



N° 2396

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 janvier 2026.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES SUR 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)*

PAR M. PIERRE CAZENEUVE

Député

SOMMAIRE

—

	Pages
INTRODUCTION	5
COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE	7
<i>Article unique</i> (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	7
<i>Titre</i> : Modification du titre de la proposition de loi.....	14
EXAMEN EN COMMISSION	15
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....	29

INTRODUCTION

Préserver l'activité commerciale et artisanale de nos centres-villes est aujourd'hui une évidence, partagée par les élus de tous bords politiques, comme en témoigne le caractère transpartisan de la présente proposition de loi.

Le droit de préemption commercial (fonds de commerce, fond d'artisanat, droit au bail) a été créé par la loi du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises.

Initialement pensé pour lutter contre la tertiarisation des centres-villes (remplacement des commerces de proximité par des agences bancaires ou des agences immobilières, par exemple), le droit de préemption commercial est devenu un outil indispensable aux élus locaux pour conserver une diversité commerciale indispensable à la vitalité des centres-villes et éviter des phénomènes de surconcentration de certains types de commerces, qui appauvrissent inexorablement un territoire. Il est complémentaire du droit de préemption urbain « classique », qui permet de prendre possession des locaux commerciaux pour lutter contre la vacance commerciale, alors que 62 % des communes sont sans commerces aujourd'hui, contre seulement 25 % en 1981, selon les chiffres des Commerçants de France (CDF). L'émergence de foncières commerciales, comme la Foncière Centres-Villes Vivants de la métropole du Grand Paris présidée par M. Patrick Ollier à l'origine du droit de préemption commercial, montre la force de ces outils pour maîtriser la politique d'aménagement commercial au niveau local, intercommunal ou métropolitain.

Les exemples de préemption commerciale réussis sont nombreux, même si les élus locaux ne sont pas toujours suffisamment préparés pour mener à bien ces opérations souvent coûteuses. Les organisations représentatives des commerçants et artisans auditionnés par votre rapporteur (Commerçants de France et Commerçants et artisans des métropoles de France) ont unanimement souligné l'intérêt du dispositif de préemption et plaident d'ailleurs pour une utilisation renforcée.

Un exemple de préemption commerciale

En 2017, la commune de Saint-Cloud a exercé son droit de préemption commercial pour empêcher l'installation d'une activité de pompes funèbres à la place d'une librairie.

Après qu'un cahier des charges pour la consultation aux fins de rétrocession a été élaboré, qu'il a été approuvé par le conseil municipal puis qu'a été largement diffusé l'appel à candidature, un candidat a été retenu.

Après cession du droit au bail et plusieurs semaines de travaux, une boutique de vêtements féminins a ouvert sept mois plus tard. Le montant total de cette opération pour la ville a représenté près de 80 000 euros.

Source : Commerçants de France

Mais au-delà du manque d'ingénierie ou des craintes des acteurs locaux – la préemption d'un fonds de commerce ou artisanal doit déboucher sur une rétrocession dans les deux années qui suivent la préemption, ce qui conduit à devoir monter rapidement un projet robuste de reprise du bail ou du fonds de commerce – plusieurs limites viennent affaiblir le dispositif de préemption.

En effet, certains commerçants ou artisans transmettent un fonds de commerce ou artisanal (ou le bail commercial) indirectement, par la cession des parts sociales d'une société ayant pour actif principal ou unique le fonds lui-même, notamment lorsqu'ils craignent que le titulaire du droit de préemption souhaite préempter le fonds ou le bail commercial après que la déclaration d'intention d'aliéner a été adressée à la commune. Dans une telle situation, le titulaire du droit de préemption ne peut plus exercer le droit de préemption, alors même que la propriété réelle du fonds ou le droit au bail est transféré d'un commerçant à un autre.

Soutenue par les organisations représentatives des collectivités territoriales et de leurs groupements, la proposition de loi permet de lutter contre le contournement du droit de préemption commercial et d'en garantir l'effectivité partout sur le territoire.

