



N° 3268

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 octobre 2026.

PROPOSITION DE LOI

visant à renforcer la lutte contre la vacance commerciale et à rééquilibrer la concurrence entre le commerce physique et le commerce en ligne,

(Renvoyée à la commission des affaires économiques, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

M. Laurent LHARDIT,

député.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le commerce de proximité est certes une activité privée mais nos concitoyens le perçoivent souvent comme un service d'intérêt général. Il constitue un élément essentiel de la vie sociale au quotidien et de la vitalité des territoires, du bien-être des habitants et de l'attractivité des centres-villes.

Ce qui définit le commerce de proximité est plus complexe qu'une simple liste de commerces répondant à un ensemble d'activités économiques liées à des actes de consommation de la vie quotidienne, ou qu'une simple question de superficie. Il est celui qui sert la vie quotidienne des habitants d'un territoire, se trouve à leur immédiate proximité et entretient un lien social. Cette dernière fonction prend tout son sens à l'heure où l'isolement progresse, où le dernier commerce du village est aussi le dernier lieu de rencontre pour ses habitants. L'économie de proximité recouvre ainsi l'ensemble des activités qui animent les pieds d'immeuble, les villages et les centres-bourgs, et font vivre une rue : les commerces, mais aussi l'artisanat et les services du quotidien. Elle remplit une fonction territoriale et rassemble tant le primeur que le coiffeur, la librairie que le restaurant ou le café du coin, le marché que l'agence postale.

Aujourd'hui, le commerce de proximité souffre. Il a totalement disparu dans près des deux tiers des communes en France, et le phénomène s'étend jusque dans les centres-villes, de Marseille au Puy-en-Velay, en passant par Poitiers, Lille ou encore Lyon.

La fragilisation du commerce au cœur des villes, la désertification commerciale qui en résulte, ont pour origine plusieurs dynamiques, en partie structurelles : une transformation profonde des modes de consommation, la concurrence d'un commerce en ligne qui ne fait pas face aux mêmes contraintes que le commerce physique, un demi-siècle d'extension commerciale en périphérie, et enfin le poids en hausse constante des loyers commerciaux.

À cette dernière difficulté s'ajoutent les effets pervers de certains mécanismes fiscaux, comme la rétention spéculative des locaux vacants, encouragée par le mécanisme du déficit foncier, qui permet à un propriétaire de plusieurs biens d'alléger son impôt en en laissant délibérément une partie inoccupée. Le montant des baux commerciaux est

souvent le facteur qui conditionne la survie ou la disparition d'un commerce.

Tous ces facteurs s'enchaînent et alimentent une spirale de dévitalisation : moins il y a de commerces, moins les habitants fréquentent le centre-ville et plus les commerces qui y demeurent sont fragilisés, avant de disparaître. Lorsque certains secteurs particulièrement exposés disparaissent, c'est aussi la diversité commerciale qui s'efface et l'attractivité du centre-ville qui est affectée. Le secteur de l'équipement de la personne en est une illustration particulièrement frappante : le nombre de magasins a diminué de près de 15 % entre 2014 et 2021 et l'emploi dans l'habillement recule de plus de 2 % par an. La France a ainsi perdu près d'un magasin d'habillement sur cinq et plus d'un magasin de chaussures sur quatre. Le commerce en ligne ne touche pas tous les secteurs, mais il frappe violemment ceux avec lesquels il entre directement en concurrence, alors même qu'il bénéficie d'avantages incompréhensibles. Par exemple, les entrepôts logistiques des plateformes supportent une fiscalité bien moindre que celle appliquée aux surfaces de stockage des boutiques de centre-ville.

Le déclin des commerces de proximité constaté dans de nombreux territoires contribue à accélérer le déclin économique de rues, de quartiers et de zones urbaines entières et nourrit le sentiment d'abandon de leurs habitants. Ce déclin accentue aussi les fractures sociales en majorant le coût d'achat de produits essentiels, ainsi que les coûts et les temps de déplacement nécessaires pour les obtenir. Il génère de l'isolement pour les ménages dépourvus de moyens de transport ainsi que pour les personnes âgées. Ce déclin creuse donc les inégalités économiques et sociales au détriment des plus précaires et des plus fragiles. Enfin, dans un contexte marqué par l'urgence écologique, la disparition des commerces de proximité contribue à l'accroissement des déplacements motorisés, ou encore à celui des transports de livraisons lorsque le e-commerce devient le seul moyen d'obtenir des produits que l'on ne trouve plus dans son quartier.

Des mesures ont bien été mises en place par l'État depuis les années 2010, mais le bilan est aujourd'hui contrasté et les résultats demeurent insuffisants. En 2018, la loi ELAN a instauré les programmes « Action Cœur de Ville » (ACV) et « Petites Villes de Demain » (PVD) dans le cadre des opérations de revitalisation du territoire (ORT), qui ont constitué des leviers pour les collectivités dans la mise en œuvre de projets territoriaux visant à rendre certaines zones commercialement plus

attractives. Leurs effets ont toutefois été limités dans le temps et très inégaux selon les territoires.

