

YANN TANGUY

*Quand l'argent fait la loi*  
*Le cas de l'urbanisme commercial*

Le droit administratif obéit à des logiques qui ne sont pas toujours très explicites. Celles-ci n'ont d'ailleurs pas besoin d'être expressément programmées par le législateur. Elles s'imposent d'elles-mêmes, subrepticement mais irrésistiblement, comme les lois de la gravitation universelle aux corps en mouvement. Ainsi les lois de l'argent dominant parfois la rigoureuse logique de l'énoncé législatif ou la sobriété vertueuse de l'exposé des motifs, au point d'en escamoter les excellents principes.

Mais ce n'est que sur le mode conjuratoire, pour en dénoncer l'empire sur tout un système, comme parfois en période de campagne électorale, qu'on préfère les évoquer. Jamais en revanche pour explorer les phénomènes qu'elles induisent dans l'application des procédures ou dans le fonctionnement des institutions. Tout se passe comme si leur perversité effrayait. Corruption, pots-de-vin, trafics d'influence sont des hypothèses bannies de la réflexion sur le fonctionnement de l'administration et du système politique français. Ces horizons maudits ne sauraient appartenir à la planète de la République qui gravite avec sagesse sous l'attraction de lois bien-faisantes et de principes tutélaires qui se nomment service public, intérêt général, égalité devant la loi, Etat de droit.

Dans la législation française, la loi d'orientation du commerce et de l'artisanat du 27 novembre 1973, dite plus souvent loi Royer<sup>1</sup>,

1. La loi n° 73-1193 (Actualité juridique, *Droit Administratif*, 1974, p. 174) a reçu le nom du ministre du commerce et de l'artisanat qui l'a fait adopter dans des conditions difficiles puisque la France affrontait à cette époque de violentes manifestations de petits commerçants. M. Jean Royer, maire de Tours, fut candidat indépendant à la présidence de la République en 1974 sur un programme de défense des valeurs traditionnelles. La loi qu'il a fait adopter visait la protection du commerce de détail menacé par l'extension continue des grandes surfaces de 1969 à 1973.

occupe une place singulière. Poursuivant l'objectif de maintenir un certain équilibre entre les différentes formes de commerce de distribution, elle énonce sans ambage ses intentions. En ses premiers articles elle précise que les activités commerciales et artisanales s'exercent « dans le cadre d'une concurrence claire et loyale » et que les pouvoirs publics doivent éviter qu' « une croissance désordonnée des formes nouvelles de la distribution ne provoque l'écrasement de la petite entreprise et le gaspillage des équipements commerciaux ». A cette fin, la loi soumet à une autorisation spécifique d'ouverture, les magasins de commerce de détail qui ont une surface de plancher de plus de 3 000 m<sup>2</sup> ou une surface de vente supérieure à 1 500 m<sup>2</sup> (ces seuils de surface sont ramenés respectivement à 2 000 m<sup>2</sup> et 1 000 m<sup>2</sup> dans les communes dont la population est inférieure à 40 000 habitants).

Cette autorisation — préalable au permis de construire qui continue d'être exigé — est délivrée par une Commission départementale d'urbanisme commercial (CDUC) qui est un très rare exemple en droit administratif français d'organisme composé pour partie de représentants de groupes d'intérêts se voyant reconnaître un entier pouvoir de décision et non une simple fonction consultative. La Commission départementale d'urbanisme commercial est présidée par le préfet qui ne prend pas part au vote<sup>2</sup>. Elle est composée de vingt membres dont le mandat est de trois ans renouvelable une fois parmi lesquels : neuf élus locaux (dont sept ou six élus désignés par le conseil général parmi lesquels quatre maires), neuf représentants des activités commerciales et industrielles (dont huit membres désignés par la chambre ou leurs bureaux s'il en existe plusieurs), deux représentants des organisations de consommateurs désignés par le préfet sur proposition d'associations représentatives. Siègent enfin avec voix consultative, les maires des communes limitrophes de la commune d'implantation, et assistent aux séances de la commission, les directeurs départementaux de l'équipement et du commerce et des prix. Par ailleurs, une procédure spéciale d'appel au ministre chargé du commerce est aménagée. Elle est ouverte dans un délai de deux mois au pétitionnaire, au préfet ou au tiers des membres de la Commission départementale. Le ministre se prononce après avis d'une Commission nationale d'urbanisme commercial (CNUC). Celle-ci est présidée par le ministre du commerce et composée de neuf représentants d'élus locaux désignés par l'Assem-

2. Sur la composition et la procédure voir le décret n° 74-63 du 28 janvier 1974, modifié par le décret n° 88-184 du 24 février 1988 (JO, du 26 février 1988).

blée nationale et le Sénat, neuf représentants des activités commerciales et artisanales et deux représentants des consommateurs désignés par les organisations représentées au Conseil national de la consommation. Mais cet organe, à la différence de la Commission départementale, reste enfermé dans une fonction purement consultative puisque la décision appartient au ministre.

