

GROUPE



Réunion téléphonique

La politique locale du commerce

Compte rendu de la réunion téléphonique du 22 février 2018

La réunion est organisée et animée par Territoires Conseils avec le concours d'Isabelle Farges, consultante en développement territorial. Elle est présentée par Charles Vogin, juriste associé du service de renseignements téléphoniques de Territoires Conseils.

La présentation s'appuie sur un diaporama annexé au présent compte rendu.

LISTE DES PARTICIPANTS

Structure	Nom des structures	Département
Association loi 1901	Laval Économie	53
Communauté de communes	Rives de Saône	21
Communauté de communes	Pays d'Apt Luberon	84
Communauté de communes	Pays d'Oise et d'Halatte	60
Communauté de communes	Bassin d'Aubenas	07
Communauté de communes	Du Barséquanais en Champagne	10
Commune de communes	Du Pilat Rhodanien	42
Communauté d'agglomération	Agglomération Pays Basque	64
Commune	Craponne-sur-Arzon	43
Communauté de communes	Du Massif du Vercors	38
Communauté d'agglomération	Montluçon Communauté	03
Communauté d'agglomération	Du Grand Albigeois	81
Commune	Luc-sur-Aude	11
Commune nouvelle	Vire-Normandie	14

PRÉSENTATION

CHARLES VOGIN, JURISTE ASSOCIÉ DU SERVICE DE RENSEIGNEMENTS TÉLÉPHONIQUES DE TERRITOIRES CONSEILS

La Loi NOTRe du 7 août 2015 a renforcé l'approche intercommunale des problématiques commerciales. Cette loi a eu notamment pour effet d'intégrer littéralement la question du commerce dans la compétence concernant le développement économique. Cependant, le commerce est le seul dans le bloc « développement économique » à conserver la notion d'intérêt communautaire.

Nous reviendrons sur le transfert des ZAE au profit des EPCI intervenu au 1^{er} janvier 2017. Nous nous attarderons ensuite sur la notion d'intérêt communautaire en ce qui concerne la politique locale du commerce et le soutien aux activités commerciales. Enfin, nous détaillerons quelques leviers d'actions possibles pour les intercommunalités, notamment au travers de l'urbanisme commercial.

Le transfert des zones d'activité économique

La loi NOTRe du 7 août 2015 a supprimé l'intérêt communautaire pour les ZAE et les actions de développement économique. Avant cette date, la distinction entre les ZAE communales et les ZAE intercommunales était possible. Au 1^{er} janvier 2017, l'ensemble des ZAE situées dans le périmètre de l'EPCI relève de la compétence unique de cet EPCI, qu'elles soient existantes, en cours de création ou futures. Toutes les ZAE communales existantes ont été transférées à l'EPCI. Faute de définition de ce qu'est une ZAE, les critères d'identification de ces zones ont fait l'objet de nombreuses questions au service de renseignements téléphoniques. Ils sont principalement de trois ordres.

- La ZAE est en principe délimitée géographiquement et présente une certaine continuité territoriale.
- La zone est destinée à être aménagée et viabilisée par la collectivité maître d'ouvrage, ou tout du moins est d'initiative publique.
- La ZAE est destinée à accueillir des activités économiques (industrielles, commerciales, tertiaires, artisanales, touristiques, portuaires, aéroportuaires).

Le transfert de compétences implique la mise à disposition de plein droit à titre gratuit des biens et des équipements nécessaires à l'exercice de la compétence concernée. Il est également possible de transférer les biens concernés en pleine propriété.

Deux types de zones peuvent être distingués :

- pour les zones achevées et commercialisées, seuls les VRD (voiries et réseaux divers) et les équipements publics étaient à transférer, les biens immobiliers ayant déjà été vendus par la commune ;
- pour les zones en cours d'aménagement ou non aménagées, le régime de droit commun s'appliquait (mise à disposition ou cession).

Au moment du transfert de compétence, l'EPCI est substitué de plein droit aux communes dans toutes leurs délibérations et dans tous leurs actes.

Obligation de définition de l'intérêt communautaire

Pour la politique locale du commerce et le soutien aux activités commerciales, la loi NOTRe introduit l'obligation de définition de l'intérêt communautaire. **L'article L.5214-16 du CGCT** (pour les communautés de communes) précise que « *La communauté de communes exerce de plein droit au lieu et place des communes membres les compétences relevant de chacun des groupes suivants [...] 2° Actions*

de développement économique [...] ; création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire [...] ; politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire [...] » (L.5216-5 pour les communautés d'agglomération).

Cet article instaure donc l'obligation pour les communautés de définir l'intérêt communautaire.

La loi n'a donné aucune précision quant aux possibles définitions de la politique locale du commerce et des différentes actions qui peuvent en relever. Elles peuvent donc impliquer par exemple l'observation des dynamiques commerciales, l'élaboration de stratégies autour des zones commerciales (modernisation, réorganisation), la mise en place de charte du développement commercial, l'appui aux réseaux locaux de commerçants, l'organisation de conférences sur les problématiques commerciales observées sur le territoire...

