

N° 460

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 avril 2018

## PROPOSITION DE LOI

*portant Pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Rémy POINTEREAU, Martial BOURQUIN, Jean-Marie BOCKEL, Mme Élisabeth LAMURE, MM. Pascal ALLIZARD, Maurice ANTISTE, Stéphane ARTANO, Mme Viviane ARTIGALAS, MM. Serge BABARY, Jean-Pierre BANSARD, Philippe BAS, Jérôme BASCHER, Arnaud BAZIN, Mme Esther BENBASSA, M. Claude BÉRIT-DÉBAT, Mmes Martine BERTHET, Anne-Marie BERTRAND, M. Joël BIGOT, Mme Annick BILLON, M. Jean BIZET, Mme Maryvonne BLONDIN, M. Éric BOCQUET, Mme Christine BONFANTI-DOSSAT, MM. François BONHOMME, Bernard BONNE, Mme Pascale BORIES, MM. Gilbert BOUCHET, Yves BOULOUX, Max BRISSON, Mme Marie-Thérèse BRUGUIÈRE, MM. François-Noël BUFFET, Henri CABANEL, Olivier CADIC, François CALVET, Christian CAMBON, Mme Agnès CANAYER, MM. Michel CANEVET, Vincent CAPO-CANELLAS, Jean-Noël CARDOUX, Mme Françoise CARTRON, M. Alain CAZABONNE, Mme Anne CHAIN-LARCHÉ, MM. Patrick CHAIZE, Pierre CHARON, Daniel CHASSEING, Alain CHATILLON, Mme Marie-Christine CHAUVIN, M. Guillaume CHEVROLLIER, Mme Marta de CIDRAC, MM. Olivier CIGOLOTTI, Pierre-Yves COLLOMBAT, Mme Catherine CONCONNE, MM. Jean-Pierre CORBISEZ, Roland COURTEAU, Édouard COURTIAL, Mme Cécile CUKIERMAN, MM. Pierre CUYPERS, Michel DAGBERT, Philippe DALLIER, René DANESI, Mme Laure DARCOS, MM. Mathieu DARNAUD, Marc-Philippe DAUBRESSE, Yves DAUDIGNY, Robert del PICCHIA, Mme Annie DELMONT-KOROPOULIS, M. Gérard DÉRIOT, Mmes Catherine DEROCHÉ, Jacky DEROMEDI, Chantal DESEYNE, M. Gilbert-Luc DEVINAZ, Mmes Catherine DI FOLCO, Nassimah DINDAR, Élisabeth DOINEAU, M. Alain DUFAUT, Mme Catherine DUMAS, MM. Laurent DUPLOMB, Jérôme DURAIN, Alain DURAN, Mme Nicole DURANTON, M. Jean-Paul ÉMORINE, Mmes Frédérique ESPAGNAC, Dominique ESTROSI SASSONE, Jacqueline EUSTACHE-BRINIO, Corinne FÉRET, MM. Jean-Luc FICHET, Michel FORISSIER, Alain FOUCHÉ, Bernard FOURNIER, Mme Catherine FOURNIER, M. Christophe-André FRASSA, Mmes Joëlle GARRIAUD-MAYLAM, Françoise GATEL, MM. Fabien GAY, Jacques GENEST, Mmes Frédérique GERBAUD, Samia GHALI, MM. Bruno GILLES, Jordi GINESTA, Guillaume GONTARD, Mmes Marie-Pierre de la GONTRIE, Nathalie GOULET, Sylvie GOY-CHAVENT, M. Jean-Pierre GRAND, Mmes Michelle GRÉAUME, Nadine GRELET-CERTENAIS, MM. Daniel GREMILLET, François GROSDDIDIER, Jacques GROSPELLIN, Mme Pascale GRUNY, M. Joël GUERRIAU, Mmes Jocelyne GUIDEZ, Annie GUILLEMOT, Laurence HARRIBEY, M. Olivier HENNO, Mme Christine HERZOG, MM. Jean-Michel HOULLEGATTE, Alain HOUPERT, Jean-Raymond HUGONET, Benoît HURÉ, Jean-François HUSSON, Xavier IACOVELLI, Mme Corinne IMBERT, MM. Olivier JACQUIN, Jean-Marie JANSSENS, Patrice JOLY, Mmes Gisèle JOURDA, Muriel JOURDA, Mireille JOUVE, MM. Alain JOYANDET, Roger KAROUTCHI, Mmes Claudine KAUFFMANN, Fabienne KELLER, MM. Guy-Dominique KENNEL, Claude KERN, Éric KERROUCHE, Joël LABBÉ, Laurent LAFON, Bernard LALANDE, Marc LAMÉNIÉ, Mmes Christine LANFRANCHI DORGAL, Florence LASSARADE, MM. Michel LAUGIER, Daniel LAURENT, Mme Christine LAVARDE, MM. Ronan LE GLEUT, Jacques LE NAY, Antoine LEFÈVRE, Dominique de LEGGE, Henri LEROY, Mmes Valérie LÉTARD, Brigitte LHERBIER, Marie-Noëlle LIENEMANN, Anne-Catherine LOISIER, MM. Jean-François LONGEOT, Gérard LONGUET, Mmes Vivette LOPEZ, Monique LUBIN, MM. Jean-Claude LUCHE, Victorin LUREL, Philippe MADRELLE, Michel MAGRAS, Mme Viviane MALET, MM. Christian MANABLE, Didier MANDELLI, Alain MARC, Didier MARIE, Hervé MAUREY, Jean-François MAYET, Rachel MAZUIR, Pierre MÉDEVIELLE, Mmes Marie MERCIER, Michelle MEUNIER, M. Sébastien MEURANT, Mme Brigitte MICOULEAU, MM. Alain MILON, Jean-Marie MIZZON, Jean-Pierre MOGA, Mme Marie-Pierre MONIER, M. Franck MONTAUGÉ, Mme Patricia MORHET-RICHAUD, MM. Jean-Marie MORISSET, Philippe MOUILLER, Louis-Jean de NICOLAY, Olivier PACCAUD, Jean-Jacques PANUNZI, Georges PATIENT, Philippe PAUL, Cyril PELLEVAT, Philippe PEMEZEC, Mme Marie-Françoise PEROL-DUMONT, M. Cédric PERRIN, Mme Évelyne PERROT, MM. Stéphane PIEDNOIR, Jackie PIERRE, François PILLET, Ladislav PONIATOWSKI, Mme Angèle PRÉVILLE, M. Christophe PRIOU, Mmes Sonia de la PROVÔTÉ, Christine PRUNAUD, Frédérique PUISSAT, Isabelle RAIMOND-PAVERO, MM. Michel RAISON, Didier RAMBAUD, Jean-François RAPIN, André REICHARDT, Mme Évelyne RENAUD-GARABEDIAN, MM. Bruno RETAILLEAU, Charles REVET, Mme Sylvie ROBERT, M. Gilbert ROGER, Mme Laurence ROSSIGNOL, M. Jean-Yves ROUX, Mme Denise SAINT-PÉ, MM. Hugues SAURY, René-Paul SAVARY, Michel SAVIN, Mme Patricia SCHILLINGER, MM. Alain SCHMITZ, Bruno SIDO, Jean SOL, Mme Nadia SOLLOGOUB, M. Simon SUTOUR, Mme Nelly TOCQUEVILLE, MM. Jean-Marc TODESCHINI, Jean-Louis TOURENNE, Mme Catherine TROENDLÉ, MM. Michel VASPART, Yannick VAUGRENARD, Mmes Dominique VÉRIEN, Sylvie VERMEILLET, M. Jean Pierre VOGEL, Mme Michèle VULLIEN, MM. Dominique WATRIN et Dany WATTEBLED,

Sénateurs

*(Envoyée à la commission des affaires économiques, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)*



## EXPOSÉ DES MOTIFS

*« Ce n'est pas parce que les choses sont difficiles que nous n'osons pas, c'est parce que nous n'osons pas qu'elles sont difficiles. »*,

*Sénèque*

Mesdames, Messieurs,

Cette proposition de loi est le fruit d'un travail approfondi d'écoute, de prise en compte des acteurs de terrain et d'analyse du groupe de travail du Sénat sur la revitalisation des centres-villes et centres-bourgs depuis juillet 2017.

Impliquant la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales, présidée par Jean-Marie BOCKEL, et la délégation sénatoriale aux entreprises, présidée par Élisabeth LAMURE, ainsi que les six commissions permanentes du Sénat concernées, cette proposition de loi transpartisane a pour ambition de proposer des solutions structurelles, pérennes et réalistes pour revitaliser ce qui fait l'originalité et la richesse incomparable de nos villes françaises et européennes : leur centre.

Après des années de culture de la périphérie qui a conduit à couvrir le territoire national de grandes surfaces, à l'époque plébiscitées par le consommateur mais qui ont défiguré tant d'entrées de villes et fragilisé tant de centres-villes et centres-bourgs, et qui aujourd'hui déclinent face aux nouveaux modes de consommation, il nous faut anticiper, préparer l'avenir et reconstruire une culture de la centralité.

Entre un plan gouvernemental « Action cœur de ville », qui semble octroyé pour solde de tout compte, et des annonces fracassantes sur le déversement de dizaines de milliards d'euros sur les banlieues, il est plus que jamais indispensable de ne pas oublier nos cœurs de villes et centres-bourgs.

Dans ce domaine comme dans bien d'autres, l'obstacle au progrès n'est pas la fatalité mais seulement l'absence de volonté d'agir.

\*

\* \*

## 1. L'absolue nécessité d'agir

La situation de trop nombreux centres-villes et centres-bourgs est connue. Au déclin de l'habitat, à la déprise démographique, à la fragilisation économique, se conjuguent celle des relations sociales et l'évanouissement progressif de ces espaces publics et privés qui font la spécificité de la ville européenne, une ville faite pour l'homme. Mais il faut aujourd'hui dépasser le stade du constat pour mettre en œuvre les actions qui s'imposent et qui ne sauraient se limiter à quelques mesures cosmétiques.

### *a) Une situation qui exige l'intervention des pouvoirs publics*

En quelques mois, la situation des centres-villes et centres-bourgs est devenue une question politique de première importance. Les statistiques implacables, les rapports officiels, mais aussi le vécu de chacun d'entre nous ont mis ce problème à l'agenda des institutions.

Dès son rapport d'étape de juillet 2017<sup>1</sup>, le groupe de travail du Sénat sur la revitalisation des centres-villes et centres-bourgs a montré la convergence des analyses sur la gravité de la situation ainsi que le caractère multifactoriel de ses causes. Ce consensus sur le constat s'est confirmé depuis et a été partagé par la totalité des acteurs intervenus au cours des onze tables rondes organisées par le groupe de travail, mais aussi lors de la réunion thématique sur « la revitalisation des centres-villes des villes moyennes et les enjeux attachés à la cohésion des territoires » de la conférence de consensus sur le logement organisée au Sénat le 25 janvier 2018.

Ce constat est que la dévitalisation est le produit d'un ensemble de difficultés. La vacance commerciale, qui atteint un niveau préoccupant sur le territoire national, est loin d'être la seule question à traiter : la fragilisation des centres est le produit d'un « cocktail » dont les ingrédients sont la dégradation du bâti, les difficultés d'accès et de stationnement, la baisse de la population du centre et sa paupérisation, la fuite des équipements attractifs et des services du quotidien, le développement du *e-commerce* et, bien sûr, la concurrence des grandes surfaces en périphérie.

---

<sup>1</sup> *Revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs : rapport d'étape*, Rapport d'information de MM. Rémy Pointereau et Martial Bourquin, fait au nom de la délégation aux entreprises et de la délégation aux collectivités territoriales, n° 676 (2016-2017), 20 juillet 2017.

Notre conviction est que si la dévitalisation est le résultat d'un ensemble de causes, nous ne pourrons la stopper que par un ensemble cohérent de mesures fortes. La situation est telle que des mesures cosmétiques ou isolées ne suffiront pas. **Il est certain qu'il n'y aura pas de solutions à l'échelle du problème qui ne soient structurelles.** Mais pour avancer, il est de loin préférable de travailler ensemble au service de ce qui est bien une grande cause nationale. **Au consensus sur les constats devrait correspondre une convergence des efforts.**

*b) Une méthode de travail transversale et transpartisane*

C'est dans cet esprit que vos rapporteurs ont travaillé avec les membres du groupe de travail sur la revitalisation, dans le cadre d'une démarche originale et collective. En effet, le Sénat a tenu à instituer un groupe de travail transpartisan, réunissant dix-huit sénateurs issu de tous les groupes politiques, émanant des deux délégations aux collectivités territoriales et à la décentralisation, d'une part, et aux entreprises, d'autre part, et des six commissions permanentes concernées : commission des affaires économiques, de l'aménagement du territoire et du développement durable, des finances, de la culture, des lois et des affaires sociales. Vos rapporteurs ont par ailleurs présenté le fruit de leurs travaux aux présidents des commissions concernées ainsi qu'à la commission des affaires économiques.

Nous avons beaucoup écouté, beaucoup entendu. **Nous avons consulté les élus locaux de France, qui ont été près de 4 000 à nous répondre.** Nous avons pris en compte les travaux de nos collègues comme, par exemple, le rapport signé d'Hervé MAUREY et Louis-Jean de NICOLAÏ, pour la commission de l'Aménagement du territoire et du Développement durable<sup>2</sup>. Nous avons participé à la conférence de consensus sur le logement où nous avons pu sentir l'attente des intervenants, mais aussi leurs inquiétudes, par exemple à l'égard de l'intention affichée par l'avant-projet de loi du Gouvernement portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dit « Elan », de supprimer les autorisations d'exploitation commerciale dans les centres-villes. Par ailleurs, le groupe de travail s'est adjoint les services

---

<sup>2</sup> Intitulé « Aménagement du territoire : plus que jamais une nécessité », le rapport comporte une 21<sup>e</sup> recommandation ainsi libellée : « *Conforter l'attractivité des centres bourgs par un programme ambitieux de rénovation de l'habitat et des commerces, et le maintien ou l'installation d'équipements essentiels pour l'activité locale* ».

d'un cabinet d'urbanisme et d'avocats<sup>3</sup> et a bénéficié de l'expertise *pro bono* d'un autre cabinet<sup>4</sup>.

*c) La conviction qu'il est possible de stopper la fragilisation de nos centres-villes et centres-bourgs*

Au terme de ce travail, **nous avons acquis la conviction qu'il est possible d'agir et de stopper la fragilisation de nos centres-villes et centres-bourgs**. C'est possible, mais sans doute nous trouvons nous à présent placés au pied du mur. Car, si rien n'est fait, la situation deviendra rapidement irréversible. C'est possible à la condition de mobiliser une série de leviers efficaces et de ne pas se contenter de mesures partielles et ponctuelles.

**C'est possible et nécessaire, car nous sommes collectivement face à un choix de société : un choix qui porte sur notre conception de la ville et du lien social. Veut-on la pérennité de la ville à l'européenne, avec un centre, lieu de vie sociale, citoyenne, culturelle, religieuse... Bref, un lieu de vie collective et d'identité ?** Ou veut-on des cités dortoirs dont les habitants, confinés dans leurs différences sociales et culturelles, ne se croisent plus pour échanger, débattre et vivre, mais seulement pour consommer dans des périphéries commerciales caractérisées par des infrastructures certes performantes mais déshumanisées ? Veut-on vraiment de ce « *monde en toc* », de *malls* géants qui réduisent la cité à sa fonction mercantile, si bien décrits par un récent ouvrage<sup>5</sup> ?

Nous n'avons pas voulu ressasser, dans un énième rapport, le constat et les causes de la situation actuelle. Elles ont déjà été exposées à de multiples reprises. **Nous avons voulu formuler des propositions**, des propositions fortes, réalistes et étayées par une étude d'impact indépendante. Pour cela, nous avons d'abord voulu écarter l'hypothèse, qui nous a souvent été opposée, de l'impossibilité d'avancer. Une impossibilité due, disait-on, à une conception sanctifiée de la liberté du commerce par l'Union européenne.

## **2. La possibilité d'agir**

Depuis plusieurs années, la situation des centres-villes et des centres-bourgs est évoquée dans la presse, par les élus locaux et nationaux, par les acteurs économiques. Pourtant, très peu a été fait. Lorsqu'ils ont

---

<sup>3</sup> L'Institut pour la ville et le commerce, associé au cabinet Simon et associés.

<sup>4</sup> Letang Avocats.

<sup>5</sup> Rinny Gremaud, *Un monde en toc*, 2018.

entamé leur travail, il y a plusieurs mois, vos rapporteurs ont constaté qu'une forme répandue de fatalisme empêchait une action sérieuse sur le sujet. Pour les uns, le droit constitutionnel et le droit européen nous liaient les mains, pour d'autres, le législateur ne pouvait prétendre aller à l'encontre d'évolutions commerciales et sociales « *inéluçtables* ». Mieux, il était sommé « *de ne pas avoir un train de retard* ». Pourtant, à examiner attentivement le dossier, vos rapporteurs ont pu relever que ni le droit constitutionnel, ni le droit européen n'empêchait d'agir et que si la revitalisation des centres exigeait un travail intense et de long terme, elle n'en était pas moins pratiquée avec ardeur dans plusieurs pays voisins.

*a) Le droit constitutionnel et le droit européen n'empêchent pas d'agir*

Certains avancent régulièrement l'argument selon lequel la situation actuelle serait irrémédiable car le droit national et le droit européen ne permettraient pas aux pouvoirs publics nationaux de définir les outils dont nos territoires en souffrance ont pourtant besoin.

Vos rapporteurs ne partagent pas cette analyse. La situation que connaissent de nombreux centres-villes et centres-bourgs n'est pas une fatalité, comme en témoignent d'ailleurs les politiques mises en œuvre par plusieurs États européens.

Le législateur français dispose de marges de manœuvre, souvent méconnues, pour proposer aux acteurs locaux des outils dont ils pourraient se saisir pour définir des politiques de développement adaptées aux enjeux de leurs territoires. Pour cela, nous devons apprendre à apprécier la jurisprudence constitutionnelle et le droit européen non comme des contraintes, mais comme des outils nous offrant des souplesses auxquelles il convient de recourir.

La loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (LME) est à cet égard un exemple particulièrement éclairant de notre approche du droit européen. Cette loi, qui visait à transposer plusieurs dispositions de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, avait pour objectif d'assouplir les réglementations de toute nature susceptibles de constituer des entraves à la concurrence et à l'efficacité économique. Or, **la LME finalement adoptée a conduit à une surtransposition de la directive de 2006, surtransposition que de nombreuses personnes entendues par vos rapporteurs ont mise en exergue, et qui constitue aujourd'hui un frein à l'élaboration de stratégies territoriales dynamiques pour nos territoires.**

Au début de leurs travaux, vos rapporteurs se sont souvent vus opposer la LME comme un obstacle bloquant toute possibilité d'évolution de notre système de régulation des implantations commerciales, un obstacle particulièrement insurmontable car fondé tantôt sur le droit européen, tantôt sur le droit constitutionnel. Or, **contrairement à ce qui est souvent avancé, les jurisprudences constitutionnelles et européennes n'interdisent pas l'élaboration de politiques locales adaptées pour revitaliser nos cœurs de villes et nos centres-bourgs.**

S'il a reconnu la valeur constitutionnelle de la liberté d'entreprendre, du droit de propriété et du principe d'égalité, le Conseil constitutionnel admet néanmoins que ces droits puissent être limités. Le législateur, et lui-même, est susceptible de porter atteinte à une liberté ou un droit ayant valeur constitutionnelle selon certaines conditions. L'atteinte à ces libertés et droits fondamentaux doit être :

- d'une part, justifiée par un motif d'intérêt général et proportionnée à l'objectif poursuivi par la mesure prise ;

- d'autre part, limitée dans le temps et dans l'espace.