Le dispositif de la loi Royer joint aux inépuisables ressources du code de l'urbanisme permet toutes sortes de marchandages. Certains sont, en apparence au moins, légaux, d'autres sont franchement illicites mais, aussi, beaucoup plus difficiles à mettre en évidence<sup>3</sup>. Ilot de certitude dans un océan de doutes que des intérêts hétéroclites concourent à entretenir, l'existence même de marchandages semble unanimement reconnue.

#### LES EXIGENCES PARFOIS ILLICITES DE PARTICIPATIONS AUX ÉQUIPEMENTS PUBLICS

La technique, bien connue, des participations aux équipements publics constitue un premier procédé de marchandages entre une collectivité et un promoteur commercial. Son emploi est *a priori* tout à fait légal<sup>4</sup> et son utilisation est devenue banale. Si l'on reste fidèle à l'esprit de cette technique, il s'agit de faire contribuer un promoteur aux charges créées par l'opération. Le principe est difficilement contestable puisqu'il s'agit d'une compensation de charges supportées par la collectivité. Dans tous les cas, c'est elle-même qui reçoit le montant de la participation et qui l'investit dans la réalisation d'un équipement d'intérêt général. Le procédé n'a donc, dans son principe, rien de choquant.

Mais cette technique peut aussi receler des pratiques moins innocentes. Elle peut dissimuler ce que certains promoteurs commerciaux et certains analystes de la jurisprudence n'hésitent pas à

3. On conçoit que toute recherche se heurte ici à des difficultés particulières. Elle porte souvent sur des activités occultes pénalement sanctionnées. On privilégiera ci-dessous les dossiers et informations publiés. Parfois ceux-ci seront complétés ou confrontés par des entretiens personnels recueillis par l'auteur.

4. Lorsque le régime de la taxe locale d'équipement — qui a pour objet de forfaitiser la contribution du constructeur aux équipements publics — est écarté, l'article L. 421-5 du code de l'urbanisme permet d'exiger des participations financières. Mais l'article R. 111-4 du même code précise que ces participations ne sont licites que si elles servent strictement au financement des équipements publics rendus nécessaires par le projet.

qualifier de « racket municipal »<sup>5</sup>. Dans cette hypothèse, la participation exigée du promoteur commercial reste bien une contribution aux équipements publics mais elle ne représente plus une compensation des charges induites par l'opération. Elle représente pour la municipalité une occasion de faire financer des équipements qui ne sont plus liés à l'opération ou qui ne profitent pas seulement au promoteur, aux usagers, aux clients, même entendus très largement, mais à la collectivité tout entière. La participation réclamée permettra, par exemple, le financement d'une extension de mairie, d'un terrain de golf, d'un aménagement de voirie, etc.

La notoriété de ces pratiques est telle que certains élus exigent purement et simplement leur dû sur le montant de l'investissement commercial, à moins qu'ils ne préfèrent évaluer forfaitairement celle-ci d'après la surface de vente réalisée. L'affaire d'Osny-sur-Oise semble exemplaire des luttes que se livrent les élus locaux pour s'assurer le contrôle des primes à l'implantation des grandes surfaces. Le maire d'Osny réclamait une participation de 4 500 000 F en subordonnant au versement de celle-ci la délivrance du permis de construire d'extension de 3 000 m<sup>2</sup> de la surface de vente du magasin. La délibération du conseil municipal précisait que cette somme permettrait l'agrandissement de la mairie et la rénovation d'une rue commerciale située à 3 km de l'hypermarché. Mais, pour obtenir un vote favorable de la CDUC, le promoteur venait de concéder au maire de la commune riveraine, Pontoise, une participation de 3 000 000 de francs, destinée à agrandir un parking couvert existant. Moyennant cette participation, celui-ci se faisait fort de lui apporter trois suffrages favorables de membres de la CDUC, ce qui s'est d'ailleurs vérifié, puisque l'extension de la surface de vente exploitée a été autorisée après plusieurs échecs antérieurs. Le promoteur, compte tenu de cet engagement, a proposé à la commune d'Osny de prendre en charge l'aménagement d'un rond-point destiné à améliorer les conditions de circulation et la sécurité des usagers

5. C'est l'expression utilisée, par exemple, par le journal du groupe Leclerc *Le Parti Prix* daté du 27 avril 1987 qui, sous le titre « Halte au Racket » propose en première page la définition suivante : « *Racket municipal* : sport pratiqué obligatoirement sur un terrain municipal... Règle du jeu : le maire vous demande de "casquer" pour que votre entreprise puisse obtenir des autorisations. » L'expression est également utilisée par L. Fernand Bouyssou, un des meilleurs spécialistes de la matière, qui écrit que le juge administratif devrait censurer une pratique « ... trop fréquente... selon laquelle les autorisations d'urbanisme commercial dépendent "du prix qu'on y met"... les obstacles procéduraux ayant trop longtemps paralysé l'action des constructeurs victimes de ce type de racket sont en voie de disparition... » *Actualité juridique, Droit Administratif*, 1983, p. 333, note sous Conseil d'Etat, Section, 25 février 1983, Union des commerçants artisans et industriels de Parthenay.

pour une somme de 2 500 000 F. Cette offre sera refusée, le maire d'Osny se déclarant choqué de voir la commune riveraine empocher la plus forte prime et le permis de construire pour l'extension du magasin sera refusé dans des conditions d'ailleurs juridiquement contestables.

