déposée par le pétitionnaire (promoteur et/ou exploitant) de l'autorisation d'exploitation.

Le projet de loi initial prévoyait un dispositif anti-friche au terme de l'exploitation avec démantèlement de l'installation et remise en état du terrain par le bénéficiaire de l'autorisation ou, en cas de défaillance, sa société-

[2] CE, 21 mai 2008, Association d'environnement Attainville ma campagne, n° 296347, BJDU 2/2008, p.94

mère, un décret déterminant les prescriptions générales de ces opérations et les conditions de constatation par le préfet de la carence de l'exploitant ou de la société propriétaire. Ce dispositif a été supprimé par la Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale.

1.2.2. Réactions

La règle de l'urbanisation limitée ne s'applique pas en Ile-de-France dotée d'un schéma régional, le SDRIF. Il doit continuer à en être ainsi car elle n'est pas en effet adaptée à une zone aussi dense.

Cela étant, dans le domaine particulier de l'urbanisme commercial, compte tenu du laconisme du SDRIF, les préfets devront veiller à ce que les collectivités franciliennes soient vivement incitées à se doter d'un SCoT et d'un Document d'aménagement commercial dans les meilleurs délais. On rappellera qu'ils peuvent, à cet égard, utiliser les dispositions générales des articles L 122-5-1 à 3 du code de l'urbanisme. Celles-ci les habilitent, lorsqu'ils constatent que l'absence de SCoT nuit gravement à la cohérence des politiques publiques d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de transports ou de déplacements, demander aux communes concernés et à leurs groupements de déterminer un périmètre, à défaut de réactions dans les six mois, un projet peut être arrêté d'office par l'Etat.

Concernant le dispositif anti-friche, il conviendrait de le réintégrer car il pallie un risque majeur de dégradation des territoires, cette remise en état incombant au titulaire de la dérogation ou, en cas de défaillance, au propriétaire du terrain qui peut au demeurant être une personne publique ou privée.

Ne doit nullement être visée la responsabilité de la société-mère comme le faisait le projet gouvernemental transposant, en matière d'urbanisme, un principe énoncé par l'article L.512-17 du Code de l'environnement issu de la loi Grenelle 2. En effet, une telle responsabilité irait à l'encontre du principe de l'indépendance des sociétés, d'autant que le projet de loi ne prévoyait aucun garde-fou, tel que celui posé par l'article précité, à savoir « *l'existence d'une faute caractérisée commise par la société-mère qui a contribué à une insuffisance d'actif de la filiale* » qui permet, si la faute est établie, de mettre à la charge de la société mère tout ou partie du financement des mesures de remise en état des sites concernés.

> AMENDEMENT PROPOSE A L'ARTICLE 58
> À l'article L.122-2-1 du Code de l'urbanisme, est ajouté un dernier alinéa ainsi rédigé : *« le bénéficiaire de la dérogation, ou en cas de défaillance, le(s) propriétaire(s) du site, est (sont) responsable(s) de l'organisation du démantèlement de l'implantation autorisée et de la remise en état des terrains d'assiette dès qu'il est mis fin à l'exploitation. »*

1.3. Doter les SCoT d'un périmètre pertinent

1.3.1. Projet de loi

Pour distinguer le périmètre du SCoT de celui des PLU intercommunaux, la future loi interdit, à compter du 1er juillet 2014, qu'il corresponde à celui d'un seul EPCI. Des critères sont définis : ce périmètre permet de prendre en compte, de façon cohérente, les besoins de protection des espaces naturels et agricoles et les besoins et usages des habitants en matière d'équipements, de logement, d'espaces verts, de services et d'emplois.

Toujours dans ce souci de cohérence, c'est l'ensemble du SCoT exécutoire et non plus le seul Document d'orientation et d'objectif (DOO) qui doit être transmis aux Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents en matière de PLU. Cette transmission reste requise à l'égard des personnes publiques associées (dont les CCI) et les communes comprises dans le périmètre du schéma.

1.3.2. Réactions

Ce dépassement de la seule « intercommunalité réglementaire » relevant du PLU au profit d'une vision globalisée du projet intercommunal eu égard aux besoins des territoires est une avancée. Cette démarche met fin

aux « mini-SCoT » sans réelle masse critique, peu représentatifs et difficilement appropriables par les acteurs territoriaux.

Le préfet est opportunément chargé de vérifier que le périmètre arrêté par l'établissement correspond aux critères définis par la loi et le décret.

1.4. Ouvrir l'élaboration du SCoT aux acteurs du territoire

1.4.1. Projet de loi

Les syndicats mixtes ouverts pourront désormais être compétents pour élaborer un SCoT. Contrairement au syndicat mixte fermé qui ne comprend que des communes ou leurs groupements, la forme ouverte peut réunir d'autres personnes morales de droit public, comme les chambres consulaires, sachant que le droit de vote ne sera ouvert qu'aux seules collectivités.

Par ailleurs, au cours de la procédure d'élaboration, l'avis de la CDCEA est requis en cas de réduction des espaces agricoles et non plus des seules « zones » agricoles (zones A) correspondant au zonage du PLU, le terme « espaces » permettant d'englober les zones naturelles (zones N) à vocation agricole.

1.4.2. Réactions

Il faut saluer cette nouvelle compétence des syndicats ouverts. La présence des CCI dans une telle structure ne peut que contribuer à éclairer les collectivités sur les conditions du développement économique, afin que les orientations du SCoT correspondent aux attentes des opérateurs.

Cela étant, compte tenu de l'importance prise par la CDCEA, celle-ci doit être la plus représentative possible des acteurs économiques : outre les chambres d'agriculture, les CCI devraient y siéger.

> AMENDEMENT PROPOSE A L'ARTICLE 58
> À l'article l.112-1-1 du code rural et de la pêche maritime, après les mots « de la profession agricole », sont ajoutés les mots « des acteurs économiques »

2. Renforcer le PLU et l'intercommunalité

2.1. Transformer les anciens POS en PLU

2.1.1. Projet de loi

L'étude d'impact du projet de loi recense, au 1er janvier 2013, 7 574 POS en vigueur dont 3 000 ne font l'objet d'aucune procédure de révision. Le texte prévoit la caducité, au 31 décembre 2015, des POS qui n'auraient pas été mis en forme de PLU. Cette caducité se traduit par le retour au Règlement National d'Urbanisme[3] (RNU), soit à un corpus de règles *a minima* sans possibilité d'adaptation locale.

Si une révision du POS est engagée avant cette date butoir, elle continue son processus qui doit être achevé au plus tard dans les trois ans à compter de la publication de la nouvelle loi, ensuite la règle de caducité s'applique.

En revanche, le maire conserverait sa compétence pour délivrer les autorisations, sous réserve de l'avis conforme préalable du préfet.

2.1.2. Réactions

Cette mesure de contrainte est depuis longtemps réclamée par les professionnels de l'immobilier. D'anciens POS, devenus complétement inadaptés aux territoires en mutation freinent considérablement les projets, en particulier en matière de logement et de développement économique.

[3] Articles R.111-1 et suivants du Code de l'urbanisme

Toutefois, il n'est pas normal que la caducité du POS et l'absence de substitution d'un PLU ne soit pas plus sévèrement sanctionnée par le principe de la perte pure et simple de compétence du maire en matière d'autorisation.

> AMENDEMENT PROPOSE A L'ARTICLE 62
> Le II est remplacé par les dispositions suivantes : « *L'article L. 422-1 du Code de l'urbanisme est ainsi complété : c) le préfet lorsque le POS est rendu caduc en application de l'article L123-19 du présent Code* ».

2.2. Eriger en principe le PLU intercommunal co-construit

2.2.1. Projet de loi

Déjà bien amorcé dans la loi Grenelle 2, le principe du PLUI s'affirme de plus en plus. L'étude d'impact du projet de loi rappelle qu'il existe déjà, au 1er janvier 2013, 239 EPCI compétents en la matière et 56 PLUI représentant plus de 11 millions d'habitants. Les communautés d'agglomération et les communautés de communes deviennent, comme les communautés urbaines, compétentes de plein droit en matière de PLU. Pour celles n'étant déjà pas dotées de cette compétence, elles l'acquièrent par la nouvelle loi dans les six mois (communautés d'agglomération) ou dans les trois ans (communautés de communes) de sa publication.

S'agissant de la gouvernance, plusieurs dispositions sont prévues :

- Élaboration du PLUI en collaboration (et non plus en simple concertation) avec les communes membres de l'EPCI compétent ;
- Tenue d'un débat, annoncé dans la délibération prescrivant cette élaboration, sur les modalités de la concertation à mener entre cet EPCI et ses communes membres ;
- Débat annuel au sein de l'organe délibérant de l'EPCI sur la politique locale de l'urbanisme.

Les PLU communautaires valant Plan local de l'habitat (PLH) et/ou Plan de déplacements urbains (PDU) sont confortés mais avec plus de souplesse. Compte tenu de la lourdeur et de la complexité du contenu de ces plans sectoriels, tout caractère systématique du PLUI tenant lieu de PLH ou de PDU est abandonné, afin de ne pas susciter des réticences à établir un PLU intercommunal déjà difficile à concevoir en lui-même. Même pour les EPCI de plus de 100 000 habitants qui doivent obligatoirement se doter d'un PDU, ils ont le choix entre un PDU séparé du PLUI ou un PLUI valant PDU.

Le contenu de ces PLUI tenant lieu de PLH ou de PDU est complété par un document spécifique, le programme d'orientation et d'actions (POA), non opposable aux autorisations d'urbanisme. Les actuelles orientations d'aménagement et de programmation (OAP), opposables aux autorisations mais en seuls termes de compatibilité, sont recentrées sur l'urbanisme, afin de ne pas concurrencer le POA. Les dispositions relatives aux transports et aux déplacements des OPA et du POA sont compatibles avec le plan régional pour sa qualité de l'air et le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie.

La loi à venir prévoit la divisibilité de ces documents - POA, OAP et plans de secteur[4] - afin que le juge puisse prononcer des annulations partielles dès lors que les orientations du Projet d'aménagement et de développement durable (PADD) ne sont pas atteintes, évitant ainsi la « chute » contentieuse de l'ensemble du PLUI.

