

Le Droit de Prémption Commercial

Articles L.214-1 à L.214-3 et R.214-1 à R.214-19 du Code de l'Urbanisme (CU).

Contexte

Depuis 2005, les Collectivités peuvent instituer un périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité dans lequel peut s'exercer un droit de préemption « commercial » portant sur certains types de biens.

Objectifs

- Favoriser le maintien et la promotion des commerces de proximité sur le territoire de la Collectivité.
- Conserver une certaine diversité dans les commerces de la Collectivité ou protéger certains commerces en particulier.

► Qui ? Quand ? Où ? Quoi ? Comment ?

QUI ?

- Institution du périmètre: Par la **Commune** ou un **établissement public de coopération intercommunale (EPCI)** y ayant vocation si la Commune lui a délégué cette compétence (L. 214-1-1 CU).
- Exercice du droit de préemption: La **Commune ou l'EPCI déléataire** de la compétence peut exercer le droit de préemption commercial, sur son territoire (art. L. 214-1 CU), ou en déléguer l'exercice à un Etablissement Public y ayant vocation (**les Etablissements publics fonciers n'en font PAS partie**), à une Société d'économie mixte ou, à un concessionnaire d'opération d'aménagement ou, au titulaire d'un contrat de revitalisation artisanale et commerciale (L. 214-1-1 CU).

QUAND ? Le droit de préemption commercial peut être mis en place à tout moment par la Commune ou l'EPCI déléataire de la compétence, au moyen d'une délibération de l'organe délibérant.

OU ? L'instauration du périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité, qui permet d'exercer le droit de préemption commercial, est possible sur toute commune, qu'elle soit dotée ou non d'un document d'urbanisme.

QUOI ? Le droit s'exerce sur les aliénations à titre onéreux :

- de fonds artisanaux, de fonds de commerce, de baux commerciaux ;
- de terrains portant ou destinés à porter (dans un délai de 5 ans à compter de leur aliénation, si ces commerces sont des magasins de vente au détail ou des centres commerciaux au sens de l'art. L. 752-3 du c.com) des commerces d'une surface comprise entre 300 et 1 000 m².

Sont exclues les cessions prévues dans le cadre d'un plan de sauvegarde ou dans un plan de cession organisé dans le cadre d'une procédure de redressement ou de liquidation judiciaire.

COMMENT ?

1. L'instauration du droit de préemption commercial

a) Le périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité

Le droit de préemption commercial s'exerce uniquement sur les biens concernés situés dans une zone spécifique: le périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité (art. L. 214-1 CU).

Ce périmètre est préalablement déterminé par délibération motivée, accompagnée d'un plan, après avis simple de la Chambre du Commerce et de l'Industrie et de la Chambre des Métiers et de l'Artisanat qui se prononcent au vu:

- Du projet de délibération du Conseil municipal,
- Du plan,
- De la situation du commerce et de l'artisanat dans la Commune,
- Des menaces pesant sur la diversité commerciale et artisanale.

En l'absence d'avis de ces instances dans les 2 mois (si elles gardent le silence), leur avis est réputé favorable.

La délibération de l'organe délibérant devra faire l'objet d'un affichage en mairie pendant un mois, d'une mention dans deux journaux diffusés dans le département (R. 214-2 CU) et d'une transmission en préfecture.

b) Les opérations concernées par le droit de préemption commercial

Seules sont concernées les aliénations à titre onéreux de fonds, de baux commerciaux ou de « terrains faisant l'objet de projets

d'aménagement commercial » (art. L. 214-1 CU). Toutes aliénations régulières à titre gratuit, ou cessions de biens effectuées dans le cadre d'un plan de sauvegarde, de redressement ou d'une liquidation judiciaire (art. R. 214-3 CU) ne sont pas concernées par ce droit de préemption.