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE

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

Adopté par la commission avec modification

L'article unique de la proposition de loi étend le droit de préemption des baux commerciaux, des fonds de commerce et des fonds artisanaux, ainsi que des terrains portant ou destinés à porter des commerces d'une surface de vente comprise entre 300 et 1 000 mètres carrés, aux cessions de la majorité des parts d'une société civile immobilière constituée par une unité économique de nature commerciale.

L'amendement de rédaction globale du rapporteur, adopté par la Commission, supprime la référence éronnée aux sociétés civiles immobilières qui ne peuvent pas, par définition, opérer une activité commerciale. Il précise que le droit de préemption s'exerce lorsque la valeur du fonds dépasse celle de chaque autre bien ou droit qui compose le patrimoine de la société. Il interdit la préemption en cas de transmission des parts au sein d'une même famille et précise que la loi entre en vigueur à l'expiration d'un délai de trois mois suivant sa promulgation.

I. LE DROIT DE PRÉEMPTION COMMERCIAL NE S'APPLIQUE PAS EN CAS DE CESSION DES PARTS SOCIALES OU DES ACTIONS D'UNE SOCIÉTÉ COMMERCIALE

A. LE DROIT DE PRÉEMPTION COMMERCIAL : UN DROIT SPÉCIFIQUE QUI NE PORTE PAS SUR UN ACTIF MATÉRIEL

Le droit de préemption permet au titulaire de ce droit de se porter acquéreur d'un actif, le plus souvent matériel, lorsqu'il est mis en vente. Le vendeur a alors obligation de vendre le bien au titulaire du droit de préemption aux conditions et au prix de vente du bien décidés par le vendeur, négociés entre les deux parties ou décidés par le juge de l'expropriation en l'absence d'accord amiable

1. Les autres droits de préemption en milieu urbain

Il existe différents types de droit de préemption, susceptibles d'être exercés en secteur urbain par des acteurs publics locaux ou par le préfet en cas d'arrêté

préfectoral prononçant la carence au titre des obligations de construction de logements sociaux :

– le droit de préemption urbain (DPU), qui permet au titulaire du droit de se porter acquéreur de terrains et immeubles dans un périmètre défini par une commune, un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou une métropole en vue d'une **opération d'aménagement d'intérêt général** ou pour atteindre les objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols. **Le droit de préemption urbain porte sur les terrains et sur les locaux de toute nature, y compris les locaux commerciaux ou professionnels ;**

– le droit de préemption dans les zones d'aménagement différé et les périmètres provisoires, pendant une durée de six ans (renouvelable) à compter de la publication de l'acte qui a créé la zone, en vue de constituer une réserve de foncière pour un projet futur ;

– le droit de préemption commercial, qui fait l'objet de la présente proposition de loi.

En dehors des zones urbaines, de nombreux droits de préemption existent, comme le droit de préemption des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer) qui permet de protéger la vocation agricole des exploitations mises en vente.

2. Le droit de préemption commercial et artisanal ne porte pas sur un bien immobilier

La loi du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises, dite loi « Dutreil », a créé un « droit de préemption commercial » ⁽¹⁾.

Le conseil municipal ou le conseil délibérant de l'EPCI, si le conseil municipal lui délègue ce pouvoir ⁽²⁾, peut déterminer un périmètre de « **sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité** » à l'intérieur duquel ce droit de préemption peut être exercé. La commune, l'EPCI ou la métropole peuvent déléguer le droit de préemption à différents acteurs locaux : établissements publics, sociétés d'économie mixte, concessionnaires d'une opération d'aménagement ou titulaires du contrat d'aménagement. Le droit de préemption peut également être exercé dans les secteurs délimités d'une grande opération d'urbanisme (GOU).