Il faut souligner que, pour les PLUI valant PLH, les pouvoirs du préfet sont accrus :

- exigence de la réalisation par l'EPCI tous les trois ans d'un bilan détaillé des dispositions relatives à l'habitat ;
- suspension du caractère exécutoire (l'existence ou l'absence de SCOT étant sans incidence) et droit de véto en cas d'avis défavorable ou de réserves émises par le comité régional de l'habitat ;

[4] Créés par la loi Grenelle 2, les plans de secteur (article L.123-1-1-1 du Code de l'urbanisme) habilitent les communes, membres d'un PLUI, à préciser, pour leur territoire, les OAP et le règlement.

- mise en demeure d'adapter le PLUI si le préfet estime que cela est nécessaire ; à défaut de réponse dans le mois ou de délibération en ce sens dans l'année suivant cette injonction, engagement d'office de la procédure de modification ou de révision par l'Etat.

Plus généralement, certaines mesures de rationalisation sont applicables à tous les PLU, intercommunaux ou communaux :

- La « clause de rendez-vous » visant à l'évaluation du PLU est enrichie : bilan obligatoire tous les six ans, y compris sur les objectifs fixés par le code de la construction et de l'habitation (CCH), délibération tous les six ans (neuf dans le projet de loi initial) sur l'opportunité de le réviser ;
- Sur le plan contentieux, le juge pourra sursoir à statuer, après avoir recueilli les observations des parties, pour permettre la régularisation, dans le délai qu'il fixe et pendant lequel le document reste applicable, d'un vice de forme ou de fond. Pour les vices de fond, l'irrégularité en cause doit pouvoir être résolue par une simple procédure de modification ou de modification simplifiée et, pour les vices de forme ou de procédure, elle doit s'être produite après le débat sur le Projet d'aménagement et de développement durable (PADD). La régularisation est alors notifiée au juge qui statue alors sur la requête après une procédure contradictoire.

2.2.2. Réactions

Sur la généralisation du PLUI, elle est à soutenir car elle participe d'une vision globalisée des projets d'aménagement de moins en moins cantonnés à une seule commune, elle permet aussi une mutualisation des ressources et de l'ingénierie en faveur de documents de qualité.

Toutefois, l'intercommunalité ne saurait signifier uniformisation et gommage des différences. Les communes membres doivent être en mesure de faire valoir au sein du PLU communautaire leur propre vision de l'aménagement et leurs spécificités à travers des orientations et des règles d'urbanisme adaptées. Le PLUI consiste en effet à trouver, dans l'intérêt général, un équilibre subtil entre consensus et particularité. Il doit donc être co-construit au regard d'un projet partagé, sinon l'intercommunalité sera rejetée par ceux qui doivent pourtant en être les acteurs. Le terme « collaboration » introduit par la Commission des affaires économiques de l'Assemblée national est à donc à saluer.

Sur les conséquences du PLUI à l'égard des autorisations d'urbanisme, le projet de loi est muet et n'aborde les autorisations que sous l'angle de la réduction drastique de la mise à disposition gratuite des services de l'Etat au titre de leur instruction[5]. Or, la généralisation d'un PLUI - co-construit - doit absolument trouver son prolongement au titre de la compétence dans la délivrance des permis conférée par principe au président de l'EPCI.

> AMENDEMENT PROPOSE A L'ARTICLE 61
> Le a) de l'article L. 422-1 du Code de l'urbanisme est remplacé par les dispositions suivantes : a) le président de l'EPCI lorsqu'un PLU intercommunal a été approuvé.
> Les a et b deviennent les b et c.
> L'article L. 422-3 est supprimé.

Sur le PLUI tenant lieu de PLH et de PDU, l'intégration des dispositions habitat et déplacements permet certes d'accroître leur visibilité sans que les entreprises aient à les rechercher dans des documents séparés. Mais cette intégration ne peut se faire efficacement que pour des intercommunalités suffisamment importantes et dotées des moyens adéquats pour s'engager dans un tel exercice. La liberté de choix laissée aux intercommunalités (PDU/PLH séparés ou insérés dans le PLUI) est donc opportune.

En revanche, la création d'un nouveau document au sein du PLU communautaire, le programme d'orientation et d'actions non opposable aux autorisations et ne s'appliquant donc qu'au règlement soulève des doutes. Il existe

[5] Le seuil de 20 000 habitants visant les EPCI pouvant bénéficier de cette mise à disposition est abaissé à 10 000 à compter du 1er juillet 2015.

déjà des orientations d'aménagement et de programmation, opposables en termes de compatibilité aux autorisations et traitant aujourd'hui de l'habitat et des déplacements. A l'heure de la simplification administrative, il ne semble pas utile de surcharger le PLU intercommunal - déjà très lourd - par des documents supplémentaires, de portée juridique différente de ceux existants. Il serait préférable de renforcer les OAP et le règlement sur ces domaines fondamentaux.

> AMENDEMENT PROPOSE A L'ARTICLE 64
> Au 2° du I de l'article 64, supprimer les b et c.

Sur l'évaluation des PLU intercommunaux ou communaux, celle-ci est un paramètre fondamental pour leur crédibilité. Elle doit donc être renforcée et le texte reste à amender en ce sens.

Le projet gouvernemental prévoyait l'introduction d'un double délai, six ans pour l'évaluation et neuf ans pour statuer sur l'opportunité d'une révision lorsque celle-ci n'avait pas eu lieu. Rejoignant la position de la CCI Paris Ile-de-France, la Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale a retenu un seul délai : six ans (identique à celui du SCoT) au terme duquel l'organe délibérant compétent tire un bilan du PLU et se prononce sur une éventuelle révision.

Pour être efficace, une telle démarche doit être sanctionnée par une mise en demeure préfectorale de réaliser les adaptations nécessaires, faute de quoi la procédure est d'office menée par l'Etat. Cette voie comminatoire doit être générale, alors que le projet de loi ne la prévoit que pour les seuls PLUI valant PLH.

Enfin, toujours à l'instar du SCoT, si l'évaluation doit porter sur l'ensemble du PLU, certaines politiques méritent d'être davantage approfondies en termes de résultats, comme l'habitat, les transports et déplacements, l'implantation commerciale, la densification, la protection de l'environnement.

> AMENDEMENTS PROPOSES A L'ARTICLE 64
> A l'article L. 123-12-1, la dernière phrase du 1er alinéa est ainsi modifiée : « *Cette analyse porte sur les résultats, notamment en matière d'habitat, de transports et de déplacements, d'implantation commerciale, de densification et de protection de l'environnement. Elle est organisée tous les six ans dès lors que le plan n'a pas été mis en révision ».*
> Au deuxième alinéa, la première phrase est ainsi rédigée : « *Le préfet peut demander les modifications qu'il estime nécessaire d'apporter au plan ».*

3. Maîtriser l'étalement urbain sans porter atteinte au développement économique

3.1. Projet de loi

Le but affiché est de lutter contre l'artificialisation des sols en maitrisant la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers.

La loi Grenelle 2[6] a imposé aux SCoT d'arrêter, en les justifiant par une étude sur les dix années précédentes, des quotas de consommation économe de l'espace, sur la base desquels les PLU délimitent les zones constructibles, inconstructibles et à urbaniser. Le projet de loi va plus loin par plusieurs mesures contraignantes :

- Outre l'étude décennale sur la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, le rapport de présentation du SCoT doit identifier les espaces de développement, de restructuration et de renouvellement urbain dans lesquels les PLU doivent analyser les capacités de densification et de mutation, cela en prenant en compte la qualité des paysages et du patrimoine architectural ;
- S'agissant du PLU, le rapport de présentation analyse la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis en tenant compte des formes urbaines et architecturales. Il expose la stratégie foncière visant à mobiliser cette capacité et limiter l'ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones. Figure aussi un inventaire des capacités de stationnement des parcs ouverts au public et des possibilités de mutualisation.

[6] Articles L. 122-1-2 et L. 122-1-5 du Code de l'urbanisme

Surtout, dans les neuf ans de leur création, les zones à urbaniser doivent être ouvertes à l'urbanisation ou reclassées en zone naturelle ou agricole par modification ou révision du PLU (ou POS). A défaut d'une délibération prescrivant une telle procédure dans ce délai de neuf ans, les zones à urbaniser retrouvent leur zonage antérieur. Pour les projets de modification portant sur l'ouverture à urbanisation, une délibération motivée en démontre la nécessité au regard de l'insuffisance des capacités résiduelles dans les zones déjà urbanisées.

- Le règlement du PLU est structuré de manière plus thématique en trois rubriques : usage du sol et destination des constructions ; caractéristiques architecturales, urbaines et écologiques ; équipement des zones. Mais les coefficients d'occupation des sols (COS) sont supprimés, au profit des règles de gabarit, ainsi que la faculté de fixer des superficies minimales de terrains constructibles ;
- Est encadré le « pastillage » consistant, depuis la loi Grenelle 2, à délimiter dans les zones agricoles ou naturelles des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (dites « mini-zones constructibles »). Le projet de loi prévoit que cette délimitation ne doit intervenir qu'à « titre exceptionnel » et sur accord du préfet après avis de la CDCEA. En dehors de ces secteurs, dans les zones agricoles ou forestières, les constructions existantes ne peuvent faire l'objet que d'une adaptation ou d'une réfection, pour les maintenir en bon état, à l'exclusion des changements de destination.

3.2. Réactions

- L'introduction d'une analyse de la consommation des espaces et d'un exposé de la stratégie foncière dans les documents de planification est positive, car elle favorise une réflexion globale sur les capacités de construction et d'urbanisme ; de même, pour les capacités de stationnement et leur mutualisation.
- En revanche, le basculement vers des zones naturelles des zones à urbaniser, même au terme d'un délai de neuf ans, peut nuire à l'effort de construction, en particulier en faveur du logement et du développement économique. Il s'agirait plutôt de promouvoir une appréciation volontariste spécifique à chaque territoire : l'urbanisation peut correspondre à un projet qui a mis du temps à murir dans tel secteur, elle peut s'avérer inutile dans un autre où il n'a jamais pu se concrétiser. Un dispositif plus modulable serait donc à préconiser : au terme des six années marquant l'évaluation du PLU, l'organe délibérant compétent statuerait, de façon motivée, sur la nécessité de conserver la zones 2AU compte tenu de l'existence effective d'un projet suffisamment avancé dans ses principales caractéristiques pour justifier un tel maintien. En l'absence de projet dont la faisabilité est avérée, la délibération pourrait décider de classer la zone 2AU en zone naturelle.

