

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

1 7 ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires économiques

– Examen de la proposition de loi visant à l’extension de la possibilité de préemption de baux commerciaux dans les mairies aux sociétés civiles immobilières (n° 1135) (*M. Pierre Cazeneuve, rapporteur*)..... 2

Mardi 27 janvier 2026
Séance de 18 heures 30

Compte rendu n° 48

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

**Présidence de
M. Stéphane Travert,**
Président



La commission des affaires économiques a examiné la proposition de loi visant à l'extension de la possibilité de préemption de baux commerciaux dans les mairies aux sociétés civiles immobilières (n° 1135) (M. Pierre Cazeneuve, rapporteur).

M. le président Stéphane Travert. La proposition de loi que nous nous apprêtons à examiner est inscrite, à l'initiative du groupe EPR, à l'ordre du jour de la séance du lundi 2 février. Il s'agit d'un texte assez technique, mais très court, puisqu'il comporte un article unique visant à compléter un article du code de l'urbanisme pour étendre le droit de préemption urbain des mairies à des cessions de parts de sociétés civiles immobilières. L'objectif annoncé est de permettre aux communes de jouer tout leur rôle en matière d'aménagement et de régulation commerciale.

M. Pierre Cazeneuve, rapporteur. Cette proposition de loi est collective et transpartisane, puisqu'elle résulte d'un travail en commun avec nos collègues Stéphane Delautrette, président de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, Jean-Michel Brard, Romain Daubié, Catherine Hervieu, Stéphane Peu, Nicolas Ray et David Taupiac. Tous nos collègues ont la particularité d'avoir été maires et j'ai moi-même été élu local. Nous partageons le même constat quant aux difficultés que rencontrent les élus locaux en matière de droit de préemption commercial. C'est M. Patrick Ollier, maire de Rueil-Malmaison, président de la métropole du Grand Paris et, surtout, président de la foncière Centres-villes vivants, qui m'a, le premier, sensibilisé à ce sujet.

Le droit de préemption commercial permet aux maires et aux conseils municipaux de piloter leur dynamique commerciale et d'accompagner au mieux le développement de certains commerces dans les périmètres de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité définis par le conseil municipal (ou par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale). C'est essentiel pour la vitalité des centres-villes, à l'heure où les commerces de proximité sont concurrencés par la vente en ligne et les géants chinois, notamment du textile.

La proposition de loi vise à renforcer ce droit de préemption pour mettre fin aux contournements actuels, que j'illustrerai par un exemple. Prenons un chocolatier implanté dans la rue la plus commerçante de la ville, qui décide de vendre son bail commercial à une banque. La rue comptant déjà cinq agences bancaires ou d'assurances, le maire peut considérer que l'implantation d'une sixième serait dommageable à la dynamique du centre-ville et de la commune. Il informe donc le chocolatier qu'il entend exercer son droit de préemption. Ce dernier, s'il n'est pas d'accord avec les conditions de la préemption, retire alors son bien de la vente et, au lieu de céder son fonds de commerce à la banque, crée une société dont il lui vend les parts. Il échappe ainsi à la préemption.

C'est généralement dans les communes importantes que l'on trouve des périmètres de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité, mais il en existe aussi, par exemple, à Asnières – notre collègue Thomas Lam pourra en parler. Nous savons bien que, sans cet outil de pilotage, les communes voient s'accumuler des commerces dont elles ne veulent pas (coiffeurs et barbiers ayant une activité dissimulée, agences immobilières, opticiens, kebabs, etc.) et perdent de leur vitalité commerciale. C'est dans ce cas de figure que nous voulons intervenir.

Le sujet peut paraître très technique – il l'est ; il peut paraître anecdotique, mais il l'est beaucoup moins. En effet, l'équilibre d'un centre-ville peut tenir à quelques cellules commerciales bien identifiées. À l'inverse, la nuisance peut tenir à quelques cellules

commerciales qui, du fait de leur localisation (à proximité d'une école, par exemple) ont un impact majeur sur l'environnement urbain. Le droit de préemption doit donc être renforcé.

Je dois reconnaître que nous avons commis une erreur dans le texte initial puisque nous avons étendu aux SCI le droit de préemption commercial, comme la loi de 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi « Alur », l'avait prévu pour le droit de préemption urbain. Ce faisant, nous sommes « passés à côté » du problème, puisque les fonds de commerce ou d'artisanat ne peuvent pas être détenus par des SCI. Des auditions ont rapidement mis en lumière cette lacune. C'est pourquoi je vous soumettrai un amendement de réécriture globale visant à étendre le droit de préemption aux parts sociales de l'ensemble des sociétés commerciales. Il a été déposé extrêmement tard et je le regrette. C'était pour une bonne raison : en vertu d'une jurisprudence historique et en application de l'article 40 de la Constitution, les amendements relatifs au droit de préemption sont systématiquement rejetés par le président de la commission des finances ; en l'occurrence, cela n'a pas manqué. J'ai donc demandé au Gouvernement de déposer un amendement, ce qui a permis de « couvrir » l'amendement de réécriture que j'ai, en conséquence, déposé tardivement. J'ai voulu qu'il en soit ainsi dès l'examen en commission, afin que l'ensemble de nos collègues puissent exercer sereinement leur droit d'amendement en séance, sans qu'un amendement de réécriture vienne balayer toutes leurs propositions.

