

N° 433

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 25 février 2026

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires économiques (1) sur la proposition de loi
visant à **soutenir et valoriser les commerces de proximité**,*

Par M. Guislain CAMBIER,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Dominique Estrosi Sassone, *présidente* ; MM. Alain Chatillon, Daniel Gremillet, Mme Viviane Artigalas, MM. Franck Montaugé, Franck Menonville, Bernard Buis, Fabien Gay, Vincent Louault, Mme Antoinette Guhl, M. Philippe Grosvalet, *vice-présidents* ; MM. Laurent Duplomb, Daniel Laurent, Mme Sylviane Noël, M. Rémi Cardon, Mme Anne-Catherine Loisier, *secrétaires* ; Mmes Martine Berthet, Marie-Pierre Bessin-Guérin, MM. Yves Bleunven, Michel Bonnus, Denis Bouad, Jean-Marc Boyer, Jean-Luc Brault, Frédéric Buval, Henri Cabanel, Alain Cadec, Guislain Cambier, Mme Anne Chain-Larché, MM. Patrick Chaize, Patrick Chauvet, Pierre Cuypers, Daniel Fargeot, Gilbert Favreau, Mmes Amel Gacquerre, Marie-Lise Housseau, Annick Jacquemet, Micheline Jacques, MM. Yannick Jadot, Gérard Lahellec, Mmes Marianne Margaté, Pauline Martin, MM. Serge Mérillou, Jean-Jacques Michau, Sébastien Pla, Christian Redon-Sarrazy, Mme Évelyne Renaud-Garabedian, MM. Olivier Rietmann, Daniel Salmon, Marc Séné, Lucien Stanzione, Jean-Claude Tissot.

Voir les numéros :

Sénat : 169 et 434 (2025-2026)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. UN CONSTAT PARTAGÉ : LA CRISE DU PETIT COMMERCE, UN PROBLÈME MULTIFACTORIEL.....	6
A. DES DIFFICULTÉS TRADITIONNELLES AUX REMISES EN CAUSE CONTEMPORAINES.....	6
B. DES MESURES DE REVITALISATION COMMERCIALE DES TERRITOIRES	7
1. La taxe sur les friches commerciales (TFC)	8
2. Le fonds de soutien au commerce rural (FSCR)	9
3. Le plan de transformation des zones commerciales (PTZC).....	9
4. Le Fonds de restructuration des locaux d'activités (FRLA)	9
5. La charte « Ville commerçante »	10
6. Le plan Quartiers 2030.....	10
7. Les programmes « Managers de commerce » et « 100 foncières »	10
8. Les opérations de revitalisation du territoire (ORT)	11
9. D'autres leviers d'action publique récemment mis en place.....	11
II. DES PROPOSITIONS PROBLÉMATIQUES ET CONTRE-PRODUCTIVES, QUI OPPOSENT LES ACTEURS LES UNS AUX AUTRES	12
A. ENCADREMENT DES LOYERS COMMERCIAUX ET PAIEMENT DE LA TAXE FONCIÈRE : DES DISPOSITIFS CONTRADICTOIRES QUI FRAPPENT D'ABORD LES BAILLEURS	12
1. Encadrement des loyers commerciaux : un dispositif qui porte atteinte à la liberté contractuelle et qui assècherait l'offre locative	12
2. Paiement de la taxe foncière par les propriétaires : une augmentation des loyers commerciaux en perspective.....	13
B. L'INTRODUCTION DE DISPOSITIONS PROBLÉMATIQUES EN MATIÈRE D'URBANISME COMMERCIAL À LA LIMITE DE LA CONSTITUTIONNALITÉ	14
1. Des pouvoirs accrus mais disproportionnés pour les maires en matière d'urbanisme commercial	14
2. Une mise sur le marché forcée et une procédure d'expropriation déguisée en droit de préemption	15
EXAMEN DES ARTICLES	17
• Article 1 ^{er} Encadrement des loyers commerciaux dans les communes ayant instauré la taxe sur les friches commerciales	17
• Article 2 Taxe foncière des locaux commerciaux à la charge exclusive du bailleur	30
• Article 3 Pouvoirs du maire en matière d'urbanisme commercial	35
• Article 4 Procédure de mise sur le marché forcée des locaux commerciaux	44
• Article 5 Gage.....	49
EXAMEN EN COMMISSION.....	51

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 <i>BIS</i> DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »).....	61
LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES.....	63
LA LOI EN CONSTRUCTION	65

L'ESSENTIEL

Réunie le 25 février 2026, la commission des affaires économiques, saisie au fond de la proposition de loi visant à soutenir et valoriser les commerces de proximité, **a rejeté l'ensemble du texte en suivant les orientations du rapporteur Guislain Cambier.**

Ce texte, déposé à l'Assemblée nationale le 14 octobre 2025, puis au Sénat le 27 novembre 2025 par Audrey Linkenheld et les membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain¹, a été examiné dans des délais très courts. Si son constat est partagé et consensuel, **les dispositifs envisagés apparaissent inadaptés et problématiques.**

En effet, la proposition de loi dresse, à juste titre, le constat de certains **symptômes de la crise du petit commerce**, à savoir la hausse des loyers et celle du taux de vacance commerciale, mais **sans agir sur ses causes profondes** : les transformations structurelles du commerce ou la réduction de la consommation dans les petits commerces, en lien avec la perte de pouvoir d'achat des Français et la baisse d'attractivité des centres-villes.

Au lieu de cela, elle propose un **encadrement des loyers commerciaux** fondée sur la fixation par le préfet de département de loyers de référence, une **taxe foncière à la charge exclusive du bailleur** et, enfin, un **renforcement des pouvoirs du maire** en matière d'urbanisme commercial, allant jusqu'à la **mise en location forcée** des locaux commerciaux vacants et de **droit de préemption** sur ces mêmes locaux.

Ces mesures, complexes à mettre en œuvre et aux effets antiéconomiques, représentent des **atteintes disproportionnées au droit de propriété, à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle**. Au total, la proposition de loi est moins un soutien au commerce de proximité qu'une **attaque contre les propriétaires de locaux commerciaux**.

¹ Cf. le dossier législatif : <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl25-169.html>.

I. UN CONSTAT PARTAGÉ : LA CRISE DU PETIT COMMERCE, UN PROBLÈME MULTIFACTORIEL

A. DES DIFFICULTÉS TRADITIONNELLES AUX REMISES EN CAUSE CONTEMPORAINES

Le petit commerce se porte mal. Déjà au XIX^e siècle, les écrivains se souciaient de la préservation des commerces de proximité face à la montée en puissance des géants de la distribution, dont les « grands magasins » étaient alors l'incarnation. Dans son roman *Au bonheur des dames*, Émile Zola pouvait ainsi écrire : « *si l'ancien commerce, le petit commerce agonisait, c'était qu'il ne pouvait soutenir la lutte des bas prix* ». Aujourd'hui, comme le rappelle l'exposé des motifs de la proposition de loi, ce ne sont plus les « grands magasins » qui nuisent à nos commerces de centre-ville, mais la **prolifération des grandes surfaces commerciales** et, plus récemment, le **développement des plateformes de commerce électronique** et un changement dans les usages et les comportements.

Après un **premier mouvement de fermeture des commerces de proximité entamé dans les années 1980**, dans un contexte d'étalement urbain et de développement de grandes surfaces commerciales en périphérie des centres villes, ces commerces subissent une **deuxième vague de difficultés** : ils sont désormais remis en question par l'essor du **numérique** et par des transformations des **pratiques des consommateurs**, dont le pouvoir d'achat se réduit au rythme des crises sanitaires ou d'épisodes inflationnistes, comme récemment la pandémie de Covid ou la hausse des prix de l'énergie liée à la guerre en Ukraine.

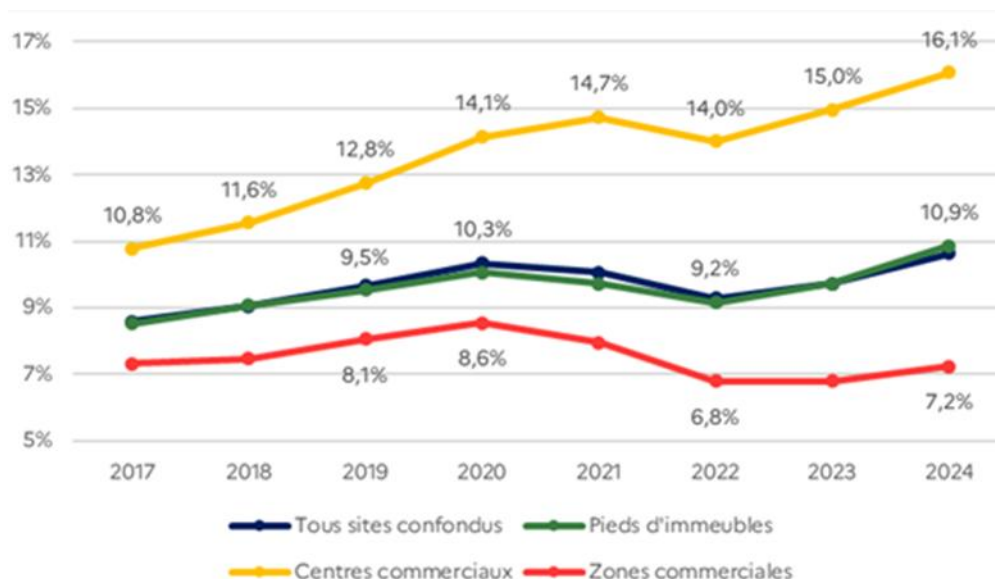
Les commerces de proximité, qui structurent l'économie locale, façonnent nos paysages et font partie intégrante de notre histoire, de notre culture et de notre patrimoine, traversent donc **une crise existentielle, fonction de problèmes de nature multifactorielle**.

Parmi les symptômes de cette crise figurent la **hausse des loyers** et celle du **taux de vacance commerciale**, deux problèmes interdépendants mais aux relations complexes. Leurs influences réciproques n'ont rien de mécanique. La vacance peut, par exemple, résulter d'une baisse du chiffre d'affaires en raison de la baisse du pouvoir d'achat de la clientèle, de l'augmentation des charges locatives ou des charges d'exploitation, du manque d'attractivité du lieu d'implantation ou, encore, de l'obligation de réaliser des travaux de mise en conformité aux normes techniques ou environnementales. Et elle peut tout autant conduire à une hausse qu'à une baisse des loyers. En sens inverse, s'il n'est pas exclu qu'un loyer élevé contribue à la vacance commerciale, aucune étude ne documente clairement un lien de causalité.

Il convient d'observer que le loyer commercial est **le second, voire dans certains cas, le premier poste de dépenses des commerçants**, après les dépenses de personnel.

Il représente ainsi en moyenne 15 % du chiffre d'affaires annuel avec des **variations en fonction des secteurs** – il est plus élevé dans le secteur du textile et moins élevé dans l'équipement de la maison – **et de la localisation** – il est en effet plus important en centre commercial et dans les centres-villes des métropoles que dans les parcs d'activités commerciales.

Part du loyer dans le chiffre d'affaires des commerces



Source : DGE

Parallèlement à la hausse des loyers, le taux de vacance commerciale en centre-ville a doublé en 20 ans, passant ainsi de **5,94 % en 2004 à plus de 10,85 % en 2024**. Cette évolution illustre une dévitalisation économique qui touche désormais toutes les strates territoriales, des petites villes de la ruralité aux grandes métropoles urbaines.

B. DES MESURES DE REVITALISATION COMMERCIALE DES TERRITOIRES

En réponse à cette situation difficile, **plusieurs leviers fiscaux, financiers et réglementaires sont mobilisés** : la taxe sur les friches commerciales (TFC), le fonds de soutien au commerce rural (FSCR), le plan de transformation des zones commerciales (PTZC), le Fonds de restructuration des locaux d'activités (FRLA), la charte « Ville commerçante », le plan Quartiers 2030, les programmes Managers de commerce et 100 foncières ou, encore et surtout, les opérations de revitalisation du territoire (ORT), dont les programmes Action cœur de ville, Petites villes de demain et Villages d'avenir. Ces dispositifs sont rapidement présentés ci-après.

1. La taxe sur les friches commerciales (TFC)

La taxe sur les friches commerciales prévue au code général des impôts est un impôt local facultatif qui peut être instituée par une commune, sur tout ou partie de son territoire, pour lui permettre de **lutter contre l'abandon des commerces**, sans nécessairement avoir, au préalable, constaté un certain taux de vacance commerciale. Elle vise à réduire le phénomène de rétention foncière délibérée, à permettre la remise sur le marché des locaux vacants, à maîtriser les loyers devenus trop élevés en centre-ville ou, encore, à encourager la rénovation des locaux commerciaux et la reconversion de locaux désuets en logement. Elle ne permet pas en revanche de lutter contre la spéculation immobilière ou de stabiliser le marché de l'immobilier de commerce. Ce dispositif, instauré en 2008 à la suite de la loi de finances rectificative pour 2006, repose sur la valeur locative cadastrale, comme la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Compte tenu de sa finalité, la TFC favorise indirectement l'occupation des locaux concernés, y compris par le biais d'une location à un tiers, voire fait parties des outils de régulation du niveau de loyer pour la mise en location. En effet, pour éviter d'être redevable de cette taxe, les propriétaires peuvent louer leur bien au prix du marché afin de trouver un locataire. Un loyer trop élevé rendrait particulièrement difficile la recherche d'un locataire. Or, au-delà de deux ans de vacance du local concerné, son propriétaire ne pourrait se prévaloir du motif d'exonération tenant à la mise en location infructueuse, le local mis en location dépassant celui du marché. Il serait alors redevable de la TFC et serait, de facto, contraint de baisser, de lui-même, le loyer proposé pour remédier à cette situation de vacances.

De fait, cette TFC reste peu mobilisée, comme l'a expliqué le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie le 5 décembre 2024 dans une réponse à une question écrite : la **gestion complexe de la TFC** résulte notamment de la « *difficulté à identifier les locaux commerciaux vacants et de la souplesse des causes d'exonération* »¹.

Afin de faire de cette taxe un levier plus efficace, la loi de finances pour 2026 prévoit que **les communes et les EPCI puissent cibler l'application de la TFC aux périmètres ORT**. Cette réforme doit permettre une meilleure prise en main de cet outil par les collectivités qui souhaitent piloter un outil coercitif pour protéger les rues marchandes des centres villes et défiscaliser les zones dévitalisées, afin d'attirer de nouveaux investisseurs. Un tel ajustement incitera les propriétaires à adapter leurs locaux aux besoins du marché, tout en évitant aux communes d'imposer la taxe dans des zones où l'activité commerciale n'est plus viable.

¹ Cf. <https://www.senat.fr/questions/base/2024/qSEQ241000889.html>.

2. Le fonds de soutien au commerce rural (FSCR)

Le fonds de soutien au commerce rural (FSCR) permet de financer des **projets dans les zones rurales** afin de lutter contre la désertification commerciale dans les zones éloignées. Mis en place en **2023**, le dispositif subventionne l'implantation de commerces multiservices, qu'ils soient sédentaires ou itinérants, dans les communes rurales insuffisamment pourvues en commerces et services.

Doté de 19 M€, ce fonds géré par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) a permis de soutenir environ **800 dossiers dans près de 1100 communes** (en intégrant les tournées des commerces ambulants), touchant ainsi plus de 900 000 habitants sur un total de 22,5 millions d'habitants en zone rurale. À terme, lorsque la totalité des projets financés aura été inaugurée, l'ANCT estime que le dispositif aura permis la création de plus de 1500 ETP durables sur les territoires concernés et d'environ 5 ETP temporaires par projet immobilier pendant la durée des travaux.

3. Le plan de transformation des zones commerciales (PTZC)

Le plan de transformation des zones commerciales (PTZC) soutient la requalification des zones commerciales d'entrée de ville afin de les adapter aux diverses mutations du commerce et des aspirations qui ont impacté les territoires. Il permet à des porteurs de projet publics ou privés, de mener à bien des programmes de requalification et des opérations commerciales. Depuis fin 2023, une **enveloppe de 31 M€** a permis de financer les futures stratégies commerciales de 89 lauréats.

4. Le Fonds de restructuration des locaux d'activités (FRLA)

Le Fonds de restructuration des locaux d'activités (FRLA) facilite la restructuration et la rénovation de locaux d'activités permettant de soutenir la diversité de l'offre commerciale, artisanale et de services. Depuis mars 2021, le FRLA a bénéficié d'une enveloppe du Fonds de Relance de **60 M€**, puis d'une nouvelle enveloppe de **25 M€** en 2023 et de **11 M€** en 2025 issues du fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires, aussi appelé « fonds vert ». Ces nouvelles enveloppes ont permis d'intégrer les projets liés à l'Économie sociale et solidaire (ESS), ainsi que des projets touristiques. Quatre ans après son lancement, le FRLA se positionne comme un outil d'intervention majeur en soutien à la revitalisation commerciale dans les territoires urbains et les zones rurales, avec à date près de **400 opérations financées et un millier de locaux réhabilités**.