> AMENDEMENT PROPOSE A L'ARTICLE 65
> L'article L.123-1-6 est ainsi complété :
> « *Au terme du délai de six ans prévu à l'article L.123-12-1, l'organe délibérant de l'EPCI ou le conseil municipal se prononce, par délibération motivée, sur le classement en zone à urbaniser 2AU eu égard à l'existence d'un projet suffisamment avancé dans ses principales caractéristiques. A défaut d'un tel projet, la délibération peut prononcer le classement de ladite zone en zone naturelle* ».

- Si la réorganisation de la structure du règlement permet de simplifier sa lisibilité, la suppression des COS suscite des interrogations. Certes, les COS sont des limites de densité qui peuvent nuire à l'effort de construction, mais ils ont aussi des avantages en matière d'équipement commercial où ils constituent des outils pertinents. Leur caractère incitatif ou restrictif peut être déterminant pour l'accueil de petites, moyennes ou grandes surfaces : dans les centralités, leur augmentation peut permettre la réalisation d'opérations nouvelles bien intégrées au tissu urbain existant, leur réduction peut contribuer au maintien du commerce de proximité. Cet instrument est d'ailleurs très utilisé, notamment en région francilienne[7].

Au lieu d'une suppression pure et simple, un système plus volontariste et équilibré serait à promouvoir du moins pour une période transitoire de trois ans : par délibération motivée, l'organe délibérant de l'EPCI ou le conseil municipal se prononcerait sur la fixation d'un COS pour certaines activités, à l'exclusion expresse du

[7] Le PLU de Paris en est un exemple frappant.

logement. Il pourrait également être utile dans le contrôle des drives (voir *infra*) ou la prolifération de bureaux vides au détriment de programmes de logement.

> AMENDEMENT PROPOSES A L'ARTICLE 73
> Au I de l'article L.123-1-5 est ajouté un 7° ainsi rédigé :
> *« 7° Fixer, pour une période transitoire de trois ans, des COS par délibération motivée de l'organe délibérant de l'EPCI ou du conseil municipal, pour certaines activités dûment identifiées, à l'exclusion du logement* ».

- Quant au « pastillage », ces mini-zones constructibles peuvent permettre l'installation d'activités économiques ou commerciales complémentaires, d'où la nécessité qu'au sein de la CDCEA puissent siéger des représentants des activités économiques (voir amendement *supra*).

4. Réintégrer les CCI en tant que personnes publiques associées aux procédures d'adaptation du PLU

4.1. État du droit : ordonnance du 5 janvier 2012

Les articles L.123-13-1 à 3 relatifs aux procédures de révision partielle, modification et modification simplifiée des PLU ne visent plus les CCI comme personnes publiques associées (PPA) auxquelles sont notifiées les projets de modification. En effet, ces articles renvoient aux PPA énoncées au 1er alinéa du I et au III de l'article L.121-4 alors que les chambres figurent au deuxième alinéa du I.

4.2. Réactions

Cette exclusion n'a pas lieu d'être. Les chambres consulaires étant reconnues par la loi comme personnes publiques associées à part entière, il n'y a aucune raison qu'elles en soient ainsi exclues pour les procédures les plus utilisées en matière d'adaptation des PLU.

> AMENDEMENT PROPOSE A L'ARTICLE 73
> Il est ajouté un XI à l'article 73 ainsi rédigé :
> *« Aux articles L.123-13, L.123-13-1, L.123-13-2 et L.123-13-3, les mots « personnes publiques associées mentionnées au premier alinéa du I et au III de l'article L.121-4 » sont remplacés par les mots « personnes publiques associées mentionnées à l'article L.121-4 ».*

PARTIE 2

Sur l’aménagement commercial

1. Sur les dispositions du projet de loi initial

Ces dispositions visaient à de simples ajustements - utiles et demandés par la CCI Paris Ile-de-France de la double législation contenue dans le Code de l'urbanisme et le Code de commerce, sans réforme radicale par intégration de l'urbanisme commercial dans l'urbanisme général.

1.1. Aligner la procédure d'élaboration du Document d'aménagement commercial (DAC) sur celle du SCoT

1.1.1. Projet de loi

Le DAC est consacré comme un élément à part entière du SCoT, intégré dans son Document d'orientation et d'objectifs (DOO). Il suit donc pleinement la procédure d'élaboration du schéma.

1.1.2. Réactions

Cette disposition met fin à une extrême confusion. En effet, actuellement, l'article L.122-1-9 du Code de l'urbanisme renvoie expressément à l'article L.752-1 II du Code de commerce quant aux conditions de définition du DAC. Ce dernier article dispose que le DAC est intégré au SCoT par délibération de l'intercommunalité compétente et qu'il doit être soumis à enquête publique dans le délai d'un an à compter de son adoption, à peine de caducité. Autrement dit, la procédure du DAC est dissociée de celle du SCoT dont il est pourtant partie intégrante.

Dans l'attente d'une correction législative, la pratique a préconisé un dispositif le plus sécurisant possible en cas de contentieux : aux délibérations tirant le bilan de la concertation et arrêtant le projet de SCoT, en est ajoutée une autre actant l'intégration du DAC ; celui-ci est ensuite soumis à enquête publique concomitamment au SCoT par l'organisation d'enquêtes conjointes.

La CCI Paris Ile-de-France[8] avait demandé la suppression de tout renvoi au Code de commerce en matière d'élaboration du DAC, ce sera chose faite avec la future loi.

1.2. Adapter le contenu du DAC aux besoins des territoires dans le respect de la liberté d'entreprendre

1.2.1. Projet de loi

L'élaboration du DAC reste obligatoire. Intégré au DOO, c'est le DAC qui « définit les localisations préférentielles des commerces en prenant en compte l'objectif de revitalisation des centres-villes, la cohérence entre équipements commerciaux, leur desserte en transports, notamment collectifs, la maîtrise des flux de marchandises, la nécessité d'une consommation économe de l'espace et de la protection de l'environnement, des paysages, de l'architecture et du patrimoine bâti ».

Il détermine les conditions d'implantation des équipements commerciaux, qui, du fait de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'organisation du territoire. Ces conditions sont précisées : elles privilégient la consommation économe de l'espace, notamment en entrée de ville, par la compacité des formes bâties et l'optimisation du stationnement. Elles portent également sur la desserte par les transports collectifs et l'accessibilité aux piétons et aux cyclistes, ainsi que sur l'intégration dans l'environnement, notamment au regard de la performance énergétique et de la gestion des eaux.

Dans les régions couvertes par un schéma régional, le DAC peut être intégré dans les OAP du PLU, sachant que cette disposition, qui existait déjà, n'a pas été utilisée sur le territoire francilien.

[8] « Pour un urbanisme commercial rénové », rapport de Mme Khadija Lalhou, adopté à l'Assemblée générale du 4 octobre 2012, disponible à l'adresse suivante : http://www.etudes.cci-paris-idf.fr/rapport/334-urbanisme-commercial

Les zones d'aménagement commercial (ZACOM) ne sont plus prévues, il est vrai que leur délimitation parcellaire s'avérait délicate[9].

Par ailleurs, les conditions de stationnement liées aux équipements soumis à autorisation d'exploitation commerciale (création, extension, ensembles commerciaux, changement de secteurs d'activité) sont durcies : l'emprise au sol des aires bâties ou non ne peut excéder la surface de plancher des bâtiments affectés au commerce pour les ensembles commerciaux de plus de 5 000m² de surface de plancher, ne doit pas dépasser les ¾ de celle-ci ; déduction faite des espaces paysagers en pleine terre. Actuellement, une seule limite existe à l'article L. 111-6-1 : celle d'une fois et demie la surface de plancher des bâtiments affectés au commerce.

1.2.2. Réactions

- Sur le contenu du DAC, il gagne en précision. Pour les grands équipements, les conditions susceptibles de leur être imposées sont énumérées et visent, en privilégiant la densification, la bonne insertion dans l'environnement, les dessertes et les flux et le développement durable. Il conviendrait, toutefois, de viser aussi la qualité architecturale.

  Il n'est donc pas fait mention de plafonds de surface, lesquels ont fait l'objet de polémiques et de jurisprudences plus ou moins casuistiques. On rappellera que la Cour de Justice de l'Union Européenne, dans un arrêt du 24 mars 2011[10], avait acté le principe que des considérations d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement et de protection des consommateurs peuvent constituer des raisons impérieuses d'intérêt général susceptibles de fonder des restrictions à la liberté d'établissement par les législations des Etats membres et que « *des restrictions portant sur la taille des grands établissements commerciaux apparaissent comme des moyens propres à atteindre les objectifs d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement* ». Elle relevait, toutefois, que « *s'il est admis que l'intégration dans l'environnement urbain, l'effet sur l'utilisation des routes et des transports en commun, et la variété de choix disponible pour les consommateurs constituent des critères légitimes lorsqu'il y a lieu de se prononcer sur la question de savoir s'il convient d'autoriser l'ouverture d'un établissement commercial, il faut constater […] qu'il est difficile de spécifier à l'avance des seuils et des plafonds précis sans introduire un degré de rigidité susceptible de restreindre davantage la liberté d'établissement.*»

  Ensuite, le Conseil d'Etat a rendu, le 11 juillet 2012[11], un arrêt qui valide, sur conclusions contraires du rapporteur public, au sein d'un SCoT, un plafond de 1 000 m² toutes surfaces commerciales confondues, dans un pôle de l'agglomération, sans que celui-ci soit classé en ZACOM. L'arrêt considère « *qu'un objectif ainsi exprimé, qui tend à préciser l'implantation préférentielle des équipements commerciaux eu égard à leur taille en considération des exigences d'aménagement du territoire (implantation privilégiée dans les noyaux centraux, continuité avec les villes et bourgs, proximité de centres d'échanges multimodaux ou de gares) pouvait être légalement inclus dans le SCOT… dès lors qu'il constituait une orientation générale d'organisation de l'espace préservant une appréciation de compatibilité par rapport à l'objectif…* ». Un projet d'ensemble commercial de 7000 m² n'était donc pas compatible avec le SCOT.