Si le promoteur commercial avait accédé aux *desiderata* des maires de Pontoise et d'Osny, l'opération se serait avérée fort coûteuse. Rapportée à la surface de vente autorisée soit 3 000 m<sup>2</sup>, le montant global des participations réclamées par les élus locaux s'élevait ainsi à 7 500 000 F, le mètre carré de surface de vente créé « revenait » donc à la somme de 2 500 F. Or, selon certains professionnels, le montant des participations et commissions de tous ordres habituellement réclamées est de l'ordre de 1 000 F par mètre carré de surface de vente. Selon les « cours » du barème occulte usuellement pratiqué, l'extension du Centre Leclerc d'Osny s'avérait ainsi 2,5 fois plus coûteuse. C'est sans doute pourquoi le gérant a refusé de se prêter à un arrangement trop unilatéral, d'autant que le maire d'Osny venait de favoriser, par des moyens sur lesquels les protagonistes ont tenu à garder la discrétion, l'implantation d'un concurrent à l'enseigne Mammouth.

#### LE VERSEMENT DE CONTRIBUTIONS FINANCIÈRES AUX PARTIS POLITIQUES

La procédure d'autorisation cache également des pratiques franchement illicites qui tombent théoriquement sous le coup de la loi pénale. On conçoit que ces pratiques soient bien difficiles à mettre en évidence tant il est de l'intérêt conjoint de ceux qui s'y livrent — généreux donateurs et bienheureux donataires — de prendre toutes les précautions utiles pour les dissimuler, non seulement au regard de l'observateur trop curieux, mais aussi aux diligences d'une éventuelle enquête judiciaire. Pourtant, un certain nombre de documents parlementaires ou judiciaires en établissent de manière incontestable l'existence<sup>6</sup>. D'ailleurs, l'observation attentive des seules statistiques officielles sur le fonctionnement de la procédure d'autorisation, aussi bien en commission départementale qu'en procédure d'appel ministériel, révèle trop de phénomènes surprenants, de solutions inattendues ou aberrantes, pour qu'on puisse sérieu-

6. Voir les principales références citées dans les notes pour les documents parlementaires et les affaires judiciaires les plus récentes.

sement soutenir que les principes de la loi Royer constituent leur unique fondement. Depuis une époque récente, ces pratiques illégales font quelquefois l'objet d'une dénonciation par certains protagonistes, à moins qu'ils ne se contentent d'en admettre ou d'en révéler l'existence à la face de l'opinion.

La campagne présidentielle vient encore de montrer les besoins financiers quasi illimités des partis politiques pour l'achat de surfaces publicitaires ou de services des sociétés de conseil en communication. On sait aussi que la récente loi sur le financement des partis politiques laisse soigneusement dans l'ombre ce qui par définition ne peut qu'appartenir au royaume des ténèbres, telle l'acquisition de biens et de services commandés pour le compte de... Or, il est patent que ce financement est aujourd'hui assuré dans une proportion importante par des « contributions » versées à l'occasion des procédures d'autorisation d'urbanisme commercial. Le député Jean-Louis Masson<sup>7</sup> le soulignait récemment au journal radiophonique de la mi-journée d'une station nationale en défiant un seul de ses collègues parlementaires de venir déclarer que sa formation politique n'avait pas reçu d'argent par ce canal. Ce « phénomène pervers » — comme il est parfois pudiquement qualifié — est évidemment impossible à quantifier. Mais il est aujourd'hui reconnu par de trop nombreuses voix émanant d'horizons différents pour qu'il puisse être sérieusement nié dans son existence ou dans son importance. La notion de « racket » ne s'applique donc pas seulement, comme on le suggère parfois, aux participations exigées par les municipalités ; elle vise aussi des marchandages pratiqués qui bénéficient directement aux partis politiques.

En tout premier lieu, c'est certainement aux partis qui détiennent la majorité municipale dans les communes d'implantation que vont d'abord les « contributions » réclamées aux promoteurs commerciaux. Le maire de la commune d'implantation joue en effet un rôle important dans la procédure d'autorisation en CDUC et il a donc le moyen de « monnayer » un soutien qui reste le plus souvent indispensable. Mais, en outre, il dispose ultérieurement de la faculté d'autoriser la construction du centre commercial au titre de la réglementation de l'urbanisme. Ses pouvoirs d'appréciation

7. M. Jean-Louis Masson, député RPR de Moselle est le parlementaire le plus actif sur les problèmes d'urbanisme commercial. On lui doit plusieurs propositions de lois visant à modifier la loi Royer et de nombreuses interpellations au ministre chargé du commerce et de l'artisanat. Il est également l'auteur du Rapport d'information déposé par la Commission de la Production et des Echanges de l'Assemblée nationale n° 497, séance du 26 novembre 1986.

ne sont pas négligeables, même s'ils restent contenus par de larges zones de compétence liée, et si pèse sur leur utilisation le risque d'éventuelles annulations prononcées par le juge. Dans l'affaire d'Osny-sur-Oise déjà évoquée, c'est essentiellement en s'appuyant sur son pouvoir discrétionnaire que le maire entendait soutenir l'assujettissement du projet d'extension à la procédure du permis de construire en faisant du versement d'une participation au soutien du commerce local et à l'extension de la mairie une condition *sine qua non* de l'autorisation. Il n'est pas difficile d'imaginer que d'autres conditions, complètement occultes celles-là, sont parfois posées sous les mêmes contraintes.