5. La charte « Ville commerçante »

La Charte « Ville commerçante », annoncée en avril 2025 par la ministre déléguée au Commerce Véronique Louwagie, doit permettre d'établir une liste d'engagements réciproques entre communes et commerçants autour de sept piliers du développement économique, en vue de développer un cadre propice à la vitalité économique locale.

Ces axes structurants dont les priorités seront adaptées aux situations locales, sont :

- l'accessibilité (mobilité, stationnement, normes PMR...) ;
- la durabilité (circuits courts, éco-responsabilité...) ;
- le dynamisme et sécurité (diversité de l'offre, programmation...) ;
- la visibilité ;
- l'emploi et la formation ;
- l'urbanisme commercial (gestion de la vacance, outils fonciers) ;
- enfin, la gouvernance locale (dialogue, comité de pilotage, suivi) ;

Basée sur un modèle de charte établi par la direction générale des entreprises (DGE) en lien avec les acteurs de terrain et après une phase de concertation, la déclinaison locale par chacune des communes signataires se fera au gré des spécificités du territoire afin d'en créer la version la plus adaptée localement. **40 communes** ont d'ores et déjà fait savoir qu'elles étaient volontaires pour être signataires de cette Charte.

6. Le plan Quartiers 2030

L'action publique consiste aussi à soutenir la création d'entreprises dans les territoires fragiles des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) *via* **le plan Quartiers 2030**. Ce programme favorise ainsi l'implantation et le maintien d'activités de proximité, en facilitant l'accès au financement et en renforçant l'accompagnement des commerçants (formation, transition numérique, sécurisation des espaces publics), il agit à la fois sur l'offre commerciale et sur l'attractivité du QPV concerné.

7. Les programmes « Managers de commerce » et « 100 foncières »

Les programmes « Managers de commerce » et « 100 foncières » sont **prolongés en 2026 avec de nouvelles enveloppes de financement**.

La poursuite du financement des « **Managers de commerce** » dans les territoires les plus fragiles se fera avec une nouvelle enveloppe de **20 M€** afin de maintenir ou de créer au total **500 postes** jusqu'en 2028. La DGE a partagé avec la Banque des Territoires une proposition de ciblage afin de prioriser les

financements sur des territoires identifiés comme fragilisés (QPV et centre-ville en ruralité). Alors que la Banque des Territoires a ouvert le guichet au début du mois de février 2026 selon la logique « premier arrivé, premier servi », les discussions se poursuivent afin d’instaurer ce ciblage lors du processus de sélection final.

De même, et après la liquidation **de l’enveloppe initiale de 150 M€**, le programme « **100 foncières** » de la Banque des Territoires bénéficiera d’une nouvelle enveloppe de financement avec un **prolongement de 100 M€** en vue d’accompagner la création d’une trentaine de nouvelles foncières, soit environ 2 M€ par foncière. Une enveloppe de 50 M€ dédiée aux QPV sera dédiée à la création d’une foncière commune entre la Banque des Territoires et l’ANRU pour pouvoir intervenir sur les territoires des programmes gérés par l’ANRU.

8. Les opérations de revitalisation du territoire (ORT)

Les opérations de revitalisation du territoire (ORT) ont été instaurées par la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l’aménagement et du numérique (dite loi ELAN). Elle comprend notamment les **programmes « Action Cœur de Ville », « Petites Villes de Demain »**, et, de manière plus anecdotique, « Villages d’avenir ». Les deux premiers programmes constituent la principale dynamique d’engagement des ORT car ils incitent leurs collectivités lauréates à en contractualiser une autour d’un projet de revitalisation partagé. Les ORT offrent en effet aux communes un outil contractuel afin de structurer et mettre en œuvre un projet de territoire global (urbain, économique, social) pour lutter contre la dévitalisation des centres-villes et bourgs en associant collectivités, État et partenaires. Selon les chiffres de la DGALN¹, **400 ORT** ont été formalisées à l’échelle nationale et couvriraient **819 communes, dont 229 issues du programme « Action Cœur de Ville » et 347 labellisées « Petites Villes de Demain »**.

Le renforcement de l’axe commerce de ces programmes est une priorité pour le Gouvernement. La DGE a ainsi présenté une feuille de route à l’ANCT pour ce volet. Parmi les propositions figurent notamment l’évaluation des outils existants afin d’identifier les optimisations adéquates.

9. D’autres leviers d’action publique récemment mis en place

L’expérimentation « Made in Local », visant à revitaliser le commerce dans les centres-villes et centres-bourgs français, a été **lancée en décembre 2025**. Elle repose sur la mise à disposition, parmi les biens de la commune, de locaux commerciaux vacants pour des artisans et commerçants en localité. Son impact attendu devrait consister à :

¹ Les derniers chiffres disponibles sont d’avril 2023 : [DGALN_guideORT.pdf](#).

- encourager les élus à se mobiliser pour soutenir les commerces de proximité dans leurs communes ;

- tester les occupations éphémères de cellules commerciales stratégiques.

Enfin, pour donner un accès à toutes les solutions permettant de lutter contre la vacance commerciale, la DGE travaille à la conception d'un **outil de diagnostic à destination des élus locaux et des propriétaires privés et public**. L'objectif est de centraliser des ressources d'informations existantes afin de guider l'utilisateur vers les ressources adéquates. Cet outil devrait être mis en place pendant l'année 2026.

II. DES PROPOSITIONS PROBLÉMATIQUES ET CONTRE-PRODUCTIVES, QUI OPPOSENT LES ACTEURS LES UNS AUX AUTRES

A. ENCADREMENT DES LOYERS COMMERCIAUX ET PAIEMENT DE LA TAXE FONCIÈRE : DES DISPOSITIFS CONTRADICTOIRES QUI FRAPPENT D'ABORD LES BAILLEURS

1. Encadrement des loyers commerciaux : un dispositif qui porte atteinte à la liberté contractuelle et qui assècherait l'offre locative

L'article 1^{er} de la proposition de loi crée la possibilité pour les communes ayant instauré la taxe sur les friches commerciales (TFC) de mettre en œuvre un **dispositif d'encadrement des loyers commerciaux**, sur le modèle de l'**expérimentation introduite en 2018 par la loi « Élan »** dans le domaine du logement.

Le loyer de référence, fixé par le préfet de département, serait calculé à l'échelle du département, en tenant compte de caractéristiques de marché et de localisation. L'article prévoit également la création d'**observatoires locaux des loyers commerciaux** afin d'objectiver le montant de loyers de référence, ainsi que des sanctions à l'encontre du propriétaire récalcitrant.

Cependant, ce dispositif va à l'encontre de **la liberté contractuelle, dont la valeur constitutionnelle a été reconnue par le Conseil constitutionnel**. La fixation du prix le plus juste découle du jeu de l'offre et de la demande et ne doit pas être faussée par un encadrement autoritaire arbitré par les seuls pouvoirs publics.

Le champ d'application du dispositif est, par ailleurs, mal calibré : la fixation d'un loyer de référence pour l'ensemble des locaux commerciaux des communes ayant instauré la TFC, sans prendre en compte ni le chiffre d'affaires du commerçant, ni la nature de son activité commerciale, écraserait

la disparité des situations concrètes. Une boutique de luxe d'une grande marque internationale et une cordonnerie locale occupée par un petit artisan indépendant se verraient imposer un même loyer de référence. Les grandes enseignes bénéficieraient sans doute d'un effet d'aubaine, alors que le petit commerce souffre déjà de cette concurrence inégale.

Dans l'attente de la remise du rapport d'évaluation de l'expérimentation par le Gouvernement et de travaux rigoureux sur l'impact économique de l'encadrement des loyers, il paraît inopportun d'étendre le plafonnement des loyers aux locaux commerciaux : le faible rendement de la location commerciale pourrait conduire à une **éviction de nombreux biens immobiliers** du marché, les propriétaires préférant réaffecter leurs locaux à d'autres usages voire laisser leurs biens inoccupés plutôt que de les mettre en location.

Le dispositif risquerait d'assécher **l'offre de locaux commerciaux** sur le marché et de renforcer le phénomène de vacance commerciale dans les centres-villes.

Plusieurs outils, introduits notamment par la loi du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises, existent déjà pour **freiner la hausse des loyers** : l'évolution des loyers commerciaux est ainsi plafonnée par le niveau de variation d'indices statistiques et son déplafonnement est possible mais lui aussi plafonné à 10 %. Aucune augmentation du loyer du bail révisé ou renouvelé ne peut être supérieure à ce seuil maximal d'une année sur l'autre.

Ce nouveau dispositif d'encadrement viendrait **redoubler les plafonds déjà existants et alourdirait les procédures** au lieu d'alléger les charges pour les commerçants. Le rapporteur souligne que les loyers perçus par les propriétaires bailleurs ne constituent pas une rente improductive, mais des ressources indispensables pour réaliser des investissements conséquents – réhabiliter les locaux, moderniser les façades ou encore effectuer des travaux de rénovation énergétique – dont bénéficient aussi les commerçants-locataires et qu'ils ne sont pas toujours en mesure de financer.

2. Paiement de la taxe foncière par les propriétaires : une augmentation des loyers commerciaux en perspective

De manière contradictoire avec l'objectif poursuivi par l'article 1^{er}, l'article 2 de la proposition de loi engendrerait une hausse des loyers en **obligeant à ce que la taxe foncière soit à la charge exclusive du bailleur dans le cadre d'un bail commercial**.

Cette mesure conduirait ainsi les propriétaires à **répercuter directement ce coût sur le montant des loyers** et bouleverserait les équilibres des baux commerciaux, avec un enjeu de l'ordre de 10,6 milliards d'euros

pour le montant des taxes concernées, alors que le droit existant prévoit que la taxe foncière peut être mise à la charge du locataire si le bail le prévoit.

L'accord de place conclu entre les fédérations professionnelles de commerçants le 3 juin 2024, aux termes de concertations dans le cadre du Conseil national du commerce, a exclu l'idée que les bailleurs commerciaux doivent s'acquitter seuls du paiement de la taxe foncière. Les **discussions récentes** lors du projet de loi de simplification, comme en 2014 lors de l'examen de la loi Pinel, ont également conduit à **refuser une telle mesure**.

Les outils déployés par ces deux articles vont donc à l'encontre de l'objectif initial poursuivi par la proposition de loi : non seulement ils contribueraient à une **contraction de l'offre locative** (article 1), mais ils conduiraient également à une **augmentation, par ricochet, des loyers pratiqués** (article 2).

B. L'INTRODUCTION DE DISPOSITIONS PROBLÉMATIQUES EN MATIÈRE D'URBANISME COMMERCIAL À LA LIMITE DE LA CONSTITUTIONNALITÉ

1. Des pouvoirs accrus mais disproportionnés pour les maires en matière d'urbanisme commercial

L'article 3 vise à **renforcer les pouvoirs des maires en matière d'urbanisme commercial en cas de vacance commerciale** de plus de 20 % : outre leur apport faible par rapport aux outils déjà existants (PLU, PLUi, Scot, droit de préemption commercial ou urbain...), ces dispositions rigides rallongeront les délais d'implantation de commerces et politiseront l'urbanisme commercial tout en souffrant d'une faible opérationnalité.

Il y aura, de plus, des **effets de seuil en raison du taux de 20 % de vacance** et, surtout, l'article ne distingue pas **des situations de vacances très différentes** : certaines sont **conjoncturelles** et d'autres plus **structurelles**. Un taux arbitraire uniforme n'a pas de sens. Et la proposition d'une autorisation préalable du maire pour les cessions de commerces essentiels d'une surface de moins de 400 m² pose des difficultés juridiques importantes : il s'agit d'une atteinte sans doute disproportionnée au droit de propriété et à la liberté d'entreprendre et la loi de modernisation de l'économie avait dû en 2008 porter les autorisations administratives d'exploitation commerciale de 300 à 1000 m² pour mettre la France en conformité avec le droit européen. L'article ferait revenir à la situation antérieure avec un risque contentieux certain.

Le dispositif viserait les « commerces essentiels », notion sans définition claire et forcément relative car s'appréciant au regard du contexte

local. Elle avait d'ailleurs suscité des incompréhensions légitimes et des mécontentements justifiés lors de la pandémie de Covid.

2. Une mise sur le marché forcée et une procédure d'expropriation déguisée en droit de préemption

Enfin, l'article 4 permettrait aux maires, à nouveau en cas de forte vacance commerciale, de **contraindre les propriétaires et bailleurs à remettre leurs locaux commerciaux sur le marché locatif et d'engager une procédure de préemption « forcée », même si le propriétaire ne veut pas vendre.**

Cette **atteinte au droit de propriété** qui s'apparente à une nouvelle procédure d'expropriation mais sans les garanties afférentes ne tiendrait donc pas compte des motifs parfois légitimes justifiant le refus de louer. Ces nouvelles contraintes pour les bailleurs pourraient les inciter à réduire leurs investissements et à mener à un changement d'usage de leur local vers d'autres activités moins réglementées, ce qui **réduirait l'offre de locaux commerciaux.**

En conclusion, bien que partant d'une bonne intention, son combat pour le maintien et la valorisation des commerces de proximité étant partagé, **la proposition de loi promeut plutôt de fausses bonnes idées**, dont certaines paraissent juridiquement fragiles. Peut-être pourrait-elle avoir **quelques bénéfices à très court terme mais ses effets antiéconomiques contribueront rapidement à accélérer l'étouffement du commerce et des propriétaires-bailleurs**, acteurs essentiels de la vie économique de notre pays et de la revitalisation des centres-villes et non simples profiteurs ou rentiers.

Bien qu'elle se présente comme un soutien aux commerces de proximité, la proposition de loi est une **attaque contre les propriétaires de locaux commerciaux**. En s'attaquant à ces derniers, alors qu'ils sont les premiers à souffrir de la hausse de la vacance commerciale, ce texte contribue à **opposer les acteurs du monde du commerce les uns aux autres.**

Plutôt que de stigmatiser les propriétaires, il faut les encourager à **davantage investir, entretenir et rénover**. Pour sortir le petit commerce de sa crise, il faut d'abord lutter contre la vie chère et recréer des « parcours marchands » autour des commerces de proximité, par exemple **en renforçant l'accessibilité, le stationnement, la sécurité et la propreté dans les centres-villes**. Une telle démarche implique d'encourager les investissements des propriétaires plutôt que d'augmenter, une fois de plus, les contraintes qui pèsent sur eux.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Encadrement des loyers commerciaux dans les communes ayant instauré la taxe sur les friches commerciales

Cet article vise à donner la possibilité aux communes ayant institué la taxe sur les friches commerciales de mettre en place un dispositif d'encadrement des loyers des baux commerciaux. L'article prévoit, en effet, la fixation - par le préfet de département - de loyers de référence et de loyers de référence minorés, établis en fonction de caractéristiques de localisation et de marché.

L'article prévoit également la création d'observatoires locaux des loyers, afin d'assurer un suivi des loyers commerciaux ainsi que des sanctions judiciaires à l'encontre des propriétaires, en cas de non-respect du loyer de référence.

La commission estime que le dispositif contrevient au principe de liberté contractuelle, qu'il pourrait conduire à une contraction de l'offre de locaux commerciaux sur le marché et, enfin, qu'il grève les capacités d'investissements des propriétaires.

Par ailleurs, la mise en place d'un loyer de référence généralisé et uniforme ne tient pas compte des disparités considérables entre les commerces. Un tel dispositif viendrait, en outre, redoubler les plafonds relatifs à l'évolution des loyers commerciaux, tels qu'ils sont, en particulier, issus de la loi du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises.

La commission n'a pas adopté l'article.

I. La situation actuelle – Un encadrement de l'évolution des loyers commerciaux compatible avec le principe de liberté contractuelle

A. La liberté de fixation des loyers initiaux de baux commerciaux découle du principe de liberté contractuelle

L'article 1102 du code civil établit le principe de liberté contractuelle : il prévoit, en effet, que « *chacun est libre de contracter ou de ne pas contracter, de choisir son cocontractant et de déterminer le contenu et la forme du contrat dans les limites fixées par la loi* ».

Le bail commercial, acte contractuel, est défini au chapitre V du titre IV du livre I^{er} du code de commerce, aux articles L. 145-1 à L. 145-60. La

législation relative au loyer du bail commercial fait plus précisément l'objet de sa section 6.

En l'absence de règles législatives relatives à la fixation du montant du loyer du bail commercial, **le principe de liberté contractuelle prime**. Le montant du loyer est ainsi librement défini par les parties au contrat, bailleurs et preneurs, au moment de la conclusion du contrat, sans obligation pour le bailleur de prendre en compte le loyer du locataire précédent ou un quelconque loyer de référence.

La Cour de cassation a rappelé dans plusieurs arrêts¹ qu'en l'absence d'accord entre les parties, le juge ne saurait se substituer à elles pour fixer le montant du loyer. Toute fixation par l'autorité judiciaire du loyer initial du bail commercial est donc exclue, sauf disposition expresse contraire, à la différence du loyer des baux révisés ou renouvelés.