M. le président Stéphane Travert. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

M. Frédéric Pierre Vos (RN). Le code de l'urbanisme a longtemps laissé de côté la préemption des parts sociales pour se concentrer sur la préemption immobilière physique organisée autour des mutations immobilières, viager compris. Rappelons néanmoins que la préemption n'a pas pour but de transformer les communes en sociétés foncières, mais de leur permettre de réaliser un projet immobilier de façon opportune et sur le long terme. Le système est désormais régi par l'article L. 213-1 du code de l'urbanisme, plus précisément par son troisième alinéa qui permet la préemption des parts sociales de SCI détentrices d'immeubles avec ou sans locaux à destination commerciale – autrement dit, le contenant. Les articles L. 214-1 et suivants ouvrent, quant à eux, la possibilité de préempter les baux commerciaux, mais aussi les fonds de commerce et les fonds artisanaux, voire les terrains à destination commerciale – autrement dit, le contenu de l'immeuble – directement au propriétaire, pas par l'intermédiaire d'une société.

Nous partageons l'intention de la proposition de loi : préserver le commerce de proximité et enrayer le déclin des centres-villes, en partant du postulat que certains commerçants échappent au droit de préemption grâce à des montages et à des sociétés écrans.

Des travaux parlementaires ont été consacrés à la question en 2010 et 2011, mais n'ont jamais abouti, justement parce que les commerçants étaient opposés à la préemption des parts sociales de leurs sociétés commerciales. Or, le texte qui nous est soumis ne permet pas d'aller plus loin qu'il y a quinze ans, pour plusieurs raisons.

D'abord, l'exposé des motifs n'est pas en adéquation avec l'article unique, dès lors qu'il existe de toute évidence une confusion entre le contenant et le contenu, c'est-à-dire entre le local et le fonds commercial. Il convient donc d'exclure du texte les dispositions déjà prévues par l'article L. 213-1 du code de l'urbanisme. En application de l'article L. 214-1 du code de l'urbanisme, seule une société commerciale peut ici être en cause, et non une société civile – vous l'avez justement rappelé, monsieur le rapporteur.

Ensuite, si l'on admet que le législateur entend permettre aux communes de préempter les parts d'une société commerciale détenant un fonds de commerce à l'occasion d'une cession massive de parts sociales, l'efficacité commande que la préemption ne puisse être que totale et non partielle. Autoriser qu'elle soit partielle, ce serait brader l'argent du contribuable et faire des communes les associées de marchands de chaussures, de coiffeurs ou de pizzerias et les appeler en garantie des charges des baux ou des fonds à l'occasion des diverses opérations commerciales qui se poursuivraient.

Pour notre part, nous ne voulons pas soigner seulement les effets, mais bien les causes. Si les commerces de centre-ville sont menacés, c'est à cause des politiques urbaines désordonnées de certains élus qui ont cru bon de céder à un effet de mode – suppression des stationnements, invention des « zones à faibles émissions » (ZFE), complexification croissante de l'activité commerciale... – dans un contexte de sécurité publique de plus en plus dégradée. Alors, les locaux se vident et sont remplacés par des barbiers ou des agences immobilières. Le législateur entend désormais interdire certaines reprises pour placer des candidats commerçants, mais sans rien dire du sort réel de ces projets dans un contexte économique et commercial local qui, lui, n'aura pas été modifié par la proposition de loi.

M. Pierre Cazeneuve, rapporteur. Vos remarques sont justes s'agissant de la différence entre le contenu et le contenant et de l'inadéquation entre l'exposé des motifs et le texte initial. L'amendement de réécriture globale apportera les corrections nécessaires.

Les facteurs qui abîment les commerces des centres-villes sont multiples : vous avez parlé des difficultés de stationnement et des ZFE, mais nous pourrions aussi citer la concurrence de Shein et d'Amazon et les nouveaux comportements des consommateurs. Il revient aux maires et aux conseillers municipaux de gérer la dynamique commerciale de leur commune et de faire des choix en matière de stationnement ou de piétonnisation – leur action sera d'ailleurs jugée dans quelques semaines, lors des élections municipales. Notre seule intention, en tant que législateurs, est de leur permettre d'exercer un droit de préemption indispensable à leur stratégie d'animation commerciale. Je n'ai pas prétendu que c'était une révolution ni que cela stopperait l'invasion du textile chinois, mais c'est déjà une petite avancée.