(1) Par l'expression simplifiée de « droit de préemption commercial », il faut entendre le droit de préemption prévu à l'article L. 214-1 du code de l'urbanisme, qui peut porter aussi bien sur le fonds de commerce, le fonds artisanal ou le droit au bail, ainsi que, dans certains cas précis, un terrain portant ou destiné à porter des locaux commerciaux.

(2) Contrairement au droit de préemption urbain, la délégation au titre du droit de préemption commercial est volontaire et non de plein droit.

a. Un droit de préemption qui ne porte pas sur le local commercial en tant que tel

En dehors des zones d'aménagement commercial ou dans le cadre des GOU, le droit de préemption commercial et artisanal ne porte pas sur le foncier ni sur des locaux, contrairement aux autres droits de préemption existants. **Il porte sur le fonds de commerce, le fond artisanal ou le seul droit au bail, c'est-à-dire des actifs principalement immatériels :**

– les **fonds artisanaux et commerciaux**, qui ne font l'objet d'aucune définition législative stricte, sont composés des éléments destinés à l'exploitation d'une entreprise commerciale. Ces éléments sont, pour une large part, d'ordre immatériel : clientèle, signes distinctifs (marque, enseigne), droit au bail, créances et dettes (dans certains cas), licences et autorisations administratives, *etc.* Le fonds peut aussi être composé d'éléments matériels comme les marchandises. **Les immeubles affectés à l'exploitation et dont le commerçant ou l'artisan est propriétaire ne peuvent pas faire partie du fonds.** La valorisation du fonds de commerce dépend des bénéfices commerciaux et du chiffre d'affaires, qui doivent nécessairement apparaître dans l'acte de cession amiable. Si les salariés d'une entreprise commerciale ne font pas partie du fonds de commerce, ils sont **attachés au fonds de commerce : la vente d'un fonds de commerce entraîne le transfert de plein droit des contrats de travail conformément à l'article L. 1224-1 du code du travail ;**

– le **droit au bail (lorsque le commerçant n'est pas propriétaire de son local commercial)**, qui peut constituer un élément du fonds, correspond au montant que le nouveau locataire (acheteur) va verser au locataire précédent, lui permettant ainsi de bénéficier des dispositions et droits garantis par le bail, que ces dispositions soient d'ordre public ou spécifiques au bail (droit au renouvellement du bail, indemnité d'éviction, niveau de loyer et encadrement de son évolution *etc.*). **Le droit au bail peut être vendu séparément du fonds, avec l'accord préalable du bailleur** lorsque le bail le prévoit. Cela peut être le cas, par exemple, lorsque le nouveau commerçant exerce une activité différente du précédent, lorsque l'ancien commerçant cesse son activité sans transmettre sa clientèle et ses actifs commerciaux ou qu'il souhaite déménager. La valeur du droit au bail varie selon ses clauses, plus ou moins avantageuses pour le locataire (règles de sous-location, règles de révision du loyer, activités autorisées, *etc.*), l'état du local, la durée restant à courir, l'emplacement du local et le niveau du loyer (rapporté notamment à la valeur locative du marché).

Le local commercial, même s'il est cédé en même temps que le fonds, ne peut être préempté que dans le cadre d'un autre droit de préemption comme le DUP, si ce droit a été institué dans la zone où est implanté le local ⁽¹⁾.

(1) Article R. 214-4-2 du code de l'urbanisme.

La loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie a étendu le droit de préemption aux terrains portant (ou destinés à porter) des commerces dans un délai de cinq ans à compter de leur aliénation, lorsque les commerces ont une surface de vente comprise entre 300 et 1 000 mètres carrés, pour ce qui concerne les magasins de vente au détail ou les centres commerciaux.

b. Une procédure de préemption classique

Le droit de préemption commercial fonctionne de manière relativement semblable au droit de préemption urbain.