2. Les modalités d'exercice du droit de préemption commercial

Le cédant d'un bien concerné par ce droit de préemption doit effectuer une déclaration préalable en mairie (déclaration qui indique le prix, l'activité de l'acquéreur pressenti, le bail commercial, le chiffre d'affaire ...). Si la déclaration concerne un terrain, la Collectivité doit saisir le service du Domaine pour demande d'avis (R. 214-4-1 CU).

La Collectivité à deux mois pour répondre (R. 214-5 CU) :

- Si elle garde le silence, elle est réputée avoir renoncé à l'exercice de son droit de préemption et le cédant peut réaliser la vente aux prix et conditions figurant dans sa déclaration. La Collectivité peut également renoncer expressément à l'exercice de son droit (art. R. 214-5 CU).
- Si la Collectivité souhaite acquérir mais n'est pas d'accord avec le prix et les conditions figurant dans la déclaration préalable, elle doit saisir le Juge de l'Expropriation dans le délai de préemption soit 2 mois (R. 214-6 CU).
- Si la Collectivité décide d'acquérir le fonds aux prix et conditions de la déclaration, elle notifie sa décision dans les 2 mois de la déclaration.

La motivation de la décision de préemption :

- doit faire apparaître en quoi l'acquisition du bien/fonds/bail concourt à la sauvegarde des activités artisanales et commerciales ou à leur diversité ;
- expliquer en quoi l'activité de l'acquéreur évincé ne répond pas à ces objectifs ;
- rappeler la future procédure de rétrocession en vue d'une exploitation permettant de préserver la diversité et de promouvoir le développement de l'offre commerciale et artisanale.

La décision de préemption commerciale doit toujours être suffisamment motivée par le titulaire de ce droit, au sens des articles L.210-1 et L.300-1 du Code de l'urbanisme.

Ensuite, l'acte de cession devra être dressé dans un délai de 3 mois suivant la notification de la préemption ou la décision judiciaire devenue définitive fixant le prix et les conditions de la cession (R. 214-9 CU).

3. La décision de rétrocession (art. L. 214-2 CU)

La Collectivité n'a pas vocation à conserver indéfiniment le bien objet de la préemption. Elle doit donc trouver un repreneur dans un délai de 2 ans à compter du transfert de propriété. Ce délai peut être porté à 3 ans en cas de mise en location-gérance du fonds de commerce ou du fonds artisanal.

La rétrocession doit s'effectuer en faveur des commerçants immatriculés (au registre du commerce et des sociétés ou au répertoire des métiers) susceptibles d'exercer l'activité envisagée par la Collectivité et de respecter **le cahier des charges**.

Un **avis de rétrocession** affiché à la mairie dont dépend le bien préempté (pendant 15 jours minimum) permettra l'appel aux candidatures en décrivant le bien, le prix proposé, le délai pour candidater et les exigences de la Collectivité (art. R. 214-12 CU).

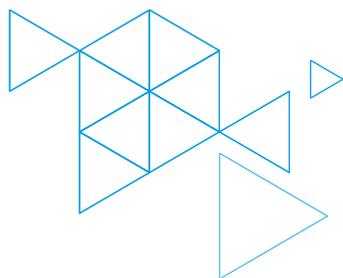
Entre la préemption et la rétrocession, l'exploitation du bien, s'il s'agit d'un fonds de commerce, peut être envisagée en régie, par la commune (gestion déconseillée et risquée si la Collectivité ne sait pas le faire), ou également confiée par ses soins à un locataire-gérant. **La rétrocession est autorisée par délibération** du conseil municipal ou communautaire. Elle mentionne les conditions de la rétrocession et les raisons du choix du cessionnaire (R. 214-14 CU).

L'acte de rétrocession doit mentionner les conditions de résiliation de la rétrocession en cas de non-respect par le cessionnaire des clauses insérées dans le cahier des charges. Il existe des particularités selon l'objet de la rétrocession (art R 214-12 et R 214-13 CU).