L'intérêt communautaire permet de moduler l'intervention de la communauté et donc de laisser la possibilité aux communes d'intervenir dans certains domaines qui relèvent de la politique locale du commerce (animation des centres villes, sauvegarde des commerces dans le bourg...) même si la stratégie reste intercommunale. Pour rappel, l'intérêt communautaire est déterminé par le conseil de la communauté à la majorité des deux tiers.

Une question est revenue à plusieurs reprises au service de renseignements téléphoniques concernant le dernier commerce ou le dernier service de la ville. Une intercommunalité peut-elle le définir comme « d'intérêt communautaire » ? Non. Cette action ne fait pas partie de la compétence politique locale du commerce. L'intervention d'une commune sur un dernier commerce ou un dernier service relève d'une mission de service public pour la satisfaction d'un intérêt général.

L'article L.2251-3 du CGCT précise : « *Lorsque l'initiative privée est défaillante ou insuffisante pour assurer la création ou le maintien d'un service nécessaire à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural ou dans une commune comprenant un ou plusieurs quartiers prioritaires de la politique de la ville, la commune peut confier la responsabilité de le créer ou de le gérer à une association régie par la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association ou à toute autre personne ; elle peut aussi accorder des aides, sous réserve de la conclusion avec le bénéficiaire de l'aide d'une convention fixant les obligations de ce dernier.* »

Trois conditions doivent être respectées :

- une carence de l'initiative privée ;
- l'intervention sur un service ou un commerce (tabac, débit de boissons, commerce alimentaire, station-service) ;
- nécessaire à la satisfaction des besoins de la population.

Cette compétence est donc bien communale, mais la commune peut tout à fait la transférer à l'intercommunalité.

Exemples de définition d'intérêt communautaire et de lignes de partage possibles entre compétences de l'EPCI et compétences des communes.

1. Dans une communauté de communes de l'Est de la France, ont été reconnues d'intérêt communautaire :

- la construction et la gestion de locaux d'activités commerciales ;
- l'action d'animation et de soutien aux activités commerciales, par exemple par le biais du FISAC ou de dispositifs analogues.

2. Dans une communauté de communes de la région Auvergne-Rhône-Alpes, ont été définis d'intérêt communautaire :

- les opérations collectives de redynamisation, de modernisation, de revitalisation du commerce ;
- la mise en place d'un observatoire ;
- le soutien aux activités commerciales par le biais de versements d'aides directes ou indirectes définies dans le règlement d'attribution.

3. Dans une autre communauté de communes, toujours dans la région Auvergne-Rhône-Alpes, l'intérêt communautaire a été limité aux actions concernant les établissements soumis à aval de la commission départementale d'aménagement commercial.

4. Dans une communauté d'agglomérations de Bretagne, l'intérêt communautaire concerne les opérations sous maîtrise d'ouvrage communautaire visant au maintien ou au rétablissement du dernier commerce alimentaire dans l'une des communes membres ou communes associées.

5. Une communauté d'agglomération du Grand Est de la France a quant à elle précisé finement la définition des activités d'intérêt communautaire :

- l'observation des dynamiques commerciales ;
- l'élaboration de chartes ou de schémas de développement commercial ;
- l'expression d'avis communautaires au regard de la réglementation applicable à la commission départementale d'aménagement commercial ;
- l'élaboration d'une stratégie d'intervention communautaire en matière de restructuration ou de modernisation des zones commerciales ;
- la définition et la mise en œuvre au niveau communautaire de politiques de soutien à la modernisation de commerces ;
- la définition et la mise en œuvre de politiques ou d'initiatives contribuant à favoriser la diversité de l'offre commerciale en dehors des zones commerciales, de lutte contre la vacance des locaux commerciaux en dehors des zones commerciales et d'accompagnement des porteurs de projet sans empiéter sur les actions à vocation communale ;
- l'accompagnement au niveau communautaire d'initiatives visant à fédérer les commerçants, artisans, prestataires de services du territoire.

6. Une communauté d'agglomération des Hauts-de-France a défini d'intérêt communautaire :

- la coordination de la programmation et la promotion des marchés plein vent et des foires dans une optique de complémentarité au niveau de l'agglomération ;
- la coordination d'études visant aux aspects de développement commercial du projet « Gare, cœur d'agglomération » ;
- l'organisation, l'accueil ou le soutien dans le cadre d'une démarche coordonnée avec les villes d'événements commerciaux d'envergure régionale ou nationale ou concourant directement à l'attractivité ou au rayonnement et à l'image du territoire intercommunal.

Cette définition s'avère assez intéressante de par sa précision.

7. Une communauté de communes d'Occitanie a simplement défini d'intérêt communautaire le soutien aux associations de commerçants et artisans du territoire.

8. Une communauté de communes de Normandie évoque le soutien via des permanences et des rencontres thématiques.

9. Une communauté de communes des Hauts-de-France mentionne la mise en œuvre de tout dispositif d'aides financières directes ou indirectes à la création, l'implantation, le développement ou à la sauvegarde des activités commerciales de proximité.