La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) admet également des limites aux principes régissant le droit de l'Union européenne. Elle a, par exemple, précisé les conditions dans lesquelles la liberté de circulation pouvait être limitée, en particulier la liberté d'établissement. Ainsi, la mesure envisagée :

- ne doit pas être discriminatoire, c'est-à-dire qu'elle ne doit pas être plus défavorable envers les ressortissants européens qu'envers les citoyens français ;

- doit être justifiée par une « *raison impérieuse d'intérêt général* ». La Cour a, par une décision du 24 mars 2011<sup>6</sup>, donné trois exemples de raisons impérieuses d'intérêt général : « *la protection de l'environnement* », « *l'aménagement du territoire* » ainsi que « *la protection des consommateurs* ». Elle admet ainsi que des mesures nationales puissent primer sur des mesures européennes si elles sont justifiées par l'intérêt général. En revanche, la Cour estime que des objectifs purement économiques ne constituent pas une raison impérieuse d'intérêt général.

Le juge européen exerce un contrôle de proportionnalité, destiné à s'assurer que la mesure envisagée par le législateur garantisse la réalisation

---

<sup>6</sup>Cour de justice de l'Union européenne, Arrêt du 24 mars 2011, affaire C-400/08, Commission c. Espagne.



de l'objectif poursuivi, n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif et que d'autres mesures moins contraignantes ne permettent pas d'atteindre le même résultat.

La Cour de justice de l'Union européenne a, dans une récente décision du 30 janvier 2018, *Visser Vastgoed Beleggingen BV c/ Raad van de gemeente Appingedam* (C-31/16), apporté des compléments fort utiles sur sa jurisprudence qui devrait faciliter l'élaboration de stratégies territoriales en faveur des centres-villes et centres-bourgs. En effet, la Cour a jugé que la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur ne s'opposait pas à ce que l'accès à une activité de service ou son exercice soit subordonné au respect d'une limite territoriale, pour autant que les conditions de non-discrimination, de nécessité et de proportionnalité soient remplies. **En d'autres termes, des considérations d'aménagement du territoire justifient qu'un commerce de détail<sup>7</sup> ne puisse s'installer que dans le centre-ville, afin de maintenir la viabilité de ce dernier et d'y éviter autant que possible l'inoccupation structurelle de locaux.** La revitalisation d'un centre-ville apparaît donc clairement comme une « *raison impérieuse d'intérêt général* » justifiant des dérogations à l'implantation d'activités de services. Dans la même affaire, l'avocat général près la CJUE précisait « *Une ville peut avoir un intérêt à contribuer, au moyen d'un plan d'occupation des sols, à ce que son centre reste vivant et maintienne son caractère original. Déterminer quels commerces peuvent s'installer dans quels endroits peut, en général, faire partie d'une telle politique. De plus, une ville peut aussi vouloir influencer la densité et le cours de la circulation dans la ville et aux alentours.* » Ces précisions jurisprudentielles sont, pour vos rapporteurs, un élément essentiel pour donner aux élus locaux les outils indispensables dont ils ont besoin, dans le respect des jurisprudences constitutionnelle et européenne.

Ce sont aussi des signaux forts pour le législateur qui sait que, mû par une volonté de préserver les centres-villes, il dispose d'une marge de manœuvre.

*b) Les exemples de nos voisins démontrent que des politiques ambitieuses de préservation des centres-villes sont possibles*

Au-delà de ce cadre assoupli, les politiques menées par nos voisins européens pour préserver et redynamiser leurs centres-villes peuvent être des sources d'inspirations.

---

<sup>7</sup> En l'espèce de chaussures et de vêtements.

Par exemple, en Allemagne, les grandes surfaces ne sont autorisées à s'installer que dans des zones spécifiquement définies par le plan d'urbanisme local, après étude d'impact. Ces études doivent prendre en compte les risques pour les équipements commerciaux que produirait l'installation d'une grande surface. L'objectif d'une telle démarche est le maintien des commerces au sein du tissu urbain.

Les Pays-Bas et le Royaume-Uni ont, eux aussi, mis en place divers dispositifs permettant de concilier maîtrise du développement commercial et maintien ou retour des commerces au cœur des villes. Ces deux pays ont développé une approche fondée avant tout sur la négociation et la concertation avec les promoteurs commerciaux, jugée comme plus efficace que des documents d'urbanisme contraignants. Une négociation qui peut aussi s'appuyer sur des instruments rigoureux pour les grandes surfaces.

Le Royaume-Uni se caractérise ainsi par la réalisation d'un « test séquentiel » : son objectif est de permettre aux décideurs publics d'apprécier l'implantation d'un centre commercial et de s'assurer qu'il est localisé au plus près du centre-ville, afin de limiter l'étalement urbain. Un investisseur qui décide d'implanter un centre commercial en périphérie doit au préalable prouver qu'aucun emplacement dans le centre-ville n'est possible. Il doit alors produire une évaluation des impacts de son projet, notamment sur la vitalité du centre-ville et sur les commerces existants.

#### **4. Un enjeu civilisationnel : renouer avec la culture de la centralité**

Bien sûr, vos rapporteurs n'ignorent pas que l'évolution des centres-villes et de son commerce n'est pas qu'une question de législation ou de réglementation. Elle est aussi la résultante de forces sociales puissantes dont l'une des principales est le consommateur lui-même. Dans les dernières décennies, il a bien été l'une des forces qui a joué contre les centres !

On ne saurait l'en blâmer : la crise des centres-villes est en effet directement liée au sort beaucoup plus favorable accordé pendant un temps à la périphérie par rapport au centre. **Aujourd'hui, il est en effet beaucoup plus simple et beaucoup moins coûteux de construire en périphérie, de stationner en périphérie, d'acheter en périphérie, de se loger en périphérie.** Alors que, dans le même temps, les centres-villes supportent des charges de centralité, que rien ne compense. À l'inverse, la périphérie est une source de plus-value évidente notamment pour les grandes sociétés immobilières, les foncières.

**Le consommateur, qui a déjà commencé à se détourner du commerce massifié, doit prendre conscience de son rôle déterminant et**

**rééquilibrer ses modes d'achat, se tourner davantage vers les centres-villes et les centres-bourgs.** C'est d'autant plus important que ledit consommateur est aujourd'hui le support d'une nouvelle force qui peut mettre en danger les centres ou leur donner un coup de fouet, si le virage est bien pris par le commerce de détail, par exemple en rénovant l'expérience d'achat. Cette nouvelle force est le *e-commerce*.

Aux pouvoirs publics de faciliter la tâche du consommateur et de l'encourager à évoluer et à revenir dans les centres-villes. Sans doute à cet égard, **le Gouvernement devrait-il engager un plan de communication de grande ampleur sur le sujet, en complément des mesures financières, législatives ou réglementaire qui peuvent être proposées.**

Certains, à cet égard, plaident pour des mesures exclusivement incitatives et écartent, par exemple, toute volonté de rénover le dispositif de régulation des implantations commerciales sur le territoire national. C'est commettre une erreur d'analyse : la tendance à la fuite vers les périphéries est telle que des mesures incitatives contraires ne suffiront pas. Et elles ne suffiront pas parce que cette fuite centrifuge est liée à une orientation massive des flux économiques et financiers vers l'extérieur des villes et des bourgs. **C'est donc à une réorientation de ces flux que les pouvoirs publics doivent s'atteler.** Ce ne sera possible que lorsque, d'un côté, la périphérie sera moins génératrice de plus-values et de rentes commerciales et financières, et lorsqu'à l'inverse, le centre sera davantage attractif pour les acteurs économiques et les habitants.

D'autres ont parfois souligné avec une insistance intéressée que la question n'était justement plus celle des grandes surfaces et des galeries commerciales en périphérie, mais celle du *e-commerce*, qui menacerait l'ensemble du commerce physique. Conclusion : il faudrait aider tout le monde, grandes surfaces comprises, principalement avec l'argent du contribuable. Mais la réalité est un peu plus complexe : certes, il ne s'agit pas d'opposer stérilement centre et périphérie, mais les centres-villes et centres-bourgs sont confrontés à la pression du *e-commerce* **et** à celle des grandes surfaces et des centres commerciaux. Il est donc nécessaire d'agir sur ces deux volets. Taxer un *e-commerce* qui bénéficie de conditions fiscales totalement injustes par rapport aux autres commerçants, encourager l'évolution des commerçants vers le numérique, mais aussi mieux encadrer les implantations de galeries commerciales et de grandes surfaces. Et ce deuxième volet est d'autant plus important que les grands groupes vont se lancer dans une modernisation de leurs implantations qui impliquera des reconfigurations et des agrandissements parfois considérables. À l'inverse, il faudra faciliter la reconversion de certaines friches commerciales et, pourquoi pas, faciliter des rapatriements en centres-villes.

**Tels sont les enjeux de fond de nos propositions.** Telles sont les raisons pour lesquelles vos rapporteurs ont rassemblé dans leur proposition de loi un ensemble de mesures cohérentes et articulées destinées à permettre une véritable renaissance des centres-villes et centres-bourgs.

## **5. Les axes de la proposition de loi : un ensemble de mesures cohérentes maîtrisées par les collectivités territoriales**

### *a) Mobiliser une gamme complète de mesures*

Vos rapporteurs ont d'abord souhaité proposer **une gamme complète de mesures** visant à remédier au caractère multifactoriel de la dévitalisation des centres-villes et centres-bourgs. Il est illusoire, en effet, de ne traiter qu'une partie du problème, par exemple le commerce, sans traiter les autres, comme le logement.

De la même façon, ils sont parvenus à la conviction forte **qu'il serait inefficace de ne mobiliser que des instruments juridiques** (périmètres et zonage, restriction ou assouplissement des règles d'urbanisme commercial...) **sans insister sur la réorientation des flux économiques et financiers** qui ont permis l'émergence de périphéries très denses et n'ont pas trouvé à s'investir dans les centres.

**Il serait tout aussi vain de ne vouloir retenir que des mesures « incitatrices »**, comme le souhaitent certains groupes de la grande distribution, et de refuser par principe des règles plus strictes. En cette matière, comme dans bien d'autres, face à des intérêts financiers colossaux et trop souvent peu soucieux des territoires, vus avant tout comme des espaces d'extraction de plus-value, le laissez-faire et le laxisme, fussent-ils agrémentés de quelques « carottes » fiscales, ne peuvent aboutir qu'à l'échec.

Enfin, trente-cinq ans après la décentralisation, il est temps pour les territoires de construire des stratégies globales, et notamment commerciales, dans le cadre législatif, mais il serait inefficace de les remettre sous tutelle, sous une forme ou sous une autre, à l'occasion du traitement de ce dossier. **La réussite de la revitalisation passe en effet par la responsabilisation des acteurs locaux.**

*b) Le socle territorial pour la revitalisation, des actions maîtrisées par les collectivités territoriales : les opérations de sauvegarde économique et de redynamisation « OSER » et l'agence nationale pour les centres-villes et centres-bourgs*

**Le cœur de la proposition de loi consiste à doter les élus et les territoires d'un instrument à leur main, pour procéder aux actions de revitalisation des centres : les opérations de sauvegarde économique et de redynamisation dites « OSER ».**

Ces opérations permettront de concentrer et de coordonner l'effort sur des territoires correctement délimités, mais en laissant aux autorités locales la maîtrise d'un dispositif qui s'applique à des territoires qu'elles sont les seules à véritablement connaître et dont elles sont politiquement responsables. **Les opérations « OSER » se distinguent ainsi très nettement des « opérations de revitalisation de territoire » (ORT) projetées par le Gouvernement.**

Non seulement la gamme de mesures associées aux conventions OSER sera bien plus large que celle des ORT, mais leur philosophie est fondamentalement différente.

En effet, selon l'instruction ministérielle du 10 janvier 2018, les ORT visent d'abord les « *villes moyennes (...) pôles d'attractivité* » et excluent en principe « *les bourgs ruraux et les petites villes du système urbain régional* ». **Vos rapporteurs estiment que l'État n'a pas à hiérarchiser les territoires, ni à éliminer des collectivités, sur des bases d'ailleurs floues, du bénéfice de mesures de revitalisation. C'est la raison pour laquelle les conventions OSER seront, au contraire des ORT, potentiellement ouvertes à toutes les collectivités.**

Les ORT gouvernementales seraient par ailleurs centrées sur le centre-ville de la « *ville principale* » du territoire concerné, laquelle serait, par exemple, la seule qui bénéficierait de l'exonération d'autorisation d'exploitation commerciale pour des projets de centre-ville. C'est oublier que, sur un territoire donné, les villes limitrophes à la « *ville principale* » souffrent aussi et parfois plus durement. C'est ainsi par exemple que la ville de Roubaix, intégrée à la métropole de Lille, ne pourra bénéficier du plan « Action cœur de ville ». **Concentrer l'effort sur cette ville principale, dont la définition juridique est vague, serait prendre le risque de fragiliser encore ses voisines.**

**Telles sont les raisons pour lesquelles les conventions OSER ne discriminent pas entre les villes et bourgs concernés.**

**Les ORT sont enfin conçues selon une logique de listes de villes prioritaires. Ces villes sont choisies par le Gouvernement pour faire partie des « promotions » du plan « Action cœur de ville ». Cette méthode semble à vos rapporteurs quadruplement insatisfaisante :**

✓ Elle introduit une **forme de recentralisation inacceptable plus de 35 ans après les premières lois de décentralisation**, les collectivités dépendant, pour être bénéficiaires de la manne du plan, du bon vouloir de l'administration préfectorale, du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) et *in fine*, du cabinet du ministre ;

✓ Elle induit inévitablement la **possibilité de biais** dans les choix opérés, par exemple selon le profil des villes, de leurs élus, de leur proximité avec le Gouvernement, mais aussi selon la capacité de conviction du préfet ou ses relations avec certains élus ;

✓ Elle provoquera des **goulets d'étranglement**, d'ores et déjà perceptibles. Potentiellement, de très nombreuses collectivités sont candidates. Comment s'en étonner en cette période de lourdes contraintes budgétaires ? Toute aide est bonne à prendre. Mais comment les répartir sans créer une file d'attente qui repoussera de plusieurs années les projets de certaines d'entre elles ? Cet engorgement a déjà conduit le Gouvernement à retarder l'annonce de la 1<sup>ère</sup> promotion de villes retenues, qui était prévu dès la fin février à la fin du mois de mars. D'ores et déjà, les questions sont nombreuses sur le nombre de villes qui pourront *réellement* bénéficier du plan gouvernemental. Le Gouvernement a dévoilé une liste de 222 villes pour le quinquennat. Ces chiffres sont à rapporter à l'ampleur du problème, puisque l'on estime que 600 à 700 communes seraient concernées, sans compter les bourgs. En d'autres termes, certaines communes risquent d'attendre très longtemps de pouvoir bénéficier du plan gouvernemental. Par ailleurs, nombre de ces 222 villes ne disposent pas de l'ingénierie adéquate pour monter des projets rapidement. Que restera-t-il des effets d'annonce dans quelques mois ?

✓ Enfin, **ce dispositif rend les collectivités dépendantes des difficultés et aléas de la politique budgétaire**. Car, qui peut dire que, face à des nécessités d'économies budgétaires, l'enveloppe destinée au plan « Action cœur de ville » et aux ORT ne serait pas affectée et, avec elle, le rythme de réalisation des projets des collectivités ?

On peut comprendre le choix du Gouvernement, dès lors qu'il n'a pas pu ou voulu définir précisément les centres éligibles à son plan et aux ORT. Les territoires candidats sont alors potentiellement si nombreux et si vastes, les enjeux territoriaux tels, qui lui faut un instrument de « pilotage » du système. Cet instrument, c'est l'inscription sur une liste par le préfet de région, les fameuses « promotions » d'ORT. Mais c'est choisir une stratégie révolue et contestable. C'est la raison pour laquelle **les conventions OSER**

**ne sont pas fondées sur des listes confectionnées par l'État et des moyens apportés au coup par coup, mais sur la combinaison d'une décision libre de l'autorité locale, de données objectives et de mesures générales inscrites dans la loi.**

Complément naturel des conventions OSER, **la proposition de loi crée l'Agence nationale pour les centres-villes et centres-bourgs**. Il est en effet illusoire de laisser penser à des collectivités fragiles qui ne disposent pas d'une ingénierie et de compétences techniques suffisantes qu'elles seront en capacité de conduire des opérations de revitalisation sérieuses. Or, la décision gouvernementale de désigner en une seule fois 222 villes bénéficiaires de son plan « Action cœur de ville » conduira nécessairement à aggraver un déficit d'expertise déjà criant en la matière. L'agence aura précisément pour mission prioritaire de renforcer l'ingénierie des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale, en amont, par exemple en encourageant la mise en place de formations adaptées et en aval en contribuant au soutien des opérations de sauvegarde économique et de redynamisation.

*c) Des mesures nombreuses associées aux conventions OSER*

Le Pacte de revitalisation que nous proposons est fondé sur la délimitation précise par les élus locaux de périmètres d'actions prioritaires *via* les conventions « OSER » (chapitre I<sup>er</sup>). A ces périmètres est associée toute une série de mesures, certaines incitatives, d'autres davantage marquées du sceau de la régulation.

Une première série de mesures incitatives vise à contribuer à repeupler des centres trop souvent désertés par les habitants et les consommateurs (chapitre II). Il s'agit ici d'encourager l'offre de logements à prix abordables et le maintien, voire le retour, des équipements publics en centres-villes et en centres-bourgs.

Une deuxième série de mesures, complémentaire de la première, tend à réduire les coûts d'installation et d'activité en centre-ville, notamment en y réduisant le poids des normes (chapitre III).

Une troisième série de propositions vise à encourager la modernisation du commerce de détail qui doit notamment prendre le virage numérique et trouver des modes d'animation plus collectifs (chapitre IV).

La rénovation profonde du système de régulation des implantations commerciales (chapitre V) est un impératif absolu si, comme nous l'avons vu, nous voulons réorienter les flux économiques vers les centres. Il s'agit d'y instiller plus d'équité, plus de transparence et, surtout, davantage de

prise en compte des réalités territoriales. Dans certains cas, il pourra s'agir de restreindre certaines possibilités d'implantation, dans d'autres, au contraire, de les faciliter, comme, par exemple, pour les opérations mixtes logements-commerces en centre-ville.