B. L'évolution des loyers, dans le cadre des baux révisés ou renouvelés, est plafonnée par le niveau de variation d'indices statistiques

L'article L. 145-8 du code de commerce prévoit un droit au renouvellement du bail pour le propriétaire du fonds qui est exploité dans les lieux. La durée du bail renouvelé est de neuf ans, sauf accord des parties pour une durée plus longue, en vertu de l'article L. 145-12.

L'article L. 145-37 du même code prévoit, quant à lui, un **droit de révision du bail**, renouvelé ou non, à la demande de l'une ou de l'autre des parties, propriétaire ou locataire. Ce mécanisme de révision légale est triennal : la demande de révision peut être formée, passé un délai de trois ans suivant l'entrée du locataire dans les locaux, le renouvellement du bail précédent ou la prise d'effet de la précédente révision. Cette demande de révision doit être transmise par acte de commissaire de justice ou par lettre recommandée avec accusé de réception, et doit préciser le montant du loyer demandé.

La demande de révision est également possible en présence d'une clause d'échelle mobile dans le bail commercial. Ainsi, en vertu de l'article L. 145-39 du même code, *« si le bail est assorti d'une clause d'échelle mobile [permettant la variation du loyer en fonction d'un indice de référence mentionné dans le contrat], la révision peut être demandée chaque fois que, par jeu de cette clause, le loyer se trouve augmenté ou diminué de plus d'un quart par rapport au prix précédemment fixé contractuellement ou par décision judiciaire »*.

Afin de parvenir à un *« équilibre historiquement construit entre protection du locataire et sécurisation du propriétaire »*², l'article L. 145-33, dans sa rédaction

¹ Cour de Cassation, Chambre civile 3, du 26 janvier 1972, n° 71-10.304 ; Cour de cassation, Chambre civile 3, du 2 octobre 1984, n° 82-14.855.

² Source : contribution écrite des chambres de commerce et d'industrie.

issue de la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier, indique que « *le montant des loyers des baux révisés ou renouvelés doit correspondre à la valeur locative* », c'est-à-dire à la valeur objective du loyer.

Dans une réponse à une question écrite du sénateur Jérôme Bascher publiée le 24 novembre 2022, le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique explique que « *la loi ne définit pas la valeur locative ; elle détermine ses critères* »¹.

Ainsi, la valeur locative doit être déterminée au terme d'un accord entre les deux parties. À défaut d'accord, la valeur locative est déterminée d'après cinq critères légaux, déterminés en appréciation d'éléments explicités aux articles R. 145-3 à R. 145-8 du code de commerce :

- les « *caractéristiques du local considéré* », c'est-à-dire sa situation dans l'immeuble où il se trouve, sa surface et son volume, la commodité de son accès pour le public ; l'importance des surfaces respectivement affectées à la réception du public, à l'exploitation ou à chacune des activités diverses qui sont exercées dans les lieux ; ses dimensions, la conformation de chaque partie et son adaptation à la forme d'activité qui y est exercée ; l'état d'entretien, de vétusté ou de salubrité et de conformité aux normes exigées par la législation du travail ; la nature et l'état des équipements et des moyens d'exploitation mis à la disposition du locataire ;
- la « *destination des lieux* » autorisée par le bail et ses avenants ou par le tribunal dans les cas prévus aux articles L. 145-47 à L. 145-55 et L. 642-7 du code de commerce ;
- les « *obligations respectives des parties* », comme les restrictions à la jouissance des lieux ou les obligations incombant normalement au bailleur dont celui-ci se serait déchargé sur le locataire sans contrepartie ;
- les « *facteurs locaux de commercialité* » qui dépendent principalement de l'intérêt que présente, pour le commerce considéré, l'importance de la ville, du quartier ou de la rue où il est situé, du lieu de son implantation, de la répartition des diverses activités dans le voisinage, des moyens de transport, de l'attrait particulier ou des sujétions que peut présenter l'emplacement pour l'activité considérée et des modifications que ces éléments subissent d'une manière durable ou provisoire ;
- les « *prix couramment pratiqués dans le voisinage* », par unité de surface, pour des locaux équivalents.

Si le montant du loyer renouvelé doit correspondre à la valeur locative, son évolution est strictement plafonnée par l'article L. 145-34 du même code, qui dispose que « *le taux de variation du loyer applicable lors de la prise d'effet du bail à renouveler, si sa durée n'est pas supérieure à neuf ans, ne peut*

¹ Difficultés d'application de l'article L145-33 du code de commerce.

excéder la variation, intervenue depuis la fixation initiale du loyer du bail expiré, de l'indice trimestriel des loyers commerciaux (ILC) ou de l'indice trimestriel des loyers des activités tertiaires (ILAT) mentionnés aux premier et deuxième alinéas de l'article L. 112-2 du code monétaire et financier, publiés par l'Institut national de la statistique et des études économiques ».

Il en est de même pour le montant du loyer révisé, dont le **plafonnement** est prévu par l'article L. 145-38 : *« la majoration ou la diminution de loyer consécutive à une révision triennale ne peut excéder la variation de l'indice trimestriel des loyers commerciaux ou de l'indice trimestriel des loyers des activités tertiaires mentionnés aux premier et deuxième alinéas de l'article L. 112-2 du code monétaire et financier, intervenue depuis la dernière fixation amiable ou judiciaire du loyer »*. Le calcul du loyer révisé est ainsi le suivant :

$$\text{Loyer révisé} = \text{loyer en cours} \times (\text{indice de référence}^1 / \text{indice de base}^2)$$

L'ILC et l'ILAT sont des indicateurs statistiques publiés de manière trimestrielle par l'Insee et qui prennent en compte, de manière conjointe, l'évolution des prix à la consommation, des coûts de la construction, de l'activité et de la croissance économiques.

En cas de litige sur le montant du loyer du bail renouvelé, l'article L. 145-35 permet la saisine d'une commission de conciliation des baux commerciaux (CCBC) qui doit s'efforcer de rendre un avis dans un délai de trois mois. Si aucun accord sur le montant du loyer n'est trouvé, le président du tribunal judiciaire peut être saisi par le bailleur ou le locataire.

C. Un encadrement strict du déplafonnement de l'évolution des loyers depuis 2014

Pendant la durée du bail commercial, l'environnement urbain et économique du local commercial peut connaître des évolutions, si bien que la valeur locative du loyer n'est plus en adéquation avec le loyer réellement payé.

C'est pourquoi l'article L. 145-34 prévoit le déplafonnement de l'évolution des loyers renouvelés – c'est-à-dire l'autorisation d'augmenter les loyers au-delà des niveaux de variation de l'ILC et de l'ILAT – en cas de modification notable des caractéristiques du local considéré, de la destination des lieux, des obligations respectives des parties ou des facteurs locaux de commercialité, intervenue au cours du bail et ayant une incidence sur l'exploitation commerciale.

L'évolution des loyers renouvelés est également déplafonnée pour les baux initialement conclus pour une durée supérieure à neuf ans.

En ce qui concerne les loyers révisés, le déplafonnement est possible, selon l'article L. 145-38, lorsqu'est apportée *« la preuve d'une modification*

¹ Indice du trimestre pendant lequel la demande est notifiée.

² Indice du trimestre au cours duquel est intervenue la dernière révision du loyer.

matérielle des facteurs locaux de commercialité ayant entraîné par elle-même une variation de plus de 10 % de la valeur locative ».

Cependant, la loi du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises, dite loi Pinel, encadre le déplaçonnement des loyers renouvelés et révisés, en limitant les hypothèses et le niveau de l'augmentation. Elle introduit ainsi le principe du lissage du loyer : en cas de modification notable des critères de détermination de la valeur locative, s'il est fait exception aux règles de plafonnement par suite d'une clause de contrat relative à la durée du bail – pour les baux de plus de neuf ans notamment – ou si le bail est assorti d'une clause d'échelle mobile, *« la variation de loyer qui en découle ne peut conduire à des augmentations supérieures, pour une année, à 10 % du loyer acquitté au cours de l'année précédente ».*

Autrement dit, **le déplaçonnement de l'évolution des loyers est, à son tour, lui-même plafonné à hauteur de 10 % pour une année.**

D. La loi du 18 août 2022 de protection du pouvoir d'achat instaure un plafonnement temporaire de l'évolution de l'indice trimestriel des loyers commerciaux

À titre exceptionnel, l'article 14 de **la loi du 18 août 2022 de protection du pouvoir d'achat instaure un plafonnement à 3,5 % de l'indice des loyers commerciaux pour un an, entre le deuxième trimestre 2022 et le premier trimestre 2023.** En conséquence, *« la majoration ou la diminution de loyer [applicable aux petites et moyennes entreprises] consécutive à une révision postérieure ne peut prendre en compte la part de variation de l'indice des loyers commerciaux supérieure à 3,5 % sur cette même période ».* Le plafonnement concerne tant les révisions triennales que les indexations annuelles et la fixation des loyers renouvelés.

Cette mesure a été prolongée d'un an par la loi n° 2023-568 du 7 juillet 2023 maintenant provisoirement un dispositif de plafonnement de revalorisation de la variation annuelle des indices locatifs.

Ce dispositif de plafonnement temporaire de l'évolution des loyers commerciaux à 3,5 % bénéficie aux seules petites et moyennes entreprises – c'est-à-dire aux entreprises qui comptent moins de 250 salariés et dont le chiffre d'affaires annuel ne dépasse pas 50 millions d'euros ou le bilan annuel ne dépasse pas 43 millions d'euros – et exclut donc, par construction :

- les locaux commerciaux des entreprises de taille intermédiaire et des grandes entreprises ;
- les locaux commerciaux dont l'évolution des loyers est plafonnée par la variation de l'indice trimestriel des loyers des activités tertiaires (ILAT).

E. Le projet de loi de simplification de la vie économique prévoit divers ajustements du statut des baux commerciaux en faveur des commerçants-locataires

Dans l'attente de son vote solennel, **le projet de loi de simplification de la vie économique** prévoit, dans son article 24, **diverses mesures d'ajustement des baux commerciaux, en faveur des commerçants-locataires**, afin d'éviter des déséquilibres significatifs.

D'une part, **l'article prévoit un droit au paiement mensuel** – plutôt que trimestriel – afin de limiter les sorties importantes de trésorerie liées au financement de la location des baux commerciaux et ainsi préserver la viabilité économique des entreprises.

D'autre part, **l'article limite le montant du dépôt de garantie à un trimestre, c'est-à-dire à trois mois de loyer**, pour éviter certaines pratiques contractuelles, comme la fixation de montants excessifs de dépôts de garantie, allant jusqu'à six ou neuf mois de loyer.

II. Le dispositif envisagé – Un encadrement des loyers commerciaux possible dans certaines communes

A. L'encadrement des loyers commerciaux possible à deux conditions : dans les seules communes volontaires, ayant instauré la taxe sur les friches commerciales (TFC)

Alors que le droit existant prévoit déjà un encadrement de l'évolution des loyers commerciaux, le présent article propose un **encadrement du niveau des loyers commerciaux**.

La mise en place de ce dispositif ne serait pas généralisée à l'ensemble du territoire français, mais soumise à deux conditions préalables principales.

D'abord, l'instauration de cet encadrement des loyers commerciaux serait **réservée aux seules communes ayant institué la taxe annuelle sur les friches commerciales (TFC)**. Pour mémoire, l'article 1530 du code général des impôts assied cette taxe sur les locaux commerciaux et biens divers passibles de la taxe foncière sur les propriétés bâties évalués en application de l'article 1498, à l'exclusion des établissements industriels visés à l'article 1500 du même code, qui ne sont plus affectés à une activité entrant dans le champ de la cotisation foncière des entreprises (CFE), depuis au moins deux ans au 1^{er} janvier de l'année d'imposition et qui sont restés inoccupés au cours de la même période. L'encadrement des loyers ne viserait pas les propriétaires de locaux vacants redevables de la TFC qui, par définition, sont inoccupés et ne perçoivent pas de loyer, mais les propriétaires de l'ensemble des locaux de la commune ayant instauré la TFC.

Ensuite, cet encadrement ne serait pas imposé aux communes précitées, mais est laissé à la libre délibération de ces communes, dans les conditions prévues à l'article 1639 A *bis* du code général des impôts – de la

même manière que l'est l'instauration de la TFC. Ainsi, les délibérations des collectivités locales et des organismes compétents relatives à la fiscalité locale directe *« doivent être prises avant le 1^{er} octobre pour être applicables l'année suivante. Elles sont soumises à la notification [...] au plus tard quinze jours après la date limite prévue pour leur adoption »*.

B. Des loyers de référence déterminés par le préfet de département selon divers critères

L'article prévoit ensuite qu'un **loyer de référence** et un loyer de référence minoré, représentant 75 % du montant du loyer de référence, seraient définis par le préfet de département selon **trois critères**, sans plus de précisions :

- la catégorie du loyer commercial ;
- le prix au mètre carré de la surface exploitable pour l'activité commerciale ;
- le secteur géographique d'implantation du commerce.

Il indique également que *« le loyer de référence se base sur la moyenne des loyers constatés à l'échelle de la commune ou, à défaut de référentiel suffisant, à l'échelle de son établissement public de coopération intercommunale d'appartenance, par un observatoire local des loyers commerciaux »*.

Le **loyer de référence minoré** serait, quant à lui, un référentiel attribué, à titre dérogatoire, à deux types de commerces :

- les commerces essentiels d'une surface de moins de 400 m², tels que déterminés par le préfet de département par arrêté, après avis de la commune concernée, en tenant compte des besoins du territoire pour sa vitalité et son animation, conformément à l'article L. 750-1 du code de commerce ;
- l'ensemble des locaux, sans condition de surface, situés dans une zone de forte vacance commerciale, c'est-à-dire dont le taux de vacance commerciale défini par l'Insee est supérieur à 20 % du total des locaux commerciaux dans le secteur d'activité concerné.

L'article précise également les modalités de fonctionnement desdits observatoires locaux : ces derniers seraient agréés par le préfet de département en vue d'exercer cette mission dans le département, seraient chargés de collecter les données nécessaires pour chaque commune et auraient la possibilité de requérir la liste des adresses des biens susceptibles d'être concernés par la TFC.

C. Des sanctions prévues pour les propriétaires en cas de non-inscription au bail ou de non-respect des loyers de référence

L'article prévoit, en outre, une sécurisation du locataire. En cas d'absence de mention du loyer de référence dans le contrat ou lorsque le loyer prévu dans le bail est supérieur au loyer de référence, une procédure comprenant diverses sanctions peut être enclenchée :

- le locataire peut mettre en demeure le bailleur de porter cette information au bail, dans un délai de deux semaines à compter de la prise d'effet du contrat ;
- en cas de non-réponse ou de refus dans le mois qui suit la mise en demeure, le locataire peut saisir le tribunal judiciaire pour demander diminution du loyer et restitution des trop-perçus dans un délai de deux mois.

Il est loisible de relever que les modalités d'application du présent dispositif seraient précisées par décret.

III. La position de la commission – Une atteinte au droit de propriété et à la liberté contractuelle qui ne résoudra pas les difficultés économiques des commerçants

A. L'encadrement des loyers commerciaux, une mesure contraire à notre Constitution

Le préambule de la Constitution du 4 octobre 1958, et en particulier la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 4 octobre 1958, protège le droit de propriété : *« la propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique [...] l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité »*¹.

Par ailleurs, au terme d'une certaine hésitation, le Conseil constitutionnel a reconnu, dans une décision rendue le 19 décembre 2000², la **valeur constitutionnelle du principe de liberté contractuelle** : *« la liberté contractuelle découle de l'article 4 de la Constitution »*. Toute réglementation aux conditions d'accès à un contrat doit répondre à un motif d'intérêt général ou de protection de l'ordre public et être proportionnée au regard de l'objectif poursuivi.

Si l'encadrement du niveau des loyers dans le domaine du logement a bien été jugé compatible avec le droit de propriété et la liberté contractuelle par le Conseil constitutionnel³, il est peu probable que le plafonnement des loyers commerciaux envisagé par le présent article puisse être justifié par un objectif d'intérêt général et qu'il soit, à cet égard, conforme à la Constitution.

¹ Article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

² Décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000.

³ Cf. la décision n° 2020-837 QPC du 7 mai 2020.

La commission souhaite rappeler que **la fixation du juste prix doit découler du jeu de l'offre et de la demande**, et ne doit pas être étouffée par un encadrement autoritaire arbitré par les seuls pouvoirs publics.

B. L'encadrement du niveau des loyers en zone tendue, une expérimentation dont les résultats n'ont pas été démontrés et aux nombreux effets pervers

Dans l'exposé des motifs de la proposition de loi, il est indiqué que l'article 1^{er} prend appui « *sur le modèle du dispositif d'encadrement des loyers locatifs* ». En effet, la loi « ALUR » de 2014 imposait un **encadrement du niveau des loyers dans les zones tendues**, définies comme zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants où il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements. **Paris et Lille** ont ainsi instauré ce dispositif, respectivement en 2015 et en 2017, mais les **arrêtés préfectoraux correspondants ont été annulés** par la justice, en raison de problèmes liés au périmètre d'application.