10. Une communauté de communes de Bretagne a défini d'intérêt communautaire l'observation des dynamiques commerciales et le soutien à la dynamique de mise en réseau des commerces.

11. Une autre communauté de communes de Bretagne évoque elle l'assistance à la création ou à la reprise de commerces dans le cadre des services de l'Espace Entreprises, ainsi que la création, l'animation et la mise à jour de données commerciales au sein d'un observatoire économique du territoire.

12. Enfin une communauté de communes du Grand Est a défini d'intérêt communautaire la création et la gestion du marché couvert d'une commune membre ainsi que le développement et la redynamisation du commerce et de l'artisanat dans le cadre de l'opération de restructuration de l'artisanat et du commerce ou opération de même nature venant s'y substituer.

Que peut-on retenir de ces différents exemples ? Certains thèmes reviennent régulièrement dans la définition de l'intérêt communautaire : la revitalisation, la redynamisation du commerce, l'aide ou le soutien financier aux activités commerciales. Nous y retrouvons également la notion d'observation des dynamiques commerciales.

Plus rarement, les collectivités citent des actions très précises (gestion d'un marché, développement commercial du projet « Gare, cœur d'agglomération »).

Nous notons également une grande disparité dans la manière dont les EPCI définissent leur intérêt communautaire. Certains sont très précis quand d'autres demeurent beaucoup plus évasifs. Il n'y a pas de bonne ou de mauvaise façon de procéder mais plus la définition de l'intérêt communautaire s'avèrera précise, plus la réalisation des actions envisagées par l'EPCI sera facilitée.

COMMUNAUTE DE COMMUNES PAYS D'APT LUBERON

Je trouve très intéressant de lister ce qui a été accompli dans d'autres collectivités. Pays d'Apt Luberon compte 25 communes, dont la commune-centre (Apt) concentre la majorité des commerces. Les 24 autres communes rurales sont essentiellement des centres bourgs dont l'activité est saisonnière et qui comptent très peu de commerces.

La ville d'Apt semble souhaiter garder la main sur l'animation du centre-ville. Nous nous sommes longuement interrogés sur la vacance commerciale des locaux et sur la mise en place d'une taxe sur les friches commerciales. La ville d'Apt a souhaité que la communauté de communes s'en saisisse pour une question d'image. Nous n'avons pas encore défini l'intérêt communautaire. C'est la raison pour laquelle cette réunion représente un grand intérêt pour nous.

J'ai également une question **sur le soutien aux groupements commerciaux. Comme la ville d'Apt souhaite garder la main sur l'animation du centre-ville, la communauté de communes s'interroge sur l'opportunité de subventionner le groupement commercial.**

CHARLES VOGIN

Nous pouvons imaginer une définition très précise de l'intérêt communautaire, dans laquelle la communauté de communes gère le subventionnement pendant que l'animation resterait du ressort de la commune, même s'il semblerait plus cohérent que celui qui apporte l'aide financière soit le même que celui qui gère l'animation. Mais légalement, une grande liberté est laissée aux collectivités.

COMMUNAUTE DE COMMUNES PAYS D'APT LUBERON

Que nous prenions en charge le subventionnement du groupement arrange la ville. Nous pourrions en effet le dissocier de cette façon.

COMMUNAUTE DE COMMUNES PAYS D'APT LUBERON

Quel est votre avis **concernant les taxes ? Avez-vous trouvé des exemples de collectivités qui en ont appliqué et quel est l'impact sur les locaux vacants ?**

CHARLES VOGIN

Je n'ai pas trouvé ce cas de figure dans les exemples que j'ai consultés.

COMMUNAUTE DE COMMUNES PAYS D'APT LUBERON

Cela rejoint notre politique. Nous pensons qu'une telle action n'est pas cohérente si elle est menée de manière isolée. Elle doit s'inscrire dans une stratégie globale, qui peut entrer dans le cadre d'une action intercommunale.

CHARLES VOGIN

La taxe sur les friches commerciales peut être instituée par l'EPCI compétent pour les ZAC (en lieu et place des communes).

COMMUNAUTE DE COMMUNES PAYS D'APT LUBERON

Sauf que dans notre cas, cela concerne des locaux en centre-ville.

CHARLES VOGIN

Est-ce que ce serait une vraie taxe sur les friches commerciales ?

COMMUNAUTE DE COMMUNES PAYS D'APT LUBERON

Ce serait une taxe sur les locaux vacants dans le centre-ville d'Apt pour redynamiser le commerce. En effet, nous partons du principe que les locaux vacants dégradent l'image du centre-ville. Si nous inscrivons la redynamisation dans notre intérêt communautaire, cela nous laisse la liberté d'intégrer ou non cette action.

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATIONS DU GRAND ALBIGEOIS

Nous sommes en train de définir la compétence communautaire et nous n'avons pas retenu la taxe sur les friches commerciales. Une commune voisine a cependant voté cette disposition.

Je m'interroge sur l'exemple donné par Apt : la taxe serait-elle uniquement appliquée sur la ville-centre ou sur l'ensemble du territoire ? Je trouverais étrange que la communauté de communes gère une taxe appliquée uniquement dans la ville-centre.