Le procès correctionnel qui vient de se tenir à Rouen constitue sans doute la plus récente et la plus importante illustration des trafics d'influence auxquels se livrent des groupes de distribution au bénéfice des partis politiques et, parfois, des individus eux-mêmes. Le directeur de la Société d'Aménagement de la Région de Rouen (SARR), une société d'économie mixte présidée par le maire de Rouen, a été notamment inculpé de faux en écriture de commerce, trafic d'influence, escroquerie et abus de biens sociaux. Il lui était reproché d'avoir reçu plusieurs millions de francs de la Société PROMODES qui exploite l'enseigne Continent pour la création d'un hypermarché à Mont-Saint-Aignan près de Rouen. Les débats correctionnels ont révélé les savants montages imaginés pour ces opérations occultes, tels la délivrance de fausses factures pour des prestations de services imaginaires pour un montant vérifié à l'instruction de 1,5 million de francs, ou la livraison d'un sondage de notoriété offert par PROMODES au maire de Mont-Saint-Aignan, et responsable départemental de la campagne d'un candidat à l'élection présidentielle. Les responsables de PROMODES ont précisé aux enquêteurs : *Il nous faut consentir beaucoup d'aménagements directement ou indirectement liés à notre implantation...* Ils évaluent par ailleurs, en moyenne, à 10 % de l'investissement global les diverses commissions et avantages occultes qu'il est nécessaire de concéder pour obtenir la création d'un hypermarché. L'enquête judiciaire a d'ailleurs établi que l'état-major du groupe — dont deux membres ont été inculpés — était organisé en vue de telles nécessités, certains cadres supérieurs ayant reçu toute latitude du président pour signer des chèques jusqu'à un montant de quatre millions de francs<sup>8</sup>.

8. Voir les comptes rendus d'audience de Etienne Blanzet, *Le Monde* des 15 mars, 20-21, 22 mars 1988 et *L'Événement du Jeudi*, déjà cité p. 80 à 83.

## LES VERSEMENTS AU PROFIT PERSONNEL DES DÉCIDEURS

La frontière est à l'évidence ténue entre ces pratiques et les pots-de-vin à usage privé perçus par des agents investis à divers titres du pouvoir de décision. Les promoteurs commerciaux font d'ailleurs masse de l'ensemble des divers « aménagements » qu'il faut consentir pour assurer le franchissement des divers barrages institués par la loi Royer<sup>9</sup>. Mais l'existence et l'importance des versements personnels sont encore plus délicats à établir. Le procès correctionnel de Rouen vient cependant de lever une partie du voile en indiquant quelques voies et moyens empruntés à cet effet. Ceux-ci sont, somme toute, assez classiques : versements directs de commissions déguisées en honoraires d'études et de conseils alors que ces prestations sont inexistantes ou sans rapport avec la facture acquittée, exécution de travaux immobiliers ou d'entretien dans les résidences privées et autres prestations personnelles en nature. On sait depuis longtemps que de telles pratiques sont parfois utilisées par les entreprises lorsqu'elles veulent s'imposer contre une concurrence gênante pour l'obtention d'un marché public<sup>10</sup>.

Les débats du procès de Rouen ont ainsi révélé que la SARR, dirigée par le principal inculpé, n'hésitait pas à recourir, pour assurer la réussite du projet d'implantation de Continent à Mont-Saint-Aignan à la SAGRIMEX, société d'import-export dont l'objet social venait d'être étendu en vue... *d'effectuer toutes études de marché concernant l'implantation, l'équipement et l'organisation de magasins à grandes surfaces...* Ainsi, cette société a reçu, aux termes de trois conventions pour études signées avec la SARR, une somme globale de 779 727 F, alors que l'enquête établit l'inexistence des prestations correspondantes. Le président de la SAGRIMEX a même admis devant les enquêteurs, qu'il avait reçu mission de la SARR d'influencer les votes de la CDUC. La même société versera personnellement au directeur de la SARR 172 684 F après que son président eut déjà acquitté pour lui diverses factures de travaux relatives à l'extension de sa maison. La corruption active dans cette affaire était donc

9. Ce chiffre est avancé par M. Louis Decadie dans l'enquête publiée par *L'Événement du Jeudi*, déjà cité, et il est corroboré par les informations que j'ai pu personnellement recueillir.

10. Le Rapport Regimbeau présenté par la Section de la Production et des Echanges du Conseil économique et social fait allusion à l'intervention de tels bureaux d'études. Avis et rapports du Conseil économique et social, *Journaux officiels*, 1987, n° 1, janvier 1987, p. 19.



bien établie même si elle tentait de se dissimuler derrière l'habituel écran de trop savants montages.