  Mais dès le 12 décembre 2012, le Conseil d'Etat a quelque peu nuancé sa position. Dans un arrêt, société Davalex[12], il a considéré que le plafond de surface n'était pas le seul critère pour apprécier la compatibilité d'une autorisation d'exploitation commerciale avec le SCoT. Etait en cause en l'espèce un projet de supermarché de 2 000 m². Les considérants de principe sont précis : « *qu'à l'exception des cas limitativement prévus par la loi dans lesquels les schémas de cohérence territoriale peuvent contenir des normes*

[9] Rép. min. Vairetto, n°2167, JO Sénat, 25 juillet 2013.
[10] Affaire C-400/08, Commission c/ Espagne et le commentaire de J.C. Bonichot et F. Donnat in « Urbanisme et droit de l'Union européenne : les apports de la jurisprudence récente de la Cour de Justice » : DAUH 2011, p. 13 et s. ; M. Piron, Pour une lecture politique de la jurisprudence européenne (à propos de la décision de la CJUE du 24 mars 2011) : LPA n°145, 22 juil. 2011, p. 16 ; J. M. Talau, « Mise en perspective de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union Européenne et des mutations de l'urbanisme commercial en France : JCP A 2011, n° 30, com. n° 2277.
[11] CE 11 juillet 2012, SAS Sodigar, req. n° 353880 ; JCP A 2012, n°43, comm. 2340, J. M. Talau.
[12] Req. n°353496 ; BJDU 2/2013, p. 97, concl. G. Dumortier, obs. J. Tremeau.

prescriptives, ceux-ci, avec lesquels les autorisations délivrées par les commissions d'aménagement commercial doivent être compatibles…doivent se borner à fixer des orientations et des objectifs ; qu'en matière d'aménagement commercial, s'il ne leur appartient pas, ***sous réserve des dispositions applicables aux zones d'aménagement commercial,*** *d'interdire par des dispositions impératives certaines opérations de création ou d'extension relevant des qualifications et procédures prévues au titre V du livre VII du code de commerce, ils peuvent fixer des orientations générales et des objectifs d'implantations préférentielles des activités commerciales, définis en considération des exigences d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement ou de qualité de l'urbanisme ;* ***que si de tels objectifs peuvent être pour partie exprimés sous forme quantitative, il appartient aux commissions d'aménagement commercial non de vérifier la conformité des projets d'exploitations commerciale qui leur sont soumis aux énonciations des schémas de cohérence territoriale mais d'apprécier la compatibilité de ces projets avec les orientations générales et les objectifs qu'ils définissent*** ». L'autorisation est donc jugée compatible avec le schéma, là encore, sur conclusions contraires du rapporteur public qui estimait que même si le projet pouvait être réputé de proximité, sa taille (le double du plafond autorisé) l'empêchait d'être considéré comme compatible avec le SCoT.

Ainsi, en l'état de la jurisprudence, en dehors des ZACOM, en zones de localisations préférentielles, les plafonds restent une orientation parmi d'autres, servant de références à l'appréciation de la compatibilité globale des projets. A contrario, dans les ZACOM, des conditions d'implantation, y compris celles exprimées en termes de plafonds, seraient réputées impératives et donc une conformité serait exigée.

La suppression des ZACOM règle ces distorsions, mais celle-ci vaut pour l'avenir et le projet de loi ne résout pas la question des ZACOM existantes. Par ailleurs, outre les plafonds, des DAC en cours instaurent des typologies de commerces (alimentaire, équipement de la personne, de la maison, culture-loisirs…), l'ensemble donnant des documents très restrictifs suscitant des doutes quant au respect de la liberté d'entreprendre.

Comme l'avait souligné la CCI Paris Ile-de-France[13], il conviendrait d'interdire expressément toute typologie commerciale dans les DAC et de prévoir que ceux en cours incluant des ZACOM doivent se mettre en conformité avec la nouvelle loi avant le 1er juillet 2015.

> AMENDEMENTS PROPOSES A L'ARTICLE 58
> À l'article L.122-1-9, après les mots « *détermine les conditions d'implantation des équipements commerciaux* », sont insérés les mots « *à l'exclusion de toute typologie de commerces.* ».
> A l'article L.122-1-9, après les mots « *leur intégration dans l'environnement », sont insérés les mots « leur qualité architecturale ».*
> L'article L.122-1-9 est complété par un alinéa ainsi rédigé :
> « *Les documents d'aménagement commercial approuvés ou en cours d'élaboration sont mis en conformité avec la présente loi avant le 1er juillet 2015* ».

- Enfin, **pour veiller au respect de la liberté d'entreprendre**, il serait opportun de renforcer les pouvoirs du préfet au titre de l'entrée en vigueur du SCoT. On rappellera que celui-ci ne s'applique qu'à l'expiration d'un délai de deux mois à compter de son approbation. Cette période permet au préfet de notifier à l'intercommunalité compétente les modifications à apporter dans différentes hypothèses : mise en cause des principes fondamentaux de l'urbanisme, incompatibilité avec les normes supérieures, consommation excessive de l'espace, contrariété avec des projets d'intérêt général. Cette injonction a des conséquences sérieuses : le schéma ne devient exécutoire qu'après publication et transmission au préfet de la délibération intercommunale apportant les modifications requises.

  Il s'agirait d'étendre le champ d'application de ces dispositifs au cas où le préfet décèle une atteinte à la liberté d'entreprendre[14].

[13] Rapport du 4 octobre 2012, précité.
[14] Question déjà soulevée par la CCI Paris Ile de France dans son rapport précité.

AMENDEMENT PROPOSE A L'ARTICLE 58
Au troisième alinéa de l'article L.122-11-1, après les mots « *compromettent gravement les principes énoncés aux articles L.110 et L.121* », sont ajoutés les mots *« portent atteinte à la liberté d'entreprendre* ».

1.3. Conforter le PLU comme outil de protection et de développement des linéaires commerciaux

1.3.1. État du droit et de la jurisprudence

L'article L 123-1-5 du Code de l'urbanisme, maintenu par le projet de loi, permet au règlement du PLU d'identifier et de délimiter les quartiers, îlots, voies dans lesquels doit être préservée ou développée la diversité commerciale, notamment à travers les commerces de détail et de proximité, et définir, le cas échéant, les prescriptions correspondantes.

Mais ces possibilités doivent être utilisées, là encore, avec précaution dans le respect de la liberté d'entreprendre et du droit de propriété. Dans un célèbre arrêt de principe du 7 mai 1986, Société Guyenne et Gascogne[15], le Conseil d'État a jugé qu'un tel zonage assorti d'une interdiction des commerces d'une surface supérieure à 500 m² était légal dès lors qu'il était fondé sur des motifs d'urbanisme (flux de circulation dans un centre très étroit…) et qu'il ne portait que sur 1/5 du territoire communal, son ampleur limitée écartant tout risque d'atteinte à la liberté du commerce.

Ces limites ainsi posées, la jurisprudence récente a plutôt tendance à favoriser les dispositifs visant la préservation et le développement des linéaires commerciaux dans les centralités.

Tout d'abord, s'agissant des interdictions de changement de destination du commerce vers une autre activité, l'affaire du PLU de Paris est particulièrement significative. On rappellera que le Tribunal administratif de Paris, dans un jugement du 2 août 2007[16], en avait invalidé une disposition de la capitale interdisant le changement de destination des locaux commerciaux et artisanaux en bordure de certaines voies délimitées dans les documents graphiques et couvrant près de 250 km d'artères. Ce jugement a été censuré par la CAA de Paris le 2 avril 2009[17] qui a considéré que de telles mesures visant à sauvegarder la diversité commerciale de certains quartiers répondaient à l'objectif de diversité des fonctions urbaines prévu par ce même Code. L'absence d'atteinte disproportionnée au droit de propriété résultait du fait que les quartiers avaient été délimités géographiquement avec précision par catégories de voies ou par parcelles ou ensembles de parcelles, en se référant aux destinations actuelles des locaux.

Ensuite, le Conseil d'État a admis qu'un PLU peut interdire les services et bureaux au titre des constructions nouvelles et des changements d'affectation, dans un secteur géographique limité et bien circonscrit, en l'espèce une seule rue commerçante, pour y favoriser l'implantation de commerces de proximité. Dès lors que cette interdiction n'est ni générale ni absolue et qu'elle est destinée à assurer l'objectif de protection des commerces traditionnels dans le centre-ville, elle ne porte pas une atteinte illégale à la liberté du commerce et de l'industrie ou au droit de propriété[18].

Cette jurisprudence de principe a trouvé son application dans un jugement du TA de Lyon du 29 mars 2012, Société Valority Gestion[19] dont la motivation est fort explicite. Le règlement du PLU de la commune de Tassin-la-Demi-Lune prévoyait que « *le rez-de-chaussée des constructions implantées le long des voies repérées aux documents graphiques comme « linéaires artisanaux et commerciaux » doit être obligatoirement affecté à des activités artisanales ou commerciales, ou cafés, ou restaurants, ou à des équipements publics ou d'intérêt collectif* ». En outre, étaient « *interdits les bureaux et services*». Le lexique du règlement classait les agences

[15] AJDA 1986, p. 523, note F. Bouyssou
[16] Req. n°700962
[17] AJDA 2009, p. 1672, conclusions B. Bachini
[18] CE, 8 juin 2010, SARL immo concept c/ Commune de Maisons-Lafitte, req. n°317469, BJDU 1/2011, p.23, conclusions Collin, obs. J. Tremeau.
[19] Req. n°1006974.

immobilières dans cette dernière catégorie. Une telle agence avait donc formé un recours contre cette disposition. Le TA a validé cette interdiction en soulevant les arguments suivants :

- le Code de l'urbanisme habilite le PLU, pour des motifs d'urbanisme, à définir des zones dans lesquelles l'implantation de certaines activités est interdite ;
- l'interdiction des agences immobilières sur une partie d'une rue commerçante identifiée graphiquement n'est ni générale ni absolue et vise à assurer la préservation des activités commerciales au sein de plusieurs artères du centre-bourg et ne peut donc être regardée comme portant une atteinte illégale à la liberté du commerce et de l'industrie, on retrouve ici le souci de proportionnalité ;
- les dispositions de l'article R 123-9 du Code qui permet au PLU d'arrêter des règles différenciées selon les destinations ne saurait avoir pour effet de fixer de manière limitative les types d'occupation du sol autorisées dans un secteur déterminé et la commune pouvait donc définir une destination « *bureaux et services* » même si celle-ci ne figurait pas expressément dans cet article. Ce motif est plus novateur car la question s'est toujours posée du caractère limitatif de la liste des destinations énoncées par ce même article R 123-9 (habitation, hébergement hôtelier, bureaux, commerce, artisanat, industrie, exploitation agricole ou forestière, entrepôt). Le Tribunal en donne une interprétation très souple laissant aux auteurs des PLU une large marge de manœuvre ;
- enfin, la circonstance que l'article L 110-1 du Code de commerce classe les agences immobilières dans les « activités commerciales », ne fait pas obstacle à ce que le lexique du règlement du PLU les rattache aux activités de bureaux et services, le juge se fondant ici implicitement sur le principe général de l'indépendance des législations.