Mme Annaïg Le Meur (EPR). Le commerce de proximité est le cœur battant de nos communes. Pourtant, le constat est sans appel : en quarante ans, la part des communes dépourvues de commerces est passée de 25 % à 62 %. Cette désertification appauvrit nos centres-villes. Pour inverser la tendance, il faut que les maires aient davantage la main sur leurs commerces afin d'en assurer la vitalité et la diversité.

La proposition de loi répond à une demande forte des élus en butte à des stratégies de contournement de plus en plus courantes : le droit de préemption, qui porte sur le bail ou le fonds de commerce, est trop facilement esquivé. Prenons l'exemple d'un propriétaire de commerce qui reçoit une offre d'achat très élevée, bien supérieure au prix du marché. Pour éviter que la mairie ne préempte au juste prix, il lui suffit de créer une société commerciale dédiée, d'y loger son fonds et d'en vendre les parts plutôt que le fonds lui-même. Dans ce scénario, la mairie est totalement impuissante puisque le droit de préemption actuel ne s'applique pas aux parts sociales. Le groupe Ensemble pour la République soutient son extension, qui mettra fin à un angle mort juridique. Je salue le travail du rapporteur, dont l'amendement sécurise le dispositif en ciblant les sociétés commerciales et non les SCI – car c'est là que se loge l'activité économique. L'action des maires ne pourra plus être contournée par des montages juridiques. Cette mesure de justice territoriale garantira l'intérêt général et la diversité de nos rues commerçantes.

M. Pierre Cazeneuve, rapporteur. Je sais combien vous êtes investie dans ce domaine, madame Le Meur, et je remercie le groupe Ensemble pour la République d'avoir inscrit le texte à l'ordre du jour.

M. François Piquemal (LFI-NFP). Quand Natacha et Uriel ont ouvert leur épicerie avenue de Muret à Toulouse, ils désiraient évidemment mettre à disposition de tous les biens nécessaires à la vie quotidienne ; mais plus que tout, ils désiraient en faire un lieu de vie, un endroit où l'on passe, où se retrouvent les habitants du quartier, où l'on échange sur la pluie, le beau temps, les actualités du moment ; un lieu de solidarité également, où l'on s'entraide, où les anciens et les plus jeunes trouvent des paniers solidaires. Le lien social, ils n'en font pas partie ; ils tissent activement, au prix de leurs efforts, tout ce qu'il faut pour réparer ce qui a été abîmé.

Pourtant, en décembre 2023, les choses changent. On apprend que Carrefour veut racheter un ancien magasin de meubles juste en face de l'épicerie pour y implanter une enseigne. Cette décision met en péril l'épicerie d'Uriel et Natacha, mais aussi tous les petits commerces de bouche alentour. Carrefour ne peut remplacer un petit commerce. Il peut vendre les mêmes produits, mais la fonction sociale de l'épicerie d'Uriel et Natacha sera perdue à tout jamais si leur activité disparaît.

Depuis plus de deux ans, les riverains se mobilisent. Comme souvent, les représentants de la mairie se disent impuissants. Malgré la mobilisation, rien n'y fait. La logique d'aménagement de la ville et du quartier est sacrifiée au profit de la logique financière de Carrefour. De mon côté, j'ai déposé une proposition de loi, travaillée avec notre collègue Alma Dufour et notre ancien collègue Sébastien Rome, visant à permettre à l'autorité publique de mettre son veto à l'installation de certains commerces quand ils font concurrence à d'autres.

La présente proposition de loi va dans le bon sens, puisqu'elle accorde aux élus locaux un droit de préemption sur les baux commerciaux. Elle rend le pouvoir à la démocratie locale sur le façonnage de nos paysages urbains face à l'uniformisation et à l'e-commerce. À Toulouse par exemple, sur la seule Grande Rue Saint-Michel, quatre magasins Carrefour se succèdent tous les deux cents mètres en moyenne et, bien sûr, ils fixent les prix à la place des autres.

Nous voterons donc pour ce texte qui vise à éviter les contournements du droit de préemption commercial, à rendre le pouvoir local aux habitants et à mettre les élus face à leurs responsabilités pour réellement changer la ville et protéger nos identités locales.

M. Pierre Cazeneuve, rapporteur. Je vous remercie, monsieur Piquemal : nous nous opposons suffisamment sur d'autres textes pour que j'apprécie à sa juste valeur un soutien du groupe La France insoumise. Vous avez parfaitement résumé les raisons pour lesquelles les communes doivent pouvoir gérer les centres-villes et leur destination commerciale.

La réunion est suspendue de dix-huit heures cinquante à dix-huit heures cinquante-cinq.

