

Présentation du projet de décret relatif aux modalités de mise en œuvre de l'expérimentation prévue à l'article 97 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, en matière de procédure de délivrance des autorisations d'exploitation commerciale

I. - Contexte et motifs qui fondent l'élaboration du projet de décret :

La procédure actuelle d'autorisation d'exploitation commerciale (AEC) manque d'efficacité. Les surfaces autorisées chaque année diminuent peu et la vacance a fortement augmenté dans tous les territoires passant de 7% en 2012 à plus de 13% en 2021.

En parallèle, les porteurs de projet doivent solliciter deux autorisations distinctes au minimum : autorisation d'urbanisme et autorisation d'exploitation commerciale. Ces deux autorisations relèvent d'autorités compétentes différentes alors que les enjeux qu'elles sanctionnent se recouvrent largement.

La loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi « ELAN », permet de lutter contre ces phénomènes en renforçant le rôle des schémas de cohérence territoriale (SCOT) et des plans locaux d'urbanisme (PLU), afin de définir une stratégie commerciale entre collectivités, dans le but d'assurer une vision équilibrée des besoins entre communes et encadrer la construction de nouveaux commerces.

Ces évolutions sont toutefois lentes, dans la mesure où elles nécessitent un besoin de réviser le document d'urbanisme et les procédures d'évolution prennent quelques années.

Afin d'améliorer la maîtrise de l'aménagement commercial dans un contexte de lutte contre l'artificialisation des sols tout en simplifiant les procédures applicables, l'article 97 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, en matière de procédure de délivrance de l'autorisation d'exploitation commerciale, dite loi « 3DS », consiste, dans le cadre d'une expérimentation d'une durée de six ans courant à compter de la promulgation de la loi, à transférer l'instruction et la délivrance de l'autorisation d'exploitation commerciale à l'autorité appelée à statuer sur les demandes d'autorisation d'urbanisme.

Cette expérimentation a un triple objectif :

- Améliorer la prise en compte des enjeux liés à l'aménagement commercial dans les documents d'urbanisme (SCoT et PLU) ;
- Structurer une stratégie et une gouvernance locale du commerce qui assure un développement équilibré de l'offre pour éviter la vacance, encourager le recyclage des locaux et zones commerciales existantes vacantes et mettre fin aux concurrences communales ;
- Simplifier les procédures pour les porteurs de projet en supprimant l'avis de la commission départementale d'aménagement commercial : l'autorisation ne relèvera que d'une seule autorité compétente et accélérer l'implantation de commerces où le besoin est justifié.

L'autorisation d'urbanisme tiendra lieu d'autorisation d'exploitation commerciale (AEC).

La délivrance de l'AEC devra prendre en considération les critères d'appréciation suivants, visés à l'article L 752-6 du code de commerce :

- 1° Les flux de transports et l'accessibilité par les transports collectifs et les modes de déplacement les plus économes en émissions de dioxyde de carbone et les coûts indirects supportés par la collectivité, notamment en matière d'infrastructures et de transports ;
- 2° La préservation ou la revitalisation du tissu commercial du centre-ville de la commune d'implantation, des communes limitrophes et de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la commune d'implantation est membre ;
- 3° La variété de l'offre proposée par le projet et son effet sur la vacance commerciale ;

- 4° Les risques naturels, miniers et autres auxquels peut être exposé le site d'implantation du projet, ainsi que les mesures propres à assurer la sécurité des consommateurs.

L'autorisation devra, en outre, être conforme au PLU de la commune d'implantation et compatible au SCoT, qui auront été modifiés pour déterminer les conditions d'implantation des équipements commerciaux, et non plus seulement compatible avec le SCoT.

Si le projet doit engendrer une artificialisation, il ne pourra être autorisé que dans les conditions du droit commun déterminées par l'article L. 752-6, V du code de commerce (notamment l'accord du préfet pour les projets portant sur plus de 3 000 m² de surface de vente), après avis conforme de la CDAC.

Enfin, si la compétence pour délivrer les autorisations d'urbanisme n'a pas été transférée à l'EPCI, l'AEC ne pourra être accordée sans l'avis favorable conforme du président de cet établissement qui disposera ainsi d'un droit de véto.

L'expérimentation pourra être conduite au sein des territoires ayant signé une opération de revitalisation des territoires ainsi qu'au sein des communautés urbaines, des métropoles et des métropoles d'Aix-Marseille-Provence, de Lyon et du Grand Paris, après avis conforme des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre candidats à l'expérimentation.

II. – Mesures proposées :

Le projet de décret précise les modalités d'application de l'article 97 de la loi « 3DS », notamment la saisine pour avis des collectivités et de leurs groupements concernés, la consultation pour avis conforme de la Commission nationale d'aménagement commerciale, l'exclusion de l'expérimentation des projets engendrant une artificialisation, la demande, l'instruction et la délivrance de l'autorisation d'urbanisme valant autorisation d'exploitation commerciale et les litiges devant le juge administratif.