1.3.2. Réactions

Pour tirer au mieux parti de ces avancées jurisprudentielles, il serait judicieux de les entériner dans le Code de l'urbanisme. En effet, il n'est pas suffisant de se contenter de jugements ou d'arrêts susceptibles d'être à tout moment remis en cause, il faut trouver une stabilité à travers les textes.

La démarche pourrait se faire en deux temps :

- d'abord, la loi énoncerait le principe qu'un futur décret établit une liste de destinations fondant des différenciations entre les règles des PLU, en précisant que cette liste permet de distinguer les commerces et les services recevant de la clientèle ;
- ensuite, ce décret d'application entérinerait cette distinction tout en prévoyant que le lexique du règlement peut détailler les services concernés si les circonstances locales l'exigent.

> AMENDEMENT PROPOSE A L'ARTICLE 73
> À l'article L 123-1-5 du Code de l'urbanisme, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
> « Un décret en Conseil d'État établit une liste de destinations des constructions que les règles édictées par les PLU peuvent prendre en compte. Cette liste, précisée, le cas échéant, par un lexique annexé au règlement du PLU, permet notamment de distinguer les locaux des bureaux, de commerce et d'activités de services avec accueil de clientèle ».

1.4. Maîtriser l'implantation des drives

1.4.1. Projet de loi

80 drives en 2009, 700 en 2011, plus de 2300 en 2013, voire 3000 début 2014 ; 190 en région francilienne, la plus dotée de France.

Face à cette prolifération fulgurante[20], le projet de loi les soumet à autorisation d'exploitation commerciale. Ils ne sont plus considérés comme de simples entrepôts qui leur permettaient d'échapper à cette autorisation mais

[20] Une réponse ministérielle soulignait que l'absence de régulation incite au développement de ce format de distribution, bouleversant le paysage commercial de certains territoires et dont la multiplication parfois désordonnée sur le plan

comme des équipements directement liés à une activité commerciale. Ils recouvrent « *la création ou l'extension d'un point de retrait par la clientèle d'achats au détail commandés par voie télématique, organisé pour l'accès en automobile* ». Sont regardés comme de tels points les installations, aménagements ou équipements conçus pour le retrait par la clientèle de marchandises commandées par voie télématique ainsi que les pistes de ravitaillement attenantes. L'autorisation est accordée par piste de ravitaillement et par mètre carré d'emprise au sol des surfaces, bâties ou non, affectées au retrait des marchandises. Elle est incessible et intransmissible, comme toute autorisation d'exploitation.

D'autres dispositions existantes dans le Code de commerce en matière d'urbanisme commercial leur sont transposées : saisine par le maire de l'Autorité de la concurrence en cas de soupçon d'un abus de position dominante, mise en demeure préfectorale et fermeture jusqu'à régularisation, astreinte administrative de 150 euros par jour et mètre carré et piste de ravitaillement au titre d'une exploitation sans l'autorisation requise et en violation de celle-ci.

De plus, la Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale a introduit un dispositif anti-friche qui impose au bénéficiaire de l'autorisation ou, en cas de défaillance au propriétaire du site, le démantèlement des implantations et la remise en état du terrain, en fin d'exploitation, dans les conditions prévues par décret en Conseil d'Etat (notamment quant au constat par le préfet de la carence de l'exploitant ou du propriétaire du site).

1.4.2. Réactions

La prolifération des drives n'est pas un hasard, et ce pour plusieurs raisons : elle permet de pallier une baisse de rentabilité de certains hypers et supermarchés ; elle intervient à un moment de forte croissance du e-commerce auquel est lié ce mode de récupération des produits achetés en ligne et qui répond donc à un besoin dûment identifié des consommateurs.

Il ne s'agit donc pas de lutter par principe contre le phénomène des drives mais d'en canaliser les excès.

En effet, lorsqu'ils sont accolés à un magasin existant, ils permettent « sans le dire » et donc sans contrôle, d'étendre la surface de vente. C'est pourquoi le projet de loi soumet opportunément à autorisation tous les drives y compris ceux « accolés » afin dans ce dernier cas d'éviter les « magasins prétextes ».

Le dispositif « anti-friche » est à saluer.

2. Sur les dispositions de l'amendement de M. Brottes adopté en commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale

Cet amendement est qualifié, dans son exposé des motifs, « d'appel » et « d'alerte » pour susciter le débat en faveur d'une réforme plus générale de l'aménagement commercial. Son premier paragraphe est clair à cet égard : dans les trois mois de la promulgation de la nouvelle loi, le gouvernement remettra au parlement un rapport sur l'applicabilité des dispositions préconisées et les modifications à leur apporter « *afin de réformer l'urbanisme commercial* ».

Le texte parlementaire s'appuie sur une version de la proposition de loi (ci-après PPL) Ollier/Piron votée en première lecture par les deux chambres en 2011 et mise en attente depuis, expurgée des termes susceptibles de porter atteinte au droit européen.

L'objectif est d'intégrer pleinement l'aménagement commercial dans le droit commun de l'urbanisme et d'abroger le dispositif spécifique de contrôle préalable en vigueur dans le Code de commerce. Autrement dit, l'implantation des équipements serait régulée par les documents d'urbanisme locaux, dont le SCOT serait le fer de lance, une autorisation n'étant requise qu'en leur absence. Il s'agirait donc d'un bouleversement radical de notre législation

---

urbanistique peut avoir un impact réel sur l'aménagement du territoire et le tissu économique (Rép. min. Vignal, n°25344, JOAN, 16 juillet 2013, p. 7506).

mais qui rapprocherait la France de nombre de ses voisins de l'Union, comme l'Allemagne ou la Grande-Bretagne[21].

La CCI Paris Ile-de-France s'est très tôt positionnée en faveur « d'un seul droit »[22] et soutient donc cette initiative dans son principe. Cela étant, cette régulation doit éviter les dérives d'un « quadrillage commercial des territoires » entravant l'expansion des différentes formes de commerce et donc la liberté d'entreprendre indispensable à la compétitivité de ce secteur, lequel est confronté à une rude concurrence, notamment à l'heure du e-commerce en plein essor. C'est dans cette double optique qu'elle a examiné l'amendement au projet de loi en discussion.

2.1. Mettre en place un système optimisant la présence d'une régulation commerciale dans les documents d'urbanisme

2.1.1. Principe : la régulation dans le SCoT

2.1.1.1. Amendement

Le SCoT définit les orientations poursuivies en matière d'équipement commercial et artisanal afin de favoriser la diversité des enseignes et de l'offre de services. Il précise les localisations préférentielles des commerces en tenant compte de l'objectif de revitalisation des centres-villes, de la cohérence de situation entre équipements commerciaux, de leur accessibilité et de leur desserte en transports, notamment collectifs. Il prend également en considération la maîtrise des flux de personnes et de marchandises, la nécessité d'une consommation économe de l'espace respectueuse de la protection de l'environnement et du patrimoine.

Il délimite à cet effet :

- Les centralités urbaines où les implantations commerciales ne sont réglementées que par le plan local d'urbanisme ;
- En dehors des zones de centralités urbaines, celles où peuvent être autorisées, suivant des conditions qu'il précise, les implantations commerciales selon qu'elles relèvent du commerce en détail, du commerce de gros, d'ensembles commerciaux continus ou discontinus ou de toute autre pratique de consommation définie par décret en Conseil d'État.

2.1.1.2. Réactions

En premier lieu, le principe de laisser au seul PLU la compétence pour réguler le commerce en centralités rejoint les propositions précitées de la CCI Paris Ile-de-France en matière de protection des linéaires commerciaux, lesquelles devraient donc être introduites dans l'amendement. De plus, la reconnaissance de centralités plurielles correspond bien aux réalités locales, point que la Chambre a toujours défendu.

En second lieu, un contrôle de l'implantation commerciale par le SCoT hors centralités appelle plusieurs remarques :

- la nouveauté par rapport à la PPL Ollier/Piron est la suppression de la régulation par des seuils. Le SCoT prend en compte l'ensemble des commerces quelle que soit leur taille, gommant ainsi opportunément les conséquences fâcheuses des « effets de seuils » ;

[21] Pour une approche de droit comparé, voir l'ouvrage CCIP paru à la Documentation française en novembre 2011, « L'urbanisme, nouvel atout pour le commerce ».
[22] Notamment : rapport du 7 novembre 2002, « Pour un urbanisme commercial équilibré et performant », rapport du 15 mai 2010, « Intégration de l'aménagement commercial dans l'urbanisme général », rapport du 4 novembre 2012, « Pour un urbanisme commercial rénové ». Voir aussi, contribution publiée dans le rapport du député Charié : « Avec le commerce, mieux vivre ensemble », mars 2009.