En 2018, l'article 140 de la loi « ÉLAN » a remplacé ce dispositif par une **expérimentation d'une durée initiale de cinq ans**, prorogée de trois ans par la loi « 3DS ». Cette expérimentation peut être mise en œuvre dans les zones tendues dotées d'un observatoire local des loyers, à la demande des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'habitat, de la commune de Paris, des établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris, de la métropole de Lyon et de la métropole d'Aix-Marseille-Provence.

Dans l'attente de la remise du rapport d'évaluation du Gouvernement au Parlement, prévue par le même article 140 de cette loi, et de travaux rigoureux sur l'impact économique de l'encadrement des loyers, il semble **inopportun d'étendre ce dispositif aux locaux commerciaux**.

Par ailleurs, dans un rapport publié en juillet 2025¹, l'Union nationale des propriétaires immobiliers (UNPI), l'Union des syndicats de l'immobilier (UNIS) et le Syndicat national des professionnels immobiliers (SNPI) alertent du risque de contraction massive de l'offre locative, liée au découragement des propriétaires bailleurs à maintenir leurs biens immobiliers sur le marché de la location.

La diminution des recettes locatives pourrait en effet **pousser les bailleurs à se tourner vers d'autres segments de marché**, comme la vente ou la location meublée touristique, voire vers la simple **mise en vacance**, faute de rentabilité suffisante de la mise en location.

Un **effet d'éviction** similaire est à craindre en cas de transposition du dispositif d'encadrement des loyers sur le marché des locaux commerciaux.

¹ <https://www.unpi.org/files/UNPI-2025-09-30.pdf>

La diminution du rendement de la location commerciale pourrait conduire à un retrait des bailleurs du marché, les propriétaires préférant réaffecter leurs locaux à d'autres usages – comme l'immobilier logistique – voire laisser leurs biens inoccupés plutôt que de les mettre en location. Le dispositif pourrait ainsi être contre-productif et renforcer le phénomène de vacance dans les centres-villes.

Le dispositif serait d'autant plus inefficace que les zones à forte vacance commerciale, où l'offre de locaux est donc largement supérieure à la demande, sont caractérisées par des loyers généralement bas, qui peuvent même être parfois orientés à la baisse. Ainsi, **dans les zones visées par le présent article, les conditions locatives sont plutôt favorables** pour les commerçants ; et les **propriétaires**, loin de bénéficier de la vacance commerciale, en sont les **premières victimes**.

C. Un dispositif qui cible les propriétaires et grève leurs capacités d'investissement, sans œuvrer à une plus grande attractivité des centres-villes

La commission des affaires économiques du Sénat souhaite rappeler sa position constante : **les propriétaires, trop souvent dépeints comme des rentiers, sont des contributeurs essentiels à la vie économique de notre pays**. Plutôt que de les stigmatiser, il faut les encourager à davantage investir, entretenir et rénover.

Le présent article oppose les propriétaires-bailleurs et les commerçants-locataires. Or les loyers perçus par les propriétaires bailleurs ne constituent pas une rente improductive, mais des **ressources indispensables pour réaliser des investissements conséquents** – réhabiliter les locaux, moderniser les façades ou encore effectuer des travaux de rénovation énergétique – dont bénéficient aussi les commerçants-locataires et qu'ils ne sont d'ailleurs pas toujours en mesure de financer.

En outre, le dispositif tente de **résoudre le problème de la vacance commerciale en s'attaquant à ses symptômes** – en l'occurrence, le niveau élevé des loyers commerciaux –, **sans traiter ses causes structurelles** que sont la réduction de la consommation dans les petits commerces et la baisse d'attractivité des centres-villes.

Ainsi, votre rapporteur, tout comme de nombreux acteurs, à l'instar de la Fédération des acteurs du commerce dans les territoires (FACT), préconisent plutôt de renforcer l'accessibilité, le stationnement, la sécurité et la propreté dans les centres-villes, c'est-à-dire, en somme, d'améliorer la qualité des « parcours marchands », afin de refaire des centres-villes des bassins de vie attractifs et dynamiques pour les habitants et les visiteurs.

D. Un dispositif inabouti, aux contours flous et aux effets contre-productifs

1) Un périmètre d'application trop large, susceptible de créer des effets d'aubaine

La condition de l'institution de la taxe sur les friches commerciales (TFC) retenue par le présent article pour permettre l'instauration du dispositif d'encadrement des loyers commerciaux par la commune pose problème : **l'établissement de la TFC n'est pas automatiquement lié au taux de vacance commerciale**, les communes peuvent en effet tout à fait instituer cette taxe, sans avoir constaté au préalable un taux de vacance élevé.

Le **champ d'application** du dispositif proposé semble, par ailleurs, **mal calibré** : l'encadrement des loyers s'appliquerait à l'ensemble des locaux commerciaux de la commune ayant instauré la TFC, sans distinction entre les petits commerces de centre-ville et les grandes surfaces périphériques.

Le dispositif ne servirait donc pas la redynamisation des centres-villes, mais **créerait un effet d'aubaine important pour les commerces les plus dynamiques et les plus rentables** – 80 % du marché est en effet composé de grandes marques internationales¹ – tandis que les loyers resteraient trop élevés pour les commerces qui ne sont pas rentables.

Dans sa réponse au questionnaire du rapporteur, la Direction générale des entreprises (DGE) relève également que **la taxe sur les friches commerciales et l'encadrement des loyers commerciaux sont des outils antinomiques**. En effet, la TFC est pensée pour inciter les propriétaires à mettre en location leur bien au prix de marché, puisque l'exonération de TFC pour mise en location infructueuse n'est pas possible si le prix de location excède celui du marché. Ainsi, selon la DGE, *« un mécanisme de plafonnement du loyer trop bas pourrait conduire le propriétaire à privilégier le paiement d'une taxe plutôt que la mise en location de son local »*.

2) Des critères de définition du loyer de référence imprécis

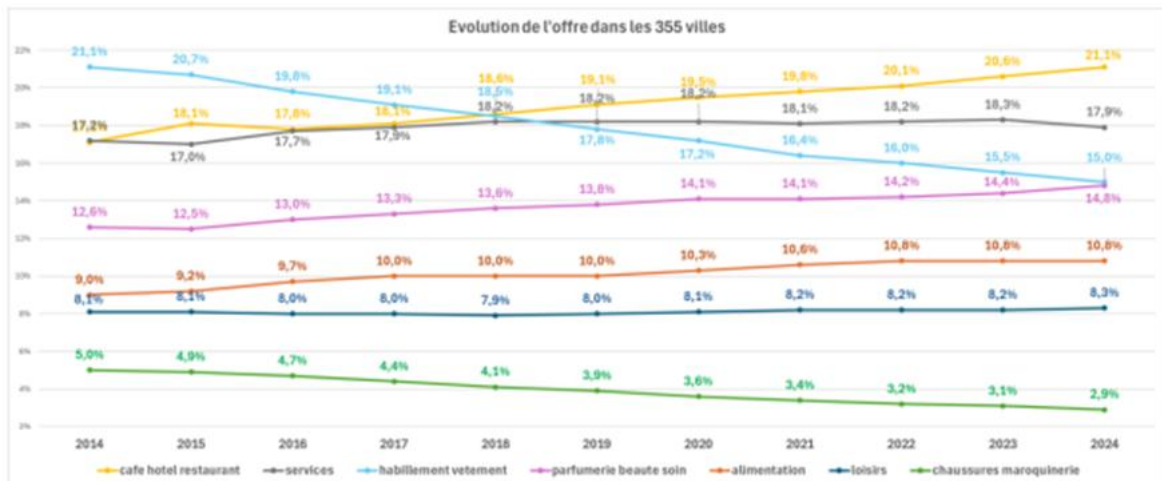
Le rapporteur regrette que les critères de fixation du loyer de référence prévus dans le présent article **ne tiennent compte ni de la complexité du marché ni de la diversité entre les commerces** : en effet, le dispositif n'intègre ni la modulation selon le chiffre d'affaires du commerçant ni selon la nature de l'activité commerciale.

Rappelons que le commerce est un marché de micro-emplacements et que dans la même rue, la valeur locative d'un local peut varier du simple au double, par exemple selon l'intensité du flux piéton ou la longueur du linéaire vitrine.

La mise en place d'un loyer de référence viendrait **écraser les disparités entre les commerces** et exigerait un effort identique de la part de

¹ Source : réponse au questionnaire de la Fédération des entreprises immobilières.

commerces issus de secteurs qui se portent bien – comme la restauration, les commerces alimentaires, la beauté et la santé – et de la part de commerces en déclin, dans les secteurs du prêt-à-porter et de la chaussure notamment. Autrement dit, le présent dispositif imposerait **un loyer de référence similaire à une boutique de parfumerie détenue par une grande marque de luxe internationale, et à une cordonnerie locale occupée par un petit artisan indépendant**. Le graphique suivant illustre cette dynamique différenciée de l'offre commerciale.



Source : Fédération des acteurs du commerce dans les territoires (FACT)

En outre, les critères mentionnés dans l'article ne sont pas suffisamment précisés :

- le critère de « *catégorie du local commercial* » peut être interprété comme englobant tous les locaux pour lesquels un bail commercial, tel que défini aux articles L. 145-1 et L. 145-2 du code de commerce, a été conclu – y compris les locaux à usage de bureaux, les locaux industriels, les locaux logistiques et même les locaux d'enseignement ;

- la rédaction actuelle de l'article ne permet pas de savoir si le critère de « *prix au mètre carré de la surface exploitable pour l'activité commerciale* » renvoie à la valeur locative de marché ou au prix de vente de la surface au mètre carré ;

- la notion de « *secteur géographique d'implantation du commerce* » pourrait, quant à elle, aussi bien renvoyer à la zone d'implantation des commerces (pieds d'immeubles, centres commerciaux, zones commerciales) qu'à un simple découpage territorial (rues commerçantes, centres-villes, périphéries...).

Par ailleurs, le dispositif prévoit que le loyer est défini à la fois en tenant compte des trois critères précités et sur la base de « *la moyenne des loyers constatés à l'échelle de la commune* », sans plus de précision sur le degré de prise en compte de chacun des paramètres, ce qui pourrait soulever d'importantes difficultés d'application.

E. Une multitude d'outils existent déjà dans le droit pour réguler l'augmentation des loyers

Enfin, le rapporteur tient à rappeler **l'existence de nombreux freins à la hausse incontrôlée des loyers**. Plusieurs leviers, notamment – comme il a été vu – ceux introduits à la faveur de la loi Pinel de 2014, existent et participent de l'encadrement de l'augmentation des loyers commerciaux.

L'évolution des loyers des baux révisés et renouvelés est plafonnée et ne peut dépasser l'évolution de l'indice trimestriel des loyers commerciaux ou de l'indice trimestriel des loyers des activités tertiaires depuis la fixation du bail initial.

Par ailleurs, dans les **rare situations de déplaçonnement** de l'évolution des loyers, possibles en cas de variation de la valeur locative du commerce (déspecialisation du bail par le locataire, modification matérielle des facteurs locaux de commercialité, etc.) de plus de 10 %, ou pour les baux d'une durée supérieure de 9 ans, ce **déplaçonnement est, à son tour, lui-même encadré** et « *ne peut conduire à des augmentations supérieures, pour une année, à 10 % du loyer acquitté au cours de l'année précédente* »¹.

Autrement dit, s'agissant des révisions et des renouvellements de baux, les commerçants bénéficient déjà – en droit et en fait – d'un plafonnement : dans certains cas, à hauteur de l'évolution des indices statistiques précités ; dans les autres cas, à hauteur de 10 % pour une année. Un dispositif d'encadrement des loyers commerciaux viendrait donc **redoubler des plafonds déjà existants**, et participerait davantage à une complexification normative qu'à un allègement des charges pesant sur les commerçants.

Pour l'ensemble de ces raisons, **la commission n'a pas adopté l'article.**

¹ Cf. l'article L. 145-34 du code de commerce.

Article 2

Taxe foncière des locaux commerciaux à la charge exclusive du bailleur

Cet article vise à préciser que la taxe foncière est exclusivement à la charge du bailleur dans le cadre d'un bail commercial. Le droit en vigueur prévoit, à l'inverse, que la refacturation de la taxe foncière est négociée entre les parties au bail commercial sur la base de leur liberté contractuelle. Il est donc possible pour les bailleurs, par un arrangement conventionnel, de refacturer au locataire la taxe foncière due, et ce au titre des charges locatives.

Le dispositif envisagé conduirait donc à une hausse mécanique des loyers commerciaux puisque les propriétaires répercuteraient directement ce coût sur le montant des loyers. Certes, les locataires commerciaux payent déjà souvent cette taxe, mais ils la payent aux bailleurs, pour lesquels ces montants sont alors des charges récupérables sur le locataire. Pour ce dernier, ce coût peut venir s'ajouter au loyer en tant que tel, alors qu'il serait intégré par les bailleurs dans le montant du loyer lui-même avec le régime proposé.

De plus, ce nouveau régime bouleverserait les équilibres des baux commerciaux, avec un enjeu de l'ordre de 10,6 milliards d'euros pour le montant total des taxes concernées, à savoir celles relatives aux locaux professionnels.

Outre cette rupture d'équilibre et la hausse des loyers au détriment des commerçants et artisans locataires, le retour brutal de cette charge financière pour les bailleurs pourrait remettre en cause leurs politiques d'investissement d'ores et déjà planifiées et engendrer une baisse relative d'attractivité des revenus locatifs. Enfin, il faut observer que les acteurs du commerce ne demandent pas que la taxe foncière soit à la charge exclusive du bailleur. Le rapporteur s'oppose donc, pour l'ensemble de ces raisons, à la mesure envisagée.

La commission n'a pas adopté l'article.

I. La situation actuelle – Une clé de répartition des charges, y compris celles relatives au paiement de la taxe foncière, fixée par voie réglementaire

A. Une source de contentieux désormais tarie

Pour rappel, jusqu'à l'adoption de la loi du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises, dite loi Pinel, la répartition de la prise en charge des travaux et charges a longtemps été une source de contentieux entre les bailleurs et les preneurs à bail d'un local commercial.

Afin de clarifier et d'améliorer leurs relations, s'agissant des baux soumis au statut de baux commerciaux prévus par le code de commerce, la **clé de répartition de leurs charges** est désormais **prévues** par les dispositions de la loi précitée et, en particulier, par le décret n° 2014-1317 du 3 novembre 2014 pris pour son application.

Ces dispositions, codifiées aux articles L. 145-40-2 et R. 145-35 du code de commerce, énumèrent **les charges, travaux et taxes incombant en principe au bailleur** et qui ne peuvent être imputés au preneur d'un bail commercial.

B. Le cas particulier de la taxe foncière

En matière d'impôts, l'article R. 145-35 pose un principe d'interdiction d'imputation/de refacturation au locataire. Toutefois, cet article prévoit expressément **une dérogation à ce principe pour la taxe foncière** : le bailleur ou le propriétaire du local est autorisé à récupérer la taxe foncière et les taxes additionnelles à cet impôt auprès de son locataire. Il en est également de même pour les autres taxes et redevances liées à l'usage du local ou de l'immeuble ou à un service dont le locataire bénéficie directement ou indirectement.

Les règles précitées sont d'ordre public, toute clause contraire est réputée non écrite. Ainsi, **la refacturation de la taxe foncière est négociée entre les parties au bail commercial sur la base de leur liberté contractuelle**. En pratique, ainsi que l'a expliqué la Direction générale des entreprises (DGE) au rapporteur, *« le rapport de force entre elles peut bien évidemment influencer sur la liberté contractuelle »* : le pouvoir de négociation dont dispose chacune des parties lors de la répartition des charges et impôts est toujours relatif et peut donc varier fortement selon les contextes considérés.

Dans la mesure où **cet arrangement est purement conventionnel**, il n'entraîne pas de modification de la personne assujettie à la taxe foncière sur la propriété bâtie : autrement dit, pour l'administration fiscale, le propriétaire du bien est et demeure toujours le redevable final de cette taxe, c'est à lui et à lui seul de procéder au paiement de l'impôt auprès des services compétents. Pour les mêmes raisons, le Gouvernement ne dispose pas de données ou d'études permettant de chiffrer la part précise de refacturation de cet impôt.

Cependant, il convient d'observer que cette refacturation de la taxe foncière **fait partie des usages bien établis au sein du secteur du commerce**, cette possibilité ayant en effet été largement acceptée par les parties prenantes, et ce avant d'être entérinée par les textes législatifs et réglementaires précités. D'après les remontées de terrain opérées par la DGE, cette pratique serait très habituelle. Les locataires commerciaux payent donc souvent cette taxe aux bailleurs, pour lesquels ces montants sont alors **des charges récupérables sur le locataire, qui s'ajoutent au loyer** en tant que tel.

Selon les informations transmises par la Direction générale des finances publiques (DGFIP), sur la base des données fiscales de 2024, les locaux professionnels (commerces, bureaux, stockage, stationnement)

représentent **10,6 milliards d'euros de recettes fiscales au titre de la taxe foncière sur les propriétés bâties**, dont 3,2 milliards d'euros pour les seuls magasins et lieux de vente.