Cette rénovation doit aller avec une meilleure intégration de l'aménagement commercial aux projets territoriaux (chapitre VI), pour redonner aux élus la capacité d'établir de véritables stratégies de territoires.

Enfin, rien ne sera possible sans un rééquilibrage de la fiscalité, aujourd'hui notoirement défavorable pour les centres-villes (chapitre VII). Ce rééquilibrage est doublement nécessaire : en premier lieu, pour accroître l'attractivité des centres et, en second lieu, pour fournir à l'État et aux collectivités territoriales les ressources sans lesquelles rien de durable ne serait possible.

#### *d) Un Pacte autofinancé*

Dans le contexte budgétaire actuel, tant de l'État que des collectivités, vos rapporteurs ont tenu à proposer des mesures financées. Aux dépenses qui peuvent être générées par le Pacte correspondent ainsi des recettes nouvelles, soit pour l'État, soit pour les collectivités. C'est ainsi que deux éléments de fiscalité écologique sont institués par la proposition de loi : une contribution de lutte contre l'artificialisation des terres et une taxe sur les livraisons du *e-commerce*. Par ailleurs, une majoration de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) est prévue au profit des communes et des EPCI signataires d'une convention OSER. Elle sera applicable aux grandes surfaces situées hors des périmètres des opérations de sauvegarde économique et de redynamisation. De même, la proposition revient sur une anomalie : le non assujettissement des *drives* à la Tascom. Enfin, l'application de la taxe annuelle sur les logements vacants pourra automatiquement bénéficier aux collectivités signataires d'une convention OSER.

\*

\* \*



**Le chapitre premier de la proposition de loi vise à définir les centres-villes et centres-bourgs pouvant bénéficier, via des opérations de sauvegarde économique et de redynamisation dites « OSER », des mesures prévues par la proposition de loi.**

**Son article unique (article 1<sup>er</sup>) propose tout d'abord une définition du centre-ville fondée sur des données objectives.** L'enjeu de cette définition est, d'une part, de permettre l'identification des aires prioritaires pour la puissance publique et, d'autre part, d'éviter une dispersion des efforts consentis en faveur de ces aires, notamment financiers, qui serait préjudiciable à toute action en direction des centres.

**Cet article institue par ailleurs, au sein des périmètres de centres-villes et de centres-bourgs ainsi définis, la possibilité de mener des opérations de sauvegarde économique et de redynamisation « OSER ».** C'est au sein de ces périmètres que pourront s'appliquer les mesures favorables aux centres-villes et centres-bourgs prévues dans la présente proposition de loi.

Ainsi, **à son paragraphe I**, l'article prévoit la possibilité de mener de telles opérations dans les centres-villes et centres-bourgs, soit de façon curative, lorsqu'ils sont affectés par une forte vacance commerciale, une décroissance démographique ou une dégradation de l'habitat, soit de façon préventive, de façon à ce qu'il ne soit pas nécessaire d'attendre les difficultés pour agir. On sait en effet que les actions de restructuration urbaine et commerciale prennent des années à être réalisées et à produire des effets.

**Le paragraphe II** fixe une procédure permettant d'engager une opération de sauvegarde économique et de redynamisation et de fixer son périmètre et sa durée, par une délibération motivée du conseil municipal de la commune ou, avec l'accord de la commune, de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre auquel appartient la commune. Cette délibération doit se fonder sur des éléments objectifs présentés dans une analyse de la situation du logement, du commerce et de l'artisanat. La puissance publique étant partenaire de l'opération par le truchement des différents avantages qu'elle consent, un avis du représentant de l'État dans le département devra être sollicité et rendu public.

**Le paragraphe III** arrête les critères d'identification des aires éligibles à ce dispositif. Le choix de vos rapporteurs en la matière a été de combiner la **centralité objective du périmètre** concerné et la **situation du**

**centre-ville ou du centre-bourg en matière commerciale, démographique ou d'habitat.**

La centralité, quant à elle, se caractériserait par **au moins deux des trois éléments** suivants :

**1. Une forte densité commerciale**, exprimée par exemple par le rapport entre le total des surfaces de vente disponibles et la population. Mais cette densité peut aussi être démontrée grâce au rapport entre le nombre de commerces disponibles et la longueur des rues ou par le truchement de tout autre indicateur pertinent intégré à la base de données ICODE, développée par la Direction générale des entreprises (DGE) du ministère de l'économie et des finances. Cette base de données, instaurée conformément à l'article 46 de la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises (ACTPE), fournit des indicateurs statistiques contribuant à une connaissance locale des magasins de commerce de détail. Cette information comprend notamment le nombre et la surface de vente des établissements selon leur activité. Ce critère de densité commerciale doit permettre de **concentrer l'effort sur des aires susceptibles d'être revitalisées** et d'éviter l'utilisation de moyens publics là où le développement commercial est peu envisageable ;

**2. La présence d'un ou plusieurs monuments remarquables ouverts au public illustrant une centralité.** Il s'agit ici des bâtiments qui, par leur existence même, signalent généralement l'existence du centre-ville (mairie, préfecture, sous-préfecture, bibliothèque, cathédrale ou église...);

**3. Une forte densité d'un habitat ancien antérieur au XX<sup>ème</sup> siècle.** Ce critère permet de tenir compte du fait que, dans le cas général, l'habitat s'est d'abord développé en centre-ville et d'éviter une conception trop large de ce centre.

La possibilité de ne mobiliser que deux de ces trois critères permet de prendre en compte les centres-villes nouveaux, en particulier dans les villes nouvelles, ou reconstruits (conjugaison des critères 1 et 2), les centres-bourgs, dans lesquels les indicateurs de densité commerciale se révéleraient peu pertinents (critères 2 et 3), ainsi que les quartiers commerciaux denses qui se sont développés de longue date dans la partie centrale des villes sans être toutefois situés dans le « centre-ville » *stricto sensu* mais dont la préservation doit être considérée (critères 1 et 3).

Le paragraphe fixe par ailleurs une proportion maximale de la surface urbanisée de la commune comme pouvant appartenir au périmètre de façon à concentrer les moyens et éviter le saupoudrage.

**Le paragraphe IV** impose pour chaque opération « OSER » une convention signée par le maire de la commune, le président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre auquel appartient la commune et le représentant de l'État dans le département. Cette convention fixera notamment les modalités de coordination entre les autorités locales, celles de l'État et les différents partenaires publics et privés de l'opération.

Par mesure de simplification, le **paragraphe V** dispose que le périmètre de l'opération de sauvegarde ainsi défini est considéré comme un périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité au sens de l'article L. 214-1 du code de l'urbanisme, ce qui ouvre droit à l'utilisation du droit de préemption commercial.

Enfin, le **paragraphe VI** arrête des **modalités d'évaluation régulière de l'opération**, de façon à permettre à la commune et à l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de prolonger, de faire évoluer ou d'arrêter l'opération en toute connaissance de cause. Des fonds publics pouvant être mobilisés dans le cadre de ces opérations, un avis du représentant de l'État dans le département sur leur évaluation est prévu.

## **Le chapitre II de la proposition de loi a pour objectif de renforcer l'attractivité des centres-villes et centres-bourgs pour les habitants.**

En effet, ces centres sont handicapés par des difficultés d'intervention des opérateurs publics ou privés, mais aussi par un coût des logements neufs ou réhabilités trop élevés, notamment par rapport à la périphérie. Ils souffrent de plus en plus souvent de la fuite des équipements publics qui drainent avec eux population et consommateurs.

**L'article 2 crée l'Agence nationale des centres-villes et centres-bourgs.** Les actions de revitalisation, qu'elles résultent du plan gouvernemental « Action cœur de ville » ou des mesures prévues par la présente proposition de loi, risquent de bloquer rapidement sur l'obstacle des capacités encore trop limitées des structures territoriales en matière d'ingénierie. Il est aujourd'hui d'autant plus impératif de les renforcer que les compétences de l'État en la matière n'ont cessé de décliner ces dernières années. Vos rapporteurs estiment donc indispensable de réarmer les collectivités et leurs EPCI en ingénierie et proposent la création d'une agence dont ce serait la mission principale. Elle aurait donc vocation à

aider les collectivités et les EPCI mais aussi à susciter de nouvelles offres de formation de façon à accroître le vivier des compétences disponibles. Elle aurait aussi pour mission de coordonner l'action des organismes publics susceptibles d'intervenir sur les centres-villes et centres-bourgs. En toute logique, cette agence, au même titre que l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), aurait vocation à constituer l'une des composantes de la très attendue agence de cohésion des territoires lorsque l'État se sera révélé en capacité de la créer.

**L'article étend par ailleurs aux centres-villes faisant l'objet d'une convention « OSER » le champ d'intervention de l'établissement public national pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA), pour l'instant limité aux quartiers prioritaires de la politique de la ville.** En effet, lors de la conférence de consensus sur le logement tenue au Sénat, l'EPARECA a expressément souhaité être associé aux opérations visant à revitaliser les centres villes. La restructuration commerciale, la capacité à capter les flux de circulation, la diversification de l'offre, le renouvellement urbain, la concurrence avec les grandes surfaces ne sont qu'un échantillon des problématiques communes aux quartiers « politique de la ville » et aux centres-villes et centres-bourgs pour lesquelles l'EPARECA pourrait mobiliser son expérience.

**L'article 3 propose plusieurs allègements de la fiscalité pour les logements tout en les encadrant pour assurer leur conformité au droit européen.** Ainsi ces allègements seraient-ils, en premier lieu, tous réservés aux périmètres des conventions « OSER » qui concernent, on l'a vu, des territoires en difficulté justifiant des mesures sociales.

**Le 1° et le 3° de l'article font bénéficier les réhabilitations complètes de logements des taux réduits de TVA à 5,5 % ou 10 % selon qu'elles visent ou non l'amélioration de la qualité énergétique des logements.** Très souvent, par nature, les travaux dans les centres constitueront à remettre à l'état neuf des logements anciens. Or, ces réhabilitations ne sont pas traitées de manière favorable par la fiscalité. En effet, le taux réduit de TVA qui existe déjà pour les rénovations ne s'applique pas aux travaux de réhabilitation complète d'un immeuble<sup>8</sup>.

Cela conduit à exclure de la TVA réduite nombre de chantiers de réhabilitation. Il en résulte une différence de traitement entre les centres et les périphéries, davantage concernées par du logement neuf soumis à des taux de TVA réduits. Par ailleurs, ce traitement fiscal défavorable de la réhabilitation en centre-ville va à l'encontre des principes de développement durable, comme la lutte contre l'étalement urbain et la consommation des terres agricoles. En termes de consommation de matériaux et d'espaces naturels, la réhabilitation est en effet source de fortes économies. Ouvrir aux réhabilitations lourdes le bénéfice du taux réduit de TVA s'inscrirait parfaitement dans le cadre de l'article 6 de la Charte de l'environnement selon lequel : *« Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social »*.

**Le 2° réduit le taux de TVA à 10 % pour les opérations mixtes logements sociaux et intermédiaires/accession à la propriété. Cette réduction serait conditionnée à la présence dans l'opération d'une proportion de 10 % au moins de logements sociaux, de type PLUS, PLAI, PLS, PSLA et structures pour personnes âgées ou handicapées, et de 25 % au moins de logements intermédiaires.** Pour ces derniers, les plafonds de loyers et de ressources seraient identiques à ceux du dispositif d'aide à l'investissement locatif des personnes physiques. L'objectif

---

<sup>8</sup> Sont exclus du bénéfice de la TVA réduite les travaux qui augmentent la surface de plancher de la construction existante de plus de 10 % ; concourent à la production d'un immeuble neuf. Sont considérés comme immeubles neufs par l'article 257 I 2. 2° du code général des impôts, les immeubles qui ne sont pas achevés depuis plus de cinq années, qu'ils résultent d'une construction nouvelle ou de travaux portant sur des immeubles existants qui ont consisté en une surélévation ou qui ont rendu à l'état neuf : a) Soit la majorité des fondations ; b) Soit la majorité des éléments hors fondations déterminant la résistance et la rigidité de l'ouvrage ; c) Soit la majorité de la consistance des façades hors ravalement ; d) Soit l'ensemble des éléments de second œuvre tels qu'énumérés par décret en Conseil d'État, dans une proportion fixée par ce décret qui ne peut être inférieure à la moitié pour chacun d'entre eux. Par ailleurs, cette TVA réduite concerne exclusivement les locaux affectés à l'habitation.

poursuivi est, dans le cadre d'une véritable mixité sociale, mais aussi pour doter les centres-villes du chaland dont ils manquent, de faciliter l'acquisition de logements par des personnes non éligibles au logement social ou intermédiaire, de permettre à des ménages à revenu intermédiaire de louer dans le neuf en centre-ville, de permettre l'installation de personnes ou de ménages moins aisés.

Dans le même esprit, **le 4° de l'article ouvre droit au dispositif de défiscalisation des investissements locatifs pour les centres** dans les zones dites « détendues ». Le dispositif d'investissement locatif (dispositif « Pinel ») a été réservé par la loi de finances pour 2018 aux zones tendues, c'est-à-dire aux secteurs géographiques où la demande locative est particulièrement forte, c'est-à-dire en zones A et B1, qui comprennent notamment Paris et l'agglomération parisienne, la Côte d'Azur et le Genevois français, et les agglomérations de plus de 250 000 habitants. De fait, **ce dispositif exclut aujourd'hui l'immense majorité des communes qui connaissent des difficultés de dévitalisation de leur centre**. Pourtant, de vrais besoins de logement existent aussi dans les zones dites détendues, ainsi que cela a été souligné par de nombreux intervenants lors de la conférence de consensus sur le logement organisée par le Sénat. **Dans ces zones, l'absence de « tension » est souvent générée non par l'absence d'une demande générale, mais par l'état dégradé et vieillissant du parc immobilier, qui provoque un transfert progressif et massif de la population des centres-villes vers les périphéries et, concomitamment, une forte vacance de logements dans les centres**. Comme le relève la FNAIM dans son étude sur la vacance résidentielle en 2017 : *« le dépeuplement des centres urbains au profit des couronnes péri-urbaines est un phénomène largement répandu dans les aires urbaines de moyenne et de petite tailles : c'est le facteur principal d'augmentation de la vacance »*.

Il a été décidé dans la loi de finances pour 2018 d'éliminer les zones B2 et C du dispositif Pinel, alors même que, **dans de nombreuses villes moyennes, c'est la concurrence d'une offre, aidée fiscalement, de logements neufs en périphérie qui a fragilisé le marché locatif de l'ancien dans les centres**. Par ailleurs, l'extension du dispositif « Pinel » aux communes concernées par un contrat de redynamisation de site de défense justifie d'autres extensions au profit de territoires jugés prioritaires par les pouvoirs publics. Les centres-villes en difficulté doivent pouvoir en bénéficier. Toutefois, sensibles aux préoccupations du rapporteur général et de la commission des finances sur les abus qui ont pu conduire à bâtir des logements dans des zones où la demande était faible, **vos rapporteurs ont souhaité encadrer strictement la mise en œuvre de la réduction**

**d'impôt par une série de garde-fous** dont il escomptent une relance vertueuse du marché du logement local :

- elle sera en premier lieu, réservée aux périmètres des opérations de sauvegarde économique et de redynamisation ;

- elle sera ensuite limitée à un nombre de logements et à une superficie de plancher compatibles avec les capacités d'absorption par le marché local de nouveaux logements. Il s'agit d'éviter les constructions en l'absence d'offre réelle qui ont pu conduire des particuliers à ne pouvoir louer ni céder leur bien dans des conditions correctes. Cette limite sera fixée par le préfet sur proposition de la commune signataire de la convention OSER ;

- le niveau de logements acceptés devra tenir compte de la situation *actuelle* du marché local, mais aussi des *perspectives* de redynamisation du centre-ville, de telle façon que soient privilégiées des constructions en lien avec une stratégie réelle de dynamisation de l'économie locale, gage d'une relance à terme du marché du logement ;

- les mêmes conditions que le dispositif Pinel lui sont applicables, notamment en matière de plafonds de loyers et de ressources des locataires.

**L'article 4** propose diverses mesures visant à **permettre le retour sur le marché du logement des locaux inhabités en étages de commerce dont vos rapporteurs ont constaté la multiplication dans de nombreux centres-villes** : deux mesures générales, interdiction des baux « tout immeuble » et interdiction de condamner les issues aux étages, sont complétées par deux mesures réservées aux périmètres OSER, la constatation automatique de l'abandon manifeste d'une partie d'immeuble en cas de condamnation des accès, et l'application de la taxe annuelle sur les logements vacants, avec des taux renforcés et au profit des communes concernées.

**L'article 5** s'attaque à **l'un des éléments qui fragilisent fréquemment un centre-ville : le départ des services publics en périphérie. Son premier paragraphe** prévoit une information minimale des autorités locales par le représentant de l'État dans le département *en amont* de la fermeture ou du déplacement d'un tel service de l'État en dehors du périmètre d'une opération de sauvegarde économique et de redynamisation. Il institue, d'autre part, une procédure permettant aux élus de s'opposer à une telle évolution. Cette mesure concernerait aussi les services d'autres collectivités (par exemple, la fermeture de l'hôtel de département ou d'une de ses antennes, ou encore le transfert des locaux d'intercommunalités du centre-ville vers la périphérie) ou des organismes chargés d'une mission de service public.

Les décisions de fermeture d'un service public ou de transfert ont des conséquences potentielles néfastes pour le dynamisme d'un territoire et participent de la déprise démographique de nombreux centres. La fermeture d'une sous-préfecture, le départ d'une direction déconcentrée ou le transfert d'une antenne départementale situées en centre-ville sont souvent le point de départ d'un mouvement de dépeuplement des services et de dévitalisation de ces territoires. Non seulement, le centre se vide de personnels qui contribuaient à sa vitalité, mais des locaux abandonnés vont l'enlaidir et accentuer l'impression de déclin de ce territoire.

Le pire est que les élus concernés ne sont généralement informés que très tardivement de telles décisions et ne peuvent donc les intégrer à une stratégie territoriale de développement économique. À de nombreuses reprises, le Sénat a critiqué les décisions unilatérales de l'État, prises sans concertation avec les élus concernés, ce qui ne permet pas à ces derniers d'anticiper les éventuelles conséquences et élaborer des politiques publiques adaptées. Or, dans les territoires déjà fragilisés, il est indispensable que les élus locaux puissent disposer, suffisamment en amont, des informations sur les intentions de l'État ou d'une autre collectivité territoriale sur l'implantation de leurs services, ce qui peut concerner autant la fermeture d'un service et son déménagement vers un autre territoire que la modification de son fonctionnement, par exemple de ses horaires d'ouverture.