M. Stéphane Delautrette (SOC). Permettez-moi tout d'abord de saluer la dimension transpartisane de ce texte. Il est évident qu'en tant que président de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de notre assemblée, je m'associe aux travaux

du rapporteur – je constate d’ailleurs avec plaisir que de nombreux membres de la délégation sont cosignataires du texte. Quoi de plus naturel, puisqu’il s’agit pour les élus de maîtriser la présence des activités commerciales et artisanales dans les bourgs et les centres-villes ? Le sujet intéresse tout particulièrement les communes rurales, où la présence commerciale rend un service de première nécessité.

Ce texte s’inscrit dans la continuité d’une réflexion sur le droit de préemption menée de longue date par plusieurs groupes, y compris le groupe Socialistes et apparentés. Comme nous l’avions constaté naguère pour le droit de préemption urbain, le droit de préemption commercial se heurte à des montages sociétaires qui le contournent et le rendent inapplicable. Cette situation appelle une solution semblable à celle que nous avons apportée à l’époque, et nous saluons cette proposition de loi qui se veut le miroir des dispositions de la loi Alur de 2014. Il est temps d’étendre la préemption commerciale à la propriété démembrée des fonds, d’en donner la pleine maîtrise aux autorités locales et d’empêcher ainsi les stratégies de contournement. Cet objectif prend tout son sens dans un contexte politique qui place les communes sur le devant de la scène. Nous en convenons tous : il est essentiel que les maires, les présidents d’établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les élus locaux aient toute possibilité d’intervenir sur l’aménagement et la régulation des activités de leurs communes.

Nous saluons la correction apportée par un amendement du rapporteur à la version initiale du texte : plutôt que les parts de SCI, il faut en effet viser les parts sociales ou les actions de sociétés propriétaires du fonds ou disposant du droit au bail. Sous réserve de cette correction, nous voterons en faveur de la proposition de loi.

M. Pierre Cazeneuve, rapporteur. J’ai toujours eu grand plaisir à travailler avec vous au sein de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation et je suis heureux de défendre ce texte à vos côtés. Nous avons rédigé ensemble l’amendement de réécriture ; le délai de dépôt étant alors échu, j’en ai été le seul signataire en ma qualité de rapporteur, mais je vous associerai bien entendu à sa défense.

M. Vincent Rolland (DR). Cette proposition de loi comble une faille juridique qui affaiblissait l’action des communes dans la préservation du commerce de proximité et l’aménagement équilibré des centres-villes. De nombreuses municipalités s’appuient sur le droit de préemption commerciale pour protéger les commerces de centre-ville et maintenir une diversité d’activités artisanales et commerciales essentielles à la vitalité urbaine. Cependant, ce dispositif est contourné par la création de sociétés dont les parts sont cédées ; ce montage permet d’échapper au mécanisme de préemption, alors qu’il aboutit souvent à un changement de propriétaire et de stratégie d’exploitation des locaux. L’extension proposée, fondée sur le critère du contrôle majoritaire au sein de la société, permettra de rétablir l’équité juridique et d’empêcher de tels contournements. Elle donnera aux communes les moyens de préserver les équilibres commerciaux de leurs centres-villes tout en soutenant la revitalisation économique des territoires urbains et ruraux.

Cette initiative, qui s’inscrit dans la continuité de la proposition de loi de M. Patrick Ollier, est la bienvenue. En soutenant ce texte, notre groupe réaffirme son engagement en faveur d’un centre-ville vivant, accessible et équilibré. Il est nécessaire de protéger le petit commerce de proximité et le lien social qui en découle.

M. Pierre Cazeneuve, rapporteur. Merci pour votre soutien. Je profite de votre intervention pour saluer vos collègues sénateurs, en particulier madame Marie-Do

Aeschlimann, qui défendent un texte similaire au nôtre. Nous portons le même intérêt à l'élargissement du droit de préemption commercial et j'espère que les sénateurs soutiendront la proposition de loi lors de la navette.

M. Boris Tavernier (EcoS). Depuis le début de mon mandat, je lutte contre l'appauvrissement et l'uniformisation de l'alimentation et pour la liberté de chacun de choisir celle qui lui convient. Or, dans ma circonscription du centre-ville de Lyon, ville pourtant réputée pour sa gastronomie, on observe une uniformisation très forte du commerce et de l'offre de restauration. Ainsi, rue de la République, dans la presqu'île, les clients n'ont plus réellement le choix : les boutiques et restaurants indépendants ont quasiment disparu au profit de grandes franchises, notamment de chaînes de fast-food.

Or, les élus locaux ne sont pas suffisamment armés pour lutter contre cette uniformisation et redonner le choix aux habitants. En étendant le droit de préemption, la proposition de loi offre une arme supplémentaire aux maires pour agir sur le paysage commercial de leur commune. Elle ne suffira pas à résoudre le problème de la vacance commerciale ni à préserver les commerces de proximité indépendants, mais elle est bienvenue.