Dans le mois suivant la signature de l'acte de rétrocession, le maire doit procéder à l'affichage en mairie (pendant 15 jours) d'un avis comportant la désignation sommaire du fonds, du bail ou du terrain rétrocédé, le nom et la qualité du cessionnaire, ainsi que les conditions financières de l'opération (R. 214-16 CU).

SANCTION ?

- **Si le cédant n'envoie pas de déclaration préalable** à la Commune, l'aliénation réalisée à titre onéreux encourt la nullité durant un délai de 5 ans à compter de sa publication au service de la publicité foncière.
- **Si la Collectivité ne respecte pas les modalités** d'instauration et de mise en œuvre du droit de préemption commercial la sanction encourue est celle de la nullité de la préemption.
- **Si la rétrocession n'est pas intervenue** à l'expiration du délai légal, l'acquéreur évincé mentionné dans la déclaration préalable bénéficie d'un droit de priorité d'acquisition (art. R.214-16 CU).



▶ Avantages

- Donner à la Collectivité un outil lui permettant de favoriser la diversité commerciale.
- Donner à la Collectivité une vision des échanges des biens concernés notamment les fonds de commerce et de leur valorisation qui sont des indicateurs du dynamisme économique de son territoire.

▶ Inconvénients

- Le droit de préemption commercial nécessite que la Collectivité devienne propriétaire du bien ou du droit concerné et l'exploite ou en organise la location-gérance, ce qui demande une expérience, des compétences spécifiques et un accompagnement juridique.
- Il existe un risque de dépréciation, perte de valeur du fonds si la Collectivité ne parvient pas à trouver d'exploitant, de plus, la vacance d'un local donne nécessairement une image négative et nuit au dynamisme commercial du territoire de la Collectivité.

À combiner

Le droit de préemption commercial peut être cumulé avec le droit de préemption urbain et le droit de préemption en zone d'aménagement différé.

Jurisprudence

Jurisprudence sur le champ d'application du droit de préemption commercial

▶ Exclusion de la préemption en cas de nouveau bail

CAA Versailles, 15 oct. 2015, EURL GME c/ Cne de Saint-Cloud, n°14VE01467

La préemption d'un bail commercial n'est possible qu'en cas de cession de celui-ci, ce qui n'est pas le cas lorsque le bailleur conclut un bail avec un nouveau preneur (locataire).

▶ Pas de cession déguisée de droit au bail en cas de reprise partielle du matériel par le nouveau locataire et que l'activité est différente

CA Paris, 19 oct. 2011, Cne Neuilly-Plaisance, n°10/03089

La reprise d'une partie du matériel appartenant au précédent occupant contre un versement par le nouveau preneur (locataire) exerçant une activité différente ne saurait caractériser une cession de fonds ou cession déguisée de droit au bail.

Jurisprudence sur la déclaration préalable

▶ Une demande de précisions complémentaires proroge le délai d'instruction si la déclaration préalable est incomplète ou entachée d'une erreur substantielle

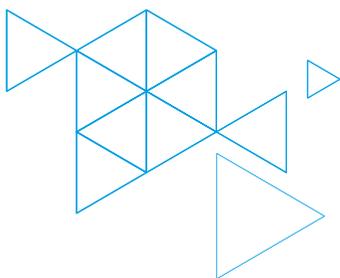
CAA Versailles, 7 févr. 2019, n° 17VE01587

« Dans l'hypothèse d'une déclaration incomplète, le titulaire du droit de préemption peut adresser au propriétaire une demande de précisions complémentaires, qui proroge le délai de deux mois. Ce délai ne peut être prorogé par la demande de précisions complémentaires que si la déclaration initiale était incomplète ou entachée d'une erreur substantielle portant sur la consistance du bien objet de la vente, son prix ou les conditions de son aliénation. »

▶ Possibilité de faire annuler une vente si le titulaire du droit de préemption n'a pas exercé son droit de préemption sur la base d'une déclaration préalable irrégulière