Dans le cas où la décision de transfert interviendrait dans un périmètre faisant l'objet d'une opération de sauvegarde économique et de redynamisation, le représentant de l'État dans le département ou l'autorité exécutive de la collectivité territoriale devraient, *au surplus*, donner tous les éléments nécessaires pour démontrer que les décisions envisagées ne concourent pas à la dévitalisation du centre-ville ou du centre-bourg et qu'aucune alternative n'est possible en dehors de la décision envisagée. L'article prévoit également au profit de la collectivité, soit la conclusion d'une convention de mise à disposition des locaux laissés vacants, pour une durée d'au moins dix ans, soit, si le bien est à vendre, un droit de préemption. Il s'agit de permettre à la commune ou à l'EPCI d'intégrer ces locaux dans une stratégie territoriale de redynamisation.

**Le deuxième paragraphe** vise à garantir que les aides destinées aux professionnels de santé, notamment lorsqu'il s'agit de créer une maison de santé, ne contribueront pas à fragiliser les centres par transfert de ces professionnels vers des sites en périphérie. L'une des causes de la désaffectation pour les centres est, en effet, la tendance de certains professionnels de santé à s'installer en périphérie. Le dispositif proposé est triple :



- d'une manière globale, l'Agence régionale de santé (ARS) est chargée de veiller au maintien d'une offre médicale diversifiée au sein des périmètres des opérations de sauvegarde économique et de redynamisation ;

- ses aides ne peuvent être destinées à financer le transfert d'un centre de santé, d'une maison de santé ou d'un site d'un pôle de santé hors de ces périmètres ;

- sur un territoire bénéficiaire d'une convention OSER, l'ARS doit examiner en priorité les possibilités d'implantation dans le périmètre de l'opération et ne peut accorder d'aide que si le porteur d'un projet démontre qu'il n'aboutira pas à un transfert de l'exercice des professionnels de santé en dehors du périmètre de l'opération, sauf s'il justifie qu'aucune alternative permettant d'implanter le projet dans le périmètre considéré n'est possible. Le texte réserve par ailleurs les cas où la commune est d'accord pour ce transfert.

**Le troisième et le quatrième paragraphes** prévoient un mécanisme similaire, d'une part, pour les aides octroyées par les collectivités territoriales destinées à favoriser l'installation ou le maintien de professionnels de santé de santé et, d'autre part, pour les projets de création de maison de services au public.

**Le chapitre III de la proposition de loi vise à réduire les coûts d'installation et d'activité en centre-ville en encadrant davantage la prolifération des normes.**

**L'article 6 propose une expérimentation visant à alléger le poids des normes dans les centres-villes et centres-bourgs intégrés à un périmètre OSER.** L'application uniforme de certaines normes, au nom du principe constitutionnel d'égalité, peut aggraver les difficultés rencontrées par certains territoires, tels que les centres-villes ou les centres-bourgs. Il s'agit de donner aux élus locaux les moyens d'une application différenciée et intelligente d'une norme, adaptée aux spécificités locales et permettre ainsi d'atteindre les objectifs recherchés. L'État, à son plus haut niveau, a témoigné d'une certaine ouverture en la matière. Le Président de la République a ainsi estimé, lors du dernier Congrès des maires en novembre 2017, qu'il fallait « *conférer aux collectivités une capacité inédite de différenciation, une faculté d'adaptation des règles aux territoires. Plutôt que de réfléchir à comment traiter tout le pays de la même façon, ayons une approche pragmatique et différenciée* ». Le Premier ministre a rappelé cet engagement le 14 décembre 2017 à Cahors, lors de la Conférence nationale des territoires (CNT).

C'est dans ce contexte qu'a été publié le décret n° 2017-1845 du 29 décembre 2017 relatif à l'expérimentation territoriale d'un droit de dérogation reconnu au préfet, qui propose une expérimentation par les préfets d'un droit à déroger aux normes réglementaires. Cette expérimentation a fait l'objet, le 9 avril dernier, d'une circulaire du Premier ministre précisant son cadre. L'article propose une expérimentation, pour une durée maximale de cinq ans, autorisant cette fois le maire d'une commune qui fait l'objet d'une opération de sauvegarde économique et de redynamisation à proposer au représentant de l'État dans le département la faculté de déroger à certaines normes qui imposeraient la réalisation de prestations ou de travaux impliquant la mise en œuvre de moyens matériels, techniques ou financiers disproportionnés. En pratique, cette expérimentation devrait principalement viser les normes environnementales ou d'accessibilité qui, en raison de leur manque d'adaptabilité, peuvent freiner l'élaboration de stratégies territoriales, et de fait empêcher le développement de certains quartiers, tels que les centres-villes ou les centres-bourgs. Néanmoins, ne seraient pas concernées par cette expérimentation les dispositions réglementaires transposant des mesures internationales ou communautaires à caractère obligatoire, des normes de sécurité ou organisant les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti. Le représentant de l'État dans le département disposerait d'un délai de trois mois pour accepter ou non, par délibération motivée, la demande d'expérimentation. En cas de silence du représentant de l'État dans le département, il serait réputé avoir donné son accord.

**L'article 7 institue une procédure permettant d'éviter un blocage de projets locaux essentiels à la survie du centre-ville pour des raisons liées au patrimoine et d'engager un dialogue avec les architectes des bâtiments de France (ABF).** Les élus locaux regrettent souvent que leur politique de développement local se heurte à des décisions qui prennent parfois trop peu en compte la situation concrète des territoires. C'est particulièrement vrai lorsque, pour une raison ou pour une autre, une dynamique de dialogue n'a pu s'établir avec l'ABF compétent. Vos rapporteurs ont été particulièrement sensibles aux témoignages d'élus qui, dans des villes historiques, n'ont plus les moyens de mener des projets de rénovation compte tenu de leur coût. Pour répondre à cette problématique, le projet de loi ELAN comporte deux dispositions qui substituent de manière brutale un avis simple à l'accord de l'architecte des bâtiments de France pour les opérations de lutte contre l'habitat insalubre (sauf en cas de travaux sur un immeuble classé ou inscrit au titre des monuments historiques) et pour les pylônes de téléphonie mobile. Dans ces deux cas, le silence de l'ABF, cet avis serait réputé favorable.

Pour prendre en compte les préoccupations de la présidente de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, mais aussi de notre ancien collègue Yves DAUGE, auteur de l'important rapport sur le préservations des centres historiques<sup>9</sup>, **vos rapporteurs proposent de sortir de la confrontation stérile élus / ABF et de mettre en place un dispositif permettant d'alléger le poids des normes patrimoniales sur les projets locaux sans pour autant compromettre la protection d'éléments de patrimoine consubstantiels à l'identité des territoires.** Il faut en effet trouver le juste équilibre entre protection et dynamisme afin de permettre au patrimoine des centres d'évoluer et d'accueillir des habitants et des acteurs économiques, sans quoi il se transformera inévitablement en patrimoine mort, c'est-à-dire, à terme, dégradé.

Pour sortir des difficultés évoquées, vos rapporteurs proposent :

- de **prévoir l'élaboration par les ministres compétents d'une directive nationale fixant les objectifs et les orientations applicables par les architectes des bâtiments de France dans les périmètres des opérations de sauvegarde économique et de redynamisation.** Cette directive tiendrait compte de la situation économique et financière des collectivités intéressées ainsi que des besoins locaux en matière de construction et de rénovation de logements et de locaux commerciaux et artisanaux. Elle rappellerait la nécessité de simplifier et d'alléger le poids des normes dans les périmètres OSER de telle façon qu'il soit plus simple d'y mener à bien des projets de revitalisation. Elle présenterait l'intérêt de donner à l'action des ABF une continuité et une forme d'homogénéité qui serait de nature à apaiser les critiques portant sur les variations de prescriptions d'un territoire à l'autre, d'un ABF à l'autre, d'un moment à l'autre. Elle permettrait par ailleurs de fournir un socle pour que ceux-ci puissent davantage contextualiser leurs interventions selon la situation des collectivités. Elle serait une garantie, sous l'autorité des préfets, pour éviter les abus en la matière. Elle serait enfin l'occasion pour l'État de prendre enfin ses responsabilités en la matière ;

- de **rendre systématique, au moment de la définition des périmètres OSER, la consultation de l'ABF quand ledit périmètre comprend des immeubles relevant de la protection des abords ou de sites patrimoniaux remarquables.** À l'occasion de cette consultation, l'architecte des bâtiments de France pourrait émettre des prescriptions et recommandations, qui devraient être conformes à la directive nationale ;

---

<sup>9</sup> Yves Dauge, Plan national en faveur des nouveaux espaces protégés, Rapport au Premier Ministre, septembre 2016.

- **d'intégrer ces prescriptions et recommandations**, aux fins d'allègement des normes patrimoniales dans le périmètre OSER, telles que consignées dans le compte-rendu de la consultation préalable, au règlement du plan de sauvegarde et de mise en valeur ou du plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine applicable. Il s'agirait d'un mode très simplifié et rapide de révision/modification desdits plans. Par ailleurs, l'autorisation de travaux prévue au titre des abords ou des sites patrimoniaux remarquables devrait être conforme à ces prescriptions et recommandations ;

- de ne prévoir une substitution de l'avis simple à l'autorisation de l'ABF que si le dialogue n'a pu être noué et si l'ABF n'a pas émis de prescriptions ni de recommandations.

**Le chapitre IV vise à encourager et faciliter la modernisation du commerce de détail.**

**L'article 8 propose de rénover complètement le fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC) dont le déclin est déploré par tous.** Dans son rapport sur la revitalisation commerciale des centres-villes, la mission commune IGF-CGEDD soulignait que le FISAC ne pouvait en l'état résoudre le problème de vacance commerciale dans les centres-villes. Son dimensionnement, avec des fonds mobilisés qui ne cessent de diminuer, de 82 millions d'euros en 2007 à 18 millions d'euros en 2016, et ses orientations ne sont pas adaptés pour agir structurellement sur les causes de la dévitalisation. La mission recommandait que le FISAC se concentre désormais sur l'accompagnement financier de la transition numérique des commerçants et le regroupement, en association ou coopérative, des acteurs privés et publics du centre-ville et concluait en affirmant que le maintien du fonds ne semblait justifié que s'il ciblait son intervention sur les besoins d'adaptation des commerçants aux nouvelles exigences des consommateurs.

70 % des répondants à la consultation des élus locaux menée par le groupe de travail ont par ailleurs estimé que les aides financières du FISAC, du fonds de soutien à l'investissement local (FSIL) et de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) étaient difficilement mobilisables. Le FISAC a été particulièrement critiqué, notamment pour son manque de lisibilité, son inaccessibilité, la lenteur de ses procédures, la rigidité administrative des démarches et, en général, la complexité de dossiers très coûteux pour les collectivités pour des fonds en diminution.

Ces éléments montrent le besoin urgent pour les collectivités d'un nouveau FISAC. **L'article le transforme donc en un véritable fonds de**

**revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs.** Ce fonds serait prioritairement ciblé sur les centres, et les collectivités éligibles devraient avoir signé une convention OSER. Il en résultera une concentration de ses moyens l'éloignant de l'actuel saupoudrage. Il serait par ailleurs alimenté notamment par la contribution pour la lutte contre l'artificialisation des terres prévue par la proposition de loi.

Son mode de fonctionnement serait beaucoup plus proche du terrain et comparable à ce qui existe pour la DETR, en ce sens que ses priorités locales seraient fixées par une commission d'élus dont les décisions formeraient la base des attributions de subventions par le représentant de l'État dans le département. Contrairement à la DETR, le fonds pourrait prendre en charge, au moins pour un temps et partiellement, des dépenses de fonctionnement, en particulier liées à la rémunération des animateurs des centres-villes et des centres-bourgs, plus communément appelés « managers de centre-ville » ou relatives à des formations, par exemple pour aider les commerçants de proximité en matière de transition numérique. Ce fonds serait donc un Fonds pour la Revitalisation par l'Animation et le Numérique des Centres (FRANCC).

**Dans la plupart des cas, en effet, l'expérience de la désignation d'un manager de centre-ville se révèle très satisfaisante.** Vos rapporteurs ont pu en constater les atouts à Moulins, comme à Châtelleraut. Du reste, 62 % des élus locaux consultés par le groupe de travail ont estimé que disposer d'un manager de centre-ville avait été une initiative concluante pour la revitalisation de leur centre. Néanmoins, il ressort également que bon nombre de collectivités ont souhaité se doter d'un manager mais sans disposer des moyens nécessaires. Le fonds devrait les aider.

**Le fonds ambitionne également d'aider les commerçants de centre-ville à tirer profit de la transition numérique.** Les artisans et commerçants doivent se préparer aux nouvelles mutations. Si la transition numérique fragilise même les grandes surfaces, elle touche au premier chef les petits commerces des centres-villes et des centres-bourgs, qui ne bénéficient ni de l'ingénierie, ni parfois des connaissances, ni des moyens des grandes enseignes pour pouvoir tirer profit d'un tel changement. Ces commerçants de détail devront en outre faire face à la concurrence déloyale des géants *du e-commerce*, qui risquent de « vampiriser » progressivement les locaux disponibles de centre-ville pour installer leurs « *drives* », points de « *click and collect* » et de livraison. Donner les meilleurs outils au commerce de proximité pour aborder ce changement passera, par exemple, par un accès facilité à des formations qualifiées en la matière. Il est essentiel pour les commerçants de proximité de pouvoir s'appuyer sur cette

*e-économie* florissante, alors qu'aujourd'hui, selon la Fédération du *e-commerce* et de la vente à distance (Fevad), 66 % des consommateurs achètent en ligne, contre 38 % il y a dix ans. Or, seules 11 % des entreprises françaises vendent en ligne et seuls 42 % des commerces indépendants sont présents sur internet, contre 72 % pour les commerces en réseau<sup>10</sup>.

De manière complémentaire, **l'article 9 propose la mise en place d'un dispositif d'accompagnement de la modernisation des commerçants et artisans. Son premier paragraphe vise d'abord à prioriser le déploiement du très haut débit au profit des centres-villes et centres-bourgs fragilisés et faisant l'objet d'une convention OSER.** Il s'agit de permettre aux entreprises présentes dans ces centres de bénéficier des apports de l'économie numérique.

**Son second paragraphe institue un crédit d'impôt qui aurait deux objets : d'abord, favoriser la formation au numérique des artisans et commerçants de détail** pour faciliter leur initiation aux techniques commerciales sur internet, aux méthodes d'animation commerciale et d'accueil ; **ensuite, pour réduire de 50 % et à hauteur de 30 000 € le coût d'équipement en appareils numériques** destinés à leur permettre de commercialiser *via* le *e-commerce*.

**L'article 10 crée un fonds de garantie pour les loyers commerciaux impayés dans les centres-villes.** Depuis 2010, la vacance commerciale en centre-ville augmente d'un point par an. Son taux atteint une moyenne 11,3 % dans le centre-ville des agglomérations urbaines de plus de 25 000 habitants en 2016, selon les dernières données de l'Institut pour la ville et le commerce. Il est bien plus important dans les villes moyennes et les petites communes. Les causes de cette fuite commerciale sont nombreuses, mais l'une d'entre elles est soulignée par tous les acteurs : la frilosité des bailleurs qui craignent, dans un contexte commercial dégradé, de louer leur local sans percevoir de loyer.

Afin de réduire ce risque afin de rassurer les propriétaires inquiétés par le risque d'impayés comme par le risque d'abandon rapide des locaux, il est proposé que ces acteurs essentiels soient sécurisés dans les opérations de revitalisation menées par les collectivités. Ce fonds serait alimenté par des cotisations et par la contribution pour la lutte contre l'artificialisation des terres instituée par le présent texte.

---

<sup>10</sup> Chiffres indiqués lors du premier forum du commerce de proximité connecté, organisé le 19 septembre 2016.

En complément, **l'article 11 propose l'expérimentation d'un nouveau contrat, plus souple que le bail commercial, liant un propriétaire à un exploitant commercial ou à un artisan : le contrat de dynamisation commerciale.** Le bail commercial classique, s'il est protecteur, présente une réelle rigidité. Il impose un local stable et permanent et se révèle peu compatible avec des modifications de surface pourtant parfois nécessaires pour « coller » aux besoins du commerçant et aux exigences de sa clientèle. Il oblige le preneur à payer des loyers à l'avance, le plus souvent un trimestre, alors même que le chiffre d'affaires de lancement peut rendre cette charge difficile à supporter, surtout si un « pas de porte » doit être financé par cet exploitant. C'est un risque extrêmement lourd pour un commerçant dans une zone dévitalisée ou en déshérence. Le bail commercial court pendant au moins trois ans, sauf dans le cadre d'un bail dérogatoire, alors même que cette durée est généralement considérée comme nécessaire au décollage de l'entreprise. Enfin, la fixité du loyer est une rigidité supplémentaire dans le cadre du lancement d'une activité et/ou de l'installation dans une zone fragile. Le nouveau contrat proposé permet d'éviter ces inconvénients. D'une grande simplicité, puisqu'il peut être rompu aisément par les deux parties, sous réserve de préavis et d'un dédommagement par le propriétaire pour les frais d'aménagement consentis par l'exploitant, il peut comporter une clause de modification des surfaces, voire de changement de localisation du commerce, et a pour contrepartie une redevance proportionnelle au chiffre d'affaires du preneur. Cette redevance est de nature à créer un fort intéressement du bailleur à la réussite de l'exploitant. Ce contrat, qui ne se substituerait ni au bail commercial ni au bail dérogatoire mais serait une option de plus pour le propriétaire et l'exploitant, serait de nature à intéresser des commerçants en début d'exploitation, des bailleurs incertains quant à l'idée de mettre leur bien sur le marché ainsi que des acteurs, notamment territoriaux (SEM...), d'opérations de redynamisation commerciale, qui trouveront là un instrument très facile d'utilisation et permettant une gestion active de leur patrimoine. **Si ce contrat peut apparaître révolutionnaire en comparaison du bail commercial français, il est très encadré si on le compare au bail commercial dans les pays voisins, comme par exemple l'Espagne ou l'Allemagne, où l'essentiel se joue dans la négociation entre les parties.**

**Enfin, l'article 12 vise à favoriser la transmission d'entreprises commerciales et artisanales et reprend une proposition ambitieuse de nos collègues Claude NOUGEIN et Michel VASPART.** Comme démontré par le rapport de la délégation du Sénat aux entreprises sur la

transmission d'entreprises en France<sup>11</sup> et la proposition de loi associée<sup>12</sup>, la transmission d'entreprise est un véritable défi économique pour la France. Chaque année, 60 000 entreprises sont transmises en France, mais le nombre d'échecs de ces reprises est estimé à 30 000, ce qui représente un défi économique majeur pour nos territoires et notre pays. Selon certaines études, 750 000 emplois seraient concernés dans les prochaines années, en raison de l'accélération du vieillissement des dirigeants d'entreprises. **Le 1° du premier paragraphe** de l'article modernise le dispositif de la location-gérance en réduisant de cinq à deux ans le délai conditionnant l'exonération fiscale de la plus-value en cas de vente. D'autre part, **le 2°** modernise le « pacte Dutreil ». Il y intègre les sociétés unipersonnelles et supprime la condition de maintien inchangé des participations en cas de sociétés interposées entre le redevable et la société éligible au dispositif « Dutreil ». Cette obligation semble en effet en inadéquation avec la réalité de la vie économique, qui exige que l'organisation des groupes puisse évoluer pendant la durée des engagements. Par ailleurs, il étend aux cessions consenties aux personnes extérieures à l'entreprise cédée l'abattement de 300 000 € pour les droits de mutation à titre gratuit en cas de donation en pleine propriété de fonds artisanaux, de fonds de commerce, de fonds agricoles ou de clientèles d'une entreprise individuelle ou de parts ou actions d'une société, abattement qui ne s'appliquait jusqu'alors qu'au cercle familial et aux salariés du chef d'entreprise (**3°**).