En complétant la loi de 2005 qui a introduit le droit de préemption commercial, elle tend à combler une faille juridique en empêchant le contournement du droit de préemption par le recours à une société, qui peut être utilisée par les bailleurs pour se soustraire à certaines obligations liées aux baux commerciaux et réduire ainsi les droits des locataires, c'est-à-dire des commerçants.

Le groupe Écologiste et social soutiendra donc cette proposition de loi.

Néanmoins, nous considérons qu'il faut aller plus loin dans la défense du commerce de proximité et de sa diversité : l'avenir de nos centres-villes ne peut pas dépendre du seul libre marché. Alors que, partout dans le pays, le taux de vacance augmente et que des boutiques ferment, il faut explorer d'autres pistes, notamment celle de l'encadrement des loyers commerciaux. En effet, les charges des commerçants augmentent, en particulier dans les zones soumises à une forte pression foncière, où le loyer peut représenter jusqu'à 30 % de leurs frais d'exploitation. Cette situation est intenable. La diversité commerciale se meurt car seules les grandes chaînes de fast-food et les grandes franchises commerciales peuvent supporter de tels loyers.

Les maires de Bordeaux, de Lyon, de Lille ou de Périgueux ont demandé au Premier ministre que la possibilité leur soit offerte d'expérimenter un encadrement des baux commerciaux. Des fédérations de commerçants et de restaurateurs soutiennent cette démarche. Pussions-nous trouver une voie transpartisane pour protéger le commerce de proximité en permettant aux futurs maires de mener cette expérimentation.

M. Pierre Cazeneuve, rapporteur. Vous avez parfaitement résumé la portée de ce texte qui vise à éviter l'uniformisation complète des centres-villes des métropoles et des communes rurales, tout en soulignant les limites, car il ne permettra pas à lui seul de résoudre l'ensemble des problèmes auxquels font face nos commerçants, notamment la concurrence du e-commerce. Quant à l'expérimentation d'un encadrement des loyers commerciaux, j'y suis, à titre personnel, tout à fait favorable puisque ce type de mesure concourt à préserver la vitalité commerciale de nos communes.

Mme Marie-Agnès Poussier-Winsback (HOR). Depuis plusieurs années, le commerce de proximité traverse une crise profonde, marquée par une hausse de la vacance commerciale, une baisse de la fréquentation et une chute des ventes, en particulier dans les centres-villes des communes de taille moyenne.

Selon les dernières données de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), le taux de vacance commerciale moyen dépasse 10 % malgré la mise en œuvre du plan Action cœur de ville, qui a eu des effets bénéfiques dans bien des territoires, notamment pour la revitalisation de friches, au profit des bailleurs. Cette situation a des conséquences économiques pour les commerçants, dont certains souffrent terriblement et s'interrogent sur la pérennité de leur activité, et affecte l'attractivité des centres-villes ainsi que la cohésion sociale et la vie quotidienne de nos concitoyens.

Dans ce contexte de crise structurelle et conjoncturelle, la question du foncier commercial est centrale. La hausse des loyers et la pression foncière compliquent l'installation, la reprise de commerces et la pérennité des activités, en particulier dans les territoires les plus fragiles. Pour remédier à ces difficultés, les collectivités locales disposent d'outils juridiques pour préserver la diversité commerciale et soutenir la vitalité économique locale, notamment le droit de préemption des baux et fonds commerciaux, qui permet aux communes d'agir sur l'implantation des commerces et de lutter contre la désertification commerciale.

Toutefois, certaines modalités de détention du foncier commercial compliquent la régulation locale et limitent la capacité d'action des élus. En effet, lorsque les locaux commerciaux sont détenus par des sociétés commerciales, la cession porte sur des parts sociales, ce qui fait juridiquement obstacle à l'exercice du droit de préemption par les communes. L'article unique de la proposition de loi vise donc à combler ce vide juridique en étendant le droit de préemption aux ventes de parts majoritaires de sociétés commerciales. Désormais, lorsque la cession de parts reviendra à vendre un commerce, les règles protectrices s'appliqueront pleinement. Cet ajustement technique, qui permet d'éviter les contournements, est nécessaire et répond à une attente forte des élus locaux.

Aussi le groupe Horizons et indépendants votera-t-il en faveur de cette proposition de loi qui s'inscrit pleinement dans la continuité des politiques publiques engagées ces dernières années pour soutenir le commerce de proximité et renforcer l'attractivité des territoires en complétant les outils aux mains des maires et des élus locaux pour leur permettre d'exercer pleinement leurs compétences en matière de foncier commercial.

M. Pierre Cazeneuve, rapporteur. Je vous remercie pour le soutien de votre groupe et me permets de saluer, à travers vous, le travail de notre collègue Jean-Michel Brard, ancien maire de Pornic, avec qui j'ai eu de nombreux échanges au sujet de ce texte.

Il s'agit, vous l'avez dit, de donner aux maires et aux présidents d'EPCI un outil supplémentaire qui leur permette de mieux contrôler la dynamique commerciale de leurs centres-villes.