Aujourd'hui, le taux de vacance des baux commerciaux augmente. Il se stabilise à un niveau élevé et gagne les grandes villes : la vacance moyenne atteint 11,6 % en 2025, contre 6,8 % dix ans plus tôt. La vacance commerciale en pied d'immeuble, qui correspond majoritairement au commerce de centre-ville, s'établit à 11,7 % en 2025, contre 10,8 % en 2024.

Le rapport de la mission d'information de l'Assemblée nationale consacrée à l'avenir des commerces de proximité a rendu ses conclusions en juillet 2026. Ses co-rapporteurs ont formulé 43 recommandations pour préserver le commerce de proximité et protéger son avenir, et la présente proposition de loi s'inscrit dans le prolongement de ces travaux en reprenant certaines de ces mesures.

Il est désormais urgent de mettre en place de nouveaux dispositifs pour enrayer le déclin du commerce local, essentiel à la vie de nos quartiers et à la vitalité de nos territoires. Sa protection apparaît dès lors comme une condition essentielle de la revitalisation de nos centres urbains, anciens comme nouveaux, de la sauvegarde des emplois ainsi que de la transition écologique.

Les réponses doivent s'inscrire dans une démarche nationale, déclinée à l'échelle locale et adaptée aux réalités territoriales. Les dispositifs présentés dans cette proposition de loi répondent à cet objectif en renforçant la lutte contre la vacance commerciale, en rééquilibrant la concurrence entre le commerce physique et le commerce en ligne et, par conséquent, en soutenant le commerce de proximité.

L'article 1^{er} prévoit la création de zones prioritaires de commerce dans le but de soutenir un tissu de commerces de proximité, sur le fondement d'un taux de vacance manifestement excessif et persistant apprécié sur une tendance pluriannuelle, à la demande de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), et pour une durée limitée.

L'article 2 institue pour chaque zone prioritaire de commerce des observatoires de loyers commerciaux et permet une expérimentation de l'encadrement des loyers commerciaux sur demande de la commune. En effet, l'expérimentation de l'encadrement des loyers commerciaux permettrait dans certaines zones de lutter efficacement contre la spéculation

immobilière et d'œuvrer à la stabilisation du marché locatif tout en protégeant les locataires et leurs activités commerciales.

L'article 3 étend la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) aux surfaces de stockage utilisées par le commerce en ligne. La taxe sur les surfaces commerciales frappe aujourd'hui les seuls magasins physiques, à l'exclusion des entrepôts logistiques au départ desquels s'effectuent les ventes en ligne. Il en résulte une rupture caractérisée d'égalité devant l'impôt : un commerce de centre-ville, assujetti sur sa surface de vente, subit la concurrence d'acteurs dont les installations logistiques, souvent considérables, demeurent exonérées.

L'article 4 gage la présente proposition de loi.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① Après l'article L. 750-1-1 du code de commerce, il est inséré un article L. 750-1-2 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 750-1-2. – I. – Des zones prioritaires de commerce peuvent être créées sur tout ou partie du territoire d'une commune présentant une vacance commerciale manifestement excessive et persistante.*
- ③ « Ces zones sont caractérisées par :
- ④ « 1° Un taux de vacance des locaux commerciaux manifestement supérieur à celui constaté, d'une part, sur le territoire national et, d'autre part, dans les communes similaires ;
- ⑤ « 2° La persistance de ce taux de vacance, appréciée sur une période d'au moins deux années consécutives précédant la demande de classement.
- ⑥ « II. – La liste et le périmètre des zones prioritaires de commerce sont fixés par décret, à la demande de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale, exprimée par délibération de son organe délibérant. Le classement est prononcé pour une durée de cinq ans, renouvelable.
- ⑦ « III. – Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du présent article, notamment la méthode de calcul du taux de vacance commerciale et les seuils mentionnés au I. »

Article 2

- ① Après l'article L. 750-1-1 du code de commerce, il est inséré un article L. 750-1-3 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 750-1-3. – I. – Dans chaque zone prioritaire de commerce, un observatoire des loyers commerciaux est mis en place par la chambre de commerce et d'industrie et la chambre de métiers et de l'artisanat territorialement compétentes. Les bailleurs transmettent à l'observatoire, lors de la signature et du renouvellement du bail, les données relatives aux baux commerciaux portant sur des locaux situés dans la zone, notamment le montant du loyer, la surface du local, l'activité exercée et le montant des charges.*