**Le deuxième paragraphe** de l'article prévoit l'expérimentation d'une déduction fiscale pour la transmission et l'installation, initialement prévue pour les jeunes agriculteurs, en l'étendant aux commerçants et artisans situés dans les périmètres d'action des conventions OSER. Elle encouragerait les entrepreneurs à anticiper la transmission de leur entreprise sur cinq ans, tout en s'assurant de la santé financière de celle-ci. Elle permettrait ainsi la constitution d'un capital mobilisable immédiatement par le repreneur, lui permettant d'investir dans son entreprise sans les surcoûts liés à l'emprunt, diminuant *de facto* le coût de la transmission et encourageant une stratégie d'investissement et de croissance dans la continuité.

**Le chapitre V propose de rénover en profondeur le système de régulation des implantations commerciales.** Un développement important du nombre de mètres carrés de surface de vente s'est opéré sur

---

<sup>11</sup> Moderniser la transmission d'entreprise en France : une urgence pour l'emploi dans nos territoires, rapport d'information de MM. Claude Nougéin et Michel Vaspart, fait au nom de la Délégation aux entreprises n° 440 (2016-2017) - 23 février 2017.

<sup>12</sup> Proposition de loi n° 343 (2017-2018) visant à moderniser la transmission d'entreprise déposée au Sénat le 7 mars 2018.



l'ensemble du territoire, au point que de nombreux départements sont aujourd'hui saturés. Les responsabilités sont partagées. Le législateur, d'abord, avec l'adoption de la loi LME en 2008. Les investisseurs, ensuite, attirés par les rendements particulièrement attractifs de ces placements en immobilier commercial. Les élus locaux, qui siègent au sein des CDAC. **Le juge administratif, qui semble avoir institué un postulat selon lequel l'autorisation des projets est un principe et le refus une exception**, comme l'illustre la jurisprudence du Conseil d'État<sup>13</sup>. Ces huit dernières années, on a ainsi pu observer que le juge confirmait quasi systématiquement les autorisations délivrées par la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC) et annulait près de la moitié des refus de cette commission, contribuant à affaiblir la régulation des projets commerciaux.

Les statistiques les plus récentes ont également permis de constater que **82 % des demandes formulées devant les commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC) ont fait l'objet d'une autorisation ou d'avis favorables** : 979 projets sur 1 107 ont été approuvés en 2016, représentant près de 2 millions de mètres carrés de surfaces de vente en plus sur le territoire français. Et 25 % des décisions et avis des CDAC seulement ont fait l'objet d'un recours devant la CNAC, ce qui implique que 75 % des décisions n'ont pas été réexaminées au niveau national. Entre 2009 et 2016, les CDAC ont autorisé près de 20 millions de mètres carrés de surface de vente, soit environ 2,6 millions par an en moyenne.

Ce constat plaide pour une révision drastique des procédures existantes des implantations commerciales afin de faire en sorte que les projets soient plus sélectifs. C'est en particulier la régulation des commissions départementales qui doit être renforcée pour en finir avec le laxisme qui a conduit à la prolifération, dans certains territoires, des surfaces commerciales en périphérie. Ces instances sont donc au cœur de la question de la revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs.

Vos rapporteurs se sont au préalable interrogés sur l'opportunité d'en finir avec la législation sur l'aménagement commercial, à laquelle aurait été

---

<sup>13</sup> Cf. notamment, Conseil d'État, Syndicat commercial et artisanal de l'agglomération sénonaise et autres, 4 octobre 2010 : « Considérant qu'il résulte de ces dispositions combinées que l'autorisation d'aménagement commercial ne peut être refusée que si, eu égard à ses effets, le projet contesté compromet la réalisation des objectifs énoncés par la loi ; qu'il appartient aux commissions d'aménagement commercial, lorsqu'elles statuent sur les dossiers de demande d'autorisation, d'apprécier la conformité du projet à ces objectifs, au vu des critères d'évaluation mentionnés à l'article L. 752-6 du code de commerce ».

substituée une législation relevant de l'urbanisme général, à l'image de ce qui était prévu par la proposition de loi « Piron-Ollier »<sup>14</sup>. Leurs auditions, comme le sort de ce texte, les ont convaincus que les esprits n'étaient pas mûrs pour une telle évolution. Ils ont donc choisi de refondre le dispositif actuel.

**L'article 13 de la proposition de loi a pour objet de modifier la composition des CDAC pour mieux représenter le tissu économique du territoire et les élus locaux.** Il s'agit de réintégrer, au titre des personnalités qualifiées, des représentants du tissu économique et commercial dans les commissions afin de rééquilibrer leur composition, une meilleure représentativité étant le gage d'une régulation plus efficace des implantations commerciales.

La loi LME a marqué une rupture en revenant sur la parité entre élus locaux et acteurs socio-économiques, parité qui datait de la loi « Sapin » du 29 janvier 1993, en vertu de laquelle les CDAC étaient composées de trois élus locaux et de trois représentants socioprofessionnels, sous la présidence du représentant de l'État dans le département qui ne prenait pas part au vote. Depuis la loi LME, les commissions fonctionnent avec une majorité d'élus locaux, et surtout sans la présence de représentants des chambres consulaires, exclus car considérés comme juges et parties, sur le fondement de la directive précitée du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur. La loi dite ACTPE précitée du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises a même renforcé la prédominance des élus locaux en portant leur nombre de cinq à sept. Aujourd'hui, le constat est unanimement partagé : les acteurs économiques ne sont pas suffisamment associés aux décisions d'implantation commerciale. Il apparaît donc nécessaire de leur redonner une place dans les CDAC afin de rééquilibrer leur composition et d'assurer une meilleure prise en compte des impacts des décisions d'implantation. S'agissant des élus, il apparaît anormal que les maires des communes dont le centre peut être touché par une implantation commerciale ne soient pas informés en amont du projet.

Les dispositions proposées visent à compléter la composition de la CDAC, d'une part, par un représentant des maires des communes limitrophes au projet d'implantation et, d'autre part, par les représentants du tissu commercial. Il s'agirait d'une personnalité qualifiée en matière de commerce, d'une autre qualifiée en matière d'artisanat, d'une troisième en matière d'agriculture, respectivement désignées par la CCI, la Chambre des

---

<sup>14</sup> Proposition de loi n° 2490 relative à l'urbanisme commercial, enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 mai 2010.

métiers et de l'artisanat et la Chambre d'agriculture territorialement compétentes. Pour tenir compte de l'article 14 point 6 de la directive services de 2006, les deux premières ne prendraient pas part au vote sur les projets individuels. En revanche, elles présenteraient la situation du tissu économique dans la zone de chalandise pertinente et l'impact du projet sur ce tissu économique. Pour éviter un alourdissement de la CDAC, cette composition renouvelée serait compensée par la réduction de quatre à deux du nombre de personnalités qualifiées siégeant en matière de consommation et de protection des consommateurs et en matière de développement durable et d'aménagement du territoire.

L'association des agriculteurs aux décisions des CDAC est importante car ceux-ci sont les premiers concernés par la consommation des espaces agricoles et l'étalement urbain. C'est pourquoi il est également proposé que, dès lors qu'un projet d'implantation commerciale concerne des terres agricoles, le représentant désigné par la Chambre d'agriculture pour siéger en CDAC présente l'avis de la Chambre d'agriculture.

Afin d'améliorer la prise en compte des impacts commerciaux des décisions des CDAC, il est proposé d'introduire, pour tout projet nouveau d'implantation commerciale, une **obligation systématique d'audition par la CDAC des associations de commerçants et du manager de centre-ville** de la commune d'implantation lorsqu'ils existent. Il est enfin proposé que **les CDAC informent systématiquement les maires des communes limitrophes de la commune d'implantation d'un projet commercial du dépôt de la demande** d'autorisation concernée.

**L'article 14 a pour objet de réduire le seuil d'autorisation d'implantation commerciale de 1 000 m<sup>2</sup> à 400 m<sup>2</sup>. Le 1<sup>o</sup> concerne les projets situés hors du périmètre d'une opération de sauvegarde économique et de redynamisation du centre-ville (OSER). Il soumet par ailleurs les locaux de stockage du commerce électronique à autorisation d'exploitation commerciale.**

La loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain a déjà prévu, à son article 59, une expérimentation de trois ans (2018-2020) consistant à abaisser pour la capitale les seuils d'autorisation de 1 000 m<sup>2</sup> à 400 m<sup>2</sup>. Or, en France, la situation de nombreux centres-villes et centres-bourgs est bien moins favorable que celle que connaît le centre de Paris. Par ailleurs, lors de leurs auditions et de leurs déplacements, vos rapporteurs ont pu constater que l'augmentation du seuil des autorisations par la LME avait été à l'origine d'une multiplication quasi-anarchique d'implantations de surfaces juste inférieures audit seuil mais aussi d'extension de commerces de 999 m<sup>2</sup>. Il

est donc proposé de modifier l'article L. 752-1 du code de commerce afin de soumettre à autorisation commerciale de la CDAC les projets d'implantation d'une surface de plus de 400 m<sup>2</sup> lorsqu'ils se situent hors du périmètre d'une opération de sauvegarde économique et de redynamisation du centre-ville (OSER). En revanche, dans un périmètre OSER, le seuil de 1 000 m<sup>2</sup> serait maintenu. Concrètement, il s'agit de maintenir les seuils existants en centre-ville pour y faciliter les implantations, mais d'abaisser les seuils en périphérie.

La vitalité urbaine des centres-bourgs est en effet aujourd'hui particulièrement fragilisée par la création de nouveaux pôles commerciaux à leur périphérie, ces pôles étant constitués de petites surfaces alimentaires (supérettes ou supermarchés *hard-discount*, supermarchés conçus sur le modèle de halles de produits frais) souvent complétés d'activités de proximité (boulangerie, pharmacie, coiffeur, cabinet médical...). Cette vitalité est également menacée par le transfert de commerces existants en cœur de ville vers la périphérie (commerces de « rond-point »). Ainsi, la fragilisation de la fonction commerciale des centres-bourgs est fréquemment induite par des formats de magasins de moins de 1 000 m<sup>2</sup>.

Il est également proposé de soumettre les locaux de stockage liés au e-commerce d'une surface supérieure à 1 000 m<sup>2</sup> à autorisation par les CDAC. Cette disposition présente l'avantage de soumettre les entrepôts des géants du *e-commerce* à une autorisation, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

**En complément, le 2° de l'article donne la faculté aux autorités locales dont le territoire est concerné par une opération OSER, d'abaisser, dans le périmètre de l'opération, le seuil d'autorisation à 400 m<sup>2</sup>.** Il existait jusqu'à présent un dispositif exceptionnel de saisine de la CDAC par le maire ou le président de l'EPCI pour les projets d'implantation commerciale d'une surface comprise entre 400 et 1 000 m<sup>2</sup>. Vos rapporteurs proposent de simplifier ce dispositif en substituant une délibération globale à l'obligation de prendre une délibération pour chaque projet – complexité inutile qui avait rendu cette disposition pratiquement inappliquée – et de l'étendre à toutes les communes et non plus seulement celles de moins de 20 000 habitants.

En définitive, cet article aboutirait à créer un système dans lequel :

- en dehors des périmètres des OSER, les seuils d'autorisation d'implantation commerciale seraient abaissés de 1 000 à 400 m<sup>2</sup> ;

- dans les périmètres OSER, le seuil serait à 1 000 m<sup>2</sup>, mais les autorités locales conserveraient une faculté de saisine de la CDAC pour les

projets d'implantation commerciale d'une surface entre 400 et 1 000 m<sup>2</sup> situés.

**L'article 15 vise à refondre le processus de délivrance des autorisations d'exploitation commerciale de telle façon que la situation des centres-villes et centres-bourgs soit mieux prise en compte.** Pour cela, il est proposé de modifier profondément les dispositions de l'article L. 752-6 du code de commerce.

**La modification proposée au 1° a d'abord pour objet de rendre les autorisations d'exploitation commerciale (AEC) conformes au document d'orientation et d'objectifs (DOO) des schémas de cohérence territoriale (SCOT).**

Jusqu'à présent, le DOO impose seulement un rapport de compatibilité aux autorisations d'exploitation commerciale, comme cela a été confirmé par la jurisprudence. Or, non seulement il arrive que la prise en compte des SCOT par les CDAC soit très imparfaite mais, au surplus, le juge administratif semble assez laxiste sur la fermeté des rapports entre SCOT et autorisations d'exploitation commerciale. Les autorisations d'exploitation commerciale devront désormais être conformes et non plus seulement compatibles avec le SCOT, lequel comprendrait, ainsi que vos rapporteurs le proposent dans un article ultérieur, **obligatoirement** un document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC).

**La modification proposée au 2° a pour objet d'intégrer un critère de préservation du tissu commercial dans les décisions d'autorisation d'une implantation commerciale en CDAC** ainsi qu'une appréciation des coûts indirects supportés par la collectivité, notamment en matière d'infrastructures et de transports.

Actuellement, les implantations commerciales doivent uniquement répondre « *aux exigences d'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement et de la qualité de l'urbanisme* » comme l'indique l'article L. 750-1 du code de commerce. Il est proposé de réintégrer un critère de préservation du tissu commercial pour l'évaluation des projets d'implantation commerciale en CDAC, afin que cette préservation et les risques de désertification des centres-villes ou de distorsion entre le centre et la périphérie soient pris en compte dans l'appréciation des projets d'implantation commerciale.

L'article L. 752-6 du code de commerce est par ailleurs complété **par l'obligation de prendre en compte le bilan carbone des projets et les coûts indirects supportés par la collectivité, notamment en matière**

**d'infrastructures et de transports**, souvent sous-estimés dans le cas des implantations périphériques.

Une telle proposition est de nature à renforcer l'évaluation écologique et environnementale des projets d'implantation commerciale sur le territoire. Plusieurs élus locaux ayant répondu à la consultation nationale lancée par le Sénat ont réclamé une telle disposition.

**Le 2° conditionne par ailleurs la délivrance d'une autorisation d'exploitation commerciale à l'absence de nuisance sur le tissu commercial et le développement économique du centre-ville.**

**Cette modification fondamentale vise à assurer le respect de l'intention du législateur, qui n'a jamais été de faire de l'autorisation d'exploitation commerciale le principe et son refus l'exception.** Or, en se fondant exclusivement sur les critères énoncés à l'article L. 752-6 du code de commerce, les commissions d'aménagement commercial et le juge ne tiennent pas compte de l'article L. 750-1 du code de commerce comme critère de l'autorisation d'exploitation commerciale, alors même que cet article précise que : *« Les implantations, extensions, transferts d'activités existantes et changements de secteur d'activité d'entreprises commerciales et artisanales doivent répondre aux exigences d'aménagement du territoire [et] en particulier contribuer au maintien des activités dans les zones rurales et de montagne ainsi qu'au rééquilibrage des agglomérations par le développement des activités en centre-ville (...) »*.

L'article réintègre donc à l'article L. 752-6 du code de commerce cette exigence d'attention à la situation du centre-ville. Il reviendrait au demandeur de prouver que son projet ne va pas à l'encontre des intentions protectrices du législateur.

**Le 2° a également pour objet d'intégrer une analyse d'impact** sur l'aménagement du territoire conditionnant la délivrance d'une autorisation d'exploitation commerciale.

Avant la LME, les CDAC se fondaient, lors de la délivrance des autorisations, sur l'analyse de l'impact du projet sur *« l'animation de la concurrence »*. Mais ce critère légal, issu des lois « Royer » de 1973 et « Raffarin » de 1996, fut contesté par la Commission européenne comme étant contraire à l'article 226 du traité de Rome et constituant une *« restriction à la liberté d'établissement des surfaces commerciales »* de nature à entraîner, pour les opérateurs étrangers, un traitement discriminatoire.

Ces critères d'évaluation économique et concurrentiels des projets furent supprimés par la LME, qui leur substitua des critères « *d'aménagement du territoire, de développement durable et de protection des consommateurs* », seuls critères législatifs permettant désormais d'apprécier l'autorisation d'exploitation commerciale. C'est effectivement, en grande partie, ce qui a favorisé l'expansion de la grande distribution en périphérie, en libérant la création de mètres carrés commerciaux au-delà des besoins économiques réels. Il convient donc, désormais, d'évoluer vers une plus grande sélectivité des projets commerciaux de périphérie.

L'analyse d'impact proposée porterait sur les effets de l'implantation commerciale sur l'aménagement du territoire, en particulier sur la situation du centre-ville de la commune d'implantation et des communes proches. Le rapport d'activité 2016 de la CNAC elle-même, relevait d'ailleurs que « *le taux de vacance commerciale reste l'indicateur le plus pertinent pour évaluer l'impact des projets* ».

S'agissant de la conformité de cette proposition à la législation de l'Union européenne, certes l'article 14-5 de la directive précitée du 12 décembre 2006 interdit « *l'application au cas par cas d'un test économique consistant à subordonner l'octroi de l'autorisation à la preuve de l'existence d'un besoin économique ou d'une demande du marché, à évaluer les effets économiques potentiels ou actuels de l'activité ou à évaluer l'adéquation de l'activité avec les objectifs de programmation économique fixés par l'autorité compétente* ». Toutefois, « *cette exigence ne concerne pas les exigences en matière de programmation qui ne poursuivent pas des objectifs de nature économique mais relèvent de raisons impérieuses d'intérêt général* ».

Or, l'aménagement du territoire peut constituer une des « *raisons impérieuses d'intérêt général* » pouvant être invoquée pour réguler les implantations commerciales. C'est le cas par exemple lorsque des territoires connaissent une désertification des centres et une hypertrophie des périphéries. La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) avait reconnu<sup>15</sup> dès 2011 que « *des considérations d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement et de protection des consommateurs peuvent constituer des raisons impérieuses d'intérêt général susceptible de fonder des restrictions à la liberté d'établissement par les législations des États membres* ». Elle ajoutait que « *des restrictions portant sur la taille des grands établissements commerciaux apparaissent comme des moyens propres à atteindre les objectifs d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement* ».

---

<sup>15</sup> Commission c/ Espagne, 24 mars 2011.