COMMUNAUTE DE COMMUNES PAYS D'APT LUBERON

Nous avons envisagé de définir un périmètre précis. Quand nous avons récupéré les listes de la part des impôts, nous avons noté que la plupart des locaux vacants dans les petites communes étaient des locaux municipaux. La question se pose pour la ville-centre, car elle représente le cœur commercial du territoire dans son ensemble.

CHARLES VOGIN

Vous voulez dire que la taxe serait applicable sur la totalité du territoire, mais qu'elle n'aurait de sens que dans la ville-centre.

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATIONS DU GRAND ALBIGEOIS

Envisagez-vous des taux différenciés par zone ?

COMMUNAUTE DE COMMUNES PAYS D'APT LUBERON

Nous n'y avons pas encore réfléchi dans le détail, car nous nous interrogeons toujours sur la pertinence de la taxe.

CHARLES VOGIN

Avez-vous de nombreux locaux vacants ?

COMMUNAUTE DE COMMUNES PAYS D'APT LUBERON

Nous avons comptabilisé de nombreux locaux vacants dans les rues du centre-ville, ce qui dégrade son image. Les propriétaires ont instauré des loyers importants.

COMMUNAUTE DE COMMUNES DES PAYS D'OISE ET D'HALATTE

La question des locaux vacants et de l'exercice du droit de préemption s'est posée à notre communauté. **Vous avez précisé que la sauvegarde des derniers commerces de centres-bourgs ou de village n'était pas incluse dans la politique locale du commerce, la gestion des locaux vacants est-elle automatique ?**

CHARLES VOGIN

Il faut le définir. Le dernier service de la commune relève d'une mission de service public, d'intérêt général. La commune a besoin du dernier service. Il faut un réel transfert de cette compétence pour que la communauté de communes puisse l'exécuter. Quelle que soit votre définition de l'intérêt communautaire, l'absence de transfert de cette compétence vers l'intercommunalité empêchera cette dernière de l'exercer.

COMMUNAUTE DE COMMUNES DES PAYS D'OISE ET D'HALATTE

Les locaux vacants concernent-ils uniquement les centres villes ?

CHARLES VOGIN

Par forcément. Sans définition, cela s'appliquera à l'ensemble du périmètre de la collectivité.

COMMUNAUTE DE COMMUNES PAYS D'APT LUBERON

Dans un des exemples précédents, vous avez évoqué la lutte contre la vacance commerciale en dehors des zones commerciales. Dans le cadre de cette définition, il serait possible d'inclure les locaux vacants de manière générale.

Le FISAC intercommunal est privilégié. Un des volets du FISAC est l'animation commerciale des zones commerciales choisies. Il comprend des actions de soutien en faveur des associations de commerçants. Nous nous posons des questions sur ce sujet, car la ville d'Apt souhaite conserver la gestion de l'animation du centre-ville.

Dans le cadre du FISAC, il est très probable que l'intercommunalité doive subventionner le groupement des associations de commerçants. Dans ce cas, la limite de l'exercice apparaît.

CHARLES VOGIN

C'est en effet plus facile que la même collectivité assume les deux. Pour rappel, le premier exemple donné tout à l'heure faisait état d'une action d'animation et de soutien aux activités commerciales, par le biais du FISAC par exemple. On voit bien que cette collectivité a allié l'animation et l'aide financière. Procéder ainsi paraît plus cohérent, mais ce n'est toutefois pas gravé dans le marbre. Les intercommunalités peuvent laisser « une part du gâteau » à la commune.

COMMUNAUTE DE COMMUNES DES PAYS D'OISE ET D'HALATTE

La compétence a été transférée aux EPCI, **si l'intérêt communautaire n'est pas défini, la communauté récupère-t-elle l'ensemble des actions ?**

CHARLES VOGIN

C'est ce que précise l'**article L. 5214-16 du CGCT** (pour les communautés de communes) : « *Il est défini au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de l'arrêté prononçant le transfert de compétence. A défaut, la communauté de communes exerce l'intégralité de la compétence transférée.* ».

ASSOCIATION LAVAL ÉCONOMIE

Je prends un exemple concret **sur la question des locaux vacants : une commune a un projet de réaménagement de centre-ville. Elle confie à un promoteur la construction d'un immeuble comportant des logements et des rez-de-chaussée commerciaux. Manque de chance, ils ne se commercialisent pas. Si les locaux vacants ont été définis comme étant un sujet d'intérêt communautaire, l'agglomération — qui n'a pas été consultée sur le projet en question — devra donc trouver les moyens nécessaires pour résoudre la vacance.**

CHARLES VOGIN

Oui.

ASSOCIATION LAVAL ÉCONOMIE

Je trouve que des effets peuvent s'avérer assez dangereux.

CHARLES VOGIN

La notion d'intérêt communautaire est définie par la communauté. Nous pourrions imaginer que la notion de locaux vacants soit encore plus précise. Vous avez raison : les communautés d'agglomération ou les communautés de communes peuvent se retrouver lésées dans ce contexte.