C. Les différences de régimes entre baux commerciaux, baux d'habitation et baux ruraux

Dans la mesure où il n'existe pas de règle de droit commun concernant la refacturation de la taxe foncière, la règle varie en fonction du domaine concerné, ainsi **les règles relatives au secteur commercial ne se retrouvent ni en matière de logement, ni dans le secteur agricole.**

La solution retenue pour les baux d'habitation est ainsi totalement différente. En effet, l'article 7 de la loi du 6 juillet 1989¹ instaure à la charge du locataire d'un logement, l'obligation de s'acquitter des charges récupérables en plus du loyer. L'article 23 de cette même loi et plusieurs décrets d'application² définissent la liste des charges que le bailleur est en droit de récupérer auprès du locataire. La taxe foncière n'étant pas mentionnée dans cette liste réglementaire, **le propriétaire-bailleur d'un logement ne peut pas imposer au locataire le paiement de cette taxe.** Ainsi, en matière de logement, le paiement de **la taxe foncière incombe donc au seul propriétaire-bailleur.**

Dans le domaine agricole, **une solution alternative a été mise en place pour les baux ruraux.** L'article L. 415-13 du code rural et de la pêche maritime met ainsi **le paiement de l'impôt foncier à la charge exclusive du bailleur.** Cette règle est d'ordre public. Néanmoins, cet article autorise le bailleur à demander le remboursement d'une fraction de l'impôt à son preneur, dans seulement deux cas :

- soit dans le cas où cette refacturation serait **justifiée par l'existence d'une obligation légale** à la charge du preneur de supporter les dépenses afférentes aux voies communales et aux chemins ruraux ;

- soit, à défaut d'accord amiable entre le bailleur et le preneur, **la fraction de l'impôt refacturée est fixée à un cinquième de son montant.** En revanche, si elles en sont d'accord, les parties peuvent mettre à la charge du preneur une fraction de l'impôt foncier supérieure au cinquième. Toutefois, cet arrangement ne peut pas conduire à lui faire supporter l'intégralité de la taxe foncière.

Quoiqu'il en soit, cela n'empêche pas le bailleur, en fonction du marché local, d'intégrer le montant de la taxe à celui du bail en augmentant ce dernier.

¹ Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

² Décret n° 87-713 du 26 août 1987 pris en application de l'article 18 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière et fixant la liste des charges récupérables (logement privé) ; Décret n° 82-955 du 9 novembre 1982 pris en application de l'article L. 442-3 du code de la construction et de l'habitation et fixant la liste des charges récupérables (logement social).

II. Le dispositif envisagé – Une taxe foncière à la charge exclusive du bailleur

La taxe foncière, mentionnée à l'article 1380 du code général des impôts, serait à la charge exclusive du bailleur. Ce dernier n'aurait donc plus, dans le cadre d'un bail commercial, la possibilité de négocier avec son locataire et de lui refacturer le montant dû au titre de la taxe foncière.

Le dispositif proposé par le présent article réduirait donc la liberté contractuelle entre les parties au bail commercial sur le fondement de **la recherche d'une réduction supposée des charges des locataires** : en effet, l'exposé des motifs de la proposition de loi estime que « *cette pratique augmente généralement les dépenses des locataires commerciaux de 10 à 15 %* » et qu'il conviendrait donc de « *supprimer cette répercussion subie par le locataire commercial, le plus souvent artisan ou gérant de petites entreprises* ».

III. La position de la commission – Une mesure contre-productive

A. Une hausse des loyers commerciaux en contradiction avec l'article 1^{er} de la proposition de loi

De manière contradictoire avec l'objectif d'encadrement des loyers poursuivi par l'article 1^{er}, le dispositif envisagé par le présent article conduira vraisemblablement à **la hausse inexorable des loyers commerciaux**. Selon le rapporteur, les deux premiers articles de la proposition de loi illustrent par eux-mêmes les **incohérences des mesures proposées par ses auteurs** et seraient contre-productives du point de vue des objectifs poursuivis (répondre à la crise du petit commerce telle qu'elle se manifeste à travers la fermeture et la vacance des commerces ou encore le niveau des charges, dont les loyers).

Cette mesure conduirait en effet les propriétaires à **répercuter directement ce coût sur le montant des loyers** et bouleverserait les équilibres des baux commerciaux, avec un enjeu de l'ordre de 10,6 milliards d'euros pour le montant des taxes concernées, à savoir celles relatives aux locaux professionnels. Certes, les locataires commerciaux payent souvent cette taxe aux bailleurs, pour lesquels **ces montants sont alors des charges récupérables sur le locataire, qui s'ajoutent au loyer en tant que tel**. Alors que le droit existant prévoit que la taxe foncière peut être mise à la charge du locataire si le bail le prévoit, il ne serait, en effet, **plus possible pour les bailleurs par un arrangement conventionnel de refacturer au locataire la taxe foncière due, et ce au titre des charges locatives**.

Le dispositif envisagé engendrerait donc, par ricochet, une **hausse mécanique des loyers** en obligeant à ce que la taxe foncière soit à la charge exclusive du bailleur dans le cadre d'un bail commercial. Certains propriétaires pourraient même amplifier la hausse des loyers au-delà du montant de l'impôt, en anticipant de manière provisionnelle l'éventuelle future augmentation des taxes.

Le présent article aurait même d'autres effets pervers que la hausse des loyers commerciaux.

B. Un manque de concertation et des effets indirects dommageables

Les acteurs du commerce ne souhaitent pas, comme l'a relevé le rapporteur, que la taxe foncière soit à la charge exclusive du bailleur.

L'accord de place conclu entre les fédérations professionnelles de commerçants le 3 juin 2024, aux termes de concertations dans le cadre du Conseil national du commerce, a d'ailleurs ainsi **exclu l'idée que les bailleurs commerciaux doivent s'acquitter seuls du paiement de la taxe foncière**. Les **discussions récentes**, en 2025 et 2026 lors de l'examen du projet de loi de simplification, comme en 2014 lors de l'examen de la loi Pinel, ont également conduit à **refuser une telle mesure**.

Il est quoiqu'il en soit certain que toute **modification de la clé de répartition des charges, dont la taxe foncière, devrait être précédée d'une vaste concertation avec l'ensemble des acteurs du secteur du commerce** afin de tenir compte de l'équilibre global trouvé à ce stade en matière de statut des baux commerciaux, qu'il s'agisse des dépenses courantes, de travaux plus conséquents ou, encore, des impôts et taxes.

L'interdiction de refacturation de la taxe foncière, sans concertation préalable avec l'ensemble des acteurs du commerce, pourrait être **contre-productive à plusieurs égards**. Outre la **rupture d'équilibre** qu'elle entraînerait pour le secteur du commerce et le fait qu'elle conduirait les bailleurs à compenser cette charge par une **hausse « contrainte » du loyer** au détriment des commerçants et artisans locataires, le retour brutal de cette charge financière pour les bailleurs pourrait **remettre en cause leurs politiques d'investissement** d'ores et déjà planifiées et engendrer une **baisse relative d'attractivité des revenus locatifs**. Un tel phénomène frapperait encore plus durement la fraction des bailleurs les moins solides économiquement, ce serait ainsi tout particulièrement violent pour les anciens petits commerçants retraités qui ont fait le choix de devenir bailleurs.

Le rapporteur s'oppose donc à la mesure envisagée par le présent article.

La commission n'a pas adopté l'article.

Article 3

Pouvoirs du maire en matière d'urbanisme commercial

Cet article vise à étendre les pouvoirs du maire en matière d'urbanisme commercial en cas de vacance commerciale de plus de 20 %. Le maire pourrait subordonner toute opération de cession d'un commerce d'une surface inférieure à 400 m² au maintien d'une activité commerciale ou artisanale jugée « essentielle ».

Le rapporteur estime que le dispositif proposé représente un apport faible par rapport aux outils déjà existants en matière d'urbanisme commercial, en particulier *via* les plans locaux d'urbanisme (PLU) et, surtout, qu'il rallongera les délais d'implantation de commerces tout en politisant davantage l'urbanisme commercial tout en souffrant d'une faible opérationnalité, sans apporter en contrepartie aucune garantie d'efficacité économique réelle.

La commission n'a pas adopté l'article.

I. La situation actuelle – De nombreux outils existants en matière d'urbanisme commercial

A. Les compétences du maire à travers le plan local d'urbanisme (PLU) et les orientations d'aménagement et de programmation (OAP)

Le titre V du code de l'urbanisme dans ses articles L. 151 1 à L. 151 48 régit le **plan local d'urbanisme (PLU)**. Celui-ci est l'outil de planification de la commune, le maire en est le garant et peut décider de le modifier. Les articles L. 151 8 à L. 151 42 1 du même code, encadrent son règlement.

Le règlement du PLU divise la commune en **zones** (U pour urbaine, AU pour à urbaniser, A pour agricole, N pour naturelle et forestière, et les zones mixtes). Pour chaque zone, le maire définit les destinations autorisées aux termes de l'article R. 151 27 du code de l'urbanisme. Le maire peut donc interdire les bureaux ou les logements en rez-de-chaussée pour forcer une destination de type « Commerce et activités de service ». Cependant, il ne peut pas choisir le type de commerce : s'il autorise cette destination, il ne peut, par exemple, s'opposer à ce qu'une librairie devienne un salon de coiffure, les deux relevant de la même catégorie juridique.

Le règlement peut également identifier et délimiter les zones dans lesquelles l'activité commerciale est préservée ou développée et définir les prescriptions de nature à assurer cet objectif, comme le précise l'article L. 151 16 du code de l'urbanisme. Ainsi, dans le but de garder les murs commerciaux, le maire peut interdire de transformer un local commercial en autre chose, comme un appartement ou un bureau. En autorisant ou en interdisant le commerce dans tel ou tel secteur, les PLU permettent donc notamment de **resserrer le parcours marchand de centre-ville** ou de limiter la

création ou l'extension des polarités commerciales périphériques. Et en interdisant le changement de destination des locaux commerciaux ou en fixant des plafonds de surface pour les constructions à destination de commerce ou imposer des locaux commerciaux en rez-de-chaussée des nouvelles constructions, les PLU peuvent encore **encadrer davantage le développement du commerce et protéger les commerces de proximité**.

De plus, un **plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi)** permet de penser l'urbanisme à l'échelle d'un bassin de vie, ce qui peut être plus pertinent, comme l'illustre le cas des transports. Dans ce plan, plusieurs communes au sein d'un même établissement public de coopération intercommunale (EPCI) définissent les grandes orientations d'aménagements d'un territoire regroupant plusieurs communes.

Enfin, les **orientations d'aménagement et de programmation (OAP)**, composantes des PLU et PLUi définies par les articles L. 151 1 à L. 151 7 3 du code de l'urbanisme, fixent des objectifs pour les mesures portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et le commerce. Les OAP peuvent être sectorielles (sur un secteur ou quartier spécifique), thématiques (sur un enjeu spécifique), ou à la fois thématiques et sectorisées.

Elles sont devenues au fil des réformes législatives, telles que les lois du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises (dite ACTPE) et du 23 novembre 2018 portant sur l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite ÉLAN), l'outil de pilotage politique le plus souple et le plus stratégique du PLU en matière de commerce.

L'article L. 151 7 du code de l'urbanisme permet ainsi aux OAP de prévoir qu'en cas de réalisation d'opérations d'aménagement, de construction ou de réhabilitation, un **pourcentage des opérations est destiné à la réalisation de commerces**. Les OAP permettent donc aux maires de fixer des objectifs de mixité, par exemple obliger un quartier à disposer de 20 % de commerce de bouche, et d'encadrer la logistique, par exemple définir comment les camions de livraison doivent accéder aux commerces.

Dans certains territoires, les OAP en matière de commerce doivent **respecter les schémas de cohérence territoriale (SCoT)** pour éviter que chaque village ne construise sa propre zone commerciale en périphérie. L'article L. 151 6 du code de l'urbanisme précise, en outre, que lorsqu'une commune n'est pas couverte par un SCoT, les OAP sont davantage déterminantes, car elles doivent elles-mêmes **fixer les règles de localisation de l'offre commerciale pour limiter la consommation d'espace**.

B. Les compétences du maire en matière de préemption

Le **droit de propriété**¹ inclut le droit pour un commerçant de vendre son fonds à qui il veut, pour l'activité qu'il veut. Ainsi, un boucher peut tout à fait vendre son bail à un coiffeur sans que le maire ne puisse s'y opposer,

¹ Cf. les articles 2 et 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen.

celui-ci ne pouvant intervenir que dans le cadre du PLU. Ce dernier pourrait ainsi empêcher le repreneur d'un commerce de le transformer en logement.

Les communes peuvent faire usage de leur **droit de préemption urbain (DPU)**, prévu à l'article L. 211 1 du code de l'urbanisme, pour des biens situés dans des zones U ou AU définies par leur PLU, afin de maîtriser le développement urbain dans le but de réaliser des opérations d'aménagement d'intérêt général telles que la préservation de l'environnement. Ce DPU leur permet d'acquérir prioritairement un local destiné à l'exercice d'une activité économique pour la réalisation, dans l'intérêt général, d'une action ou opération d'aménagement et notamment celles ayant pour objet **l'organisation, le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques**.

Dans le même objectif d'intérêt général, une commune peut également user de son **droit de préemption commerciale (DPC)** dans le cadre d'un **périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat**¹ afin de subordonner une cession au maintien d'une activité commerciale. Ce DPC introduit par la loi du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises (dite Dutreil) et encadré par les articles L. 214 1 à L. 214 3 du code de l'urbanisme, permet au maire d'avoir la priorité pour acheter un bail commercial, un fonds de commerce, un fonds artisanal ou un terrain pouvant accueillir des commerces d'une surface de vente comprise entre 300 et 1000 m². Pour se saisir de ce DPC, le conseil municipal doit soumettre pour avis un projet de délibération comprenant un plan de périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité ainsi que d'un rapport analysant la situation du commerce et de l'artisanat dans la zone indiquée, à la chambre de commerce et d'industrie (CCI) et à la chambre de métiers et de l'artisanat (CMA) de la commune concernée, le but pouvant être de maintenir les petits commerces de proximité en centre-ville. Ces instances consulaires ont ensuite deux mois pour faire part de leurs observations ; une fois adoptée, la délibération du conseil municipal délimitant le périmètre de sauvegarde est affichée à la mairie pendant 1 mois.

Une fois le bien acquis *via* DPC par la mairie, celui-ci **doit être rétrocédé à un commerçant ou un artisan**, dans un délai de deux ans. Les articles R. 214 11 à R. 214 17 du code précité permettent d'encadrer cette rétrocession : avant tout projet de cession, le vendeur doit se renseigner auprès de la mairie pour savoir si le bien concerné est situé dans un périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité ; dans ce cas, il devra adresser à la commune une déclaration préalable de cession de vente. Une fois informée, la commune peut décider d'exercer son droit de préemption et de se porter acquéreur. Cela signifie qu'afin de subordonner une vente entre deux acteurs privés au maintien d'une activité spécifique, la mairie est obligée de passer par un rachat. La commune peut déléguer ce droit aux EPCI dont elle fait

¹ Il s'agit de zones géographiques définies dans le but de préserver la diversité commerciale et artisanale et de maintenir l'attractivité des zones concernées. Le droit de préemption commerciale est ainsi autorisé en leur sein.

partie, ou encore à des établissements publics, des sociétés d'économie mixte, des concessionnaires d'opération d'aménagement ou encore des personnes titulaires d'un contrat portant sur la réalisation d'actions ou d'opérations de redynamisation commerciale ou artisanale.

Ce droit de préemption n'est cependant pas applicable aux aliénations de biens ou de droits lorsqu'elles sont incluses dans la cession d'une activité prévue par un plan de sauvegarde ou un plan de redressement, ou lorsqu'elles sont autorisées par le juge commissaire ou par le tribunal en application.

La loi ÉLAN du 24 novembre 2018 a introduit les **opérations de revitalisation de territoire (ORT)** pour faciliter la rénovation des centres villes. Dans ce cadre, le droit de préemption commerciale est plus flexible. Ainsi, dans une zone ORT, les charges administratives étant réduites, la commune peut plus facilement déléguer son droit de préemption à des opérateurs publics ou des sociétés d'économie mixte pour favoriser la redynamisation. L'objectif de la loi ÉLAN est de concentrer les activités en cœur de ville, ce qui justifie l'usage du périmètre de sauvegarde pour maintenir les petits commerces de proximité. L'article L. 752 6 du code de commerce, dans sa rédaction issue de cette loi, précise que les demandes de permis de construire dans un secteur d'intervention d'une ORT ne sont pas soumises à l'avis de la Commission départementale d'aménagement commercial (CDAC). Dans les cas où les grandes surfaces seraient freinées en périphérie, la pression sur les locaux de centre-ville augmenterait. Le maire peut alors utiliser son droit de préemption pour s'assurer que les cessions de baux ne dénaturent pas l'offre locale.

C. Les régimes d'autorisation selon la surface : le seuil « AEC »

Enfin, les projets de ventes et d'extensions de magasin de commerce ne sont pas encadrés de manière similaire selon leur surface, conformément à l'article L. 752 1 du code de commerce. Toute création ou extension de magasin de commerce de détail de plus de 1 000 m² de surface de vente doit obtenir une **autorisation d'exploitation commerciale (AEC)** délivrée par la CDAC.