M. David Taupiac (LIOT). Des centres-villes et des centres-bourgs vivants avec des commerces de proximité diversifiés qui permettent aux habitants de faire leurs courses à pied, de se croiser et d'avoir des échanges sont un facteur déterminant de la qualité de vie, de la cohésion sociale et de l'équilibre territorial. Or, de nombreux centres-villes se fragilisent. Les travaux de recherche montrent que cette dynamique alimente un sentiment de relégation et

de décrochage territorial qui peut s'exprimer dans des mouvements de contestation comme celui des gilets jaunes.

Face à cette situation, la mobilisation des maires va croissant, mais ils font face à une asymétrie entre, d'une part, les besoins de leurs communes et les attentes exprimées par leurs habitants et, d'autre part, les leviers dont ils disposent pour mettre en œuvre une stratégie commerciale efficace. À cet égard, la proposition de loi va dans le bon sens et nous la soutiendrons donc.

Toutefois, en demeurant centrée sur le droit de préemption, elle peut manquer sa cible dans les communes les plus fragiles, où la complexité et le coût du dispositif peuvent limiter l'usage effectif de ce droit. C'est pourquoi notre groupe a déposé un amendement simple et pragmatique qui vise à offrir à tous les maires des territoires les plus fragiles un levier supplémentaire, facultatif, proportionné et juridiquement sécurisé, conforme à l'esprit de la proposition de loi : il s'agit, dans certaines communes et au sein des périmètres de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité, de soumettre certains projets d'implantation commerciale ou de cession entraînant un changement d'activité à un avis conforme du maire, juridiquement contraignant.

Ce dispositif strictement ciblé et encadré vise à concilier liberté d'entreprendre et objectif d'intérêt général. Il reprend une recommandation du rapport remis au Gouvernement, l'an dernier, sur l'avenir du commerce de proximité, qui souligne l'écart entre les responsabilités confiées aux maires et les outils dont ils disposent.

Si la dévitalisation des centres-bourgs peut être très rapide, leur redynamisation s'inscrit dans le temps long. Pendant ce temps, les communes risquent de perdre des habitants et de voir le lien social s'affaiblir. C'est la raison pour laquelle il convient d'agir dès maintenant.

M. Pierre Cazeneuve, rapporteur. Je suis moi aussi lucide : le dispositif n'est pas forcément adapté aux petites, voire aux très petites communes, qui n'ont pas toujours la possibilité de réaliser des montages juridiques complexes et de mobiliser des financements importants. Nous y reviendrons lors de l'examen de votre amendement, mais j'ai moi-même entamé une réflexion à ce sujet. Peut-être pourrions-nous trouver une solution qui nous permette de converger d'ici à la séance publique.

M. le président Stéphane Travert. Nous en venons aux questions individuelles.

M. Thomas Lam (HOR). En tant qu'ancien adjoint au maire et conseiller départemental, je me réjouis de tout ce qui donne de nouveaux pouvoirs aux maires. À Asnières, nous avons utilisé le droit de préemption à trente-six reprises en six ans, en y consacrant un budget annuel d'environ 1 million d'euros. Toutefois, nous avons effectivement constaté que certains vendeurs, très gourmands, cherchent à contourner ce dispositif pour céder leur commerce, à un prix hors marché, à des sociétés dont on suppose qu'elles ne se contentent pas de vendre quelques produits alimentaires ou services de coiffure. La proposition de loi présente donc un grand intérêt en ce qu'elle permet d'éviter l'implantation de ces commerces indésirables.

M. Pierre Cazeneuve, rapporteur. Votre intervention illustre l'utilité de ce texte, qui a pour objet de mettre fin aux contournements de la loi et d'assurer aux communes la pleine maîtrise de leur droit de préemption et de la dynamique de leur centre-ville.

La réunion est suspendue de dix-neuf heures quinze à dix-neuf heures vingt.

Article unique (article L. 214-1 du code de l'urbanisme) : *Extension du droit de préemption commercial en cas de cession des parts d'une société qui détient l'actif commercial*

Amendement de suppression CE2 de M. Frédéric-Pierre Vos

M. Frédéric-Pierre Vos (RN). Le but du droit de préemption n'est pas de permettre aux communes de jouer au Monopoly. La situation actuelle est surtout due à l'échec de la politique de la ville. Si la clientèle des commerces de proximité se raréfie, c'est parce qu'elle ne peut plus accéder aux centres-villes du fait notamment de l'instauration des ZFE et des zones de stationnement, même s'il est vrai que le commerce numérique livre, par ailleurs, à ces commerces une concurrence tout à fait déloyale.