CE, 27 juill. 2015, « Commune de Gennevilliers », n°374646

« Lorsque [le titulaire du droit de préemption] a décidé de renoncer à exercer le droit de préemption, que ce soit par l'effet de l'expiration du délai de deux mois, le cas échéant prorogé, ou par une décision explicite prise avant l'expiration de ce délai, il se trouve dessaisi et ne peut, par la suite, retirer cette décision ni, par voie de conséquence, légalement exercer son droit de préemption ; que si la cession est intervenue et s'il estime que la déclaration préalable sur la base de laquelle il a pris sa décision était entachée de lacunes substantielles de nature à entraîner la nullité de la cession, il lui est loisible de saisir le juge judiciaire d'une action à cette fin ;



Jurisprudence sur l'exercice du droit de préemption commercial

▶ Limite entre droit de préemption commercial et droit de préemption urbain

CAA Versailles, 20 oct. 2016, n°14VE01828

« en cas de cession conjointe d'un local commercial et du bail y afférent, aucun texte n'impose à une commune titulaire de ces deux droits de préemption de les exercer simultanément ; »

CAA Lyon, 4 juill. 2017, n°16LY04324

Le titulaire du droit de préemption commercial doit toujours vérifier sa compétence avant de l'exercer et préciser sa volonté d'exercer ce droit de préemption commercial en particulier pour éviter toute confusion.

Une décision fondée sur le droit de préemption urbain ne peut faire l'objet d'une substitution de base légale en faveur du droit de préemption commercial car l'objet et le régime de ces deux droits sont distincts.

▶ La délibération déléguant l'exercice (du conseil municipal au maire) du droit de préemption commercial doit être précise et indiquer que c'est ce droit en particulier qui est délégué.

CAA Bordeaux, 12 juill. 2016, Cne de Cahors c/ Harize, n°14BX03382

« Il ressort des pièces du dossier qu'indépendamment de la délibération du 2 février 2010, laquelle se borne à compléter la délégation générale accordée au maire par la délibération du 1^{er} avril 2008 sur le fondement de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales, l'exercice du droit de préemption défini par l'article L. 241-1 du code de l'urbanisme avait déjà été spécifiquement délégué au maire par le conseil municipal de la commune de Cahors par la délibération du 2 décembre 2009, au visa de laquelle les décisions contestées ont été prises, dans le périmètre délimité et selon les orientations définies par le conseil municipal. »

▶ La décision de préemption commerciale doit être suffisamment motivée conformément aux articles L.210-1 et L.300-1 du Code de l'urbanisme.

Motivation validée par le juge :

CAA Bordeaux, 26 mars 2013, Cne d'Espelette, n°11BX03234

Préserver la diversité commerciale permanente face au développement important du commerce saisonnier dans la commune.

CAA Bordeaux, 12 juill. 2016, Cne de Cahors c/ Harize, n°14BX03382

Empêcher l'implantation d'une agence bancaire au profit d'un commerce de proximité qui ne soit pas affecté à une activité de service.

CAA Paris, 26 juin 2015, n°14PA02167

Maintenir une offre commerciale équilibrée entre commerce alimentaire et équipement de la personne, ce que ne permet pas l'activité du repreneur (le gérant avait conclu une promesse de cession de son droit au bail avec une agence immobilière).

Motivation censurée par le juge :

CE, 26 avril 2013, Cne de Rosny-sous-Bois, n°362949

La protection de la sécurité et de l'ordre public. En l'espèce, la décision de préemption était fondée sur des plaintes récurrentes visant la dégradation des relations de voisinage du fait d'un bar PMU, objet de la décision de préemption.



Les éléments d'information contenus dans cette fiche sont fournis au regard de la réglementation en vigueur et de la jurisprudence existant à la date de sa publication. Il s'agit d'une information générale qui ne saurait servir à résoudre des cas particuliers. La mise en œuvre de l'outil décrit ne saurait engager en aucun cas l'Établissement Public Foncier de Bretagne. Aucune utilisation commerciale de la présente fiche n'est autorisée.