Chaque CDAC, comme définie par l'article L. 751 2 I du code de commerce, est composée :

- d'une part, de sept élus en lien avec la commune d'implantation : le maire de la commune d'implantation ou son représentant ; le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ; le président du syndicat mixte ou de l'établissement public de coopération intercommunale mentionné à l'article L. 143 16 du code de l'urbanisme chargé du schéma de cohérence territoriale, à défaut, le maire de la commune la plus peuplée de l'arrondissement ou, à défaut, un membre du conseil départemental ; le président du conseil départemental ou son représentant ; le président du conseil régional ou son représentant ; un membre représentant

les maires au niveau départemental ; un membre représentant les intercommunalités au niveau départemental ;

- et, d'autre part, de quatre personnalités qualifiées, deux en matière de consommation et de protection des consommateurs et deux en matière de développement durable et d'aménagement du territoire ainsi que de trois personnalités qualifiées représentant le tissu économique (une désignée par la chambre de commerce et d'industrie (CCI), une par la chambre des métiers et de l'artisanat (CMA) et une par la chambre d'agriculture).

Paris est cependant soumis à un régime spécifique, car il n'y a pas d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) classique ni de maires de communes limitrophes au sens départemental. La commission est donc resserrée à 8 membres. En Corse, la fusion des départements et de la région au sein de la Collectivité de Corse (CdC) a modifié la représentation des élus. La commission compte également 11 membres, mais composée du président du Conseil exécutif de Corse (ou son représentant) ou du président de l'Assemblée de Corse (ou son représentant).

Sans prendre part au vote, les personnalités désignées par la CCI et la CMA présentent la situation du tissu économique dans la zone de chalandise pertinente et l'impact du projet sur ce tissu économique. La personnalité désignée par la chambre d'agriculture présente l'avis de cette dernière lorsque le projet d'implantation commerciale concerne des terres agricoles. C'est le préfet de département ou son représentant qui préside la commission, bien qu'il ne puisse pas voter. Son rôle est d'assurer la police des débats et de veiller à la légalité de la procédure. Pour que le projet soit adopté, il doit recueillir une majorité absolue des membres présents. En cas de refus, le porteur de projet peut faire un recours devant la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC).

Cependant, **pour les surfaces de moins de 1 000 m², seul un permis de construire suffit**, à l'exception des communes de moins de 20 000 habitants comme le précise l'article L. 752 4 du code de commerce. En effet, dans ces communes, le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale peut saisir la CDAC dans un délai de huit jours suivant le dépôt de demande du permis de construire, pour des projets entre 300 et 1 000 m² pour **statuer sur la conformité du projet** au sens de l'article L. 752 6 du code de commerce, s'il estime que celui-ci menace l'équilibre commercial local. Cela s'applique également à toutes les communes pour les projets engendrant une artificialisation des sols. Ces exceptions sont issues de la loi ACTPE du 18 juin 2014¹, dite « loi Pinel », dont le but été de créer les conditions favorables au développement du tissu des petites entreprises. La CDAC se prononce dans un délai d'un mois. En cas d'avis défavorable de cette dernière, le promoteur peut saisir la CNAC. Si l'avis défavorable est confirmé, le permis de construire ne peut être délivré.

¹ Loi n° 2014-626 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises.

Cependant, l'article L. 752 6 du code de commerce ne s'applique pas aux demandes de permis de construire situées dans un secteur d'intervention d'une ORT, comme l'a précisé la loi ÉLAN codifiée à l'article L. 303 2 du code de la construction, dans le but de favoriser l'installation de nouvelles activités et restaurer l'attractivité des villes concernées par les ORT.

En dessous de 300 m², les surfaces sont libres d'installation au regard du droit commercial. Indépendamment de ce critère de surface, le maire ne peut **s'y opposer que pour des motifs d'urbanisme classiques** (il peut s'agir, par exemple, du stationnement, de l'aspect extérieur, des zones non constructibles, etc.), mais **pas pour des motifs d'équilibre économique ou de type d'activité.**

II. Le dispositif envisagé – Un accroissement des compétences du maire en matière d'urbanisme

A. Le contrôle des cessions pour les surfaces de moins de 400 m²

Le dispositif proposé par le présent article vise spécifiquement le **contrôle de la cession des petits commerces**, à savoir ceux possédant une surface de vente de moins de 400 m², alors que le droit actuel laisse aujourd'hui ces surfaces totalement libres d'installation au regard du droit commercial. Le maire pourrait donc désormais subordonner toute opération de cession d'un commerce d'une surface inférieure à 400 m² au **maintien d'une activité commerciale ou artisanale jugée « essentielle »**. Actuellement, un commerçant est libre de vendre son fonds à qui il veut pour l'activité qu'il veut un boucher peut ainsi vendre à un coiffeur, un cordonnier à un parfumeur, etc.

B. Le critère de vacance commerciale

Le dispositif envisagé utiliserait le **taux de vacance commerciale**, tel que défini par l'Insee. Le maire pourrait ainsi délimiter des « linéaires commerciaux » (rue ou portion de rue, voire portion d'immeuble où le maintien du commerce est jugé prioritaire) au sein desquels son nouveau pouvoir s'activerait dès que la vacance est supérieure à 20 % du total des locaux du secteur. Ce dispositif permettrait donc à tout maire de **s'opposer à une installation de moins de 400 m² en refusant une autorisation d'urbanisme ou d'exploitation commerciale, non plus seulement pour des motifs d'urbanisme classique** (par exemple le stationnement, l'aspect extérieur, la zone non constructible), mais **dès lors que celui-ci aura de manière discrétionnaire jugé que le projet contrevient à « la vitalité du territoire » ou aux « besoins des habitants »**. Ce pouvoir s'appliquerait à l'autorité compétente en matière d'autorisation d'urbanisme (le maire pour les permis de construire), mais aussi, le cas échéant, à l'autorité en matière d'autorisation d'exploitation commerciale (la CDAC). Comme il a été vu précédemment, la CDAC ne statue que sur les projets de plus de 1 000 m², ou entre 300 et 1 000 m² sur saisine exceptionnelle des petites communes. Ce

nouvel article L. 151 9 1 du code de l'urbanisme permettrait ainsi d'intervenir directement sur l'opportunité économique d'un projet et non plus seulement sur l'interdiction d'une transformation de destination.

C. Une cession conditionnée au maintien d'une « activité essentielle »

Le texte prévoit, en outre, que, si une opération de cession au sein des secteurs délimités ne respecte pas l'obligation de maintien d'une activité « essentielle » à la vitalité du territoire et aux besoins de ses habitants, cette cession est frappée de nullité. Le dispositif permettrait au maire de subordonner une vente sans passer par un rachat. En comparaison, le droit actuel permet la subordination seulement dans le cadre spécifique de l'usage du droit de préemption par la commune comme expliqué plus haut, ce qui implique le rachat directement par la commune au prix du marché pour en contrôler le devenir. En subordonnant la cession au maintien d'une activité « essentielle », le maire limite la liste des repreneurs potentiels, ce qui lui permettrait de choisir le type de commerce ou de s'opposer à une mutation (par exemple, d'une librairie vers un salon de coiffure).

III. La position de la commission – Des dispositions disproportionnées et posant de nombreuses difficultés

A. Une atteinte disproportionnée au droit de propriété et à la liberté d'entreprendre qui rallongerait les délais d'implantation

Si le rapporteur partage l'objectif poursuivi par la proposition de loi de lutter contre la dévitalisation des centres villes et la vacance commerciale, l'examen du dispositif envisagé soulève des **objections majeures** qui rendent son application problématique et posent question en termes d'atteinte disproportionnée au droit de propriété et à la liberté d'entreprendre ainsi que de risques de fragilisation de l'économie locale.

En effet, le rapporteur souligne que le présent article conduirait à confier aux maires des **pouvoirs disproportionnés en matière d'urbanisme commercial au regard du respect du droit de propriété et de la liberté d'entreprendre**.

Le rapporteur estime, de même, que les dispositions rigides envisagées rallongeront les délais d'implantation de commerces alors qu'il rappelle que le droit en vigueur favorise la fluidité pour les projets concernant des surfaces de moins de 1 000 m². En effet, le présent article forcerait le maire à mener une étude d'opportunité économique sur le caractère « essentiel » de l'activité. Cette analyse, nécessairement plus longue, s'ajouterait aux délais d'instruction du permis de construire. Cette notion fragiliserait la sécurité juridique des transactions.

B. Le problème de la notion de commerce essentiel, le risque contentieux lié au seuil de 400 m² et l'inefficacité économique du critère de vacance

Le rapporteur rappelle, par ailleurs, que **la notion de commerce essentiel pose problème**. Elle s'inscrit dans un **flou juridique** et il se souvient qu'elle avait suscité des **incompréhensions légitimes** et des **mécontentements justifiés** lors de la pandémie de Covid 19, en raison de sa définition arbitraire.

Par ailleurs, le rapporteur s'inquiète de la nullité de l'acte comme sanction systématique. Actuellement, la nullité est une sanction d'ordre public très encadrée. L'étendre à une appréciation subjective du maire sur le caractère « essentiel » d'un commerce créerait une **insécurité juridique majeure** pour les acteurs, dont les notaires et les banques. La notion d'« activité essentielle » n'est pas définie juridiquement, contrairement aux « destinations » qui sont claires et prévisibles (cf. l'article R. 151 27 du code de l'urbanisme). Cette imprécision ouvrirait la porte à de nombreux **recours contentieux**. Le moindre doute sur la définition d'une « activité essentielle » bloquerait les transactions en attendant une validation administrative, rallongeant les délais de vente de plusieurs mois. Dans la même logique, les refus de projets par les maires au nom de la « vitalité du territoire » risqueraient la multiplication de recours devant le tribunal administratif pour contester cette décision, pouvant geler des exploitations commerciales.

De plus, le rapporteur n'oublie pas que **la loi de modernisation de l'économie avait dû, en 2008, porter les autorisations administratives d'exploitation commerciale de 300 à 1 000 m² pour nous mettre en conformité avec le droit européen**, or le présent article, avec son seuil d'une surface inférieure à 400 m², nous ferait revenir à la situation antérieure avec un **risque contentieux certain**.

Enfin, **l'utilisation du seuil de 20 % de vacance comme déclencheur du droit de veto envisagé est contre-productive**. En effet, bloquer l'installation d'un commerce dans un secteur déjà sinistré risque bien d'**aggraver la vacance au lieu de la réduire**. Le taux de vacance défini par l'Insee est un indicateur statistique global qui n'est d'ailleurs pas toujours adapté à la temporalité des transactions immobilières locales. Par ailleurs, l'alerte devrait être lancée avant les 20 % de vacance, un centre-ville atteignant 20 % de vacance commerciale étant déjà bien trop fragilisé. Le seuil d'alerte est, à cet égard, généralement fixé autour de 10 %. Il n'est pas raisonnable, alors que le commerce a déjà déserté le centre-ville, de **rendre encore plus difficile l'implantation de nouveaux commerciaux**.

C. Un risque de politisation accrue de l'urbanisme commercial

Le présent article fait, de plus, **passer le maire d'un rôle de gestionnaire de l'espace à celui d'arbitre du marché**, ce qui ouvrirait la porte au risque d'une **gestion partisane de l'offre commerciale**. En permettant au maire de subordonner une vente au maintien d'une activité spécifique, il

pourrait choisir indirectement quel commerçant a le droit ou pas de s'installer. Le risque de voir des décisions fondées sur des affinités personnelles ou des pressions électorales locales existe et s'éloigne du souci de veiller à la viabilité économique des projets.

Le rapporteur rappelle que le droit de propriété et la liberté d'entreprendre, protégés par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, garantissent à toute personne physique le **droit de mener une activité commerciale et la liberté de vendre son fonds à l'acquéreur de son choix**. Le dispositif proposé permettrait au maire d'empêcher une vente privée sans aucune contrepartie financière pour le vendeur. Contrairement aux droits de préemption en vigueur, où la collectivité doit indemniser le vendeur en rachetant le bien au prix du marché, le présent article instaurerait une forme de « préemption gratuite ». Ce mécanisme ferait même peser un risque d'insolvabilité sur le commerçant sortant : si le maire refuse les repreneurs potentiels, par exemple au motif qu'ils ne portent pas un projet « essentiel », le vendeur se retrouverait bloqué avec un actif dévalorisé, sans recours ni indemnisation. Cependant, ce qui est « essentiel » pour un maire peut ne pas l'être pour un autre. Cette subjectivité ferait de la nouvelle prérogative proposée un outil politicien plutôt qu'un document de planification économique et urbaine.

D. L'existence d'outils suffisants et respectueux de nos principes constitutionnels

Bien qu'encadrés, de nombreux outils sont mis à la disposition des maires en matière d'urbanisme, comme il a été vu. Le rapporteur estime donc que **les maires disposent déjà de leviers puissants**, renforcés par la loi ÉLAN, pour agir sur le commerce. Ainsi, les OAP thématiques permettent déjà de fixer des objectifs de mixité commerciale sans bloquer arbitrairement les ventes. Le périmètre de sauvegarde permet aussi d'intervenir sur les cessions, mais avec une garantie du rachat par la commune, assurant ainsi un équilibre entre intérêt général et droit des vendeurs. Les ORT permettent déjà des dispenses d'AEC pour faciliter l'installation en centre-ville.

Pour toutes ces raisons, **la commission n'a pas adopté l'article.**

Article 4

Procédure de mise sur le marché forcée des locaux commerciaux

Cet article vise à créer au profit des maires une nouvelle procédure de mise sur le marché forcée des locaux commerciaux en cas de forte vacance commerciale. Il s'agit aussi de contraindre les propriétaires et bailleurs à remettre leurs locaux commerciaux sur le marché locatif en les menaçant d'engager une procédure de préemption imposée même dans le cas où le propriétaire ne veut pas vendre.

Cette atteinte disproportionnée au droit de propriété, qui s'apparente de surcroît à une nouvelle procédure d'expropriation, mais sans les garanties afférentes, ne tiendrait donc pas compte des motifs, parfois légitimes, justifiant le refus de louer. Ces nouvelles contraintes pour les bailleurs pourraient même les inciter à réduire leurs investissements, et même les mener à un changement d'usage de leur local vers d'autres activités moins réglementées, ce qui réduirait l'offre de locaux commerciaux. Un tel dispositif est, en outre, redondant avec le droit de préemption commercial et le droit de préemption urbain sans leur sécurité juridique et repose sur un seuil de vacance problématique à plusieurs égards.

Le rapporteur estime donc que ces mesures disproportionnées portent atteinte au droit de propriété sans garantir aucune efficacité économique réelle.

La commission n'a pas adopté l'article.

I. La situation actuelle – Droit de préemption urbain, droit de préemption commercial et procédure d'expropriation

Les dispositifs existants en matière de droit de préemption sont nombreux, mais les deux principaux concernant les communes sont le droit de préemption urbain (DPU) et le droit de préemption commercial (DPC).

A. Le droit de préemption urbain (DPU)

En effet, le DPU, régi par les articles L. 211-1 et R. 211-1 et suivants du code de l'urbanisme, peut être exercé par une commune ou un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) lorsque la commune concernée est dotée d'un PLU (Plan local d'urbanisme) ou d'un POS (Plan d'occupation des sols), et en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, d'actions ou opérations d'aménagement, au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme. Or, selon ce même article, les actions ou opérations d'aménagement **ont notamment pour objet l'organisation, le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques.**

Le DPU concerne **les aliénations à titre onéreux, sous quelque forme que ce soit, de tout immeuble**, sauf rares exceptions expressément prévues par la loi (Cf. l'article L. 213-1, 1° du code de l'urbanisme).

Par conséquent, **dans la mesure où le droit de préemption urbain s'applique aux immeubles, y compris ceux destinés à l'exercice d'une activité économique**, le titulaire du DPU peut en principe **préempter un local commercial même vacant dès lors que les conditions pour sa mise en œuvre sont satisfaites**, dans un cadre sécurisé, y compris pour le propriétaire du bien concerné.

B. Le droit de préemption commercial (DPC)

La loi du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises (dite Dutreil) a instauré un droit de préemption par les communes des fonds artisanaux, fonds de commerce, baux commerciaux et terrains faisant l'objet de projets d'aménagement commercial. Ce **droit de préemption commercial (DPC)** est codifié aux articles L. 214-1 et suivants du code de l'urbanisme. Chaque commune peut ainsi délimiter, après avis de la chambre de commerce et d'industrie et de la chambre des métiers et de l'artisanat, un **périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité**¹, à l'intérieur duquel s'exercera ce droit de préemption. Les projets de cessions de fonds situés dans ces périmètres sont ensuite notifiés à la commune, qui dispose d'un délai de deux mois pour notifier son éventuelle décision de préemption, décision qui doit nécessairement être motivée. La préemption se fait soit au prix demandé par le vendeur, soit à celui que déterminera le juge de l'expropriation. Le silence de la mairie au-delà du délai de deux mois vaut renonciation à l'exercice du droit de préemption.

