

## Expansion ou régression de l'urbanisme commercial : le commerce va-t-il entrer dans le droit commun de l'urbanisme ?

---

Conférence animée par Sandra ROUMI, Rédactrice en chef – BUSINESS IMMO  
Jeudi 3 décembre 2006

### Intervenants

- **Dominique BENOIT, Directeur Immobilier et Expansion - MONOPRIX**
- **Bertrand BOULLÉ, Président Fondateur – MALL & MARKET ; Administrateur - CNCC**
- **Jean-Patrick DELMOTTE, Avocat associé - Responsable du Pôle urbanisme commercial – GRANRUT AVOCATS**
- **Bernard DESLANDES, Directeur Général Délégué, Directeur du Développement – SEGECE**
- **Chris IGWE, Directeur du Département Retail – CB RICHARD ELLIS**

En France, il faut en moyenne entre 5 et 10 ans pour construire et mettre en exploitation un équipement commercial. On enregistre même parfois des délais de 18 ans. Pourquoi le chemin est-il si long alors que ces procédures semblent plus rapides chez nos voisins européens ? Quelle part explicative joue l'évolution du droit commercial dans notre pays ?

### A. Que faut-il retenir de l'évolution du marché commercial en 2009 ?

- **Chris IGWE, CB Richard Ellis**

Cette année, il faut bien évidemment tenir compte des niveaux spécifiques de la consommation et du pouvoir d'achat, deux facteurs clés du développement commercial. Les années de gloire (2000-2007) semblent pour l'instant révolues, mais la croissance de la consommation reste toutefois positive en France. D'ailleurs, en comparant la situation française avec celle d'autres économies, on remarque que le domaine commercial dans l'hexagone résiste mieux à la crise que dans la plupart des puissances économiques européenne. Aussi, la demande locative a baissé cette année, mais elle reste présente. Le prêt à porter représente toujours la part la plus élevée de l'activité commerciale, en centre-ville comme en périphérie. On constate toutefois une baisse de la fréquentation (environ 3%) dans les centres commerciaux mais un faible taux de vacance (entre 2 et 7%).

Cependant, on notera que beaucoup moins de projets de centres commerciaux ont été programmés pour les années à venir. Les centres villes sont en revanche l'objet d'un certain nombre de projets dans la mesure où les enseignes souhaitent maîtriser le risque et conserver une certaine présence sur le marché et auprès des consommateurs. De plus, malgré une conjoncture relativement mauvaise, il est souvent difficile d'abandonner complètement un projet engagé depuis plusieurs années. Aussi, la visibilité des groupes et des enseignes est particulièrement réduite pour 2010. La France, l'Allemagne mais aussi la Pologne (connaissant un vif essor économique suite à son intégration à l'Union Européenne) restent très demandées par les enseignes.

## **B. Dans quel cadre juridique les projets commerciaux doivent-ils désormais s'inscrire ?**

- **Jean-Patrick DELMOTTE, Grandrut Avocats**

L'actualité juridique est particulièrement dense. La loi de modernisation de l'économie (LME, du 4 août 2008), le Grenelle I pour l'environnement (3 août 2009) et la petite loi dite « Grenelle II pour l'environnement » adoptée par le Sénat en octobre dernier ont profondément modifié la donne. Il est donc pertinent de se demander si, au regard de ces nouveaux textes, le droit de l'urbanisme commercial tend à s'approcher ou à s'éloigner du droit commun de l'urbanisme.

Le régime administratif d'autorisation d'implantation des centres commerciaux a changé. La LME a permis une certaine libéralisation en la matière, puisqu'elle a augmenté la surface de vente à partir de laquelle une autorisation devient nécessaire : le droit de préemption des communes vise désormais les terrains portant, ou destinés à porter, des commerces d'une surface de vente comprise entre 300 et 1000 m<sup>2</sup>.

Aussi, le droit de l'urbanisme subit l'impact du développement des trois piliers indissociablement liés du développement durable (recherche de la prospérité économique, cohésion sociale et excellence environnementale). Parmi ces critères, le Grenelle II permet de lutter contre l'étalement urbain, la déperdition d'énergie, et d'établir un lien entre la densité d'un territoire et les moyens de transport qui le desservent. Les commissions Départementales d'Aménagement Commercial (CDAC), régies par le code du commerce, doivent prendre en compte les critères associés à ces exigences nouvelles pour délivrer toute autorisation. Les permis de construire, eux, relèvent du droit commun de l'urbanisme. Par ailleurs, la LME a redéfini le code de l'urbanisme en y intégrant ces mêmes principes directeurs. Code du commerce et code de l'urbanisme (de droit commun) tendent donc à s'harmoniser. Les termes et les concepts juridiques entre ces deux textes, entre ces deux sphères, commencent à se répondre et à s'articuler. Les documents d'aménagement commercial sont désormais intégrés dans les documents d'urbanisme que sont le schéma de cohérence territoriale (SCOT) et le plan local d'urbanisme (PLU). Ces derniers constituent des éléments fédérateurs des politiques sectorielles (logement, transport, etc.). Il s'agit donc d'une réglementation commune, d'un système de vases communicants.