Si le législateur était audacieux, il engagerait une réflexion sur la fiscalité locale pour aider le petit commerce local à se maintenir au lieu d'opter pour une solution digne de Tartuffe qui revient en définitive à placer un cautère sur une jambe de bois. En effet, une fois que la commune aura préempté le bail commercial, il lui faudra trouver un repreneur. Or, qui serait assez stupide pour se porter candidat à la reprise d'un commerce situé dans une zone de chalandise qui va se rétrécissant ? De fait, il commencerait son activité avec un handicap. Si on ne l'aide pas financièrement, voire matériellement, on manque l'objectif.

M. Pierre Cazeneuve, rapporteur. Je ne prétends pas que la proposition de loi est un rempart à Amazon et la solution à tous les problèmes auxquels sont confrontés nos commerçants, en particulier ceux du secteur textile. Vous estimez que le dispositif proposé est anecdotique, mais le droit de préemption a été exercé à trente-six reprises à Asnières et à soixante-dix-sept reprises au cours des six dernières années dans ma ville. De très nombreuses communes y ont recours. Toutefois, il est fréquemment contourné. Or, la dynamique commerciale peut dépendre d'un seul commerce dont le changement d'activité provoque un effet d'entraînement.

Nous ne voulons pas « jouer au Monopoly », mais préserver et renforcer la possibilité qu'ont les maires de préserver le commerce local dans un monde où il est assailli de toutes parts. Je ne comprends donc pas les motifs de votre amendement de suppression. Il aurait pu avoir une justification rationnelle s'il avait été fondé sur des éléments juridiques, mais vous vous opposez au texte sur le fond. Je suis donc très étonné, car j'avais le sentiment que le groupe Rassemblement national était soucieux de préserver les petits commerces de centre-ville. Avis défavorable.

Mme Marie-Agnès Poussier-Winsback (HOR). On voit bien les incohérences du Rassemblement national qui, d'un côté, défend les centres-villes, les petits commerçants et les élus locaux lorsqu'il est en campagne électorale et, de l'autre, caricature la proposition de loi en prétendant que nous jouons au Monopoly. Il ne s'agit évidemment pas de cela. D'abord, il s'agit d'argent public. Ensuite, les élus locaux essaient toutes les solutions. C'est pourquoi la proposition de loi, qui vise à les doter d'un outil supplémentaire, est la bienvenue. Je suis scandalisée par les propos que j'ai entendus !

M. Stéphane Delautrette (SOC). On ne peut pas laisser notre collègue caricaturer ainsi l'action des élus locaux. Ceux-ci ne jouent pas au Monopoly lorsqu'ils cherchent à maintenir des services de première nécessité au bénéfice des habitants. Il faut faire confiance à leur intelligence : aucun maire n'exercera son droit de préemption en sachant qu'il mettra le repreneur en difficulté. Le Rassemblement national ne peut pas se présenter comme le grand défenseur de la ruralité, des élus et des services de proximité et s'opposer à cette mesure qui va dans le bon sens.

M. Thomas Lam (HOR). Il existe de nombreux exemples de réussite de la politique de préemption. Le maire d'une commune, dont le budget doit être en équilibre, ne s'amuse pas à consacrer de l'argent à des activités qui pourraient ne pas fonctionner. L'exercice du droit de préemption lui permet précisément de pousser des entrepreneurs locaux, dont il a étudié le dossier financier et dont il sait que le projet peut avoir du succès. Du reste, le fait que notre collègue sénatrice Marie-Do Aeschlimann ait déposé une proposition de loi analogue prouve que des élus de divers territoires ont bien compris l'utilité de cet outil.

M. David Taupiac (LIOT). L'amendement est inadapté. Il ne prend pas en compte la réalité de plusieurs territoires. Dans certaines villes thermales très touristiques du Gers, les brocantes et les magasins de souvenirs, qui sont fermés de novembre à mars, prennent la place des commerces d'alimentation au détriment des habitants. Si on n'offre pas aux maires la possibilité de maintenir ces commerces en ville, ces derniers s'implanteront hors de la commune. Il y va donc de l'aménagement du territoire.

M. Frédéric-Pierre Vos (RN). Vous confondez le contenant et le contenu. Le fait qu'un maire préempte un immeuble comportant un local commercial et y installe un preneur à bail pour maintenir le petit commerce ne me pose aucun problème ; mais je m'étonne que les thuriféraires du libéralisme soutiennent – par méconnaissance ou, plus sûrement, par réflexe pavlovien – un dispositif qui consiste à dépenser l'argent du contribuable pour jouer au Monopoly, dans une démarche qui s'oppose au décret d'Allarde et à la liberté du commerce et de l'industrie. À Paris, le droit de préemption est totalement dévoyé. Je m'oppose, non pas au maintien des commerces de proximité, mais à la chasse à certains commerces.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Amendement CE10 de M. Pierre Cazeneuve

M. Pierre Cazeneuve, rapporteur. Il s'agit de corriger la rédaction initiale de la proposition de loi en étendant le droit de préemption aux cessions de parts de sociétés commerciales qui sont détentrices de baux commerciaux et de fonds de commerce – et non pas de parts de SCI.