- l'amendement conserve une sorte de typologie des commerces, certes édulcorée par rapport à la PPL[23], mais ouvrant la voie à des risques de dérives liées à des interprétations disparates : le commerce de détail et les ensembles commerciaux sont légalement définis mais qu'englobe « toute autre pratique de consommation » ? Il n'appartient pas à un document d'urbanisme d'entrer dans de telles considérations économiques. En outre, pourquoi introduire le commerce de gros dans une législation conçue pour le commerce de détail alors qu'il dispose de sa propre réglementation ? Ces ambiguïtés devraient être supprimées du texte ;

> AMENDEMENT PROPOSE A L'ARTICLE 58 I BIS
> Au B, 2°, supprimer les mots « *commerce de gros ou de toute autre pratique de consommation* ».

- il serait opportun que le législateur encadre les conditions d'implantation dans ces secteurs hors centralités, afin d'atténuer le risque de SCoT trop malthusiens. Ces conditions devraient être liées à l'aménagement et au développement durable, à l'exclusion de critères concurrentiels.

> AMENDEMENT PROPOSE A L'ARTICLE 58 I BIS
> Le B, 2° est complété par la phrase suivante :
> « *Ces conditions portent sur la consommation économe de l'espace, la qualité architecturale, le stationnement, la desserte, notamment en transports collectifs, l'accessibilité des piétons et cyclistes et l'intégration du projet dans son environnement, notamment au regard de la performance énergétique et de la gestion des eaux* ».

S'agissant de la « délimitation » par le SCoT des « centralités » et des secteurs « hors centralités », il convient d'éviter les écueils relevés lors de la discussion de la PPL et au titre des actuelles ZACOM. Un SCoT est un document d'orientation qui ne saurait procéder à une délimitation parcellaire. Il conviendrait de reprendre PPL sur ce point : le SCoT localise les grands pôles de centralités et le PLU le trace à la parcelle, via une modification simplifiée dans les six mois de l'entrée en vigueur du SCoT.

> AMENDEMENT PROPOSE A L'ARTICLE 58 I BIS
> Dans le B, la phrase « *il délimite à cet effet » est remplacée par la phrase suivante : « Il localise, à charge pour le PLU de les délimiter, dans un délai de six mois selon la procédure prévue à l'article L.123-13-3 du Code de l'urbanisme* ».

Quant au contenu du SCoT, la référence aux enseignes n'a pas lieu d'être dans un document traitant de l'aménagement et qui doit rester en dehors de considérations de droit de la concurrence ; ce sont de telles dispositions qui avaient valu à la France une procédure devant la Commission européenne[24], il ne s'agit donc pas de réitérer les erreurs passées. La mention plus large de « *diversité commerciale* » serait plus neutre.

> AMENDEMENT PROPOSE A L'ARTICLE 58 I BIS
> Au A, remplacer les mots « *diversités des enseignes et de l'offre de services » par les mots « diversité commerciale ».*

[23] Dans sa version sortie en mars 2011 du Sénat, elle distinguait l'alimentaire, l'équipement de la personne, de la maison, la culture et les loisirs.
[24] Avis motivé du 12 décembre 2006, 2000/5224 C(2006)6201.

2.1.2. Absence de SCoT : la régulation dans le PLUI

2.1.2.1. Amendement

Le volet « commerce » précédemment décrit pour le SCoT prend alors place dans le PLUI (orientations d'aménagement et de programmation et règlement).

2.1.2.2. Réactions

Cette disposition correspond parfaitement à la dynamique intercommunale voulue par le présent projet de loi.

2.1.3. Absence de SCoT et de PLUI : la régulation par un schéma d'orientation commerciale

2.1.3.1. Amendement

Lorsqu'un EPCI n'est doté ni d'un SCoT ni d'un PLUI, il a la faculté d'élaborer un schéma comportant le volet « commerce » précité. Il est soumis à l'avis des personnes publiques associées dont les CCI. Après enquête publique, il est approuvé par l'organe délibérant.

Si un SCoT ou un PLUI est approuvé ultérieurement, ce schéma devient alors caduc.

2.1.3.2. Réactions

La démarche consistant en l'élaboration d'un schéma provisoire dans l'attente d'un SCoT ou d'un PLUI est à soutenir dans son principe car elle évite que des territoires soient « vides » de toute régulation élaborée de façon concertée. Toutefois, le statut du schéma énoncé dans l'amendement est trop sommaire et mériterait d'être mieux encadré par les précisions suivantes :

- alignement de la procédure d'élaboration sur celle du PLU fixée aux articles L.123-6 à L.123-12 du Code de l'urbanisme : délibération prescrivant cette élaboration et définissant les modalités de la concertation publique préalable (art. L. 300-2 du même Code) ; avis des personnes publiques associées ; débat au sein de l'organe délibérant de l'intercommunalité au plus tard deux mois avant l'examen du projet de DAC ; enquête publique ; approbation par l'organe délibérant de l'intercommunalité ; caractère exécutoire un mois après sa transmission au préfet. ;
- exigence de mise en compatibilité des PLU communaux dans le délai de droit commun de trois ans ;
- application des procédures de révision, modification, modification simplifiée et mise en compatibilité avec une norme supérieure prévues aux articles L.123-13 à L.123-14 du même code.

> AMENDEMENT PROPOSE A L'ARTICLE 58 I BIS
> Les deuxième et troisième phrases du D sont remplacées par les phrases suivantes :
> « *Ce schéma est élaboré conformément aux dispositions figurant aux articles L.123-6 à L.123-12 du Code de l'urbanisme. Les PLU, cartes communales ou les documents d'urbanisme en tenant lieu doivent lui être rendus compatibles dans un délai de trois ans. Les procédures de révision, modification, modification simplifiée mentionnées aux articles L.123-13 à L.123-13-3 du même code ainsi que la mise en compatibilité prévue aux articles L.123-14 à L.123-14-2 lui sont applicables* ».

2.1.4. Absence de tout document d'urbanisme et de schéma d'orientation commercial : la régulation par autorisation

2.1.4.1. Amendement

Les projets sont alors soumis à autorisation d'une commission régionale d'aménagement commerciale, des communes et EPCI sur les territoires desquels l'implantation est envisagée. La composition et le fonctionnement de ces nouvelles commissions sont renvoyés à un décret.

Par ailleurs, d'une manière générale, la Commission régionale peut être saisie, à l'initiative du président de l'EPCI ou du préfet de région, pour avis sur tout projet d'équipement commercial et artisanal. Cet avis est réputé favorable à l'expiration d'un délai de deux mois. En cas de désaccord entre deux commissions régionales, il est rendu par les ministres chargés de l'urbanisme et du commerce dans des conditions prévues par décret.

2.1.4.2. Réactions

La création d'une nouvelle instance est un facteur majeur de complexité. Son périmètre régional n'est pas réaliste : comment, par exemple dans une région telle que l'Ile-de-France, faire examiner tous les projets, quelle que soit leur taille, par une instance aussi lourde à réunir. Une même remarque vaut au titre des avis. Il conviendrait plutôt, en l'absence de document de régulation commercial, de renvoyer au dispositif en vigueur des autorisations de CDAC et CNAC, qu'au demeurant l'amendement abrogé[25]. ; même si ce dispositif n'est pas parfait, il a au moins le mérite de fonctionner depuis des années.

> AMENDEMENT PROPOSE A L'ARTICLE 58 I BIS
> Les E et F sont remplacés par les dispositions suivantes :
> *« Lorsqu'une commune n'est pas membre d'un établissement public de coopération intercommunale ou lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale non couvert par un schéma de cohérence territoriale ou par un plan local d'urbanisme n'a pas élaboré de schéma d'orientation commerciale, les projets d'équipement commercial sont soumis à autorisation dans les conditions prévues aux articles L.751-1 et suivants et L.752-1 et suivants du Code de commerce* ».

2.2. Renforcer les pouvoirs de contrôle du préfet

2.2.1. Amendement

Le préfet peut s'opposer à l'entrée en vigueur d'un SCoT, PLUI ou schéma d'orientation commerciale incompatible avec les objectifs des mêmes documents voisins, tant que les modifications requises n'ont pas été approuvées.

2.2.2. Réactions

L'amendement n'évoque pas l'atteinte à la liberté d'entreprendre, alors qu'il s'agit du risque principal. Il s'agirait donc d'étendre le champ d'application de ces dispositifs au cas où le préfet décèle une atteinte à la liberté d'entreprendre[26].

> AMENDEMENT PROPOSE A L'ARTICLE 58 I BIS
> Au G, après les mots « *schémas d'orientation commerciale voisins* » sont ajoutés « ou porte atteinte à la liberté d'entreprendre ».

2.3. Déterminer les conditions d'opposabilité aux permis de construire

2.3.1. Amendement

En l'absence de PLU ou si celui-ci est en cours de modification afin d'intégrer le volet « commerce » précité, la délivrance des permis de construire ou d'aménager portant sur une implantation commerciale doit être faite en compatibilité avec le SCoT existant.

2.3.2. Réactions

Cette disposition est un bouleversement, aux détours d'un texte spécial à l'aménagement commercial, du principe général du droit de l'urbanisme selon lequel le SCoT n'est pas opposable aux autorisations individuelles.

---

[25] Sauf pour les projets dont les demandes d'autorisation ont été déposées avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.
[26] Cf. *supra.*, p. 20.

Il peut certes se justifier par le souci de donner immédiatement plein effet au volet « commerce » du SCoT dont la mise en œuvre ne peut être limitée par un PLU tardant à se mettre en compatibilité.

Un tel bouleversement ne saurait toutefois être introduit sans une réflexion murie ; cantonnée pour l'heure à l'urbanisme commercial, elle pourrait en effet vite s'étendre à d'autres domaines où elle serait moins justifiée. Il serait préférable d'inciter, par une politique active, la mise en compatibilité rapide des PLU.

> AMENDEMENT PROPOSE A L'ARTICLE 58 I BIS
> Supprimer le H.

2.4. Vers des observatoires régionaux ?

2.4.1. Amendement

Comme le prévoyait la PPL, est envisagée la création d'un observatoire régional d'équipement commercial chargé de collecter et de communiquer à toute collectivité territoriale ou tout membre de son organe délibérant qui en fait la demande, l'ensemble des éléments nécessaires à la connaissance du territoire en ce domaine. Ces éléments aident à l'élaboration des volets « commerce » des SCoT ou autres documents. Les actuels observatoires départementaux seraient supprimés.