- ③ « II. – À titre expérimental et pour une durée de huit ans à compter de la promulgation de la loi n° du visant à renforcer la lutte contre la vacance commerciale et à rééquilibrer la concurrence entre le commerce physique et le commerce en ligne, la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale à la demande duquel la zone a été classée peut, par délibération, décider la mise en œuvre d'un encadrement des loyers commerciaux dans tout ou partie de la zone.
- ④ « Dans ce cas, le représentant de l'État dans le département fixe chaque année, par arrêté, un loyer de référence, un loyer de référence minoré, inférieur de 25 % au loyer de référence, et un loyer de référence majoré, supérieur de 25 % au loyer de référence. Chaque loyer de référence est égal au loyer médian calculé à partir des niveaux de loyers constatés par l'observatoire local des loyers commerciaux. Ces loyers sont exprimés par un prix au mètre carré de surface exploitable et déterminés en fonction de la catégorie d'activité, de la surface du local et du secteur géographique.
- ⑤ « III. – Le présent article s'applique aux baux suivants, lorsqu'ils portent sur des locaux situés dans le périmètre fixé par l'arrêté mentionné au II et qu'ils sont conclus ou renouvelés après l'entrée en vigueur de cet arrêté :
- ⑥ « 1° Les baux régis par le chapitre V du titre IV du livre I^{er} ;
- ⑦ « 2° Les baux conclus en application de l'article L. 145-5.
- ⑧ « IV. – Par dérogation aux articles L. 145-33 et L. 145-34, le loyer de base des baux mentionnés au III ne peut excéder le loyer de référence majoré en vigueur à la date de conclusion ou de renouvellement du bail.
- ⑨ « Un complément de loyer peut être appliqué au loyer de base lorsque le local présente des caractéristiques de localisation, de visibilité, de configuration ou d'aménagement déterminantes par comparaison avec les locaux de la même catégorie situés dans le même secteur géographique. Le montant du complément et les caractéristiques qui le justifient sont mentionnés au bail.
- ⑩ « V. – Par dérogation au premier alinéa du IV, le loyer de base ne peut excéder le loyer de référence minoré lorsque les trois conditions suivantes sont réunies :
- ⑪ « 1° Le bail est conclu pour l'exercice d'une activité répondant aux besoins essentiels de la population, figurant sur une liste fixée par arrêté du

représentant de l'État dans le département après avis de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ;

- ⑫ « 2° Le local a une surface inférieure à 400 mètres carrés ;
- ⑬ « 3° Le local est vacant depuis au moins douze mois à la date de conclusion du bail.
- ⑭ « Aucun complément de loyer ne peut être appliqué dans ce cas.
- ⑮ « VI. – Le bail mentionne le loyer de référence, le loyer de référence minoré et le loyer de référence majoré applicables.
- ⑯ « À défaut de cette mention, le locataire peut, dans un délai d'un mois à compter de la prise d'effet du bail, mettre en demeure le bailleur de porter ces informations au bail. En l'absence de réponse du bailleur dans un délai d'un mois ou en cas de refus, le locataire peut saisir la juridiction compétente afin d'obtenir, le cas échéant, la diminution du loyer. Il dispose pour cela d'un délai de trois mois à compter de la mise en demeure.
- ⑰ « VII. – Une action en diminution de loyer peut être engagée si le loyer de base excède le plafond applicable en vertu du IV ou du V à la date de conclusion ou de renouvellement du bail.
- ⑱ « Le locataire qui conteste le complément de loyer saisit la commission départementale de conciliation mentionnée à l'article L. 145-35 dans un délai de trois mois à compter de la prise d'effet du bail. À défaut d'accord constaté par la commission, il peut saisir la juridiction compétente dans un délai de trois mois à compter de la réception de l'avis de la commission.
- ⑲ « Lorsque le juge fait droit à l'action, le loyer est diminué à compter de la prise d'effet du bail et le bailleur restitue les sommes trop perçues. Les actions prévues au présent article se prescrivent par deux ans.
- ⑳ « VIII. – Au plus tard six mois avant le terme de l'expérimentation, le Gouvernement remet au Parlement un rapport d'évaluation portant notamment sur ses effets sur la vacance commerciale, le niveau des loyers et l'offre commerciale.
- ㉑ « IX. – Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du présent article. »

Article 3

- ① L'article 3 de la loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés est ainsi modifié :
- ② 1° Au début du premier alinéa, est ajoutée la mention : « I. – » ;
- ③ 2° L'article est complété par un II ainsi rédigé :
- ④ « II. – La taxe est également assise sur la surface de stockage des établissements, autres que les magasins de commerce de détail mentionnés au premier alinéa du I du présent article, à partir desquels des biens sont livrés à des particuliers à la suite d'une commande passée par voie électronique, dès lors que cette surface dépasse 400 mètres carrés.
- ⑤ « La surface de stockage s'entend des surfaces closes et couvertes affectées à la réception, au stockage, à la préparation et à l'expédition des biens.
- ⑥ « La taxe est calculée dans les conditions prévues au I du présent article, en substituant à la surface de vente la surface de stockage et au chiffre d'affaires le montant hors taxes des ventes mentionnées au premier alinéa du présent II.
- ⑦ « Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du présent II. »

Article 4

- ① I. – La charge pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle sur le tabac prévue au chapitre IV du titre 1^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et les services.
- ② II. – La charge pour les collectivités territoriales est compensée à due concurrence par la majoration de la dotation globale de fonctionnement et, corrélativement pour l'État, par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.