S'il n'y a pas de SCOT établi sur le territoire d'une commune, il n'y a pas de construction possible à l'extérieur des surfaces zonées. Le préfet limite en effet la constructibilité sur les communes qui ne mettent pas en place un tel outil. Le Grenelle II dote également les PLU d'objectifs et d'impératifs environnementaux. Ce rapprochement et ces nouvelles attributions risquent toutefois de créer une certaine confusion entre ces deux schémas. Pourtant, il ne faut pas oublier leurs distinctions initiales : si le PLU, qui relève du Code de l'urbanisme, est normatif et doit être régulateur, le SCOT est un schéma de prospection, d'indication et d'orientation. A cet égard, la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris a appelé à ne pas ériger les SCOT en documents normatifs et à bien maintenir la distinction entre les deux outils. Cette prudence permet notamment d'éviter que des projets d'opérateurs conformes aux PLU soient refusés parce qu'ils ne répondent pas aux exigences du SCOT.

- **Bernard DESLANDES, Segece**

Cette mouvance s'inscrit dans un contexte et un cadre européens. La loi LME est une loi politique. Monsieur Charié, qui était chargé de ce texte, a dû faire passer ces modifications législatives dans le seul but de permettre aux enseignes de hard discount allemands (notamment Aldi) de s'installer librement sur le territoire français. C'était un cadeau stratégique que Monsieur Sarkozy voulait offrir à Madame Merkel lorsqu'il a pris ses fonctions de Président de l'Union Européenne. Les dispositions visant les terrains portant ou destinés à porter des commerces d'une surface de vente comprise entre 300 et 1 000 m<sup>2</sup> n'étaient en effet nullement imposées par la législation communautaire.

Monsieur Charié avait promis aux législateurs une révision rapide de cette loi. Mais on reste actuellement dans un système de décisions prises par des commissions souveraines. Sur le papier, leurs critères d'évaluation ont changé, certes, mais dans la pratique, le vote des maires continue à se restreindre à l'appréciation initiale et subjective qu'ils portent sur le projet. Ces critères ne sont pas non plus restrictifs au niveau des commissions : celles-ci valident entre 85% et 90% des demandes de construction. Une véritable « passoire » qui destine un grand nombre de dossiers à un recours au Conseil d'Etat.

Aussi, un désir de planification systématique pourrait avoir des conséquences particulièrement graves sur le prix du foncier. Le commerce ne doit pas être figé par des critères strictement écrits et totalement objectifs. L'équilibre social, la proximité et la vitalité qu'il exige ne peuvent être exprimés à travers de ces seuls documents administratifs. Enfin, la France est l'État européen disposant du plus grand nombre et de la meilleure qualité d'informations sur le Commerce (équipement, taux de rendement, etc.).

- **Dominique BENOIT, Monoprix**

On peut parler de « parcours du combattant » pour décrire le nombre et l'importance des difficultés rencontrées avant l'ouverture d'une surface commerciale tant les procédures sont lentes et complexes. Les instruments de réglementation actuels, et notamment les commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC), ne servent à rien. Les critères liés aux objectifs du développement durable ne sont pas toujours pertinents et peuvent en réalité constituer des obstacles absurdes. La reprise de l'attractivité des centres-villes est bien là. Mais en moyenne, entre 7 et 10 années sont nécessaires pour qu'une nouvelle surface commerciale puisse y ouvrir. Dans certains cas, des projets d'établissement commerciaux en périphérie s'élaborent au cours de cette période et aboutissent plus rapidement, remettant largement en cause la stratégie des premiers opérateurs. Il est regrettable que les élus ne soient pas formés aux exigences du développement commercial, alors qu'ils jouent un rôle fondamental, que ce soit pour la mixité de l'occupation des sols (logements, commerces, services) ou sur la présence d'infrastructures adaptées (parking, transports, approvisionnement). Les SCOT et les politiques d'aménagement du territoire doivent en effet prendre en compte les infrastructures nécessaires à l'accessibilité des commerces urbains.

### **C. Ces procédures administratives et judiciaires ne découragent-elles pas les entreprises étrangères de s'implanter en France ?**

- **Chris IGWE, CB Richard Ellis**

Les demandes d'implantation sont de plus en plus fortes en centres-villes, tout particulièrement de la part des enseignes étrangères. Paris, avec ses grandes artères et notamment les Champs-Élysées, figure d'ailleurs dans le top 3 des villes prisées par ces dernières. Toutefois, de nombreux groupes internationaux adoptent désormais une stratégie visant non plus à pénétrer profondément un marché national, mais au contraire à se donner une implantation mondiale et métropolitaine en sélectionnant les villes majeures, comme Milan, Paris, Londres, New-York ou Tokyo. Cette liberté de choix conduit certaines enseignes à refuser dès le départ de s'installer en France au profit de pays dont la législation est plus souple et plus lisible, ou encore à abandonner en cours leurs projets face à la longueur des études préalables.