ASSOCIATION LAVAL ÉCONOMIE

Au final, le commerce est très lié aux règles d'urbanisme (terrasses, occupation du domaine public, rachat de Licences IV).

CHARLES VOGIN

Des leviers d'action sont possibles du point de vue de l'urbanisme commercial. Les documents d'urbanisme ont un réel impact.

À l'origine, le législateur entendait intégrer l'urbanisme commercial au Code de l'urbanisme. Aujourd'hui, l'urbanisme commercial reste du ressort du Code du commerce. Or le commerce doit être envisagé avec tous les autres éléments précités (domaine public, licences, urbanisme...).

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATIONS DU GRAND ALBIGEOIS

L'agglomération possède déjà **la compétence de l'urbanisme commercial**, notamment par la définition du PLUI.

Il en est de même des requalifications des zones d'activité commerciales, de la délégation de participation à la commission départementale d'aménagement commercial. Nous pensions les citer dans l'exposé des motifs de la délibération, mais pas de les insérer dans ce qui relève de l'intérêt communautaire, puisque ce sont des compétences que nous exerçons déjà.

CHARLES VOGIN

Les leviers d'actions possibles au travers de l'urbanisme commercial

L'urbanisme commercial sert à guider les implantations commerciales sur un territoire. La notion même de commerce intervient dans les documents de planification urbaine. Dans les objectifs principaux du SCOT ou du PLU figure : *« dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants [...] Pour ce qui concerne les enjeux liés au commerce et à l'urbanisme commercial, recherche de qualité urbaine, architecturale, paysagère, notamment dans les entrées de ville ».*

On nous parle également de *« diversité des fonctions urbaines et rurales et de mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition*

*géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, **commerces et services**, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements motorisés et de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile. »*

Le document phare en matière d'urbanisme commercial est le schéma de cohérence territoriale (SCOT). Le rapport de présentation du SCOT explique les choix retenus pour établir le PADD (projet d'aménagement et de développement durable) et également le document d'orientation et d'objectifs. Il s'appuie sur un diagnostic établi « *au regard des prévisions économiques et démographiques, notamment au regard du vieillissement de la population, et des besoins répertoriés en matière de développement économique (...)* » (**Article L141-3 du code de l'urbanisme**).

Le PADD « *fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme, d'implantation commerciale, d'équipements structurants, d'implantation commerciale...* » (**Article L141-4 du code de l'urbanisme**)

Par ailleurs, « *dans le respect des orientations définies par le PADD, le document d'orientation et d'objectifs détermine les conditions d'un développement urbain maîtrisé et les principes de restructuration des espaces urbanisés, de revitalisation des centres urbains et ruraux et de mise en valeur des entrées de ville.* » (**Article L141-5 du code de l'urbanisme**)

Le périmètre du SCOT prendra en compte la zone de chalandise des commerces, à savoir la zone géographique d'influence de la clientèle (**Article L143-3 du code de l'urbanisme**).

Le document d'orientation et d'objectifs (DOO) précise les orientations relatives à l'équipement commercial et artisanal. Il définit « *les localisations préférentielles des commerces, en prenant en compte les objectifs de revitalisation des centres villes, de maintien d'une offre commerciale diversifiée de proximité permettant de répondre aux besoins courants de la population tout en limitant les obligations de déplacement et les émissions de gaz à effet de serre, de cohérence entre la localisation des équipements commerciaux et la maîtrise des flux de personnes et de marchandises, de consommation économe de l'espace et de préservation de l'environnement, des paysages et de l'architecture.* » (**Article L141-16 du code de l'urbanisme**)

Ce DOO comprend également le DAAC (document d'aménagement artisanal et commercial) qui détermine les conditions d'implantation des équipements commerciaux. Il est susceptible d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire et sur le développement durable.

Le DAAC « *localise les secteurs d'implantation périphériques et les centralités urbaines qui peuvent inclure tout secteur, notamment les centres villes et centres de quartier, qui seraient caractérisés par un bâti présentant une diversité des fonctions urbaines* ». Ce document expose même « *les conditions d'implantation des équipements commerciaux spécifiques aux secteurs ainsi identifiés* ». (**Article L141-17 du code de l'urbanisme**)

Le PLU/PLUI s'appuie sur le même type de diagnostic que pour la SCOT. Le PADD définit les orientations générales, notamment en matière d'équipement commercial et de développement économique (**Article L151-5 du code de l'urbanisme**).

Les orientations d'aménagement et de programmation constituent une spécificité du PLU. Ces OAP peuvent définir des actions afin de « *mettre en valeur les entrées de ville, favoriser la mixité fonctionnelle en prévoyant des réalisations d'aménagements, de constructions ou de réhabilitations, dont un certain pourcentage doit être destiné à la réalisation de commerces.* » (**Article L151-7 du code de l'urbanisme**)

Le règlement du PLU peut identifier des quartiers dans lesquels sera préservée ou développée la diversité commerciale, notamment au travers du commerce de proximité. Il peut même préciser la nature des activités qui pourront y être exercées.