Plus récemment, comme évoqué précédemment<sup>16</sup>, elle a même validé la législation d'une commune des Pays-Bas qui visait à « *empêcher certaines formes de commerce de détail afin de préserver la viabilité du centre-ville et à éviter l'existence de locaux inoccupés en zone urbaine, dans l'intérêt d'un bon aménagement du territoire* ». Elle opère à cet égard une distinction subtile entre « *les conditions d'implantation géographique d'activités portant sur la vente de certains biens* » et « *les conditions d'accès à ces activités* », en validant en l'espèce un plan communal d'occupation des sols dont certaines règles ont « *pour objet spécifique de déterminer les zones géographiques où certaines activités de commerce de détail peuvent s'implanter* ». La Cour précise ainsi la portée des dispositions de la directive précitée du 12 décembre 2006 en affirmant clairement « *qu'elle ne s'oppose pas à ce que l'accès à une activité de service ou son exercice soit subordonné au respect d'une limite territoriale, pour autant que les conditions de non-discrimination, de nécessité et de proportionnalité (...) sont remplies* ». En clair, la CJUE admet expressément un encadrement à la liberté du commerce en considérant que « *l'objectif de protection de l'environnement urbain est susceptible de constituer une raison impérieuse d'intérêt général de nature à justifier une limite territoriale (...)* ».

Enfin, on relèvera que certains pays membres de l'Union, tel le Royaume-Uni, n'ont pas abandonné le principe d'un test préalable à l'implantation d'un commerce.

**L'analyse d'impact** du projet d'implantation commerciale serait produite par le demandeur en vue de son examen par la CDAC et réalisée par un organisme indépendant habilité par le représentant de l'État dans le département. Elle préciserait les **effets sur l'emploi** et sur **l'animation du centre-ville** du projet d'implantation, en s'appuyant notamment sur le **taux de vacance commerciale** et **l'offre de mètres carrés commerciaux déjà existants**. Cette analyse d'impact devrait également tenir compte des **échanges pendulaires journaliers** entre les territoires. Une telle disposition serait de nature à mieux mesurer la concurrence des commerces de périphérie intermédiaire qui se développent depuis une dizaine d'années aux abords des entrées de villes, sur des axes routiers passants où ils profitent des flux pendulaires des actifs qui s'y arrêtent en rentrant du travail. Souvent installés sur d'anciennes stations-essence, on y trouve des petits magasins alimentaires ou des chaînes de boulangeries, qui peuvent répondre à un réel besoin mais qui contribuent, dans le même temps, à déstructurer les centralités.

---

<sup>16</sup> Visser Vastgoed Beleggingen BV c/ Raad van de gemeente Appingedam (C-31/16), 30 janvier 2018.



Le 2° vise enfin :

- d'une part, à **refuser la délivrance d'une autorisation d'exploitation commerciale à l'exploitant d'un commerce exploité illicitement** ;

- d'autre part, à **imposer aux pétitionnaires d'autorisations d'exploitation commerciale l'obligation de démontrer qu'aucune friche existante ne permet l'accueil du projet envisagé, d'abord en centre-ville, puis, à défaut, en périphérie**. Vos rapporteurs veulent ainsi encourager l'implantation de projets commerciaux sur des friches commerciales ou d'autres surfaces déjà imperméabilisées, notamment dans une optique de consommation économe des espaces.

**L'article 16 vise à garantir le respect des autorisations délivrées par les CDAC, à permettre à des personnels municipaux habilités de constater les cas d'exploitation illicite et à les sanctionner plus efficacement.**

Il est d'abord proposé de modifier l'article L. 752-23 du code de commerce afin d'insérer un mécanisme de vérification du respect des décisions des CDAC par la délivrance, en fin de travaux, d'un certificat délivré par un organisme privé habilité par le représentant de l'État dans le département.

Aujourd'hui, si le respect du permis de construire fait l'objet d'une vérification, c'est sur la base des dispositions du code de l'urbanisme et des textes locaux pertinent (PLU...) mais non sur le fondement des règles relatives à l'aménagement commercial. Du reste, certaines autorisations d'exploitation commerciale (AEC) ne nécessitent pas la délivrance d'un permis de construire concomitant.

L'article introduit donc un mécanisme de vérification des décisions des CDAC. Concrètement, il s'agirait de permettre à l'ensemble des autorités concernées par les implantations commerciales, à savoir le représentant de l'État dans le département, le maire de la commune d'implantation et le président de l'EPCI à fiscalité propre dont est membre ladite commune, de vérifier que les projets réalisés sont conformes aux autorisations accordées.

Vos rapporteurs proposent qu'un certificat de bon achèvement soit délivré par un organisme privé habilité en fin de travaux attestant du respect de l'autorisation d'exploitation commerciale accordée par la CDAC. Prévoir une habilitation par le représentant de l'État dans le département doit permettre de s'assurer que les organismes privés

certificateurs présentent toutes les conditions d'expertise et d'indépendance que requiert ce type de mission. L'habilitation pourrait opportunément être limitée à trois ans, à charge pour le préfet de reconduire ou de retirer cette habilitation à l'issue de ce délai. Par ailleurs, ce certificat serait réalisé aux frais du bénéficiaire de l'autorisation d'exploitation commerciale, ce qui serait neutre pour les finances publiques. Enfin, ce certificat devrait être communiqué, dans les deux mois, au représentant de l'État dans le département, au président de l'EPCI et au maire de la commune d'implantation du projet pour vérification.

Il est ensuite proposé de modifier l'article L. 752-23 du code de commerce afin de permettre à des personnels municipaux habilités de constater l'exploitation illicite d'une surface de vente. Aujourd'hui, le contrat est réservé aux agents du ministère de l'économie (Direccte, DGCCRF), à certains agents des services d'instruction de l'Autorité de la concurrence et enfin à ceux du ministère de la Justice sur proposition du ministre de l'Économie ou du rapporteur général auprès de l'Autorité de la concurrence.

Dans la pratique, suite aux réformes successives de l'administration déconcentrée, ces services n'exercent plus cette mission de contrôle. Il est donc proposé de permettre également à des agents habilités par l'autorité municipale ou le président de l'EPCI à fiscalité propre lorsqu'il est compétent, de constater l'exploitation illicite d'une surface de vente et de transmettre un rapport au représentant de l'État dans le département. Plusieurs maires ont en effet souligné auprès du groupe de travail la difficulté dans laquelle ils se trouvent pour faire appliquer les décisions des CDAC.

**Il est enfin proposé de contraindre l'autorité préfectorale à agir en cas d'exploitation illicite de surfaces commerciales ou de non-respect de l'obligation de démantèlement et de remise en état des friches commerciales.**

À l'heure actuelle, en cas d'exploitation illicite d'une surface commerciale, le représentant de l'État dans le département, saisi par un rapport des agents précités, **peut** mettre en demeure l'exploitant concerné : soit de fermer au public les surfaces de vente exploitées illégalement, soit de ramener la surface commerciale à l'autorisation d'exploitation commerciale dans un délai d'un mois à compter de la constatation de l'exploitation illicite. Toujours de manière facultative, il peut, à défaut, prendre un arrêté ordonnant, dans un délai de quinze jours, la fermeture au public des surfaces de vente exploitées illicitement, jusqu'à régularisation effective.

Sur le terrain, nombre d'élus locaux font pourtant remarquer que des cas d'exploitation illicites ne déclenchent pas l'action du représentant de l'État dans le département. L'instruction du Gouvernement du 3 mai 2017 sur la législation en matière d'aménagement commercial, adressée aux préfets, soulignait en ce sens que « *le Gouvernement a déjà été interpellé sur la question sensible de la poursuite des exploitations illicites* ». Le Gouvernement appelait même les préfets à agir : « *par conséquent, les mesures de mises en demeure et les arrêtés de fermeture prévus à l'article L. 752-23 du code de commerce qui relèvent de votre autorité, doivent pouvoir permettre de faire respecter la loi, y compris en dissuadant les vellétés d'exploitation illicite* ».

Afin de se prémunir contre les risques de situations locales où l'absence de contrôle effectif ou l'inaction des préfets conduiraient au maintien de surfaces commerciales illégalement exploitées, il est proposé de contraindre les représentants de l'État dans le département à agir dans l'hypothèse d'une exploitation illicite de surface commerciale en passant d'une simple faculté à une obligation d'agir.

**L'article 17 de la proposition de loi vise à renforcer l'obligation de démantèlement et de remise en état des sites sur lesquels une exploitation commerciale a cessé.**

Dans le cas de la fin de l'exploitation commerciale, la loi « ALUR » du 24 mars 2014, qui entendait lutter contre la multiplication de friches commerciales, a introduit une obligation de démantèlement et de remise en état des terrains d'assiette sur lesquels toute exploitation commerciale a cessé depuis au moins trois ans.

Le mécanisme actuel de démantèlement et de remise en état n'est aujourd'hui pas satisfaisant car, d'une part, il repose sur le bon vouloir des préfets s'agissant du constat de carence et, d'autre part, il dépend de l'autorité municipale pour les poursuites et l'exécution des sanctions. C'est pourquoi il est proposé de transposer au cas des friches commerciales, en l'adaptant, le régime juridique aujourd'hui existant en matière de remise en état des installations classées pour la protection de l'environnement. Le dispositif proposé se décline en deux étapes :

- la première s'ouvrirait dès la fin de l'exploitation commerciale. Le représentant de l'État dans le département aurait l'obligation de s'assurer des dispositions prises par le ou les propriétaires du site pour mettre en œuvre, dans les délais prescrits, les opérations de démantèlement et de remise en état des terrains. En cas de carence ou d'insuffisance de ces dispositions, il aurait l'obligation de mettre en demeure le ou les

propriétaires de les lui présenter dans un délai déterminé et d'en informer immédiatement l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire. Le constat de carence ne serait donc plus une simple faculté pour l'autorité préfectorale tandis que l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire serait informée systématiquement pour être ensuite en mesure de poursuivre et de sanctionner le ou les propriétaires. Si, à l'expiration de ce délai, fixé par voie réglementaire (qui pourrait raisonnablement être de trois mois), ce ou ces derniers n'ont pas obtempéré à l'injonction préfectorale, le préfet pourrait les obliger à consigner entre les mains d'un comptable public une somme répondant du montant des travaux à réaliser, laquelle serait restituée à l'exploitant au fur et à mesure de l'exécution des mesures prescrites ;

- dans un second temps, à l'expiration du délai de trois ans prévu pour la remise en état, et après une mise en demeure du préfet restée sans effet, celui-ci pourrait faire procéder d'office aux frais du ou des propriétaires, au démantèlement et à la remise en état du site.

Ce dispositif présente l'avantage de réinsérer la puissance publique dans la régulation et ne pas laisser les élus locaux seuls face à ces situations parfois complexes à gérer localement. Par ailleurs, il devrait encourager les propriétaires à davantage se préoccuper de l'avenir à long terme de leurs implantations.

Pour compléter ce dispositif de manière très dissuasive et toujours dans la perspective de lutter contre les friches commerciales, il est proposé qu'il ne puisse être délivré d'autorisation d'exploitation commerciale à un propriétaire ou à un exploitant qui n'aurait pas procédé à la remise en état d'un autre site démantelé dont il est le propriétaire ou l'exploitant. Ainsi, pour solliciter et obtenir une nouvelle autorisation d'exploitation commerciale, le propriétaire d'une friche commerciale serait conduit à réaliser les travaux nécessaires de remise en état du site.

**L'article 18 vise à assurer le respect des décisions des CDAC en évitant les recours abusifs devant la CNAC.**

Les dispositions proposées visent à davantage encadrer les possibilités de remise en cause devant la CNAC des décisions des CDAC portant refus d'autorisation d'exploitation commerciale et à rendre obligatoire l'intervention d'un membre de la CDAC, si celle-ci le souhaite, devant la CNAC préalablement à la décision de cette dernière.

Saisie d'un recours, la CNAC rend une décision qui se substitue à celle de la CDAC qui disparaît rétroactivement. En 2016, selon la direction

générale des entreprises du ministère de l'économie, 27,6 % des dossiers étudiés en CDAC avaient fait l'objet d'un recours devant la CNAC.

Cette possibilité de l'appel en CNAC des décisions des CDAC devient toutefois particulièrement délicate à gérer pour les élus lorsque la CNAC se trouve en situation de valider, au niveau national, des décisions d'implantation commerciale dont les acteurs locaux ne voulaient pourtant pas.

Ces situations ont été confirmées par les élus locaux lors de la consultation lancée par le groupe de travail sénatorial. Ceux-ci ne manquent pas de regretter par exemple que : « *les dossiers refusés obtiennent des réponses favorables en commission nationale* » ; « *la commission nationale, sans venir sur le terrain, modifie les avis de la CDAC* » ; « *les porteurs de projets de moyenne surface, déboutés en commission départementale, obtiennent gain de cause auprès de la commission nationale* » ; ou encore « *les aménageurs sont patients et ils gagnent en appel* ».

Pour éviter le contournement des décisions des CDAC par des recours auprès de la CNAC, il est donc proposé un dispositif législatif à effet de cliquet : en cas d'avis défavorable émis par les membres de la CDAC, seul un accord adopté à l'unanimité des membres de la CNAC permettrait d'autoriser le projet. Inversement, la CDAC aurait la possibilité de se ressaisir, dans un délai d'un mois et à l'unanimité de ses membres, d'un projet autorisé par la CNAC sur lequel elle aurait au préalable émis un avis défavorable.

Enfin, alors même que leur connaissance des réalités locales des dossiers concernés est précieuse, les membres de la CDAC ne sont aujourd'hui guère associés à la prise de décision en CNAC, cette dernière se bornant à prendre en compte le procès-verbal d'audition de la CDAC et le rapport d'instruction de la Direction départementale des territoires (DDT). Il est ainsi proposé que, si la CDAC le souhaite, un de ses membres soit auditionné par la CNAC pour tout dossier de recours.

**L'article 19 crée un droit d'opposition du représentant de l'État dans le département à une autorisation d'exploitation commerciale pour assurer la cohérence avec l'intervention de la puissance publique.**

La puissance publique ne peut se désengager de la régulation du commerce dans la mesure où elle occupe une position d'équilibre entre les parties prenantes et est chargée de l'instruction des dossiers et du respect de la loi, qui fait obligation au Gouvernement de « *veiller au développement équilibré des différentes formes de commerce en contribuant à la*

*dynamisation du commerce de proximité* » (cf. article L. 750-1-1 du code de commerce). Elle peut d'autant moins s'en désengager au moment même où elle envisage de renforcer les centres par des engagements financiers et des mesures législatives et réglementaires.

Il est donc proposé de permettre au préfet de jouer un rôle plus important au sein de la CDAC, en disposant d'une faculté d'opposition aux projets qui iraient à l'encontre des dispositifs locaux de revitalisation, dès lors que des fonds publics ou des décisions juridiques impliquant l'État sont engagés, en particulier dans le cadre d'opérations de programmation concernant les centres-villes et centres-bourgs

Contrairement à la philosophie du projet de loi ELAN, qui entend sortir du régime de l'autorisation d'exploitation commerciale **tous** les projets situés dans les centres-villes en ORT, **l'article 20 de la proposition de loi propose, quant à lui, un meilleur ciblage de l'exonération du passage en CDAC.** Cette exonération serait réservée à certains cas précis : les magasins de producteurs alimentaires en circuits courts, les projets d'implantation situés sur l'emplacement d'une friche commerciale, ou encore les projets mixtes « habitat-commerce ».

**Cet article** vise d'abord à encourager **les magasins de producteurs de produits alimentaires commercialisés en « circuits courts** », c'est-à-dire permettant la vente directe, ou avec un intermédiaire au plus, aux consommateurs. Ces modes de vente concernent de nombreux produits alimentaires consommés quotidiennement par nos concitoyens. Il est proposé de faire bénéficier ces types de commerce de l'exonération d'autorisation d'exploitation commerciale en centre-ville, qui existe déjà pour les pharmacies ou encore les halles et les marchés d'approvisionnement au détail, en application de l'article L. 752-2 du code de commerce.

**Il tend ensuite** à encourager le retour des activités dans les centres-villes et centres-bourgs par **l'exploitation du potentiel des friches commerciales** qui s'y trouvent. Ces friches sont le produit d'une trop grande profusion de centres commerciaux situés en périphérie des villes. Pour les collectivités locales, ces friches ont un coût important. Elles réduisent l'attractivité du centre et entraînent une baisse des recettes fiscales souvent liée à la vacance.

Mais ces friches sont également porteuses de potentialités si elles sont de nouveau exploitées, c'est-à-dire si les acteurs du commerce sont encouragés à les réinvestir. Il est donc proposé d'exonérer d'autorisation commerciale les projets d'implantation en centre-ville lorsqu'ils visent

l'emplacement d'une friche commerciale. Les collectivités territoriales ont tout intérêt à réinvestir ces espaces délaissés, qui sont d'ailleurs souvent bien situés au cœur des agglomérations. Cette solution présente l'avantage de la maîtrise de l'étalement urbain en capitalisant sur des espaces porteurs d'enjeux environnementaux, économiques et sociaux.

**Il propose enfin d'encourager le développement des opérations immobilières qui combinent logement et commerce en centre-ville.** Les projets mixtes habitat-commerce sont particulièrement utiles pour contribuer à la revitalisation d'un centre-ville. Ils sont néanmoins ralentis et fragilisés par la conjonction du permis de construire lié à l'habitat et du permis de construire AEC lié au commerce lorsque celui-ci dépasse 1 000 m<sup>2</sup>. L'exonération d'exploitation commerciale concernerait uniquement des projets situés dans le périmètre d'une opération de sauvegarde économique et de redynamisation (OSER) telle que définie à l'article 1<sup>er</sup> de la présente proposition de loi.

**L'article 21 prévoit la possibilité pour les territoires de mettre en place des moratoires locaux provisoires en matière d'implantations commerciales.** Il dispose que le représentant de l'État dans le département est tenu de refuser l'enregistrement des demandes d'autorisation commerciales dès lors qu'il est saisi par une commune ou un établissement public de coopération intercommunale signataire d'une convention relative à une opération de sauvegarde économique et de redynamisation. Ce refus concernerait les demandes relatives à des projets situés en dehors du périmètre de l'opération. La durée du moratoire serait d'un an, renouvelable, mais ne pourrait excéder celle de l'opération. **Cette disposition permettrait de donner une base légale solide aux différents moratoires pris par plusieurs collectivités territoriales en France.** Ces moratoires pourraient être étendus par le représentant de l'État dans le département, à son initiative ou sur saisine d'une collectivité, à d'autres communes s'il jugeait que des projets d'implantation commerciale y seraient de nature à mettre en péril une ou des opérations de sauvegarde économique de redynamisation dans le département.