- **Bernard DESLANDES, Segece**

Abercrombie a longtemps refusé de s'implanter en France, en avançant principalement le mille-feuille administratif et le labyrinthe judiciaire propres au pays. Cependant, la LME a dans l'ensemble permis une accélération considérable des délivrances de permis de conduire, tandis que l'élévation du seuil de déclenchement des enquêtes publiques de type Bourchardeau devrait rendre plus rapide le démarrage des chantiers. Seules une

clarification des règles du jeu et l'assurance de leur pérennité pourront permettre de gagner la confiance des investisseurs étrangers.

- **Bertrand BOULLÉ, Wall & Market**

L'évolution des textes législatifs présente des contradictions. Le glissement de la spécificité commerciale vers le droit commun de l'urbanisme a certainement entraîné une simplification des formalités. Mais l'intérêt d'un investisseur est que la sécurité juridique soit assurée. Tout ce qui peut simplifier les règles du jeu et faciliter leur lisibilité est bienvenu. Les investisseurs ont besoin d'identifier clairement les zones consacrées au développement commercial afin de savoir où concentrer directement leurs efforts. Aussi, le retard considérable qui a été pris dans l'élaboration des PLU et des SCOT semble bloquer l'ensemble des projets puisqu'ils définissent les normes et les axes d'implantation. Mais la vie économique, elle, doit continuer et ne peut par conséquent pas attendre. Il serait en effet inacceptable que les projets actuellement mis en œuvre soient remis en cause suite à l'adoption de nouveaux schémas ou de nouvelles réglementations dans 5 ou 6 ans. Cette inertie administrative et judiciaire crée une rupture dangereuse avec la réactivité inhérente au commerce. Aussi, on peut s'interroger sur la pertinence du choix de l'échelon départemental pour développer une politique d'aménagement du territoire cohérente, efficace et durable.

#### **D. Comment intégrez-vous ces nouveaux objectifs réglementaires ?**

- **Dominique BENOIT, Monoprix**

L'enseigne Monoprix possède actuellement 342 magasins dans les centres-villes de l'Hexagone. Actuellement, il est impossible de travailler. Il existe 400 SCOT alors qu'il en faut 4000. Face à ce retard, les investissements sont orientés vers d'autres pays.

- **Jean-Patrick DELMOTTE, Grandrut Avocats**

La LME limite considérablement les possibilités de recours qui étaient fréquemment utilisées par des concurrents ou des associations pour repousser de plusieurs années l'ouverture d'un nouveau magasin. Aujourd'hui, les retards résultent essentiellement des dispositions de l'urbanisme de droit commun, et notamment de la délivrance de permis de construire.

- **Bernard DESLANDES, Segece**

Si les procédures ont été simplifiées, les opérations en centres-villes sont et resteront lourdes et compliquées. Il s'agit sans doute d'un syndrome commun aux sociétés développées. Cette inertie est également patente en Italie et dans les pays scandinaves, par exemple. Elle contribue au manque de visibilité à moyen et long terme. Il est donc difficile d'établir en 2009 une stratégie viable pour un établissement qui ne verra le jour qu'en 2018.

#### **Questions du public**

*Au regard des relations particulières que vous entretenez avec les décideurs politiques, quid de l'ouverture du dimanche ?*

- **Bernard DESLANDES, Segece**

Il est prévu d'agrandir le périmètre de certaines zones touristiques pour permettre l'ouverture dominicale à un plus grand nombre d'établissements commerciaux. Il existe deux préoccupations en marge des décisions politiques. D'une part, il est difficile de soutenir l'ouverture dominicale de magasins d'un centre commercial si la locomotive alimentaire est fermée le dimanche à partir de 13 heures. D'autre part, la fermeture d'une

partie des magasins discrédite l'ensemble du centre commercial aux yeux des consommateurs.

Par ailleurs, des périodes d'observation devraient permettre de voir si certains espaces méritent de bénéficier de l'ouverture dominicale et d'analyser ses conséquences économiques sur la durée. Certains craignent en effet qu'elle ne débouche pas sur une élévation générale du chiffre d'affaire de ces établissements, mais sur un transfert entre l'activité du samedi et celle du dimanche. En revanche, il est peu probable que l'ouverture dominicale soit étendue à l'ensemble du territoire national. Elle pourrait néanmoins être envisageable à condition que les commerçants soient associés à la décision, que la période d'observation ait montré son intérêt économique et qu'aucun salarié ne soit contraint à travailler le dimanche.

*Quid du modèle adopté par DailyMonop dans les pays étrangers, et notamment dans les pays émergents ?*

- **Dominique BENOIT, Monoprix**

Le segment est très porteur, et Monoprix en a fait un axe de développement prioritaire. Il est d'ailleurs copié par de nombreux concurrents, et rencontre également un vif succès dans d'autres pays. Il répond à une demande nouvelle et réelle, induite par les changements de comportements des dernières années.

*Compte rendu rédigé par Étienne CHESNEAU  
Etudiant de la Chaire Immobilier ESSEC-BNP Paribas Real Estate*