Les documents d'urbanisme valables sur les territoires s'avèrent donc extrêmement importants en ce qui concerne la politique locale du commerce.

Les implantations commerciales peuvent être soumises à autorisation d'exploitation commerciale. Un seuil est fixé à 1 000 mètres carrés par le **Code de commerce (Article L752-1)**.

L'existence de ce seuil signifie que toute création ou toute extension d'un commerce de détail ou d'un ensemble commercial d'une surface de vente supérieure à 1 000 mètres carrés, ainsi que le changement de secteur d'activité d'un commerce d'une surface de vente supérieure à 2 000 mètres carrés (1 000 mètres carrés pour les commerces à prédominance alimentaire) est soumise à autorisation d'exploitation commerciale.

La commission départementale d'aménagement commercial détient le pouvoir décisionnel. Présidée par le préfet, elle compte sept élus et quatre personnes qualifiées dans le domaine commercial. L'analyse est menée au regard de l'aménagement du territoire, du développement durable et de la préservation de l'environnement. La commission départementale donne une réponse dans les deux mois. Si elle ne répond pas, l'avis est réputé favorable (**Article L752-14 du code de commerce**). En cas de désaccord de la commission départementale, un recours reste possible devant la commission nationale.

Dans les communes de moins de 20 000 habitants, le maire ou le président de l'EPCI peut aussi saisir la commission départementale quand la surface portée à la demande de permis de construire est comprise entre 300 et 1 000 mètres carrés.

Un autre élément est l'observation de l'aménagement commercial. La commission nationale de l'aménagement commercial rend public chaque année un rapport qui intègre toutes les données relatives à l'activité des commissions départementales et de la commission nationale. Ce rapport comprend des informations relatives à la connaissance des territoires en matière commerciale.

Le texte précise qu'un service de l'État est chargé de la réalisation d'études économiques en matière de commerce. Il élabore une base de données qui rassemble l'ensemble des établissements dont l'activité principale exercée relève du commerce de détail. Cette application dénommée « Icode » est réalisée par la direction générale des entreprises du ministère de l'Économie. Voici le lien Internet : <https://icode.entreprises.gouv.fr/>

Le droit de préemption commerciale précise que le conseil municipal peut par délibération motivée délimiter un périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité au sein duquel les biens qui seront vendus seront soumis au droit de préemption (fonds artisanaux, fonds de commerce, baux commerciaux, terrains portant ou destinés à porter des commerces d'une surface de vente comprise entre 300 et 1 000 mètres carrés : **article L214-1 du code de l'urbanisme**).

L'article L.214-1 du Code de l'urbanisme ne parle que du conseil municipal. Il n'évoque pas la compétence de l'EPCI. De fait, il faudra une délégation du droit de préemption pour que l'EPCI soit compétent (**Article L214-1-1 du code de l'urbanisme**). Le titulaire du droit de préemption devra ensuite rétrocéder le fonds, le bail ou le terrain qu'il aura acquis à une entreprise dans les deux ans suivant la préemption.

COMMUNAUTE DE COMMUNES DU MASSIF DU VERCORS

La délégation du droit de préemption commerciale est-elle établie selon un périmètre précis ?

CHARLES VOGIN

L'étendue et le contour sont laissés à la libre appréciation de chaque assemblée délibérante. Certaines collectivités inscrivent tout le centre-ville, pendant que d'autres inscrivent seulement deux rues.

COMMUNAUTE DE COMMUNES DU PILAT RHODANIEN

La commune peut-elle déléguer le droit de préemption commerciale par opération ?

Nous avons l'occasion de mener une réflexion globale et de trouver un accord sur le droit de préemption commercial. Bien souvent, les communes mettent en place les secteurs qui permettent d'avoir ce droit de préemption dans le cadre de leur PLU. Quand c'est le cas, la commune s'oppose à la fermeture de la boulangerie (en raison de l'aménagement spécifique du local) et demande à l'intercommunalité d'intervenir.

CHARLES VOGIN

L'article L.214-1-1 du Code de l'urbanisme précise : « Cette délégation peut porter sur une ou plusieurs parties du périmètre de sauvegarde ou être accordée à l'occasion de l'aliénation d'un fonds de commerce, d'un fonds artisanal, d'un bail commercial ou de terrains. »

Cette délégation peut donc porter sur une ou plusieurs parties du périmètre mais aussi être accordée à l'occasion de l'aliénation d'un fonds de commerce, d'un fonds artisanal...

COMMUNAUTE DE COMMUNES DU PILAT RHODANIEN

Quand la DIA tombe, la commune peut encore réagir.

CHARLES VOGIN

Étant donné que l'EPCI ne possède pas de compétence directe, la commune doit réagir. À la réception de la DIA, elle peut donc déléguer son droit de préemption commercial à l'EPCI dont elle est membre.

COMMUNAUTE DE COMMUNES DES PAYS D'OISE ET D'HALATTE

Dans les actions définies d'intérêt communautaire, ces actions peuvent-elles être modifiées dans le temps ?