**Le chapitre VI vise à mieux intégrer l'aménagement commercial aux projets territoriaux.**

**L'article 22 a pour objet de rendre le DAAC obligatoire dans les SCOT et de préciser son contenu de façon à affirmer son caractère prescriptif.**

Aujourd'hui, le schéma de cohérence territoriale (SCOT) n'est pas prescriptif, ce qui a été confirmé par le juge administratif : « *le SCOT ne*

*peut prévoir que des objectifs et des orientations et ne peut comporter de dispositions impératives ayant pour effet d'interdire des opérations relevant de la législation de l'aménagement commercial<sup>17</sup> ». Par ailleurs, si le SCOT peut comporter un document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC), il s'agit d'une simple faculté depuis la loi ACTPE précitée du 18 juin 2014. Dès lors, le DAAC n'est, à l'heure actuelle, ni obligatoire ni prescriptif. Pourtant, aujourd'hui, les territoires porteurs de SCOT ou de DAAC rencontrent moins de difficultés en matière de régulation des implantations commerciales. Comme l'indiquait Mme Corinne CASANOVA, représentante de l'Assemblée des communautés de France et membre de la CNAC, lors de son audition par le groupe de travail sénatorial : « il y a généralement moins de problèmes car il y a eu des discussions en amont sur les implantations commerciales. En revanche, faute de SCOT ou de DAAC, certains élus locaux peuvent se retrouver à juger en opportunité ou en amitié avec les porteurs de projets commerciaux ».*

Les dispositions proposées visent ainsi à systématiser l'élaboration du DAAC en le rendant obligatoire dans les DOO des SCOT, et en précisant le contenu. Le DAAC prévoirait ainsi les conditions d'implantation des équipements commerciaux, parmi lesquelles le lieu, la superficie, le zonage, le type de commerce, etc. Ceci permettrait de passer d'un mode de gestion « réactif » à un mode de gestion « proactif » de l'urbanisme commercial par les collectivités territoriales. La combinaison de cet article et de l'article 15 de la proposition de loi permettrait de disposer d'un DAAC obligatoire, prescriptif, et auquel toutes les AEC devraient être conformes. Toutefois, vos rapporteurs ne jugent pas opportun que le DAAC fixe des règles parcelle par parcelle, dans la mesure où le commerce et les situations locales se transforment rapidement et où un SCOT est un document lourd qu'il n'est pas aisé de faire évoluer.

**L'article 23 vise à intégrer dans les objectifs des programmes locaux de l'habitat (PLH) la prise en compte de la situation des centres-villes et centres-bourgs.** Comme cela a été noté lors de la conférence de consensus sur le logement de décembre 2017 à février 2018, nombre de PLH prônent encore trop souvent un fort développement de l'offre de logements neufs en périphérie, notamment sous la forme d'accession financée avec du prêt à taux zéro (PTZ), au motif que cela correspondrait aux attentes des populations. Il en résulte une orientation des politiques de logements qui délaisse les centres-villes, déjà défavorisés par une structure de coûts plus élevés qu'en dehors.

---

<sup>17</sup> Conseil d'État, 11 octobre 2017, Fédération des artisans et des commerçants de Caen et autres.



Dès lors que l'État veut développer une politique globale en faveur des centres, la question du logement ne peut être éludée. Les lois doivent prendre en compte la nécessaire reconquête des centralités et la réorientation des politiques publiques au profit de ces centralités. Cette inscription des centres-villes au cœur des PLH peut avoir des effets concrets. Par exemple, conformément aux articles L. 321-5 et L. 324-2-2 du code de l'urbanisme, elle induirait la prise en compte des besoins des centres dans les programmes pluriannuels d'intervention des établissements publics fonciers de l'État et locaux.

**L'article 24 mobilise statutairement les établissements publics fonciers (EPF) locaux et de l'État pour les centres-villes.** L'un des enjeux de la réhabilitation et de la construction de logements en centre-ville, condition *sine qua non* de leur revitalisation, est de mobiliser du foncier. Bien souvent, les collectivités territoriales concernées manquent de moyens pour y procéder. D'ores et déjà, grâce à leurs attributions et compétences en matière de portage foncier, mais aussi de conseil en politique foncière, les EPF locaux et d'État aident les collectivités à restructurer leurs centres-villes. Cet engagement peut néanmoins encore se renforcer. En effet, leurs priorités d'intervention se répartissent, le plus souvent, entre :

- la création de logements avec une recherche de mixité sociale et une priorité axée sur le renouvellement urbain ;
- le développement des zones d'activités économiques ;
- la prise en compte des risques naturels ;
- la préservation des espaces naturels ;
- la protection des espaces agricoles et naturels périurbains dans une logique de limitation de consommation d'espaces à urbaniser.

Aux fins de les encourager à contribuer davantage à la restructuration des centres-villes et centres-bourgs, l'article inscrit parmi les missions fixées par la loi aux EPF locaux et d'État, la participation aux stratégies et opérations visant à préserver ou revitaliser ces centres.

Cette disposition devrait logiquement conduire à une augmentation significative des moyens des EPF locaux. En effet, la rénovation des centres-villes et des centres-bourgs, qui commence par la mobilisation d'un foncier parfois coûteux, exige un surcroît de financement. Vos rapporteurs estiment ainsi nécessaire de compléter aujourd'hui la taxe spéciale d'équipement (TSE), principale ressource des EPF, par une contribution

exceptionnelle adossée à une opération de revitalisation, modulée en fonction de la situation des territoires. Son produit serait exclusivement affecté à des opérations visant à la revitalisation ou à la préservation du dynamisme des centres. Toutefois, compte tenu des règles de recevabilité financière, ils ne peuvent l'intégrer à la présente proposition de loi, mais recommandent au Gouvernement d'agir en la matière.

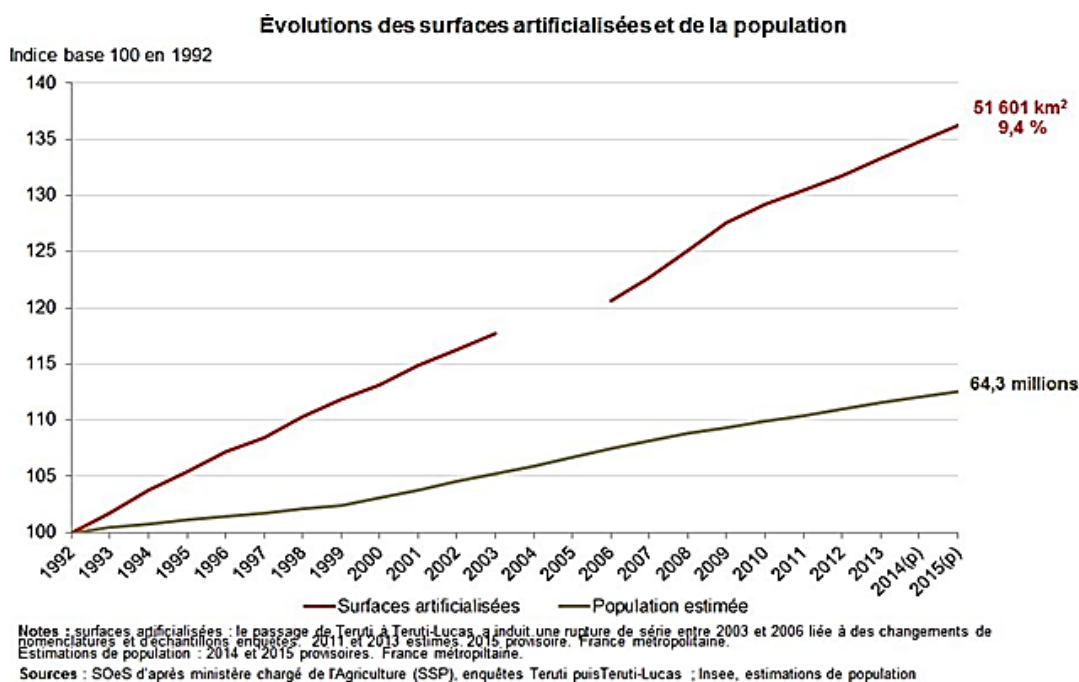
**Vos rapporteurs proposent par ailleurs, à l'article 25, de conforter les aides du fonds national des aides à la pierre (FNAP) aux centres-villes, en matière de développement, de démolition et d'acquisition-amélioration.** Ce fonds, créé par l'article 144 de la loi de finances pour 2016, contribue, sur le territoire métropolitain, au financement de ces opérations au profit du parc de logements locatifs sociaux appartenant aux organismes HLM, aux sociétés d'économie mixte (SEM) ainsi qu'aux organismes bénéficiant de l'agrément relatif à la maîtrise d'ouvrage. Il est proposé d'encourager le FNAP à intervenir, toujours au profit des bailleurs sociaux, dans les centres-villes et centres-bourgs, souvent délaissés par les politiques publiques d'aide au logement, en inscrivant cette mission parmi ses attributions fixées par la loi.

**Le chapitre VII de la proposition de loi a pour ambition d'engager un mouvement de rééquilibrage de la fiscalité pour les centres-villes et centres-bourgs.**

**L'article 26 institue une contribution pour la lutte contre l'artificialisation, des terres.** Cet outil est indispensable pour aider les collectivités à reprendre la main en matière de revitalisation. Il est vain d'espérer inverser la tendance en matière de dévitalisation des centres sans, d'une part, réduire l'attractivité des périphéries et, d'autre part, dégager des ressources permettant aux autorités locales d'engager les travaux nécessaires dans les centres.

L'intérêt de la contribution proposée serait triple. En premier lieu, elle constituerait une ressource complémentaire pour les collectivités confrontées à la nécessité de requalifier leurs centres-villes et leurs friches commerciales, artisanales et tertiaires. En deuxième lieu, elle contribuerait à freiner la consommation de terres et à réorienter l'effort de construction vers des espaces déjà artificialisés. Enfin, elle permettrait de participer au rééquilibrage des coûts entre les centres et les périphéries de même qu'elle instituerait une forme de solidarité entre les différents modes d'exploitation commerciale.

L'artificialisation des sols s'établit à environ 9,4 % du territoire métropolitain. Le rythme de progression de l'artificialisation des sols depuis 2010 est de + 0,8 % par an. Entre 2006 et 2014, ce sont 490 000 hectares de terres qui ont été perdus, soit l'équivalent des départements de l'Essonne et du Rhône. Cette croissance tendancielle est due, aux deux tiers, au recul des terres agricoles. Plus rapide que l'augmentation de la population, elle est la caractéristique principale de l'étalement urbain.



L'étalement se traduit donc d'abord par une consommation de terres excessive et souvent une imperméabilisation des sols. À plus long terme, il aboutira à l'apparition de friches commerciales, artisanales et tertiaires de vaste étendue et dont la résorption sera extrêmement coûteuse. D'ores et déjà, certains promoteurs et concepteurs de centres commerciaux misent sur cette évolution pour se positionner sur un marché qui, dans certains cas, pourrait se révéler prometteur.

Certes, comme on l'a vu, la loi ALUR a institué un dispositif anti-friches commerciales. Mais ce dispositif curatif est peu efficace et, en tout état de cause, ne connaît guère de mise en œuvre. La présente proposition de loi propose de le renforcer, mais son amélioration, pour être indispensable, ne suffira pas à régler tous les cas de friches.

En effet, dans bien des cas, ni le propriétaire ni l'exploitant ne disposeront des moyens financiers pour permettre la requalification de friches peu attractives. Les collectivités territoriales, en particulier dans un contexte budgétaire tendu et dans des secteurs en difficulté économique, n'en auront pas davantage les moyens. Il convient donc de **compléter ce dispositif par des mesures préventives de ralentissement de la consommation des terres**. S'il est vrai que les commerces, services et lieux de stockage ne sont pas directement les seules causes d'artificialisation des terres, on relèvera que l'artificialisation qui en résulte est très souvent, et davantage que celle liée à l'habitat, à l'origine de l'imperméabilisation des terres. D'autre part, son impact indirect est bien supérieur dans la mesure où ces équipements impliquent généralement la création ou l'agrandissement du réseau d'infrastructures de transports, également gros consommateur d'espace.

La contribution serait perçue par l'État au profit des communes ayant engagé une opération « OSER ». Son produit devrait logiquement être prioritairement affecté aux dépenses destinées à la lutte contre l'artificialisation, l'imperméabilisation et la consommation des terres et des espaces agricoles et naturels. Parmi ces dépenses figureraient celles qui visent à dynamiser le logement, l'artisanat et le commerce dans le périmètre d'une opération de sauvegarde économique et de redynamisation mentionnée à l'article 1<sup>er</sup> de la présente proposition de loi. Y figureraient également les dépenses visant à résorber les friches commerciales ou artisanales. Enfin, la contribution pourrait utilement abonder le nouveau FISAC ainsi que le fonds de garantie pour les loyers commerciaux impayés.

Elle pèserait sur les locaux à usage commercial, les locaux de stockage liés au commerce électronique et sur les surfaces de stationnement annexées ou non à ces catégories de locaux.

Le taux de la taxe serait préfixé à :

- 12 euros au mètre carré pour les locaux commerciaux ;
- 18 euros au mètre carré pour les locaux de stockage liés au commerce électronique ;
- 6 euros au mètre carré pour les surfaces de stationnement annexées.

Dans les communes ou les EPCI ayant pris la décision d'engager une opération de sauvegarde économique et de redynamisation des centres-villes et centres-bourgs, le taux de la contribution pourrait être augmenté de 10 à 30 pour tenir compte de leur situation particulière.

Seraient, à l'inverse, exonérés de la contribution :

- les locaux situés dans le périmètre d'une opération de sauvegarde économique et de redynamisation ;

- les locaux situés dans une zone franche urbaine-territoire entrepreneur ;

- les locaux commerciaux d'une superficie inférieure à 400 m<sup>2</sup>, les locaux de stockage d'une superficie inférieure à 1 000 m<sup>2</sup> et les surfaces de stationnement de moins de 200 m<sup>2</sup> ;

- les entreprises artisanales, ainsi que les entreprises commerciales dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 10 millions d'euros pour les établissements commerciaux à dominante alimentaire, 1,5 million d'euros pour les établissements de commerce de détail d'équipement de la maison et 3 millions d'euros pour les établissements de commerce de détail d'équipement de la personne ;

- les locaux de stockage appartenant aux sociétés coopératives agricoles ou à leurs unions ;

- les locaux et les surfaces de stationnement appartenant aux fondations et aux associations, reconnues d'utilité publique, dans lesquels elles exercent leur activité, ainsi que les locaux spécialement aménagés pour l'archivage administratif et pour l'exercice d'activités de recherche ou à caractère sanitaire, social, éducatif ou culturel ;

- les locaux administratifs et les surfaces de stationnement des établissements publics d'enseignement du premier et du second degré et des établissements privés sous contrat avec l'État au titre des articles L. 442-5 et L. 442-12 du code de l'éducation ;

- les magasins de producteurs organisés dans le cadre de circuits.

**L'article 27 propose d'instituer une taxe sur les livraisons liées au commerce électronique.** Chacun s'accorde sur le fait que les entreprises de commerce électronique, notamment les plus importantes d'entre elles bénéficient de conditions fiscales iniques par rapport aux entreprises de commerce physique. Disposant d'un nombre très réduit d'implantations sur le territoire national, elles ne sont pas ou très peu, en particulier, assujetties à toutes les taxes fondées sur une assiette foncière, comme par exemple la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe sur les surfaces commerciales ou encore la cotisation foncière des entreprises. Par ailleurs, la montée en puissance du *e-commerce*, avec des conditions de livraison très favorables

et de plus en plus souvent proches de la gratuité, induit des conséquences en termes de multiplication des trajets automobiles, générateurs de diverses pollutions, et conduisent par ailleurs à un usage immodéré des infrastructures routières.

Vos rapporteurs connaissent les nombreux débats existant à propos de la taxation du *e-commerce*. Ils n'en ignorent pas les difficultés, notamment juridiques. Ils savent que des discussions sont en cours au sein de l'Union européenne pour l'institution éventuelle d'une nouvelle taxe sur le chiffre d'affaires de ce secteur. Mais ils savent aussi qu'une négociation au sein de l'Union européenne n'est jamais gagnée d'avance, peut prendre beaucoup de temps, et aboutit fréquemment à des compromis décevants. Par ailleurs, une taxe sur le chiffre d'affaires, si elle venait à être instituée, ne s'attaquerait pas à cette externalité négative de la multiplication de livraisons.

La taxe proposée par vos rapporteurs, qui s'inscrit dans les limites du droit européen, permet au contraire d'y faire face et vise à **réduire ces externalités et à rationaliser ces livraisons**, incitant les *e-commerçants* à se rapprocher de leurs clients, ce qui pourrait constituer une occasion de reconversion de certaines friches commerciales de périphérie, mais aussi une nouvelle source de fiscalité locale *via* les taxes foncières. Elle pourrait aussi encourager les distributeurs à implanter davantage de *drives* piétons dans les centres-villes. Elle permettrait aussi de **rééquilibrer la concurrence entre le commerce physique et le e-commerce**. Certes, elle concernerait aussi les livraisons des commerçants physiques générées *via* internet, mais ces commerçants bénéficient généralement d'un maillage favorable du territoire, qui peut leur donner un avantage concurrentiel sur les « géants » du net. Enfin, elle constituerait **une ressource nouvelle pour les collectivités territoriales engagées dans des projets de revitalisation de leurs centres**.

**Seraient par ailleurs exonérées de cette taxe** les livraisons réalisées par un moyen de **transport non consommateur d'énergie fossile**, les livraisons des **entreprises dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 50 millions d'euros**, de telle façon que les PME commerciales et artisanales innovantes ne soient pas touchées, ainsi que les livraisons des **magasins de producteurs** commercialisant leurs produits dans le cadre d'un circuit court.

**L'article 28 tend à moduler la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) dans les périmètres des conventions « OSER » pour tenir compte des difficultés des centres-villes et centres-bourgs et des nouvelles techniques de commercialisation.**

La TASCOM, créée par la LME, a succédé à la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat (TACA) qui avait été instituée par l'article 3 de la loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 *instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et d'artisans*<sup>18</sup>. Alors qu'à l'origine la TASCOM était destinée, comme la TACA, à soutenir spécifiquement le petit commerce et l'artisanat, son assiette comme ses exonérations n'ont pas véritablement pris en compte les spécificités des centres en termes de handicaps et de déprise économique.

Or, sa dimension structurante ne peut être négligée compte tenu de son produit devenu important (753 millions d'euros en 2016). Plus généralement, la fiscalité des commerces ne tient pas compte des difficultés spécifiques des centres-villes, qui doivent faire face à la double concurrence des périphéries et du *e-commerce*, mais aussi aux handicaps spécifiques des centres en termes de coûts (foncier, loyers, mise aux normes...).