Il faut noter qu'à la différence du régime du DPU, le DPC **ne peut pas conduire la commune à déléguer son pouvoir** à d'autres organismes publics et **impose une rétrocession à un commerçant ou un artisan du bien préempté**, dans un délai de deux ans.

Selon les cas, le droit de préemption urbain et le droit de préemption commercial peuvent permettre de répondre aux objectifs poursuivis par une collectivité, en particulier s'ils concernent la **sauvegarde de commerces de proximité** ou la **préservation de la diversité commerciale de proximité**.

C. La procédure d'expropriation

Alors que, dans les cas de ces droits de préemption, le propriétaire prend l'initiative de vendre et que le bénéficiaire du droit de préemption se substitue à l'acheteur, la procédure d'expropriation répond à une autre logique : **le propriétaire n'est pas vendeur et sa dépossession est effectuée d'autorité par l'expropriant**, qui peut être l'État, une société de construction

¹ Il s'agit de zones géographiques définies dans le but de préserver la diversité commerciale et artisanale et de maintenir l'attractivité des zones concernées. Le droit de préemption commerciale est ainsi autorisé en leur sein.

dans laquelle l'État détient la majorité du capital, une collectivité territoriale, un organisme y ayant vocation ou le concessionnaire d'une opération d'aménagement mentionnée à l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme.

Cette procédure, particulièrement encadrée par la loi et divisée en une phase administrative et une phase judiciaire, permet donc de **contraindre un propriétaire à céder son bien pour la réalisation d'un projet reconnu d'utilité publique**. En contrepartie, le propriétaire reçoit une **indemnité juste et préalable**.

II. Le dispositif envisagé - Une mise sur le marché forcée et une procédure de préemption proche de l'expropriation

Le présent article permettrait aux maires, en cas de forte vacance commerciale (le seuil de taux de vacance de 20 % déjà utilisé par le dispositif envisagé à l'article 3 est repris ici), de **contraindre les propriétaires et bailleurs à remettre leurs locaux commerciaux sur le marché locatif**.

Il renforcerait aussi cette pression visant à contraindre les propriétaires et bailleurs à remettre leurs locaux commerciaux sur le marché locatif en les menaçant de subir une nouvelle **procédure de préemption**.

Le présent article vise ainsi la **création d'une procédure de préemption « forcée »** que les maires pourraient engager, même dans les cas où les propriétaires ne veulent pas vendre, s'apparentant à une nouvelle **procédure d'expropriation**.

III. La position de la commission - Un dispositif portant atteinte au droit de propriété et inutile

A. Une atteinte grave au droit de propriété qui pourrait avoir des effets pervers

Le dispositif envisagé soulève des **interrogations juridiques majeures**. Une telle obligation des propriétaires et des bailleurs à mettre leurs biens en location constituerait une atteinte forte au droit de propriété, qui ne semble pas proportionnée aux objectifs avancés de redynamisation économique et d'aménagement du territoire. Cette **atteinte grave au droit de propriété n'est pas justifiée ni proportionnée**.

La nouvelle procédure d'expropriation déguisée en droit de préemption est encore plus problématique au regard du droit de propriété. Pour rappel, ce droit est « *le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements* » (article 544 du code civil) et implique que « *nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, et moyennant une juste et préalable indemnité.* » (article 545 du code civil).

Ainsi, obliger un propriétaire à mettre en location son bien et le contraindre à le céder à la commune si cette dernière souhaite l'acquérir pour réaliser « son projet de commerce », sans même tenir compte des motifs légitimes susceptibles de justifier le refus ou l'impossibilité de louer, s'apparente à **une expropriation, sans que cette opération ne soit entourée des garanties nécessaires au profit du propriétaire concerné.**

Le renforcement des contraintes reposant sur les bailleurs commerciaux pourrait avoir des **effets pervers**, d'une nature contraire à ceux pourtant recherchés, en incitant les propriétaires à un changement d'usage de leur local vers d'autres activités moins réglementées, afin de contourner cette obligation. Ce phénomène de changement d'usage, couplé à une réduction des investissements locatifs pourrait mener à une **réduction de l'offre de locaux commerciaux**. Cette situation pourrait d'ailleurs conduire à une **hausse des loyers** au détriment des commerçants-locataires du fait du jeu de l'offre et de la demande.

B. Un dispositif redondant avec le droit de préemption commercial et le droit de préemption urbain sans leur sécurité juridique et reposant sur un seuil de vacance problématique

Le dispositif proposé est, de plus, **redondant avec le droit de préemption commercial et le droit de préemption urbain**, et offre moins de garanties pour les propriétaires des locaux concernés.

Plusieurs **risques liés à l'instauration d'un seuil uniforme de 20 % de vacance commerciale** pour caractériser les secteurs de forte vacance au sens de l'article L. 145-33-1 du code de commerce peuvent être soulignés.

En premier lieu, **un seuil unique ne distingue pas les différentes formes de vacance**. La vacance structurelle, durable et concentrée peut justifier la mobilisation d'outils coercitifs pour enrayer un phénomène de dévitalisation installé. En revanche, la vacance conjoncturelle relève du fonctionnement normal du marché : départ en retraite, cession en cours, transition entre deux activités, restructuration ponctuelle d'un local. Assimiler ces situations à une « forte vacance » risquerait de pénaliser des dynamiques économiques ordinaires, parfois créatrices d'opportunités de renouvellement commercial.

En second lieu, **un taux de 20 % ne produit pas les mêmes effets selon la typologie territoriale**. Dans un centre-bourg ou une petite centralité, 20 % de locaux vacants peuvent traduire une dévitalisation visible et préoccupante. Dans une grande métropole, le même taux peut correspondre à une rotation commerciale classique, sans impact majeur sur l'attractivité globale. **Un seuil national uniforme ne reflète donc pas la diversité des marchés locaux ni la densité commerciale propre à chaque territoire.**

Par ailleurs, la méthode de calcul elle-même soulève des interrogations opérationnelles : **le taux de 20 % s'apprécie-t-il en nombre de locaux ou en surface de vente ?** L'impact urbain et économique n'est, en effet,

pas du tout équivalent entre 1 000 m² vacants dans une grande cellule commerciale et trois petits commerces fermés en façade de centre-ville. L'absence de précisions pourrait générer des difficultés d'interprétation et des contentieux multiples.

Enfin, la question de **l'actualisation du taux demeure centrale**, on ne sait rien **de la fréquence à laquelle il sera réévalué** et de **la base statistique** sur laquelle sera opérée l'actualisation. Un indicateur figé ou insuffisamment actualisé pourrait ainsi conduire à cibler des bailleurs dans des contextes qui ne relèvent pourtant plus d'une situation critique.

Ainsi, l'imposition d'un seuil uniforme de 20 % apparaît insuffisamment représentative des réalités territoriales. Elle comporte un **risque de rigidité, d'inefficacité et de ciblage inadapté, alors même que la vacance commerciale est un phénomène multifactoriel nécessitant une approche différenciée, proportionnée et fondée sur une analyse fine des dynamiques locales.**

Pour toutes ces raisons, le rapporteur s'oppose au dispositif proposé par le présent article.

La commission n'a pas adopté l'article.

Article 5
Gage

Cet article consiste en un « gage » destiné à compenser les éventuelles conséquences financières de la proposition de loi.

Le gage n'appelle pas d'observation ou de modification mais le rapporteur s'opposant aux quatre articles précédents, la commission n'a pas adopté l'article.

I. Le dispositif envisagé - Un gage destiné à compenser les éventuelles conséquences financières de la proposition de loi

L'article consiste en un « gage » destiné à compenser les éventuelles conséquences financières résultant pour l'État de la proposition de loi.

II. La position de la commission - Un gage n'appelant pas d'observation ou de modification

Le gage n'appelle pas d'observation ou de modification mais le rapporteur s'opposant aux quatre articles précédents, la commission a également rejeté l'article.

La commission n'a pas adopté l'article.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 25 février 2026, la commission des affaires économiques a examiné le rapport de M. Guislain Cambier sur la proposition de loi visant à soutenir et valoriser les commerces de proximité.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Mes chers collègues, avant de passer à l’ordre du jour de notre réunion, je voudrais vous dire un mot sur l’organisation de nos travaux.

Certains d’entre vous ont pu s’étonner d’apprendre que notre commission devait examiner dès aujourd’hui deux propositions de loi (PPL), une semaine seulement après la désignation de leurs rapporteurs respectifs.

Ces délais très courts s’expliquent par la demande tardive – le 10 février – du groupe SER d’inscrire l’examen de ces deux textes dans son espace réservé de la séance du mercredi 25 mars. J’ajoute que la Conférence des présidents a fixé le délai limite de dépôt des amendements de séance au lundi 23 mars à midi, soit au lendemain même du second tour des élections municipales.

Dès lors, nous n’avions le choix qu’entre deux mauvaises solutions : soit nous réunir pendant la suspension de nos travaux au mois de mars, au risque que nombre d’entre nous ne puissent être présents, soit examiner ces textes aujourd’hui, dans un calendrier très serré. Dans tous les cas, les circonstances ne nous permettaient pas d’approfondir autant que nous l’aurions souhaité l’examen de ces deux propositions de loi, ce que je ne peux que regretter.

Nous commençons par l’examen de la proposition de loi de Mme Linkenheld pour le soutien aux commerces de proximité.

M. Guislain Cambier, rapporteur. – Je tiens à remercier notre présidente de m’avoir confié ce rapport et à saluer la présence parmi nous de notre collègue Audrey Linkenheld, auteure, avec son groupe, de cette proposition de loi pour le soutien aux commerces de proximité. Sur un tel sujet, je ne peux que regretter de n’avoir disposé que d’un très court délai pour examiner le texte, ayant été nommé rapporteur la semaine dernière. En dehors de l’audition de l’auteure du texte, je n’ai pas pu organiser d’auditions, mais j’ai sollicité et obtenu une vingtaine de contributions écrites à la suite de l’envoi de questionnaires, auxquels j’ai choisi d’associer l’auteure de la PPL.

Permettez-moi de citer ces mots d’Émile Zola : « *Si l’ancien commerce, le petit commerce agonisait, c’était qu’il ne pouvait soutenir la lutte des bas prix...* ». Dès le XIX^e siècle, nos écrivains se souciaient de la préservation des commerces de proximité face à la montée en puissance des géants de la

distribution, les « grands magasins ». Tel est l'arrière-plan du roman que je viens de citer, *Au Bonheur des dames*.

Les commerces de proximité structurent l'économie locale, façonnent nos paysages et font partie intégrante de notre histoire, de notre culture et de notre patrimoine.

Aujourd'hui, comme vous le rappelez, madame Linkenheld, dans l'exposé des motifs de votre proposition de loi, ce ne sont plus les « grands magasins » qui nuisent à nos commerces de centre-ville, mais la prolifération des grandes surfaces commerciales et, plus récemment, le développement des plateformes de commerce électronique, ainsi que, ne l'oublions pas, des changements d'usage.

Des articles de presse, le week-end dernier, encore une fois, incriminaient certaines prescriptions des documents d'urbanisme, l'aménagement urbain, un contexte financier et fiscal alourdi en France par des charges fixes de plus en plus lourdes et, surtout, l'érosion du pouvoir d'achat des ménages. Produire, commercer et consommer en France coûte trop cher pour une grande partie de la population.

Nous partageons tous ce combat pour le maintien et la valorisation des commerces de proximité, pour la vitalité de nos villes.

Notre commission est très vigilante sur ce sujet. Elle s'en est, encore une fois, emparée, en lançant une mission d'information relative à la « décommercialisation », pilotée par Mme Housseau et MM. Chaize et Grosvalet. Nous en attendons avec impatience les conclusions.

Si nous pouvons partager le constat dressé dans l'exposé des motifs de cette proposition de loi et la louable intention sous-tendue, je ne peux que déplorer la réponse. Les vieilles recettes, comme l'encadrement des loyers commerciaux, le report de l'intégralité de la charge de la taxe foncière sur les propriétaires, ou encore le prétendu droit de préemption forcé des communes sur les locaux vacants, qui n'est en réalité qu'une mesure d'expropriation, rappellent une vision d'économie dirigée quasi soviétique.

Or ni un plafonnement autoritaire des loyers ni cette mesure radicale d'expropriation ne mettront un terme à la crise des petits commerces, bien au contraire.

À la lecture de la PPL, ce n'est pas un dispositif de soutien au commerce de proximité, c'est une attaque contre les propriétaires de locaux commerciaux. En s'attaquant aux propriétaires bailleurs, ce texte contribue à opposer les acteurs du monde du commerce les uns aux autres, à commencer par les commerçants et les propriétaires bailleurs, alors qu'ils sont les premiers à souffrir de la hausse de la vacance commerciale en centre-ville.

Les propriétaires ne sont pas des Thénardier. Ils contribuent à la vie économique de notre pays : nous ne devons pas faire peser sur eux le poids de

la crise des petits commerces, mais au contraire les encourager à investir, à entretenir et à rénover.

La PPL identifie les symptômes de la crise : la hausse des loyers et le taux de vacance. Mais ces symptômes interagissent sans être associés de façon mécanique. Nous devons nous pencher sur ses causes profondes : les transformations structurelles du commerce, la réduction de la consommation dans les petits commerces, en lien avec la perte de pouvoir d'achat des Français et la baisse d'attractivité des centres-villes.

Pour sortir de cette crise, il faut d'abord lutter contre la vie chère – vaste programme –, recréer des « parcours marchands » autour des commerces de proximité en renforçant par exemple l'accessibilité, le stationnement, la sécurité et la propreté dans les centres-villes. Une telle démarche implique d'encourager les investissements des propriétaires plutôt que d'augmenter une fois de plus les contraintes qui pèsent sur eux.

Au final, en suivant l'avis de la grande majorité des structures que j'ai interrogées, vous aurez compris que je suis opposé aux réponses proposées.

Permettez-moi d'entrer dans le détail des articles.

L'article 1^{er} crée la possibilité pour les communes ayant instauré la taxe sur les friches commerciales (TFC) de mettre en œuvre un dispositif d'encadrement des loyers commerciaux, sur le modèle du mécanisme expérimental introduit en 2018 par la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Élan) dans le domaine du logement. Il prévoit également la création d'observatoires locaux des loyers commerciaux afin d'objectiver le montant de loyers de référence, ainsi que des sanctions à l'encontre du propriétaire en cas de non-application.

Alors que nous ne disposons pas encore du bilan de l'expérimentation instaurée par la loi Élan, nous ne pouvons pas nous risquer à étendre l'encadrement des loyers aux locaux commerciaux. De nombreux effets pervers sont, en effet, à redouter : le plafonnement des loyers, contraire au principe de liberté contractuelle, dont la valeur est constitutionnelle, pourrait conduire à l'éviction de nombreux biens immobiliers du marché, à la contraction massive de l'offre locative et, *in fine*, à la hausse de la vacance commerciale.

Par ailleurs, le champ d'application de la mesure pose problème : prévoir un loyer de référence pour l'ensemble des locaux commerciaux des communes ayant instauré la TFC ne permet pas de prendre en compte la disparité des situations concrètes : une boutique de luxe d'une grande marque internationale et une cordonnerie locale occupée par un petit artisan indépendant se verraient imposer un même loyer de référence. Bel effet d'aubaine pour les grandes enseignes alors que le petit commerce souffre déjà de cette concurrence inégale !

Je rappelle également que plusieurs outils introduits par la loi Pinel de 2014 existent déjà pour freiner la hausse des loyers : l'évolution des loyers commerciaux est plafonnée par le niveau de variation d'indices statistiques et son déplafonnement est lui aussi plafonné à 10 %. Faudrait-il désormais, comme la PPL le prévoit, instaurer un troisième plafond, pour s'assurer que les acteurs du commerce restent définitivement enfermés sous la cage d'acier de ces multiples plafonds ?

L'article 2 prévoit que la taxe foncière soit à la charge exclusive du bailleur dans le cadre d'un bail commercial.

Cette mesure bouleverserait les équilibres des baux commerciaux, avec un enjeu de l'ordre de 10,6 milliards d'euros, alors que le droit existant prévoit que la taxe foncière peut être mise à la charge du locataire si le bail le prévoit. Or les consultations que j'ai menées montrent que la mesure est très loin de faire consensus. Les discussions récentes dans le cadre du projet de loi de simplification, comme en 2014 lors de l'examen de la loi Pinel, ont également conduit à refuser une telle mesure. En outre, l'accord de place conclu entre les fédérations professionnelles de commerçants le 3 juin 2024 l'a exclu, au terme de concertations dans le cadre du Conseil national du commerce. J'ajoute enfin qu'une telle mesure conduira les propriétaires à répercuter ce coût sur les commerçants, conduisant à une hausse des loyers : l'inverse de l'objectif poursuivi au travers de l'article 1^{er} !

L'article 3 vise à renforcer les pouvoirs des maires en matière d'urbanisme commercial en cas de vacance commerciale de plus de 20 % : outre leur apport faible par rapport aux outils déjà existants – plan local d'urbanisme (PLU), plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), schéma de cohérence territoriale (Scot), droit de préemption commercial ou urbain –, ces dispositions rigides rallongeront les délais d'implantation de commerces et politiseront l'urbanisme commercial tout en souffrant d'une faible opérationnalité.