CHARLES VOGIN

Bien sûr. Une fois déterminé l'intérêt communautaire peut tout à fait évoluer, par délibération à la majorité des deux tiers

COMMUNAUTE DE COMMUNES DU BARSEQUANAIS EN CHAMPAGNE

J'ai une question sur le droit de préemption commercial. **Dans le cadre d'une délégation, le conseil municipal définit le périmètre de sauvegarde. L'intercommunalité n'a aucun pouvoir sur ce point.**

CHARLES VOGIN

Tout est déléguable à l'EPCI. Je reprends **l'article L.214-1-1** : « Lorsque la commune fait partie d'un établissement public de coopération intercommunale y ayant vocation, elle peut, en accord avec cet établissement, lui déléguer tout ou partie des compétences qui lui sont attribuées par le présent chapitre. »

Nous pourrions même imaginer qu'une commune définisse le périmètre et que la communauté de communes ne fasse qu'exécuter le droit de préemption (même si cet exemple semble peu probable).

Autres responsabilités possibles des EPCI en matière commerciale

L'avis simple de l'EPCI à fiscalité propre est requis par le préfet de région en charge de la délimitation des zones touristiques et des zones commerciales (au sens de la loi Macron), dans lesquelles le travail dominical est par principe autorisé sous réserve d'accord avec les salariés (**Article L3132-25-2 du code du travail**). L'avis simple signifie que le préfet de région n'a pas obligation de le suivre.

Les présidents d'EPCI participeront aux réunions annuelles organisées par le préfet de région concernant l'impact des ouvertures dominicales (**Article L3132-27-2 du code du travail**). L'avis conforme de l'EPCI à fiscalité propre sera sollicité pour certaines autorisations d'ouverture le dimanche (entre la sixième et la douzième). Le maire aura l'obligation de suivre cet avis (**Article L3132-26 du code du travail**).

ASSOCIATION LAVAL ÉCONOMIE

Sur ce point, l'intérêt communautaire peut-il inscrire les dimanches 1 à 5 ?

CHARLES VOGIN

Non car cette réglementation relève *du Code du travail*.

ASSOCIATION LAVAL ÉCONOMIE

On peut imaginer une conférence des territoires sur le fait que les maires des différentes communes de l'agglomération accordent l'ouverture le dimanche.

CHARLES VOGIN

Bien sûr. Cela me semble même intéressant. L'objectif est de disposer d'une vision à l'échelle d'un bassin de vie. Si les commerces des territoires situés dans un rayon de 15 kilomètres sont ouverts le dimanche pour les uns et pas pour les autres, cela manquerait de cohérence. Harmoniser les ouvertures dominicales me semble assez intéressant.

COMMUNAUTE DE COMMUNES DU MASSIF DU VERCORS

L'EPCI a-t-il la main sur l'ouverture dominicale dans les zones touristiques ?

CHARLES VOGIN

L'ouverture dominicale reste de la compétence du maire, mais il devra suivre l'avis du président de l'EPCI pour les dimanches 6 à 12. Le Code du travail évoque simplement le nombre de dimanche, il ne mentionne aucun zonage.

ASSOCIATION LAVAL ÉCONOMIE

Le maire n'a pas à suivre l'avis du président de l'EPCI puisque c'est un avis simple.

CHARLES VOGIN

Pas pour les dimanches 6 à 12. Je vous lis l'article « *Lorsque le nombre de ces dimanches excède cinq, la décision du maire est prise après avis conforme de l'organe délibérant de l'EPCI dont la commune est membre.* »

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATIONS DU GRAND ALBIGEOIS

Dans quel article du Code du travail la délimitation des zones touristiques et commerciales est-elle citée ?

CHARLES VOGIN

L'article L.3132-25-2.

ASSOCIATION LAVAL ÉCONOMIE

Nous intervenons en ingénierie technique en soutien aux communes. Au-delà de la question de la planification et d'observation des dynamiques commerciales, l'objectif est aussi d'accompagner techniquement les communes dans leur projet urbain intégrant une composante commerciale.

Cela se traduit par un accompagnement très poussé de la ville-centre sur un projet de réaménagement de son cœur de ville intégrant une dimension commerciale forte, ainsi que l'intervention auprès des différentes communes sur des restructurations de centres-bourgs, sur la pertinence du maintien ou non du dernier commerce. Nous mettons notre expertise à leur disposition.

Je m'interroge sur la façon juridique de pouvoir rédiger ce point. Nous avons indiqué « accompagnement technique dans la définition et la mise en œuvre opérationnelle du volet commerce des projets urbains ». Nous avons ciblé les projets qui relèvent de la compétence communautaire.

CHARLES VOGIN

Cela me semble satisfaisant, notamment la notion d'accompagnement technique, qui se détache de l'aspect politique du sujet.

ASSOCIATION LAVAL ÉCONOMIE

Dès que des projets urbains comportent une dimension commerciale, l'intercommunalité surpasse les projets communaux. Ils ont besoin de s'appuyer sur l'intercommunalité en fonction de questions spécifiques.

CHARLES VOGIN

La formulation me semble assez cohérente et surtout non équivoque, dans le sens où vous les accompagnez sans décider.