Avant la vente du fonds ou la cession du bail situé dans le périmètre délimité, le cédant doit en faire la déclaration au maire. Il doit indiquer dans sa déclaration d'intention d'aliéner (DIA) : le nombre de salariés, la nature de leurs contrats de travail, **le prix et les conditions de la cession envisagée ainsi que l'activité de l'acquéreur pressenti**. La déclaration comporte également le bail commercial et précise le chiffre d'affaires, lorsque la cession porte sur le fonds.

Le titulaire du droit de préemption prend sa décision dans un délai de deux mois. Au-delà de deux mois, le silence gardé vaut renonciation à l'exercice de ce droit. Durant le délai imparti, ce titulaire peut :

- renoncer à préempter : le cédant peut alors réaliser la vente aux prix et conditions prévus dans la déclaration d'intention d'aliéner ;

- acquérir aux prix et conditions mentionnés dans la déclaration ;

- à défaut d'accord amiable sur le prix et les conditions de vente, acquérir aux prix et conditions fixés par l'autorité judiciaire, dans les mêmes conditions que celles prévues pour le DPU⁽¹⁾.

Une fois détenteur du droit au bail ou du fonds, **le titulaire du droit de préemption doit rétrocéder cet actif, dans un délai de deux ans** à compter de son acquisition, à une entreprise commerciale ou artisanale en vue d'une exploitation « *destinée à préserver la diversité et à promouvoir le développement de l'activité commerciale et artisanale dans le périmètre concerné* »⁽²⁾ avec l'accord du bailleur. Dans l'attente de cette rétrocession, le fonds peut être mis en location-gérance. La rétrocession fait l'objet d'un appel à candidatures par voie d'affichage en mairie. La candidature retenue est approuvée par une délibération du conseil municipal ou, le cas échéant, de l'organe délibérant de l'EPCI.

(1) Articles L. 213-4 à L. 213-17 du code de l'urbanisme. Dans ce cas et à la différence du DPU, c'est le titulaire du droit de préemption qui doit saisir l'autorité judiciaire.

(2) Article L. 214-2 du code de l'urbanisme.

B. LE DROIT DE PRÉEMPTION COMMERCIAL NE S'APPLIQUE PAS EN CAS DE CESSION DES PARTS D'UNE SOCIÉTÉ COMMERCIALE

Un commerçant ou un artisan peut exercer son activité professionnelle en tant qu'entrepreneur individuel ou en créant une société :

– dans le cas d'une entreprise individuelle, l'entreprise et le commerçant (ou artisan) ne forment juridiquement qu'une seule personne, sans capital social de l'entreprise. La responsabilité est limitée à hauteur du patrimoine professionnel ;

– le commerçant ou artisan peut également choisir de créer une société dans laquelle la responsabilité de l'associé (ou des associés) est limitée aux apports. Différents types de sociétés commerciales existent. Les principales formes de société auxquels recourent les artisans et commerçants sont les suivantes :

- dans le cas d'une entreprise familiale gérant un commerce de proximité, les commerçants et artisans privilégient le statut d'entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée (EURL) ou de société à responsabilité limitée (SARL) lorsqu'il existe au moins deux associés. Malgré un cadre relativement rigide, ce statut présente plusieurs avantages, notamment un niveau d'imposition (en principe à l'impôt sur les sociétés) et de cotisations sociales modéré ;

- le commerçant ou artisan peut également choisir le statut de société par actions simplifiée (SAS) s'il existe au moins deux associés (ou la société par actions simplifiée unipersonnelle, s'il est l'unique associé). Ce statut moins rigide se prête mieux à des formes plus complexes d'association et à l'intervention d'investisseurs extérieurs. Le capital des SAS est divisé en actions qui peuvent relever de catégories distinctes et être cédées plus facilement que les parts sociales d'une SARL. Le gérant bénéficie d'un statut de salarié et d'une meilleure protection sociale, mais le niveau de cotisations et d'impôts est plus élevé ;

- le statut de société en nom collectif (SNC) constitue également une option, mais celle-ci est plus rarement choisie par le commerçant ou l'artisan en raison de la responsabilité solidaire et indéfinie qui pèse sur chacun de ses associés.