2.4.2. Réactions

L'observation commerciale est un vrai enjeu pour l'élaboration d'instruments de régulation crédibles. Mais les tentatives de faire fonctionner de telles structures ont été jusqu'à présent décevantes (observatoires francilien, départementaux…), faute de moyens suffisants. Il devra donc en être autrement.

En tout état de cause, les CCI ont une expertise en la matière susceptible d'apporter une réelle valeur ajoutée.

PARTIE 3

Sur l’intervention foncière et les droits de préemption

1. Optimiser l'efficacité des organismes d'intervention foncière

1.1. Projet de loi

Le principe est de ne créer un établissement public foncier (EPF) d'Etat qu'en l'absence d'EPF locaux, sauf accord des collectivités concernées à leur superposition.

Les EPF locaux voient leur compétence centrée sur la stratégie foncière en matière de logement, notamment à caractère social. C'est pourquoi, leur programme pluriannuel d'intervention (PPI), transmis au préfet de région, tient compte des priorités énoncées dans les documents d'urbanisme et des objectifs de réalisation de logements précisés par les PLH.

Selon l'article 32 du projet de loi, les EPF d'Etat peuvent mener des opérations de requalification des copropriétés dégradées d'intérêt national. Pour ce faire, l'EPF d'Ile-de-France peut bénéficier du concours de l'AFTRP. Cette compétence est aussi conférée aux Sociétés publiques locales d'aménagement, sociétés anonymes dont la totalité du capital émane de collectivités territoriales et de leurs groupements.

1.2. Réactions

La volonté d'organiser la complémentarité entre les EPF d'Etat et les EPF locaux est à saluer. Les CCI participent à la définition de ces stratégies foncières en assistant – sans voix délibérative – aux conseils d'administration des premiers et en siégeant en tant que personnalités qualifiées dans les seconds. La prise en compte des documents d'urbanisme dans ces stratégies est également essentielle, d'autant plus que le PLUI vaut PLH.

2. Sécuriser les droits de préemption

2.1. Étendre les droits de préemption en faveur du logement

2.1.1. Projet de loi

La préemption peut s'exercer par principe sur toutes les formes de propriété (droits sociaux donnant droit à l'attribution d'un immeuble en tout ou partie, droits indivis, cessions de tantièmes contre remise de locaux à construire). Ils peuvent être délégués à des organismes agréés en matière de logement social.

Dans les communes en constat de carence en ce domaine, le préfet peut y instaurer le droit de préemption renforcé, c'est-à-dire touchant les immeubles en copropriété depuis moins de dix ans ou depuis plus de dix ans, la cession de parts ou d'actions de sociétés d'attribution ou de sociétés civiles immobilières sous certaines conditions[27].

2.1.2. Réactions

Ces dispositions au champ d'application large ne peuvent que favoriser l'offre de logement, notamment intermédiaire[28].

2.2. Renforcer la compétence intercommunale

2.2.1. Projet de loi

Les EPCI compétents en matière de PLU le deviennent de plein droit en matière de droit de préemption urbain.

Aujourd'hui relevant de l'Etat, les Zones d'aménagement différées (ZAD) pourront être créées directement par un tel EPCI sur avis des communes incluses dans le périmètre de la ZAD, sachant qu'en cas d'avis défavorable de l'une d'elles, un arrêté préfectoral sera requis.

---

[27] Voir article L. 211-4 du Code de l'urbanisme.

[28] « Des logements pour les salariés en Île-de-France : un impératif de compétitivité pour la métropole. Propositions de la CCIP pour faciliter l'engagement des entreprises », du 3 novembre 2011.

2.2.2. Réactions

D'une part, l'attribution, de par la loi, de la compétence « préemption » aux EPCI s'inscrit dans la logique de la dynamique intercommunale.

D'autre part, les ZAD ont l'intérêt de « réserver » des possibilités de préemption en vue d'opérations futures, et ce pendant un délai de six ans. Il est donc opportun de ne plus cantonner cet outil d'intervention à l'Etat mais d'en faire bénéficier également les EPCI compétents en urbanisme[29].

Toutefois, la voix des communes ne saurait être réduite à un simple avis. A l'instar de ce qui est prévu pour les ZAD de l'Etat, elles devraient pouvoir être force de proposition à l'égard de l'intercommunalité pour la création d'une ZAD.

> AMENDEMENT PROPOSE A L'ARTICLE 70
> Au IV 2° de l'article 70, dans l'article L. 212-1 du Code de l'urbanisme, les mots « *après avis des communes incluses dans le périmètre de la zone* » sont remplacés par les mots « *sur proposition ou après avis des communes incluses dans le périmètre de la zone ».*

2.3. Adapter le contenu de la déclaration d'intention d'aliéner, sans imposer de trop lourdes charges aux vendeurs

2.3.1. Projet de loi

Outre l'indication du prix et des conditions de l'aliénation, la DIA est complétée par des données environnementales lorsqu'une installation classée soumise à autorisation ou à enregistrement a été exploitée sur le terrain vendu : conformément à l'article L.514-20 du Code de l'environnement, le vendeur doit informer précisément sur les risques encourus.

Une visite des lieux par le titulaire du droit de préemption est possible, dans des conditions fixées par décret.

Par ailleurs, ledit titulaire peut, dans le délai de deux mois dont il dispose pour prendre sa décision d'acquérir le bien objet de la DIA ou d'y renoncer, adresser une demande unique de communication de documents dont la liste est fixée par décret permettant d'apprécier la consistance et l'état de l'immeuble ; cette liste ne peut excéder celle des documents qu'un vendeur est tenu de fournir à un acquéreur non professionnel de l'immobilier.

La demande suspend le délai qui recommence à courir à compter de la réception des éléments sollicités. Si, à cette date, le délai restant est alors inférieur à un mois, le titulaire dispose d'un mois plein pour rendre sa décision, faute de quoi celle-ci vaut renonciation.

2.3.2. Réactions

Certes, le contenu de la DIA doit être adapté aux exigences de développement durable posées par la loi Grenelle 2. Mais il ne faudrait pas que cet accroissement d'informations dans la DIA ne se traduise par une charge administrative lourde, voire insurmontable, pour les vendeurs, tout en rallongeant le délai de purge du droit de préemption.

S'il est normal qu'une information soit donnée en cas d'installation classée autorisée ou enregistrée, procédures visant un degré de risques significatif, le renvoi à un décret pour fixer d'autres « éléments » permettant d'apprécier la consistance et l'état de l'immeuble fait craindre un inventaire « à la Prévert », et cela même si la liste décrétale est dite « limitative » et ne peut excéder les exigences imposées dans les transactions privées.

La future loi devrait mieux encadrer ces « documents » supplémentaires par rubriques, détaillées dans un décret. Seraient visés les diagnostics obligatoirement annexés à toute promesse de vente. Quant aux études de sols

[29] « Pour une rationalisation des droits de préemption immobilière et commerciale », rapport de la CCIP du 19 février 2009.

.

permettant de connaître leur état éventuel de pollution et ainsi d'apprécier la nécessité et l'ampleur d'une dépollution, il ne serait pas réaliste d'exiger leur production dès le dépôt de la DIA, ces études étant longues à établir ; en revanche, une information sur leur engagement pourrait être fournie car elle est importante dans la décision de la commune de se lancer ou non dans une préemption.

Par ailleurs, les conditions de suspension du délai de deux mois prévues par le projet de loi risquent de donner lieu à des dérapages. Le mécanisme visant à attribuer un délai d'un mois plein lorsque la suspension frappe un délai inférieur à un mois est une façon d'accroître le délai de droit commun. Certains titulaires du droit de préemption pourraient être tentés de demander des pièces complémentaires « à la dernière minute » pour bénéficier d'un gain de temps, au détriment du vendeur et de son projet immobilier. La règle devrait être absolue : c'est le seul délai restant des deux mois initiaux qui recommence à courir.

> AMENDEMENT PROPOSE A L'ARTICLE 70
> Au 7° de l'article 70, à la dernière phrase du premier alinéa de l'article L.213-2 du Code de l'urbanisme, après les mots « des documents » sont insérés les mots « *relatifs aux diagnostics obligatoires et à l'éventuel engagement d'une étude de sol dont la liste est fixée limitativement par décret en Conseil d'Etat* ». Les deux phrases suivantes sont supprimées.
> Au même article, la phrase *« Si le délai restant est inférieur à un mois, le titulaire dispose d'un mois pour prendre sa décision »,* est supprimée.

2.4. Accroître la transparence des décisions de préemption

2.4.1. Projet de loi

Les décisions de préemption seront désormais publiées. Elles seront également notifiées, outre au vendeur, à son notaire et à l'acquéreur évincé si son nom figure dans la DIA.

Elles seront transmises par le notaire aux tiers concernés : fermiers, titulaires de droits d'emphytéose, d'habitation, d'usage, de servitudes, s'ils sont mentionnés dans la DIA.

2.4.2. Réactions

Cette large extension de l'obligation de publicité, de notification et de transmission contribue à la transparence d'une décision limitative du droit de propriété et de la liberté d'aliénation lui étant attachée.

Compte tenu de la pluralité des titulaires des droits de préemption (Etat, collectivités territoriales, intercommunalités, établissements publics fonciers ou d'aménagement d'Etat ou locaux, organismes de logement social, sociétés publiques locales d'aménagement, concessionnaires d'aménagement…), il serait opportun de préciser que cette publicité est adaptée aux règles applicables à chacun.

> AMENDEMENT PROPOSE A L'ARTICLE 70
> Au 7°, b) de l'article 70, à l'article L.213-2 du Code de l'urbanisme, après le mot « *publication* » sont insérés les mots « *selon les règles et modalités qui lui sont applicables ».*

2.5. Faire coïncider le transfert de propriété et le paiement du prix

2.5.1. Projet de loi

Le transfert de propriété a lieu à la date où sont intervenus le paiement et l'acte authentique. Le prix est payé ou consigné dans les quatre mois soit à la date de préemption, soit à celle de la décision définitive du juge de l'expropriation. A défaut de respect de ce délai, le vendeur retrouve sa liberté d'aliénation.