Sans doute les élus ne sont pas les seuls à bénéficier des largesses des promoteurs commerciaux. Les procédures d'autorisation d'urbanisme commercial et celles d'urbanisme comme le permis de construire qui en constituent le prolongement direct, désignent d'elles-mêmes les maillons fragiles de la chaîne. La réalisation d'un projet d'implantation suppose à divers moments décisifs des processus d'autorisation l'intervention d'agents publics investis de pouvoirs d'appréciation qui ne sont pas négligeables, même si ces fonctionnaires ne sont pas des décideurs au sens strict du terme. Les attachés commerciaux des chambres de commerce ou le personnel de direction de celles-ci, les fonctionnaires de l'Etat chargés du secrétariat des CDUC dans les préfectures, les agents des directions départementales de l'Equipement et de la Concurrence et des Prix prennent part au processus de décision et exercent des missions de contrôle qui les exposent aussi directement à des tentatives de corruption. Les agents territoriaux des communes occupent une place à part dans le dispositif. Ils sont plus aisément accessibles et influents sur le cours de certaines décisions sensibles particulièrement en amont de l'intervention des CDUC et de la délivrance des permis de construire. Les promoteurs commerciaux nouent avec eux des relations étroites de conseil en les associant à la définition de leurs opérations d'implantation ou d'extension. Elle fait parfois l'objet d'une discrète rémunération.

#### STRATÉGIES ET INTÉRÊTS EN PRÉSENCE

Afin de dresser une typologie sommaire des conditions dans lesquelles ces divers concours occultes interviennent. Il est intéressant de rechercher les intérêts en présence et de situer le terrain sur lequel ils peuvent se rencontrer.

Les concours occultes s'adressent prioritairement aux élus sans exclure pour autant d'autres bénéficiaires potentiels. Les besoins de financement des partis politiques rendus considérables par les formes nouvelles de marketing politique, trouvent dans les promoteurs commerciaux des partenaires dont la capacité financière, si elle n'est pas illimitée, est importante. Les élus sont donc demandeurs, et quand ils ne le sont pas, par déontologie personnelle, les instances régionales et nationales du parti auxquels ils appartiennent risquent, comme on l'a vu, de les inviter à plus de réalisme devant

les nécessités modernes de la lutte politique, voire tout simplement, de se substituer à eux. Aucune discussion de principe n'a d'ailleurs besoin d'entourer l'attribution d'une contribution et il est probable que bien souvent l'élu n'a pas d'initiative particulière à prendre. Pour le promoteur commercial, elle vient s'insérer naturellement parmi divers coûts d'étude indispensables. Le concours du maire s'il est quasiment indispensable lors de l'instruction de la demande initiale, le demeure souvent ensuite. Il est également nécessaire pour les demandes d'extension de la surface de vente qui sont fréquentes et rendues indispensables pour la nécessaire adaptation de l'outil commercial aux conditions changeantes de la concurrence et du marché. Il l'est encore, s'il s'agit du maire, pour l'attribution de toutes les autorisations d'occupation du sol. Il l'est enfin pour empêcher un concurrent de venir s'installer dans son aire d'attraction commerciale<sup>11</sup>.

Le recours à ces financements parallèles pose en théorie des questions de principe. Mais l'argument, partout employé, que l'adversaire quant à lui y recourt<sup>12</sup>, et qu'en outre, la légitimité des idées défendues efface l'illégitimité ou l'immoralité du procédé, a tellement bien fait son chemin, qu'il est partiellement admis par l'opinion. Par ailleurs, les sociétés commerciales sont rompues à des pratiques institutionnelles et comptables qui permettent de déguiser les versements en recourant à des intermédiaires ou des écrans qui sont susceptibles de « blanchir » plus facilement l'argent ainsi dispensé. Sociétés de marketing réalisant des études de marché, bureaux

11. Une récente information pénale vient de révéler comment la CDUC peut faire l'objet d'un véritable « noyautage » par un même groupe commercial. En Meurthe-et-Moselle, le groupe CORA-REVILLON dont le directeur est aussi le président de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Nancy a été inculpé et placé en détention provisoire pour avoir notamment organisé l'élimination systématique de ses concurrents en faisant autoriser des projets contre ceux qu'ils présentaient en laissant expirer la période de validité de l'autorisation sans implanter d'équipement commercial. D'importants pots-de-vin semblent également avoir été versés sous le couvert de fausses factures dont le montant s'élèverait à près de 20 millions de francs. Voir *L'Événement du Jeudi*, déjà cité p. 78 et 79 et *Le Monde*, 10, 13 et 18 mars 1988.

12. On ne compte plus les campagnes de dénonciations des mécanismes de financement des partis politiques par les moyens d'information qui ont été rapidement arrêtées. En 1982, la chaîne télévisée « Antenne 2 » a commencé une série de révélations à épisodes au cours du journal télévisé de 20 heures sur l'intervention de bureaux d'études privés qui perçoivent des honoraires élevés dans des marchés de travaux publics de la ville de Paris n'ont souvent qu'une existence fictive. Cette série d'enquêtes a rapidement été interrompue. Il est bien connu que l'intervention de ces bureaux d'études dans les marchés publics est une modalité privilégiée de financement des partis politiques dans les grandes agglomérations. Les adversaires politiques se tiennent donc mutuellement en respect sur ce terrain.

d'études techniques, facturations de pure complaisance pour des services fictifs sont des procédés qu'il est aisé pour elles de mettre en œuvre.