Que le commerçant ou l'artisan exerce son activité dans le cadre d'une entreprise individuelle ou celui d'une société commerciale, la vente du fonds de commerce ou du droit au bail est soumise au droit de préemption. **En revanche, lorsqu'un commerçant ou artisan cède les parts sociales ou actions de sa société à une autre personne physique, conduisant donc à un transfert indirect du fonds de commerce ou d'artisanat, le droit de préemption ne s'applique pas.** Et ce, alors même que l'article 5 de la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives a permis de substituer à la notion de « cession » du fonds ou du droit au bail celle d'« aliénation à titre onéreux ».

La cession des parts sociales (SARL) ou actions (SAS) d'une société commerciale

Selon le statut de la société, la cession des parts sociales peut être libre ou subordonnée à l'accord des autres associés. La négociation sur la cession porte sur le prix de cession, les conditions de paiement et les éventuelles garanties apportées par le cédant (garantie de passif, clause de non-concurrence, etc.). Établi sous seing privé ou par acte notarié, l'acte de cession doit ensuite être enregistré auprès du service des impôts des entreprises dans un délai d'un mois à compter de sa signature et faire l'objet d'une publicité dans un journal d'annonces légales et d'une inscription modificative au registre du commerce et des sociétés (RCS).

Les droits d'enregistrement varient selon la nature juridique de la société : 3 % du prix de cession, après application d'un abattement de 23 000 euros pour les SARL/EURL, 0,1 % du prix de cession sans abattement pour les autres types de sociétés (SAS, SA, SNC) ⁽¹⁾.

Les plus-values réalisées sont imposées à la *flat tax* avec un abattement dont le niveau varie selon la durée de détention des parts.

Le nouveau propriétaire des parts est redevable du passif (cotisations sociales, impôts, dettes vis-à-vis des fournisseurs, etc.) de la société. La garantie de passif permet au cessionnaire (c'est-à-dire celui qui acquiert les parts sociales ou les actions) d'être indemnisé en cas de survenance de passifs antérieurs à la cession et non déclarés lors de la négociation.

Le choix de céder une société commerciale plutôt que le fonds de commerce qui en constitue l'actif principal n'est pas neutre du point de vue fiscal et des formalités à accomplir.

II. UNE EXTENSION DU DROIT DE PRÉEMPTION POUR LIMITER LES CONTOURNEMENTS

L'article unique de la proposition de loi vise à étendre le droit de préemption commercial à la cession de parts sociales ou actions changeant le contrôle de la société. Il doit permettre d'éviter le contournement constaté par plusieurs élus locaux : certains commerçants ou artisans préfèrent céder leur société plutôt que leur actif commercial (fonds, droit au bail) lorsqu'ils se rendent compte que la puissance publique va exercer son droit de préemption.

A. L'EXTENSION DU DROIT DE PRÉEMPTION DES LOCAUX D'HABITATION AUX CESSIONS DE PARTS SOCIALES DE SCI

Après la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, qui avait déjà soumis certaines cessions à la « purge » préalable du droit de préemption, **l'article 149 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi « Alur », a étendu le droit de préemption urbain (ainsi que le droit de préemption exercé dans les zones**

(1) Article 726 du code général des impôts.

d'aménagement différé et les périmètres provisoires) à la cession des parts d'une société civile immobilière (SCI) dont le patrimoine serait composé par un terrain ou immeuble unique (une seule unité foncière) et dont la cession serait soumise au droit de préemption, en cas de changement du contrôle de la SCI : le droit de préemption s'applique ainsi désormais à la cession de la majorité des parts d'une SCI ou aux cessions conduisant un acquéreur à détenir la majorité des parts de ladite société ⁽¹⁾.

Le dispositif proposé vise donc à éviter la création de sociétés civiles immobilières à la seule fin d'échapper à l'exercice éventuel du droit de préemption.