2.5.2. Réactions

Ces dispositions constituent une dérogation utile au principe posé par l'article 1583 du Code civil et un réel progrès en termes de sécurité juridique car elles mettent fin à la période de flou, pointée par le Conseil d'Etat et les praticiens, séparant l'accord sur le prix, la signature de l'acte et le paiement. En effet, aujourd'hui, le transfert

de propriété intervient dès qu'il y a accord sur la chose et le prix (éventuellement fixé par le juge de l'expropriation), la signature de l'acte authentique dans les trois mois de cet accord et le paiement dans les six mois. Un vrai labyrinthe !

2.6. Rendre plus opérationnelle la phase postérieure à la préemption en sauvegardant les droits des propriétaires

2.6.1. Projet de loi

- En cas de renonciation du titulaire du droit de préemption, avant fixation judiciaire du prix, le vendeur retrouve la liberté d'aliéner son bien au prix de la DIA actualisée, et ce pendant trois ans. Passé ce délai, la préemption redevient possible et le vendeur qui n'aurait pas aliéné son bien doit déposer une nouvelle DIA s'il souhaite le remettre en vente.
- Le bien préempté peut être utilisé à un « usage » (et comme actuellement « à des fins ») différent de celui mentionné dans la décision initiale dès lors qu'il est conforme aux objectifs d'intérêt général des actions et opérations d'aménagement, le maire en rendant compte au conseil municipal. Un droit à rétrocession reste ouvert au vendeur initial puis à l'acquéreur évincé si ce changement d'usage intervient dans les cinq ans.
- En cas d'invalidation par le juge administratif d'une décision de préemption, son auteur propose au propriétaire initial, à ses ayants-droit ou à l'acquéreur évincé, la rétrocession du bien, le prix proposé - ou fixé par le juge de l'expropriation - visant à rétablir, sans enrichissement injustifié d'une des parties, les conditions de la transaction à laquelle la préemption a fait obstacle.
- Même en cas de renonciation au bénéfice d'une rétrocession prévue dans les deux cas précités, une action en dommages-intérêts reste ouverte pendant cinq ans à l'ancien propriétaire ou à l'acquéreur évincé.

2.6.2. Réactions

- Le délai de trois ans fixé en cas de renonciation à préempter, au profit du propriétaire et de sa liberté d'aliéner son bien, devrait être porté à cinq ans, pour donner plus de marge de manœuvre aux porteurs de projets.

> AMENDEMENT PROPOSE A L'ARTICLE 70
> Au 8° de l'article 70, dans les deux premiers alinéas de l'article L. 213-8 du Code de l'urbanisme, les mots « *trois ans* » sont remplacés par « cinq ans ».

- En cas de changement d'usage des biens préemptés, seul le maire est tenu d'en rendre compte au conseil municipal alors que cette même obligation devrait aussi être imposé au président de l'EPCI compétent.

> AMENDEMENT PROPOSE A L'ARTICLE 70
> Au 9° c) de l'article 70, dans l'article L 213-11 du Code de l'urbanisme, les mots « *Le maire rend compte au conseil municipal* » sont remplacés par les mots « *Le maire ou le président de l'EPCI compétent en rend compte au conseil municipal ou à l'organe délibérant de cet EPCI* ».

- L'extension du droit de rétrocession à l'illégalité de la décision de préemption est un progrès important en faveur des vendeurs et acquéreurs évincés. Ce droit avait été reconnu par la jurisprudence et sa consécration légale est à saluer. Il en est de même de l'action en dommages et intérêts.

Toutefois, elle reste portée devant le juge judiciaire, ce qui multiplie les saisines d'ordres juridictionnels différents : un propriétaire ou acquéreur évincé devra saisir le juge administratif d'un recours en annulation de la décision de préemption, mais devra s'adresser au juge civil pour réparer les dommages liés à une phase de rétrocession irrégulière. Il serait préférable, comme le proposait le Conseil d'Etat[30], d'unifier le

[30] Rapport du Conseil d'Etat, « Le droit de préemption », Documentation française, 2008.

contentieux vers le juge administratif, à l'exception bien évidemment du processus de fixation du prix demeurant de la compétence du juge de l'expropriation.

AMENDEMENT PROPOSE :
Il est ajouté un article additionnel après l'article 70 ainsi rédigé :
« La juridiction administrative est compétente pour traiter du contentieux de la légalité des décisions de préemption et de rétrocession et des conséquences contractuelles et indemnitaires afférentes ».
A l'article L. 213-12 du Code de l'urbanisme, les mots « tribunal de l'ordre judiciaire » sont remplacés par « *la juridiction administrative* ».

PARTIE 4

Sur l’urbanisme opérationnel

1. Simplifier la zone d'aménagement concerté (ZAC)

1.1. Projet de loi

Le but est de lever certains obstacles juridiques à la réalisation de ces grandes opérations d'aménagement :

- la concession d'aménagement pourra être attribuée avant l'acte formel de création de la ZAC, dès lors qu'a été arrêté le bilan de la concertation et délibéré sur son objet, son périmètre, son programme et son financement prévisionnel ;

- pour les ZAC anciennes, les plans d'aménagement de zone pourraient faire l'objet d'une modification simplifiée (sans enquête publique) afin de les mettre en concordance avec les PLU, notamment en termes de densification et de développement durable ;

- l'avis de l'autorité environnementale sur l'étude d'impact préalable à la création de la ZAC tiendra lieu d'avis sur toutes les études d'impact requises ultérieurement quant à l'aménagement des terrains et aux travaux ;

- lorsque l'assainissement collectif est pris en charge par l'aménageur ou les constructeurs au titre de la ZAC, il n'est plus possible de percevoir la participation financière spéciale prévue par le Code de la santé publique (fin de la double imposition).

1.2. Réactions

Ces mesures sont à soutenir car elles facilitent la réalisation d'opérations dont la mixité des activités (habitat, commerce,...) est la vocation et qui sont souvent utilisées pour restructurer des centres urbains et des quartiers périphériques.

2. Faire de l'Association foncière urbaine (AFU) un outil de projet

2.1. Projet de loi

Actuellement, les AFU permettent la réalisation de travaux de construction, d'entretien ou d'équipement d'intérêt collectif touchant plusieurs propriétaires. Les AFU libres supposent leur consentement unanime et sont tout simplement déclarées en préfecture ; les AFU autorisées sont de véritables établissements publics créés par le préfet après enquête publique, sur accord d'une majorité qualifiée d'entre eux, les autres étant contraints soit d'obtempérer, soit de faire jouer leur droit de délaissement.

Le projet de loi introduit un statut d'AFU de projet (AFUP) destinée à mener des opérations de remembrement et d'aménagement, dans l'intérêt général et le respect des documents d'urbanisme. Il s'agit de permettre de regrouper des parcelles peu exploitables individuellement en vue de leur optimisation foncière.

L'AFUP est instituée à l'initiative soit d'un ou plusieurs propriétaires, soit du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI compétent en matière de PLU ou du préfet dans le cadre d'opérations d'intérêt national (OIN), avec délimitation d'un périmètre identifiant les propriétaires concernés. Le projet de remembrement est soumis à enquête publique. L'AFUP n'est approuvée par délibération ou acte préfectoral (OIN) que si 2/3 des propriétaires représentant les ¾ de la superficie des terrains concernés[31] se sont prononcés favorablement. Les propriétaires récalcitrants disposent d'un droit de délaissement et, si un membre de l'AFUP souhaite vendre ses terrains à un acquéreur qui n'est pas intéressé par le projet, l'Assemblée générale de l'AFUP peut distraire les parcelles en cause.

2.2. Réactions

Un tel dispositif peut s'avérer efficace pour des opérations privées d'intérêt général, notamment en matière de logement, y compris intermédiaire.

[31] Une majorité qualifiée à la moitié des propriétaires vaut lorsque le document d'urbanisme limite les droits à construire.

Il pourrait être aussi fort utile dans la restructuration commerciale, mêlant bailleurs et exploitants. Une telle suggestion avait été avancée par la CCI Paris Ile-de-France dans sa contribution au rapport du député Charié sur l'urbanisme commercial[32].

3. Faire évoluer le Projet urbain partenarial (PUP) d'un outil de financement vers un outil d'aménagement

3.1. Projet de loi

Aujourd'hui, le PUP[33] est un outil contractuel de préfinancement des équipements publics liés à une opération d'aménagement ou de construction d'initiative privée.

Le projet de loi l'oriente davantage vers un outil d'aménagement à travers le processus suivant :

- délimitation d'un périmètre de PUP par délibération de la commune ou de l'EPCI compétent en matière de PLU ou par arrêté du préfet dans les OIN, pour une durée maximale de 15 ans ;
- avant même la conclusion de la convention de partenariat, demande émanant des constructeurs ou aménageurs en vue d'un débat au sein de l'organe délibérant compétent ou de l'organisation d'une concertation publique ; cette demande est rendue publique à défaut d'avoir été satisfaite. Le dossier de l'opérateur privé doit comporter le périmètre, la définition de son projet et la liste des équipements publics nécessaires aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier.

3.2. Réactions

Cette évolution est une demande forte et récurrente des professionnels, pour faire valoir des opérations d'initiative privée, fort utiles notamment en période de pénurie de logements.

4. Écarter toute concertation publique préalable au permis de construire dans les territoires couverts par un document d'urbanisme

4.1. Projet de loi

Il permet au maître d'ouvrage ou à l'autorité compétente de soumettre à concertation publique préalable les demandes de permis d'aménager ou de construire, même si la commune est couverte par un SCoT, un PLU, un POS ou une carte communale. Si ces projets sont également soumis à étude d'impact, ils sont alors dispensés d'enquête publique.

4.2. Réactions

Une telle obligation de concertation en matière de permis de construire, dans des territoires de surcroît régis par un document d'urbanisme, va à l'encontre de toute la politique de simplification, et aux ordonnances qui se succèdent dans ce domaine. Elle doit donc être abandonnée.

> AMENDEMENT PROPOSE
> L'article 82 est supprimé.

[32] Rapport du député Charié, mars 2009, « avec le commerce, mieux vivre ensemble », p. 146.
[33] Articles L.332-11-3 et 4 du Code de l'urbanisme.