La procédure d'appel au ministre ne peut limiter d'une quelconque manière ces pratiques. Elle serait plutôt de nature à les activer. D'abord, on a déjà noté les connexions qui s'établissent entre certains parlementaires influents de la CNUC et les représentations locales de certains partis politiques. Mais l'analyse du fonctionnement de la procédure d'appel ministériel révèle des phénomènes surprenants qui ne peuvent s'expliquer par les seules logiques de la procédure ou de l'urbanisation commerciale. On peut ainsi se demander pourquoi, à la veille des alternances de 1981 et 1986, les ministres en charge du commerce et de l'artisanat ont donné, dans les quelques semaines qui ont précédé la cessation de leurs fonctions, autant d'autorisations d'ouverture qu'il en restait à attribuer jusqu'à la fin de l'année en cause<sup>13</sup>. On imagine que ces phénomènes survenus en période électorale agitée ou des changements de majorité s'annoncent prètent à suspicion. Même en dehors de ces zones de turbulence, l'attitude du ministre s'est trouvée à plusieurs reprises vivement contestée à l'occasion de décisions prises sur avis contraire de la CNUC et de la CDUC. La Commission de la Production et des Echanges de l'Assemblée nationale avait déjà demandé que le pouvoir discrétionnaire du ministre soit limité, et souhaité que lorsque l'avis de la CNUC est rendu dans le sens de la décision antérieure de la CDUC, le ministre ne détienne plus de pouvoir discrétionnaire mais une compétence liée.

Or, non content d'ignorer cette suggestion, le ministre du commerce a rendu des décisions sur avis contraire de la CNUC qui autorisent des implantations commerciales importantes, au profit du groupe Leclerc notamment. Ces décisions ont été mises en cause avec une sévérité inaccoutumée par de propres membres de la majorité. Le 2 juin 1987, le groupe d'études de l'Assemblée nationale sur l'urbanisme commercial élevait une protestation. Le 11 mars 1987, lors d'une séance de la CNUC, le député Jean-Louis Masson adressait au ministre une vigoureuse et solennelle mise en garde en ces termes : « ... *les principes fondamentaux de l'urbanisme commercial sont mar-*

13. M. André Delelis, ministre du commerce et de l'artisanat dans le Gouvernement Mauroy a ainsi dû imposer un moratoire jusqu'à la fin de l'année 1981, son prédécesseur ayant distribué dans les semaines qui ont précédé la campagne présidentielle l'équivalent des surfaces commerciales habituellement autorisées en sept à huit mois. M. Bockel, ministre du commerce dans le Gouvernement Fabius a autorisé de son côté, en une semaine plus de 150 000 m<sup>2</sup> de surfaces commerciales.

*ginalisés* au profit de la prise en compte d'intérêts financiers, d'interventions politiques ou d'autres éléments qui n'ont rien à voir avec les objectifs annoncés par la loi Royer de 1973. *Je le répète, les décisions ministérielles en matière d'urbanisme commercial doivent être prises exclusivement en fonction de l'urbanisme commercial et certainement pas en fonction d'interventions ou d'influences diverses sur lesquelles il est préférable de ne pas trop insister... pour la crédibilité de la CNUC et de l'urbanisme commercial en général, il est nécessaire de protester solennellement...* »<sup>14</sup> Le même député reprendra l'ensemble de ces accusations dans une proposition de résolution déposée le 23 juin 1987 et visant à la création d'une commission d'enquête sur les arbitrages ministériels depuis 1981<sup>15</sup>. Cette proposition n'a cependant fait l'objet d'aucune suite. On reste également dans l'attente du plaidoyer ministériel établissant qu'en dépit d'apparences trompeuses, les principes ont été saufs, et que l'esprit de la loi Royer a été respecté...

En réalité, la cause est entendue et chacun sait à quoi s'en tenir sur les pratiques qui peuvent avoir cours jusque dans l'entourage ministériel. L'auteur de la proposition de résolution n'entretenait guère d'illusions à cet égard puisqu'il n'a pas hésité à accuser de collusion le ministre et le groupe Leclerc en écrivant « ... pendant la même période le ministre a également désavoué sept fois la CNUC et la CDUC en refusant des dossiers bénéficiant d'avis convergents et favorables. L'arbitrage ministériel ne s'est par contre jamais exercé au détriment du groupe Leclerc... M. Leclerc s'est toujours présenté en pourfendeur de l'urbanisme commercial et a toujours voulu donner des leçons de moralité et de cohérence économique. Les exemples qui précèdent prouvent que les donneurs de leçons ont parfois plus d'une corde à leur arc et qu'en matière d'intervention ou d'influences occultes, ils sont loin d'être en reste... »<sup>16</sup>

Dans les pratiques ainsi recensées, ce n'est sans doute pas l'offense à la vertu républicaine — encore qu'elle fasse problème — qui mérite de retenir l'attention. C'est plutôt à la structuration d'un système de relations entre partis politiques et pétitionnaires commerciaux qu'il convient de s'attacher. On se contentera ici de formuler sur ce point quelques réflexions.