Les SCI familiales ne sont pas concernées et le droit de préemption ne trouve pas à s'appliquer lorsque le patrimoine de la SCI est composé d'un lot en copropriété. En revanche, les apports d'immeubles ou de droits sociaux des sociétés d'attribution sont également soumis au droit de préemption ⁽²⁾.

B. UNE RÉDACTION À PRÉCISER

La rédaction proposée à l'article unique reproduit le dispositif de la loi Alur, prévu pour le droit de préemption urbain, et l'adapte au droit de préemption commercial. Les sociétés civiles immobilières se trouvent mentionnées par erreur, alors que celles-ci ne peuvent pas exercer d'activité commerciale ou artisanale ;

La prise de participation d'une commune ou d'un EPCI dans une société commerciale, **aujourd'hui soumise à un décret en Conseil d'État** ⁽³⁾, doit servir d'arme de dissuasion pour éviter tout contournement. Dans les faits, comme le dispositif prévu par la loi « Alur », elle devrait être rarement mise en œuvre au regard des contraintes qu'elle représente pour la collectivité, à savoir non seulement la gestion d'un actif mais aussi celle du passif de la société (prise en charge des salariés, dette vis-à-vis de fournisseurs, *etc.*).

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

L'amendement CE10 de rédaction globale du rapporteur, adopté par la Commission, visait à corriger la référence erronée aux sociétés civiles immobilières, qui ne peuvent pas, par définition, opérer une activité commerciale.

Le dispositif résultant de l'adoption de l'amendement précise que le droit de préemption s'exerce pour les sociétés commerciales dont le patrimoine est composé principalement (mais pas nécessairement exclusivement) du fonds de commerce ou artisanal, à condition que la valeur du fonds dépasse celle de chaque autre bien ou droit qui compose le patrimoine de la société. Le droit de préemption serait exercé en cas de changement de contrôle de la société commerciale (cession

(1) Article L. 213-1 du code de l'urbanisme.

(2) Article L. 213-1-2 du code de l'urbanisme.

(3) Article L. 2253-1 du code général des collectivités territoriales.

de la majorité des parts de la société ou cession de moins de 50 % des parts conduisant un actionnaire minoritaire à devenir majoritaire). Le dispositif adopté par la Commission exclut la préemption en cas de transmission des parts au sein d'une même famille et précise que la loi entre en vigueur à l'expiration d'un délai de trois mois suivant sa promulgation.

*

* *

Titre

Modification du titre de la proposition de loi

Modification adoptée par la commission

Le titre de la proposition de loi a été modifié par un amendement adopté par la commission, afin de faire référence à « l'extension et au renforcement du droit de préemption commercial ».

La Commission a adopté l'amendement CE8 du rapporteur afin de modifier le titre pour corriger la référence erronée aux sociétés civiles immobilières, et de rappeler que le droit de préemption ne s'exerce pas « dans les mairies » à proprement parler.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné, au cours de sa réunion du mardi 27 janvier 2026, 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 pizzaiolos 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. Puissions-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

visent 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 pourrons-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.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Par ordre chronologique

Table ronde

– Commerçants et artisans des métropoles de France (CAMF)

M. Éric Malézieux, directeur

– Confédération des commerçants de France (CDF)*

M. Pierre Bosche, président

Mme Laure Brunet-Ruinart de Brimont, déléguée générale

Métropole du Grand Paris

M. Patrick Ollier, président, maire de Rueil-Malmaison et représentant de France Urbaine

Direction générale des entreprises (DGE)

Mme Marie de Boissieu, sous-directrice du commerce, de l'artisanat et de la restauration

Conseil supérieur du notariat *

Me François Devos, directeur des affaires juridiques et de l'Institut d'études juridiques du CSN

Me Philippe Latrille, notaire associé

Me Hubert Mroz, notaire associé

Mme Camille Stoclin-Mille, directrice de cabinet et responsable des affaires institutionnelles

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.*