Il y aura en effet des effets de seuil pour les 20 % de vacance et, surtout, il existe des situations de vacance très différentes, parfois conjoncturelles et parfois aussi plus structurelles qu'il convient de cibler. Un taux arbitraire uniforme n'a pas de sens. Et la proposition d'une autorisation préalable du maire pour les cessions de commerces essentiels d'une surface de moins de 400 mètres carrés pose des difficultés juridiques importantes : il s'agit d'une atteinte disproportionnée au droit de propriété et à la liberté d'entreprendre. Je rappelle aussi que la notion de commerce essentiel avait suscité des incompréhensions légitimes et des mécontentements justifiés lors de la pandémie de Covid. En outre, la loi de modernisation de l'économie (LME) avait dû en 2008 porter les autorisations administratives d'exploitation commerciale de 300 à 1 000 mètres carrés pour nous mettre en conformité avec le droit européen. L'article nous ferait revenir à la situation antérieure avec un risque contentieux certain.

Enfin, l'article 4 permettrait aux maires, à nouveau en cas de fortes vacances commerciales, de contraindre les propriétaires et bailleurs à remettre leurs locaux commerciaux sur le marché locatif et d'engager une procédure de préemption forcée même si le propriétaire ne veut pas vendre.

Cette atteinte au droit de propriété qui s'apparente à une nouvelle procédure d'expropriation, mais sans les garanties normalement prévues, ne tiendrait donc pas compte des motifs parfois légitimes justifiant le refus de louer. Ces nouvelles contraintes pour les bailleurs pourraient les inciter à réduire leurs investissements et mener à un changement d'usage de leur local vers d'autres activités moins réglementées, ce qui réduirait l'offre de locaux, voire assécherait le marché locatif commercial.

Au total, bien que partant d'une bonne intention, il me semble que la PPL promeut plutôt de fausses bonnes idées, dont certaines me paraissent juridiquement très fragiles. Peut-être pourrait-elle avoir quelques bénéfices à très court terme, mais ses effets antiéconomiques contribueront rapidement à accélérer l'étouffement du commerce et des propriétaires bailleurs, des acteurs essentiels de la revitalisation des centres-villes et non de simples profiteurs ou rentiers.

Je vous propose donc de rejeter cette proposition de loi.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Concernant le périmètre de ce projet de loi, en application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, je vous propose de considérer que sont susceptibles de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé, les dispositions relatives à l'encadrement et au suivi des loyers des baux commerciaux ; aux modalités d'acquittement de la taxe foncière sur les propriétés bâties, au titre de la propriété de locaux commerciaux ; aux compétences des maires en matière d'urbanisme commercial ; à la procédure de mise sur le marché et au droit de préemption des locaux commerciaux vacants.

Il en est ainsi décidé.

Mme Audrey Linkenheld, auteure de la proposition de loi. – Le groupe SER n'a pas volontairement fait en sorte que nous ne disposions que de si peu de temps. Je regrette moi aussi de n'avoir pas eu plus de temps pour mener des auditions et échanger avec le rapporteur et les commissaires sur un sujet si important pour nos territoires. Je remercie le rapporteur pour nos échanges.

Certes, les délais d'examen sont très courts, mais le constat n'est pourtant pas nouveau. La situation est bien connue, et le Gouvernement lui-même a commandé un rapport sur le commerce au mois de mai 2025, dont les travaux ont été rendus en novembre dernier. Ce rapport a été rédigé par la maire de Saint-Quentin, Dominique Schelcher pour Coopérative U, ainsi que le directeur de la Banque des territoires. Votre commission a aussi souhaité

travailler sur la « décommercialisation ». Le constat est connu et en partie partagé.

Nous ne disons pas qu'il n'y a qu'une seule cause et qu'une seule solution. Dans ses quatre articles, nous avons travaillé sur ce qui relève du droit commercial lui-même, de la fiscalité et des outils d'urbanisme, mais des aménagements restent tout à fait possibles et nous restons très ouverts.

Nous devons avant tout répondre à une demande des territoires. Ce texte n'est pas une attaque contre les propriétaires bailleurs, que personne ici ne considère comme d'affreux rentiers ou Thénardier profiteurs ; il s'agit simplement de rééquilibrer certaines situations entre des bailleurs et leurs locataires, qui sont des commerçants.

Les élus territoriaux sont nombreux à s'être manifestés. Vous avez indiqué qu'une majorité des structures était défavorable à cette proposition de loi. C'est vrai pour celles qui représentent les bailleurs, mais celles qui représentent les collectivités, et donc l'intérêt général – le commerce n'est pas qu'une question commerciale, c'est aussi une question sociale, d'écologie et de cohésion – ont un autre point de vue. France urbaine, Intercommunalités de France, l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) nous demandent d'agir. Le Gouvernement demande aussi, dans un rapport, que l'on réfléchisse à une régulation des loyers commerciaux et à une meilleure observation.

Parmi vos arguments, j'ai bien identifié les plus connus, déjà entendus quand nous avons débattu de l'encadrement des loyers d'habitation, voilà dix ans, arguments qui reflètent sans surprise nos divergences politiques. Toutefois, nous pourrions converger sur certains sujets. Non, il n'y a pas d'intention soviétique d'administrer ou de diriger l'économie autrement. La loi Pinel et la loi Élan ont été adoptées. La préemption de l'article 4 n'est pas révolutionnaire, des dispositifs similaires existent déjà.

Notre souhait est de répondre à une demande de nos commerçants, de nos territoires et des consommateurs qui ne peut être ignorée. Le constat étant partagé, il nous faut aborder le sujet, même si le délai d'examen est très court. Voyons comment nous pouvons avancer : nous devons objectiver la situation de la vacance et des loyers commerciaux, pour disposer de données concrètes. Les maires veulent mettre en place des observatoires ; à nous de les accompagner, pour qu'ils disposent de données pertinentes. Sur le fondement de ces observations, et sur la base du volontariat, nous pourrions agir.

L'article 1^{er} ne prévoit pas un encadrement généralisé : il offre une faculté donnée aux communes. Nous n'imposons cet encadrement à personne, tout comme une commune n'est pas obligée d'appliquer l'encadrement des loyers d'habitation.

Concernant les dispositions de l'article 2, certaines d'entre elles avaient été adoptées à l'Assemblée nationale dans le cadre d'un autre texte, mais rejetées au Sénat puis par la CMP. Dont acte.

Avec les mesures liées aux PLU, nous souhaitons répondre aux demandes des maires. Je vous renvoie une fois encore au rapport précité sur l'avenir du commerce, qui, dans ses 30 recommandations, indique qu'il y aurait matière à faire évoluer nos documents d'urbanisme, même si cela n'est pas facile.

Cette demande s'exprime dans les territoires, c'est incontestable, et au-delà des couleurs politiques des collectivités. Face à la détresse des commerçants et des habitants des centres-villes et des centres-bourgs, nous devons répondre à l'appel à l'aide des maires et des présidents d'intercommunalité. Nous sommes à la disposition de la commission des affaires économiques et de l'ensemble des groupes politiques pour travailler sur ce sujet. Nos élus et nos collectivités doivent comprendre que la chambre des territoires est avec eux.

M. Daniel Salmon. – Le commerce de proximité, sujet très souvent abordé, est complexe, car les causes des fermetures sont multifactorielles. Il y a une grande différence entre la ruralité et les centres-bourgs, d'une part, et les centres-villes petits ou grands, d'autre part. Aujourd'hui, le problème n'est plus celui de la seule ruralité, il est général.

Outre le problème des loyers, les locaux commerciaux doivent aussi être mis à niveau, et demandent des investissements. C'est le point déterminant. Des foncières locales se mettent en place. Sans rénovation, les charges deviennent terribles.

En milieu rural, nous avons besoin de clients. Le problème tient aussi au fait que nos campagnes se vident. Les robots n'iront pas faire les courses dans les commerces de proximité. Il faut remettre de la vie dans nos bourgs et en ruralité.

Nos commerces doivent promouvoir les circuits courts, pour éviter les intermédiaires. Il nous faut nous interroger sur la question du pouvoir d'achat.

Cette proposition de loi a le mérite d'aborder le sujet ; nous la soutiendrons.

M. Philippe Grosvalet. – Ce texte pose une question sur laquelle nous sommes tous engagés.

Le monde rural n'est pas seul concerné. La question est globale, d'intérêt public, alors que 60 % de nos communes n'ont pas du tout de commerce. C'est aussi un enjeu déterminant pour nos quartiers prioritaires et nos villes. J'habite dans une ville de 70 000 habitants : je vous le confirme, le commerce de proximité, après le logement, est le sujet prioritaire pour assurer le dynamisme de nos territoires. Dans des villes pourtant dynamiques économiquement et industriellement, les commerces de proximité meurent.

Il nous faut avoir une vision politique globale et transpartisane. À cet égard, notre rapporteur nous avait habitués à plus de nuance. L'État a engagé

un vaste plan. L'enjeu est transpartisan et devrait nous inviter à nous engager dans une vision qui ne serait pas dogmatique. En tant que membre du RDSE, j'ai fait un pas de côté il y a quelques mois : je suis favorable à un regard nouveau, non dogmatique.

Que l'on parle de logement, d'agriculture ou de commerce, souvent nous butons sur le rapport à la propriété, qui est une question idéologique. Quand on veut tuer son chien, on dit qu'il a la rage. Plutôt que de rejeter d'emblée cette proposition de loi qui part d'une bonne intention, qui porte sur une question d'intérêt général qui rejoint celle des services publics, notre commission se grandirait à ne pas refuser le débat, ce qui est la ligne constante de notre groupe. Nous sommes favorables à ce texte, à ce stade.

M. Serge Mérillou. – La difficulté à maintenir les commerces de proximité concerne aussi la plupart des cœurs de ville, les consommateurs s'orientant vers les périphéries dotées de parkings. Cependant, le problème du montant des loyers est patent : un primeur à Montreuil paie plus de 19 000 euros de loyer mensuel ; dans le Vieux-Nice, il faut payer 7 500 euros de loyer mensuel pour un local commercial de 170 mètres carrés ; à Périgueux, c'est 2 300 euros dans la rue piétonne principale. Ce n'est pas la seule cause, mais certains loyers sont déraisonnables. Des propriétaires qui ont amorti leur investissement depuis longtemps ne se soucient même plus qu'il y ait vacance ou non ; ils ne souhaitent que des loyers élevés. Voilà ce qui crée cette atonie des centres-villes et centres-bourgs.

Dans des villes moyennes, ces montants disproportionnés font que les commerces ne peuvent pas tenir ; ils cèdent donc la place à des activités parfois liées au narcotrafic et au blanchiment. Les élus sont désarmés. Le problème touche à notre vivre ensemble et à notre conception de la ville.

Nous proposons un encadrement, pas une stricte régulation. Le dispositif serait applicable dans des territoires ayant déjà instauré la taxe sur les friches commerciales. Comme pour les loyers locatifs, le dispositif serait initié par les élus locaux. Ce sont eux qui connaissent le mieux le territoire et qui pourront faire le bon choix. Paris, Marseille, Saint-Brieuc, Lille, Lyon, Strasbourg, Saint-Denis de La Réunion ou encore Périgueux sont intéressées par le dispositif. Le Sénat s'honore toujours à porter la voix des territoires. La République s'honore toujours à soutenir celles et ceux qui la représentent sur le terrain. L'encadrement des loyers commerciaux ne sera pas une baguette magique, mais peut être une mesure efficace. Laissons les communes expérimenter.

M. Guislain Cambier, rapporteur. – Débat il y a, et c'est heureux. Ces échanges sont productifs pour l'avenir. Pour un tel sujet, il faut beaucoup de nuance, et laisser du temps au temps. La mission d'information sénatoriale est lancée. Nous attendons ses conclusions avec impatience, alors que le premier observatoire de la vacance en centre-ville existe depuis les années 1980. Cela

fait plus de quarante ans que nous observons cette désertification des centres-villes, malgré la pression démographique.

Il nous faut être ambitieux, mais travailler dans un esprit de consensus. Les élus sont tous sensibles à ce qui touche au cœur de leur territoire, à ces zones qui connaissent une très forte déprise. Toutefois, les associations d'élus n'ont pas su ou pas pu dire qu'elles étaient favorables à cette proposition de loi : ni l'AMF, ni Intercommunalités de France ni France urbaine nous ont dit qu'elles portaient les mêmes arguments. Dans ces conditions, comment statuer en trois ou quatre jours ?

Débat il y a eu, oui, mais la position des associations d'élus n'est pas unanime.

Mme Audrey Linkenheld. – Très sincèrement, je ne peux laisser écrire dans le compte rendu de cette réunion que les associations d'élus ne sont pas capables de dire qu'elles sont favorables à cette proposition de loi. J'ai lu les réponses écrites aux questionnaires : ce n'est pas ce qu'ils contiennent. Je n'ai pas dit que les associations étaient à 100 % favorables aux quatre articles, mais les propos de M. Cambier ne reflètent pas la réalité.

M. Guislain Cambier, rapporteur. – Nous avons une lecture différente !

Mme Audrey Linkenheld. – Trouvons au moins une formule pour le compte rendu qui soit conforme à ce qui figure dans les questionnaires. Je vous invite, mes chers collègues, à les lire !

M. Guislain Cambier, rapporteur. – Aucune association ne soutient les quatre articles.

Mme Audrey Linkenheld. – Voilà ! Ce n'est déjà pas la même chose ! De nombreuses associations soutiennent l'idée de l'observation et de l'encadrement des loyers.

M. Guislain Cambier, rapporteur. – Mais non !

Mme Audrey Linkenheld. – Très bien, ce n'est pas grave... J'irai donc expliquer à ces associations d'élus qu'on leur a fait dire le contraire de ce qu'elles ont écrit. C'est écrit noir sur blanc !

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Vous ne pouvez pas dire cela !

Mme Audrey Linkenheld. – C'est bien la raison pour laquelle je propose que nos propos soient un peu plus nuancés. Oui, les communes disent que nous pourrions faire autrement, ici ou là – tout cela est vrai, et je ne le conteste pas. En revanche, nous ne pouvons laisser écrire qu'elles ne sont pas capables de dire qu'elles sont favorables à tel ou tel aspect.

L'AMF a dit que le délai était trop court, mais France urbaine et Intercommunalités de France ont toutes les deux formé des groupes de travail sur ce sujet depuis des mois, voire des années, puisqu'elles sont interpellées

par des communes de tous bords politiques. Des travaux sont en cours, et c'est pourquoi des associations, malgré les délais, ont pu répondre.

Je demande que l'on ne dise pas le contraire de ce qui est écrit dans les réponses aux questionnaires, et que l'on reste conforme à l'esprit des retours qui nous ont été faits.

M. Guislain Cambier, rapporteur. – Je vais vous lire une phrase des réponses de France urbaine : ...

Mme Audrey Linkenheld. – Une phrase !

M. Guislain Cambier, rapporteur. – ... « Un encadrement généralisé, uniforme et permanent présenterait un risque juridique significatif au regard du contrôle de proportionnalité. »

Mme Audrey Linkenheld. – Ce n'est pas ce que prévoit la proposition de loi ! L'encadrement n'est ni uniforme ni généralisé. Il sera possible si la TFC est déjà appliquée, et sur la base du volontariat. C'est bien ce que je dis.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Il en sera pris note dans le compte rendu de nos débats ; cela ne pose aucune difficulté.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}, 2, 3 et 4 et 5

Les articles ne sont successivement pas adoptés.

La proposition de loi n'est pas adoptée.

Conformément au premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance portera en conséquence sur le texte initial de la proposition de loi déposée sur le Bureau du Sénat.

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie². Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

¹ Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 – Loi portant réforme des retraites.

² Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 – Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 – Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 – Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

⁴ Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 – Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

En application du vademécum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des affaires économiques a arrêté, lors de sa réunion du mercredi 25 février 2026, le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 169 (2025-2026) visant à soutenir et valoriser les commerces de proximité.

Sont susceptibles de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé, les dispositions relatives :

- à l'encadrement et au suivi des loyers des baux commerciaux ;
- aux modalités d'acquittement de la taxe foncière sur les propriétés bâties, au titre de la propriété de locaux commerciaux ;
- aux compétences des maires en matière d'urbanisme commercial ;
- à la procédure de mise sur le marché et au droit de préemption des locaux commerciaux vacants.

LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- Alliance du commerce
- Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF)
- Association des petites villes de France (APVF)
- Association des placements immobiliers (ASPIM)
- Chambre de commerce et d'industrie du Grand Lille
- Chambres de commerce et d'industrie de France (CCI France)
- Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME)
- Direction générale des entreprises (DGE)
- Fédération de l'épicerie et du commerce de proximité (FECF)
- Fédération des acteurs du commerce dans les territoires (FACT)
- Fédération des entreprises immobilières (FEI)
- Fédération du commerce et de la distribution (FCD)
- France urbaine
- Icade
- Intercommunalités de France
- Saveurs commerce
- Unibail
- Union des syndicats de l'immobilier (UNIS)
- Union nationale des propriétaires immobilier (UNPI)

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl25-169.html>