Les pratiques d'influence mettent au premier plan de la scène le personnel politique. Ainsi d'ailleurs l'a voulu la loi Royer qui

14. C'est nous qui soulignons.

15. Proposition de résolution n° 884 en application de l'article 140 du règlement, annexée au procès-verbal du 23 juin 1987.

16. Proposition de résolution n° 884, déjà citée p. 7 et 9.

confie à des hommes politiques, élus, en première instance, ou ministre, en appel, le soin d'opérer les régulations appropriées. Au niveau local, le mécanisme instauré par la loi est à peu près transparent. Les commissions départementales ne peuvent fonctionner sans l'arbitrage des élus locaux, censés être les véritables départiteurs des groupes d'intérêts rivaux. A l'origine, c'est pour rassurer le petit commerce local que cette fonction d'arbitrage leur a été conférée. C'est aux élus que le maire de Tours, M. Royer, songeait pour permettre l'évolution de l'appareil commercial tout en évitant *l'écrasement de la petite entreprise et le gaspillage des équipements commerciaux*. Leur présence (dans une première version de la loi) à parité avec les représentants des intérêts professionnels et commerciaux, ne pouvait que susciter la confiance des petits commerçants ligués dans une fronde violente contre les perceptions et autres symboles de l'autorité d'un Etat accusé de collusion avec la grande distribution. Le poids électoral des petits commerçants est encore important dans la France de 1973 et ceci gage la réforme par le capital de confiance que les représentants du petit commerce se résignent à placer dans cette tentative de la dernière chance. Dans la Commission départementale investie d'un réel pouvoir de décision — on devrait dire d'empêcher — les élus locaux sont conçus par la loi comme les garants de la crédibilité du système. Mais l'évolution économique n'a pas tardé à laminer le dispositif initial et à faire prévaloir des logiques dissidentes. Le jeu a ainsi vite retrouvé une certaine fluidité qui a ouvert la voie à des évolutions beaucoup plus radicales et permis aux forces dominantes de la grande distribution de s'imposer au petit commerce et de se poser comme concurrentes entre elles.

La présence d'un bloc hétérogène de représentation des intérêts commerciaux antagonistes, agencés dans un processus de concertation à la française, préfigure un tel scénario. Les chambres de commerce détiennent un rôle clef dans le dispositif, non pas tant du fait de leur présence en commission départementale, qu'en raison de leur place dans la procédure d'instruction. Il leur incombe en effet d'émettre un avis sur la demande d'autorisation en fonction des objectifs de la loi Royer et par le recours aux techniques modernes d'études de marché appliquées à l'évaluation des aires de « chalandise ». En règle générale, la conclusion de ces avis mobilise les ressources de la casuistique la plus subtile pour éviter à l'organisme consulaire de se prononcer trop ouvertement sur l'opportunité commerciale du projet. La chambre de commerce doit demeurer le porte-parole des intérêts de ses ressortissants qui comprennent

aussi bien le petit que le grand commerce, or, le projet d'urbanisme commercial exaspère les antagonismes. Mais une fois ses termes décodés, l'avis se révèle le plus souvent, implicitement au moins, favorable au projet. Dès lors, le bloc des élus peut transgresser les lois non écrites de la puissance tutélaire dont la loi Royer les a investis. En cas de besoin, l'expertise des commerciaux peut être invoquée pour légitimer leur choix et l'anonymat des votes en commission permet de se prononcer en faveur d'un projet de grand magasin sans renoncer aux apparences d'une attitude protectrice à l'égard du petit commerce. Jusqu'à la récente réforme intervenue par voie réglementaire<sup>17</sup>, l'abstention ou le vote blanc eux-mêmes sont décomptés comme émis en faveur du projet présenté.

Encore faut-il que les élus soient accessibles à des comportements qui heurtent la morale politique et tombent sous le coup de la loi pénale. L'encadrement des partis politiques et l'influence des états-majors nationaux ont certainement joué un rôle important dans cette évolution. D'une part, dans une première phase, c'est au niveau national que les arbitrages ont été faits contre les stratégies locales protectrices du petit commerce. La procédure d'appel a donc constitué le premier terrain d'élection de ces pratiques et les parlementaires membres de la commission nationale ont pu être les interlocuteurs des groupes de distribution. D'autre part, c'est à ce niveau qu'apparaissent les besoins de trésorerie les plus importants des partis politiques. Mais très vite ces pratiques ont essaimé en province autour des commissions locales qui se sont trouvées investies à leur tour d'une véritable fonction régulatrice. Ce sont leurs membres que les pétitionnaires ont cherché à influencer dans le sens de leurs intérêts. Les pratiques se sont alors rapidement acclimatées au niveau local où depuis longtemps les partis bénéficient de diverses ristournes et libéralités occultes, qui émanent, par exemple, des adjudicataires de marchés publics.