Enfin, il arrête les dispositions transitoires.

Ainsi :

L'article 1^{er} du projet de décret prévoit un délai maximal de 3 mois pour que les communes et l'établissement public compétent en matière de SCoT délibèrent sur l'expérimentation. Leur silence, à l'expiration de ce délai, vaut accord pour participation à l'expérimentation.

L'article 2 mentionne les pièces constituant la demande d'expérimentation, dont les documents d'urbanismes adaptés pour permettre la mise en œuvre de la décentralisation de la décision d'autorisation d'exploitation commerciale. Pour être complet, le dossier doit comporter les éléments suivants :

- la délibération de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ;
- l'avis des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou, à défaut, la lettre de saisine desdites communes ;
- l'avis de l'établissement public mentionné aux 2° et 3° de l'article L. 143-16 du code de l'urbanisme ou, à défaut, la lettre de saisine dudit établissement ;
- le cas échéant, la convention d'opération de revitalisation du territoire définie à l'article L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation ;
- une synthèse de la stratégie d'aménagement commercial du territoire, prévue dans le document d'aménagement artisanal, commercial et logistique, et déclinée dans le plan local d'urbanisme intercommunal ou dans les plans locaux d'urbanisme, ainsi que la justification de l'adaptation aux critères prévus du a) au j) du 2° du II de l'article 97 de la loi susvisée, du schéma de cohérence territoriale opposable, dans le périmètre du territoire concerné par l'expérimentation ainsi que les extraits du schéma de cohérence territorial nécessaires à cette justification ;
- la justification de l'adaptation aux critères prévus du a) au j) du 2° du II de l'article 97 de la loi susvisée, du plan local d'urbanisme intercommunal exécutoire ou, de l'ensemble des plans locaux d'urbanisme exécutoires, dans le périmètre du territoire concerné par l'expérimentation ainsi que les extraits de ces plans nécessaires à cette justification.

La commission dispose d'un délai de quatre mois à compter de la réception du dossier complet par le secrétariat de la Commission nationale d'aménagement commercial pour formuler son avis.

Cet article organise également la procédure de réception des dossiers qui doit être suivie par le secrétariat de la Commission nationale d'aménagement commercial.

L'article 3 du projet de décret organise la procédure de consultation de la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC) sur la demande d'expérimentation :

- les parties sont convoquées quinze jours au moins avant la réunion de la commission nationale et informées que la commission ne tiendra pas compte des pièces qui seraient produites moins de dix jours avant la réunion ;
- chacun des membres de la commission nationale reçoit, pour chaque demande, le rapport du service instructeur de la commission nationale ;
- la commission nationale peut recevoir des contributions écrites ;
- elle entend toute personne qui en fait la demande écrite au secrétariat, en justifiant les motifs de son audition, au moins cinq jours avant la réunion ;
- sont convoqués pour audition le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et auteur de la demande et le président de l'établissement public compétent en matière de schéma de cohérence territoriale dans le périmètre du territoire couvert par la demande d'expérimentation, ou leurs représentants ;
- la commission nationale peut entendre toute autre personne qu'elle juge utile de consulter. Elle peut entendre en deux groupes distincts les personnes défavorables et favorables au projet d'expérimentation ;
- le secrétariat de la commission nationale instruit et rapporte les dossiers ;
- dans le délai d'un mois suivant la réunion de la commission nationale, son avis est notifié au représentant de l'Etat dans le département, au président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, aux communes membres de cet établissement public et au président de l'établissement public mentionné aux 2° et 3° de l'article L. 143-16 du code de l'urbanisme ;
- dans les dix jours suivant la notification, cet avis est publié au recueil des actes administratifs de la préfecture du département concerné par l'expérimentation. Le représentant de l'Etat dans le département fait publier dans le même délai, aux frais du demandeur, un extrait de cet avis dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le département ;
- Les avis de la commission nationale sont rendus publics par voie électronique.

L'article 4 organise le recours contentieux des décisions d'urbanisme en matière d'autorisation d'exploitation commerciale prises au titre de l'expérimentation : dans cette seule hypothèse, le recours préalable obligatoire prévu au troisième alinéa de l'article L.425-4 du code de l'urbanisme et au troisième alinéa de l'article L.752-17 du code de commerce n'est pas requis à peine d'irrecevabilité du recours contentieux qui serait alors engagé.

Les articles 5 et 6 adaptent au cadre juridique issu de l'expérimentation, les dispositions du code de l'urbanisme en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme.

L'article 7 précise que les dispositions résultant du projet de décret s'appliquent à compter du lendemain de la publication du décret, un différé pour permettre aux entreprises n'étant pas jugé nécessaire en l'absence d'incidence sur la constitution du dossier de demande d'autorisation d'exploitation commerciale.

L'article 8 est un article d'exécution.