COMMUNAUTE DE COMMUNES PAYS D'APT LUBERON

J'ai une question sur la politique locale du commerce et l'intérêt communautaire. **Vous parliez de l'observation des dynamiques commerciales. Qu'est-ce qui entre dans le champ des dynamiques commerciales ?**

CHARLES VOGIN

Il s'agit par exemple de commissions, de comités consultatifs composés d'élus et de représentants des commerçants. Ces rassemblements donnent une occasion de s'interroger sur la nature des commerces, la mutation de la clientèle, les nouvelles formes de commerce, etc.

COMMUNAUTE DE COMMUNES PAYS D'APT LUBERON

Cela peut permettre de mettre en place des études d'opportunité.

CHARLES VOGIN

Tout à fait. Il faut trouver ce qui intéresse votre territoire.

ASSOCIATION LAVAL ÉCONOMIE

Au-delà de la stratégie qui a été arrêtée sur notre territoire et qui a été traduite dans le SCOT, nous avons décidé de mettre en place un observatoire composé de différents indicateurs de la dynamique commerciale. Cet outil d'aide à la décision permet aux élus de se positionner à long terme sur les documents d'urbanisme, mais aussi de promouvoir les projets et la dynamique économique du territoire auprès des enseignes et des opérateurs.

CHARLES VOGIN

Tout ce qui touche à la vacance et aux loyers est intéressant à prendre en compte. Les taux de vacance et les loyers peuvent être disparates au sein d'un même territoire. Des observations fines permettront de prendre des décisions plus cohérentes au sein du périmètre.

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATIONS DU GRAND ALBIGEOIS

Nous avons inscrit dans le projet de compétence l'observation des dynamiques et des équilibres commerciaux, notamment entre le centre et la périphérie. Nous le traduisons concrètement par des études effectuées par la CCI. Elles coûtent environ 15 000 euros et portent sur le profil de territoire, l'offre commerciale, la vacance, les niveaux d'activité des pôles commerciaux, l'adéquation offre/demande avec des études économétriques sur les zones de chalandise, marchés théoriques, enquêtes auprès des acteurs économiques et des consommateurs. Nous effectuons également en interne un diagnostic économique en socle du PLUI.

CHARLES VOGIN

L'éloignement des zones d'habitations doit également être pris en compte. Il y a 50 ans, les habitations occupaient davantage les centres villes, ce qui n'est plus du tout le cas aujourd'hui. Ce point doit donc être pris en compte au moment de l'élaboration de la politique commerciale.

UNE INTERVENANTE

Nous avons évoqué tout à l'heure l'urbanisme commercial. Qu'entendez-vous par ce terme?
L'urbanisme commercial sous-entend-il les leviers sur lesquels s'appuient les documents d'urbanisme, mais également tous les leviers financiers ?

CHARLES VOGIN

Chaque collectivité peut avoir sa vision propre de ce qu'elle entend par « urbanisme commercial ».

Le droit de préemption commercial fait partie de l'urbanisme commercial, en définissant une politique active pour ne pas laisser mourir les commerces.

L'urbanisme commercial correspond à un terme générique utilisé pour mettre en lien ce qui concerne les commerces et l'urbanisme au sens large. Nous ne pouvons éluder l'aspect financier, comme l'a montré notre discussion au sujet des taxes sur les friches et les locaux vacants.

ASSOCIATION LAVAL ÉCONOMIE

Devons-nous préciser ce qui concerne l'organisation et la gestion de marchés (droits de terrasse, déclaration d'enseigne) dans la délibération ?

CHARLES VOGIN

Je n'en ai pas vu mention dans les exemples d'intérêt communautaire que j'ai pu recenser.

ASSOCIATION LAVAL ÉCONOMIE

Ce qui n'est pas cité est-il implicitement d'intérêt communautaire ?

CHARLES VOGIN

Non. La lecture de la délibération doit permettre de détailler ce qui relève de l'EPCI au travers de l'intérêt communautaire.

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATIONS DU GRAND ALBIGEOIS

Je voudrais aborder le **transfert d'agents des communes à l'intercommunalité**.

CHARLES VOGIN

Je vous invite à recontacter le service de renseignements téléphoniques, nous traitons des questions de transfert de personnels en cas de transfert de compétence. Toutefois, nous n'intervenons pas sur les questions de fonction publique pure.

Certaines questions posées par les participants renvoient à des situations très particulières, qui nécessitent une réflexion plus approfondie qui dépasse le cadre de ces réunions. Afin d'obtenir la meilleure réponse possible, contactez le service de renseignements téléphoniques de territoires Conseils :

- par téléphone au 0970 808 809
- par mail sur le site Internet www.caissedesdepotsdesterritoires.fr en cliquant sur APPUI JURIDIQUE ou TÉLÉPHONE. Vous y trouverez également une rubrique « Questions-réponses ».

Dans le cadre des missions d'intérêt général de la Caisse des Dépôts, ce service est accessible gratuitement à toutes les intercommunalités, quels que soient leur taille et leur type, ainsi qu'aux communes de moins de 10 000 habitants.

Réunion

Té