En conclusion, le droit des autorisations d'urbanisme commercial a joué un rôle singulier. Techniquement, les procédures d'autorisation, au niveau local comme au niveau national, ont pu faciliter certaines pratiques occultes. Mais c'est dans sa globalité que le fonctionnement du dispositif révèle les phénomènes les plus intéressants.

17. Décret du 24 février 1988 déjà cité. Désormais la CDUC se prononce à la majorité relative, le nombre des voix « pour » doit donc être supérieur au nombre des voix « contre ».

Tout s'est passé comme si la loi du marché prenait sa revanche sur la loi Royer, qui voulait défendre le petit contre le grand, s'insurgeant ainsi contre un des canons du libéralisme économique. Les compétiteurs ont rapidement analysé les contraintes réglementaires comme des coûts inhérents aux divers « aménagements » qu'il leur fallait consentir et intégré ceux-ci au bilan financier prévisionnel de leur projet. En même temps, s'est établi le barème usuel des avantages occultes. Trafics d'influence, pots-de-vin, corruption se sont eux-mêmes assujettis d'une certaine manière aux lois de la concurrence. La rupture de l'égalité entre les pétitionnaires/contributeurs par un processus d'enchère, ou la violation du barème des contributions jugées compatibles avec un niveau de rentabilité correct du magasin sont des infractions à ces règles non écrites. Il est significatif que l'unique rupture de la loi du silence par le personnel politique émane d'un « marginal » de la distribution, le groupe Leclerc, désigné comme bouc émissaire du système. Mais c'est pourtant ce même groupe de distribution qui a pris l'initiative de dénoncer tout haut les pratiques auxquelles la loi Royer donne lieu en faisant remarquer qu'elles aussi ont des incidences sur le « panier de la ménagère »<sup>18</sup>. Ce procédé, par trop en rupture avec l'habituelle loi du silence, n'aura pas manqué de renforcer sa marginalisation...

La récente loi sur le financement des partis politiques<sup>19</sup> est « une loi à refaire » déclarait récemment un trésorier de campagne<sup>20</sup> d'un candidat à l'élection présidentielle. A peine votée — et à grand-

18. « Le parti prix » déjà cité. Entendu comme témoin dans l'affaire des fausses factures de Nancy, M. Michel-Edouard Leclerc a déclaré en sortant du cabinet du juge d'instruction : « *C'est lorsque les hommes politiques seront directement concernés qu'ils arrêteront de régler leurs comptes préélectoraux sur le dos des chefs d'entreprises, bailleurs de fonds ou non, et que pourra s'instaurer un vrai débat sur le financement des partis politiques* », *Le Monde* du 13 mars 1988.

19. Loi adoptée par le Parlement le 25 février 1988.

20. Déclaration de Mme Gilbert Beaux, trésorière de la campagne électorale de M. Raymond Barre qui regrette que la loi du 12 mars 1988 ait été « votée à la va-vite » et déclare qu'elle la trouve « totalement insuffisante ». Selon la presse, elle a également précisé qu'il régnait sur le financement des partis des zones d'ombre qu'elle souhaiterait voir disparaître. *Le Monde* du 27 avril 1988, p. 11. De son côté, le trésorier de la campagne de M. François Mitterrand, M. Henri Nallet a estimé que la loi était « insuffisante et incomplète ». Il a évalué à 10 millions de francs le montant des souscriptions attendues des entreprises et a expliqué que le Parti socialiste avait adressé à chacun de ses députés un dossier comportant une lettre aux 6 000 premières entreprises françaises pour les solliciter. M. Nallet a déclaré qu'à l'occasion de ses fonctions temporaires, il avait découvert l'existence de quelques trésors de guerre rassemblés par les « barons du ps ». Il estime à environ 85 millions de francs le montant du budget de campagne du candidat, *Le Monde*, 20 avril 1988, p. 9.

peine ! — toutes les voix s'accordent pour en noter le caractère partiel et insuffisant. Si l'on se souvient qu'elle a été préparée et adoptée dans un climat de relatif consensus, ces jugements sévères peuvent surprendre. Les étranges lacunes de la loi n'ont pourtant pu échapper aux parlementaires qui l'ont adoptée puisqu'ils en sont aussi les premiers bénéficiaires. En fait, le consensus n'a eu d'autre objet que de tenter de faire échapper l'ensemble du personnel politique à la suspicion d'une opinion prompte à le rassembler dans le même opprobre après les récents scandales qui ont précédé l'ouverture de la campagne pour l'élection présidentielle. Mais il conviendrait que dans un louable souci d'exactitude, le législateur en vienne à modifier, à défaut de son contenu, l'intitulé de sa loi. S'il nous permettait ici de lui adresser une suggestion, nous lui proposerions : « Loi sur le financement complémentaire des partis politiques. »

RÉSUMÉ. — *Corruption, pots-de-vin, trafics d'influence sont des phénomènes habituellement bannis de l'étude de l'administration française. L'article montre leur existence dans la mise en œuvre du régime d'autorisation préalable des grandes surfaces commerciales institué par la loi d'orientation du commerce et de l'artisanat de 1973 dite loi Royer. Il décrit les pratiques utilisées et analyse les relations qui s'échafaudent à la périphérie du dispositif réglementaire en vigueur.*