Je renouvelle l'expression de mes regrets pour avoir tant tardé à déposer cet amendement, mais il m'a fallu auparavant m'assurer du soutien du Gouvernement pour ne pas avoir à y ajouter un gage. Nous disposons ainsi d'un dispositif que les différents groupes pourront proposer d'amender en séance publique.

M. le président Stéphane Travert. Chacun de ceux qui ont participé à l'élaboration de la proposition de loi se retrouvera dans cet amendement.

*La commission **adopte** l'amendement et l'article unique est **ainsi rédigé**.*

En conséquence, les autres amendements tombent.

Après l'article unique

Amendement CE1 de M. David Taupiac

M. David Taupiac (LIOT). Si je suis favorable à la proposition de loi, je tiens à appeler votre attention sur la situation des communes les plus fragiles, qui n'ont ni les moyens administratifs ni les moyens financiers de se lancer dans la préemption de baux commerciaux. C'est pourquoi je propose que certains projets d'implantation commerciale, ainsi que les cessions de commerces entraînant un changement d'activité, soient soumis à un avis conforme du maire. Il s'agit d'éviter que, dans certaines communes, les commerces pour touristes ne supplantent les commerces du quotidien utiles aux habitants. Il est important de maintenir un équilibre dans ce domaine si nous ne voulons pas que certains villages se transforment en musées.

M. Pierre Cazeneuve, rapporteur. Dans l'idéal, nous pourrions adopter votre amendement, car il permettrait au maire de contrôler entièrement la dynamique commerciale de sa commune en préservant les petits commerces. Dans les faits, cette mesure est inconstitutionnelle, car elle porte une atteinte excessive à la liberté d'entreprendre. Par ailleurs, admettons que le boulanger de Lectoure prenne sa retraite et souhaite vendre son commerce. Si le seul candidat au rachat est un brocanteur et que le maire s'oppose à cette cession sans exercer son droit de préemption, le malheureux boulanger se retrouvera avec son commerce « sur les bras » sans pouvoir en tirer profit.

Pour éviter de nous attaquer au problème de la structure juridique détentrice du fonds, nous avons pensé à imposer la notification de tout changement de destination d'un commerce, donc tout changement d'activité commerciale, à la commune, notification qui aurait ouvert à celle-ci la possibilité d'exercer son droit de préemption. Un tel dispositif porterait une moindre atteinte à la liberté d'entreprendre, car il offrirait une solution au vendeur, mais, à ce stade, il demeure inconstitutionnel. En outre, il n'existe pas de définition juridique précise de la destination commerciale.

Je vous suggère donc de retirer l'amendement, mais je suis prêt à discuter avec vous d'une solution qui permettrait de renforcer le rôle du maire sans trop entraver la liberté d'entreprendre.

M. David Taupiac (LIOT). Je retire l'amendement. Je suis prêt à y retravailler avec vous car, encore une fois, je suis préoccupé par le peu d'outils dont disposent notamment les maires de petites communes touristiques où le commerce se transforme au détriment des habitants.

M. Pierre Cazeneuve, rapporteur. J'ajoute que votre amendement ne crée pas de charge pour l'État. De fait, il ne prévoit pas de compensation pour le commerçant qui pourrait être lésé par la décision du maire. C'est pourquoi il ne peut pas être adopté en l'état. En revanche, nous pouvons réfléchir au développement de sociétés foncières commerciales – soit par les métropoles et les régions, soit dans le cadre d'Action cœur de ville ou de Petites

villes de demain – qui permettraient d’aider les petites communes qui n’ont pas le personnel ou les fonds nécessaires pour exercer leur droit de préemption.

*L’amendement est **retiré**.*

Titre

Amendement CE8 de M. Pierre Cazeneuve

M. Pierre Cazeneuve, rapporteur. Il s’agit de corriger le titre afin qu’il corresponde au nouveau contenu du texte.

*La commission **adopte** l’amendement.*

*L’ensemble de la proposition de loi est **ainsi adopté**.*

*

Membres présents ou excusés

Commission des affaires économiques

Réunion du mardi 27 janvier 2026 à 18 h 30

Présents. - M. Karim Benbrahim, M. Stéphane Buchou, M. Pierre Cazeneuve, M. Stéphane Delautrette, M. Frédéric Falcon, M. Jean-Luc Fugit, M. Thomas Lam, Mme Annaïg Le Meur, Mme Sandra Marsaud, Mme Sandrine Nosbé, M. François Piquemal, Mme Marie-Agnès Poussier-Winsback, M. Vincent Rolland, M. David Taupiac, M. Boris Tavernier, M. Frédéric-Pierre Vos

Excusé. - Mme Marie-Noëlle Battistel

Assistait également à la réunion. - M. Fabien Di Filippo