Il est proposé, pour tenir compte de ces éléments, de **moduler la TASCOM dans les communes signataires d'une convention « OSER »** en prévoyant la possibilité pour la collectivité ou l'EPCI :

- soit de la réduire à hauteur du montant des travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien du local assujetti ;

---

<sup>18</sup> La taxe est due par les établissements commerciaux permanents, quels que soient les produits vendus au détail, situés en France (départements d'outre-mer compris), qui cumulent les caractéristiques suivantes : leur chiffre d'affaires annuel est supérieur ou égal à 460 000 € hors taxes et leur surface de vente dépasse 400 m<sup>2</sup>. La taxe ne s'applique pas aux établissements ouverts avant 1960 ; dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 460 000 € ; dont la surface commerciale est inférieure à 400 m<sup>2</sup>. Le montant de la taxe est majoré de : 30 % pour les établissements de plus de 5 000 m<sup>2</sup>, réalisant un chiffre d'affaires de plus de 3 000 € par m<sup>2</sup> ; 50 % pour les établissements de plus de 2 500 m<sup>2</sup>. Le montant de la taxe est en revanche réduit : de 30 % pour les commerces à titre principal de meubles, d'automobiles, de machinisme agricole et de matériaux de construction ; de 30 % pour les jardineries et pépiniéristes (commerces à titre principal de fleurs, de plantes, de graines, d'engrais) et les animaleries (commerces à titre principal d'animaux de compagnie et d'aliments pour ces animaux) ; de 20 % pour les établissements, dont la surface est comprise entre 400 m<sup>2</sup> et 600 m<sup>2</sup>, qui réalisent un chiffre d'affaires inférieur à 3 800 € par m<sup>2</sup> ; d'une franchise de 1 500 € pour un établissement situé en zone urbaine sensible (ZUS). Enfin, le montant de la taxe peut être modulé, sur délibération préalable de la collectivité territoriale à qui est affectée la taxe (commune ou EPCI), en lui appliquant un coefficient multiplicateur compris entre 0,8 et 1,2.

- soit d'en exonérer totalement les entreprises situées dans le périmètre OSER. Cette exonération pourrait être conditionnée à la remise en état du local pour contribuer à l'embellissement des centres-villes.

À l'inverse, la collectivité ou l'EPCI pourrait décider son augmentation de 30 % en dehors du périmètre OSER pour les commerces d'une surface de vente supérieure à 2 000 m<sup>2</sup>.

Enfin, **l'article propose d'assujettir les drives à la TASCOM**, sur la base des surfaces de stockage des marchandises à retirer et des surfaces ouvertes à la clientèle, pour rétablir une équité fiscale mise à mal par leur non-imposition.

**L'article 29 vise à renforcer les sociétés d'investissements immobiliers cotées (SIIC) face aux risques spéculatifs et à les encourager à investir dans les centres-villes.**

Sans remettre en cause le dispositif d'exonération des SIIC, le présent article vise, d'une part, à **mieux informer les porteurs sur la situation réelle de ces entreprises** et, d'autre part, à **éviter une spéculation effrénée des foncières** sur les terres, les périphéries, et bientôt peut-être sur les centres. Il a aussi et surtout pour objet de **contribuer à une orientation des flux d'épargne vers les centres-villes.**

Les sociétés d'investissements immobiliers cotées (SIIC) bénéficient, sous certaines conditions, d'une exonération d'impôt sur les sociétés assortie d'une obligation de distribution des résultats exonérés. Ce régime est prévu à l'article 208 C du code général des impôts. Le régime subordonne le bénéfice de l'exonération au respect des trois conditions de distribution suivantes :

- les bénéfices provenant des opérations de location d'immeubles doivent être distribués à hauteur de 95 % avant la fin de l'exercice qui suit celui de leur réalisation ;

- les plus-values de cession d'immeubles, de participations dans des sociétés visées à l'article 8 du code général des impôts ayant un objet identique aux SIIC ou de titres de filiales soumises à l'impôt sur les sociétés ayant opté, doivent être distribuées à hauteur de 60 % avant la fin du deuxième exercice qui suit celui de leur réalisation ;

- les dividendes reçus des filiales doivent être intégralement redistribués au cours de l'exercice qui suit celui de leur perception.



Ce régime, dit de « transparence fiscale », a été créé en 2002 à l'initiative de la commission des finances du Sénat, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2003. Il s'agissait alors de soutenir le développement des SIIC françaises face à la concurrence allemande, néerlandaise ou belge. Ces sociétés étaient alors peu nombreuses, d'une faible capitalisation boursière (12,5 milliards d'euros pour 22,5 milliards d'euros d'actifs gérés). Il en était par ailleurs escompté un soutien plus global de l'activité boursière, dans un contexte marqué par une dépréciation des actifs et une perte de confiance des investisseurs.

Quinze ans plus tard, il est possible d'affirmer que la réforme a produit ses effets : le dispositif d'exonération a bien, très bien, fonctionné, aboutissant à la constitution de sociétés prospères et dotées de fortes capacités d'investissement. Combinée à l'instauration du prélèvement forfaitaire unique (PFU) de 30 %, l'exonération d'impôts sur les bénéfices des SIIC se révèle être un avantage extrêmement important pour les actionnaires de ces foncières.

Les SIIC, sont parmi les plus gros investisseurs dans les périphéries. Après avoir maillé le territoire d'un réseau très dense de centres commerciaux dans à peu près toutes les périphéries de France, elles cherchent aujourd'hui des relais de croissance et tendent à développer de nouveaux « produits », souvent gigantesques, qui peuvent avoir de lourdes conséquences sur les centres-villes, les centres-bourgs, la consommation des terres, les flux de déplacements, la pollution, etc. On peut penser aux *retail parks*, ensembles commerciaux à ciel ouvert gérés comme une unité et comprenant au minimum 5 unités locatives pour une surface globale supérieure à 3 000 m<sup>2</sup> de surface construite. Un bon exemple en est le *Shopping promenade* d'Amiens, qui offre plus de 1 300 places de parking et 45 enseignes sur une surface de 40 000 m<sup>2</sup>. Ces parcs ont été fortement contestés : « *La politique des retail parks est en contradiction totale avec le mouvement de réhabilitation commerciale des centres-villes, dénonce Michel PAZOUMIAN (Procos). Promoteurs, collectivités, enseignes, tout le monde se trompe ! On va déstructurer la vie intra-urbaine et ruiner une décennie d'efforts !* »<sup>19</sup>. On peut aussi penser aux requalifications de centres vieillissants qui, immanquablement, se traduiront par des demandes d'extension, comme cela a été le cas pour le parc dit « *Be Green* » à Saint-Parres-aux-Tertres ou pour le parc dit « *Ode à la mer* » à Montpellier.

Par ailleurs, le Gouvernement, dans le projet de loi « ELAN », parie sur une réorientation des investissements des foncières vers les centres-villes en ayant inscrit la possibilité d'éviter le passage en CDAC

---

<sup>19</sup> Daniel Bicard, « La folie des retail parks ! », *LSI*, 5 janvier 2006.

pour des implantations commerciales en centre-ville. Compte tenu des différences de coûts déjà évoquées entre centre et périphérie, ce pari semble hasardeux, si l'on excepte quelques perspectives d'opérations immobilières attractives pour ces groupes, gros consommateurs d'espace et très soucieux de rentabilité. **Aussi, vos rapporteurs proposent-ils d'encourager de façon plus significative les sociétés foncières SIIC à investir dans les centres-villes.**

Globalement, les différentes SIIC ont investi pour plus de 11 milliards d'euros en 2016, dont 9,7 milliards d'acquisitions et 1,5 milliard de rénovations travaux. Elles prévoient au moins 22 milliards d'investissements sur la période 2017-2021. On imagine le levier que constituerait l'orientation vers les centres-villes et centres-bourgs d'une part, fut-elle limitée, de ces volumes financiers.

Par ailleurs, les SIIC drainent chaque année une épargne importante d'investisseurs institutionnels, bien sûr, mais aussi de particuliers. Ces petits porteurs représentent en principe au moins 15 % du capital, mais leur part peut monter beaucoup plus haut. Elle est globalement supérieure à 60 %. Il est impératif d'informer correctement ces « petits porteurs », en particulier sur un marché propice aux bulles spéculatives, dont l'explosion pourrait avoir des conséquences désastreuses. Cette information est d'autant plus nécessaire qu'elle réduit, par elle-même, ces phénomènes spéculatifs en permettant de plus justes anticipations aux investisseurs.

En dépit de la faible visibilité sur la rentabilité réelle des foncières, en général, et des SIIC, en particulier, on relèvera que plusieurs experts ont alerté sur les risques non négligeables de bulle spéculative dans ce secteur. C'est le cas de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile-de-France, qui notait en 2013 : « *Le décrochage entre le contexte économique de crise et l'ampleur des perspectives de développement du parc commercial est inquiétant. Même si certaines opérations récentes enregistrent des résultats performants, l'ensemble des indicateurs de performance de la distribution sont dans le rouge, le chiffre d'affaires baisse depuis 2008, la vacance augmente et les rendements diminuent, quel que soit le type d'immobilier commercial* »<sup>20</sup>. De son côté, le Haut conseil de stabilité financière (HCSF)

---

<sup>20</sup> Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile-de-France, « Surproduction de surfaces commerciales, vers une bulle immobilière ? », Note rapide, n° 635, 2013.

relevait en 2016 la possibilité « *d'une surévaluation potentielle de l'ordre de 15 %-20 % pour l'ensemble du marché CRE<sup>21</sup> français...* »<sup>22</sup>.

**Pour endiguer le phénomène de bulle, l'article 29 prévoit, en premier lieu, de renforcer les règles d'informations extra-financières pour ces sociétés.** Depuis 2017, un certain nombre de grandes sociétés sont tenues de publier une déclaration de performance extra-financière, insérée dans leur rapport de gestion. Cette déclaration présente notamment des informations sur la manière dont la société prend en compte les conséquences sociales et environnementales de son activité. **Vos rapporteurs proposent d'ajouter une information annuelle sur le taux de vacance physique de leur parc immobilier.** Il s'agit par, cette mesure :

- d'améliorer la transparence de l'information sur l'état du patrimoine des sociétés immobilières ;

- de renforcer la responsabilité des investisseurs et des sociétés immobilières sur les conséquences sociales et environnementales de leur activité ;

- de détourner l'investissement des sociétés immobilières dont la valorisation apparaîtrait surévaluée par rapport à l'état d'occupation réelle de leur parc, ce qui permettrait de sécuriser notamment les investissements des porteurs et de limiter les comportements spéculatifs.

En second lieu, **l'article 29 propose de renforcer l'obligation des SIIC de distribuer à leurs actionnaires les plus-values issues des cessions d'immeubles et de participations dans des sociétés en portant cette distribution minimale de 60 à 70 %.** La loi de finances rectificative pour 2013 avait déjà augmenté ce taux de distribution de 50 % à 60 % sur la recommandation d'un rapport de l'Inspection générale des finances remis en juin 2013<sup>23</sup>. Cependant, ce rapport proposait de fixer ce taux à 70 % ce qui permettrait une ressource supplémentaire pour l'État de 42 millions d'euros.

**Enfin, l'article tend à ajouter une nouvelle condition permettant de bénéficier du régime d'exonération de l'impôt sur les sociétés, à**

---

<sup>21</sup> L'immobilier CRE « *commercial real estate* » désigne l'ensemble des biens immobiliers détenus par des acteurs professionnels qui n'en sont pas les occupants, et qui en retirent un revenu à titre habituel.

<sup>22</sup> Haut conseil de stabilité financière, Analyse du marché de l'immobilier commercial, 2016.

<sup>23</sup> Jean-Philippe Demaël, Philippe Jurgensen, Jean-Jack Queyranne (dir), *Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité*, juin 2013.

**savoir investir dans les centres-villes et centres-bourgs une certaine proportion des capitaux collectés** par la SIIC. Seraient concernés les investissements en matière d'acquisition, de construction ou de réhabilitation d'immeubles en vue de leur location dans les zones jugées prioritaires. Parmi ces zones, figureraient les périmètres des opérations de sauvegarde économique et de redynamisation (OSER), des opérations de revitalisation de territoire (ORT), des opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) et des opérations de requalification des quartiers anciens dégradés (ORQAD). Figureraient aussi les périmètres inclus, totalement ou partiellement, dans un quartier prioritaire de la politique de la ville. L'adoption de cette mesure serait de nature à fournir des financements nouveaux à des projets locaux, point essentiel pour l'avenir des centres.

**L'article 30 de la proposition de loi vise à créer des zones de revitalisation urbaine de centres-villes et centres-bourgs dans les périmètres des conventions « OSER ».**

Les coûts de fonctionnement des entreprises dans les centres-villes sont structurellement plus élevés qu'en périphérie, en particulier en comparaison des zones franches urbaines qui bénéficient, sous certaines conditions, d'une exonération d'impôts sur les bénéfices extrêmement favorable. Il en va de même pour les entreprises en zones de revitalisation rurale (ZRR). Il est proposé d'étendre cette exonération fiscale, sous la forme de celle qui est applicable en ZRR, et donc sans clause d'embauche, aux entreprises commerciales, artisanales et professionnelles situées dans un périmètre de convention « OSER ».

**L'article 31** est un article de gage général complétant les diverses ressources dégagées par la proposition.

## **PROPOSITION DE LOI**

### **CHAPITRE PREMIER**

#### **Définition des centres-villes et centres-bourgs pouvant bénéficier des opérations de sauvegarde économique et de redynamisation « OSER »**

##### **Article 1<sup>er</sup>**

#### **Définition des opérations de sauvegarde économique et de redynamisation des centres-villes et centres-bourgs dites « OSER »**

- ① I. – Les centres-villes et centres-bourgs affectés par une forte vacance commerciale, une décroissance démographique ou une dégradation de l’habitat peuvent faire l’objet d’opérations de sauvegarde économique et de redynamisation visant à préserver, renforcer ou ranimer leur tissu urbain, économique et commercial. Ces opérations peuvent aussi être engagées de manière préventive.
- ② II. – La décision d’engager une opération de sauvegarde économique et de redynamisation et la délimitation de son périmètre et sa durée, qui ne peut excéder cinq années renouvelables deux fois, font l’objet d’une même délibération motivée, prise par le conseil municipal de la commune ou, avec l’accord de la commune, par l’organe délibérant de l’établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre auquel appartient la commune, sur la base d’une analyse de la situation du logement, du commerce et de l’artisanat dans le périmètre projeté. Elle fait l’objet d’un avis, qui est rendu public, du représentant de l’État dans le département.
- ③ III. – Le périmètre de l’opération de sauvegarde est caractérisé par au moins deux des éléments suivants :
  - ④ 1° Une forte densité commerciale exprimée par tout indicateur pertinent intégré à la base de données mentionnée à l’article L. 751-9 du code de commerce ;
  - ⑤ 2° La présence d’un ou plusieurs monuments remarquables ouverts au public illustrant une centralité par leur fonction administrative, économique ou culturelle ;
  - ⑥ 3° Une forte densité d’un habitat ancien antérieur au vingtième siècle.
- ⑦ Il s’étend sur une surface inférieure à 4 % de la surface urbanisée de chaque commune concernée.

- ⑧ IV. – Chaque opération de sauvegarde économique et de redynamisation fait l'objet d'une convention signée par le maire de la commune, le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre auquel appartient la commune et le représentant de l'État dans le département. D'autres acteurs peuvent y être associés.
- ⑨ V. – Le périmètre de l'opération de sauvegarde économique et de redynamisation est un périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité au sens de l'article L. 214-1 du code de l'urbanisme.
- ⑩ VI. – L'opération de sauvegarde économique et de redynamisation fait l'objet d'un bilan annuel présenté au conseil municipal de la commune et à l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et d'une évaluation complète tous les cinq ans qui présente les résultats de l'opération dans le périmètre concerné en termes de construction et de réhabilitation de logements, de résorption de la vacance commerciale et de développement de l'offre commerciale, d'amélioration du cadre et de la qualité de vie, de préservation et d'implantations d'équipements et services publics. Cette évaluation expose aussi les conséquences de l'opération pour les ressources de la commune et de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Le représentant de l'État dans le département est informé par l'autorité compétente au moins deux mois à l'avance de la date de la réunion du conseil municipal de la commune ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre au cours de laquelle cette évaluation est présentée. Il transmet son avis sur les résultats de l'opération au moins quinze jours avant cette réunion.

## CHAPITRE II

### **Renforcer l'attractivité des centres pour les habitants**

#### **Article 2**

#### **Création de l'Agence nationale pour les centres-villes et centres-bourgs (ANCC) et extension du champ d'intervention de l'EPARECA dans les périmètres des conventions OSER**

- ① I. – Il est créé un établissement public national à caractère industriel et commercial dénommé Agence nationale pour les centres-villes et centres-bourgs.

- ② Cet établissement a pour mission de contribuer, dans un objectif de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs, à la réalisation des opérations de sauvegarde économique et de redynamisation mentionnées à l'article 1<sup>er</sup> de la présente loi en accordant des concours financiers aux collectivités territoriales, aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre compétents et aux organismes publics ou privés qui y conduisent des actions. Il est partie aux conventions relatives à ces opérations.
- ③ L'agence est financée notamment par la contribution pour la lutte contre l'artificialisation des terres ainsi que par la taxe sur les livraisons liées au commerce électronique.
- ④ Les concours financiers de l'agence sont destinés à des opérations qui visent à dynamiser le logement, l'artisanat et le commerce dans le périmètre des opérations de sauvegarde économique et de redynamisation. Ils contribuent également aux actions visant à résorber les friches commerciales ou artisanales. Ils visent à renforcer l'ingénierie des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et à soutenir l'assistance à la maîtrise d'ouvrage des opérations concernées.
- ⑤ Le conseil d'administration de l'agence est majoritairement composé de représentants des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre parmi lesquels son président est désigné. Il comporte aussi des représentants de l'État et des organismes publics ou privés qui participent à des opérations de sauvegarde économique et de revitalisation.
- ⑥ Un décret fixe les modalités d'application du présent I.
- ⑦ II. – Après la première phrase du troisième alinéa de l'article L. 325-1 du code de l'urbanisme, est insérée une phrase ainsi rédigée :  
« L'établissement intervient également pour favoriser l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux dans le périmètre des opérations de sauvegarde économique et de redynamisation mentionnées à l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° ... du ...portant pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs. »

### **Article 3**

#### **Allègement de la fiscalité sur les logements dans les périmètres des conventions OSER**

- ① Le code général des impôts est ainsi modifié :
- ② 1° Au 2 de l'article 278-0 *bis* A, après les mots : « dérogation au 1 », sont insérés les mots : « en dehors du périmètre des opérations de sauvegarde économique et de redynamisation mentionnées à l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° ... du ... portant pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs » ;
- ③ 2° Après l'article 278 *sexies* A, il est inséré un article 278 *sexies* B ainsi rédigé :
- ④ « *Art. 278 sexies B.* – Le taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée est celui mentionné au 2° de l'article 278 *sexies*-0 A pour les livraisons d'immeubles, situées dans le périmètre d'une opération de sauvegarde économique et de redynamisation mentionnée à l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° ... du ... portant pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs et comprenant au moins 10 % de logements sociaux à usage locatif mentionnés aux 2 à 4 et 6 à 8 de l'article 278 *sexies* et 25 % de logements destinés à être loués à des personnes physiques dont les ressources à la date de conclusion du bail ne dépassent pas les plafonds fixés par le décret prévu à la seconde phrase du premier alinéa du III de l'article 199 novovicies. Le loyer mensuel de ces logements ne dépasse pas les plafonds mentionnés au premier alinéa ou, le cas échéant, au second alinéa du même III. » ;
- ⑤ 3° Au 2 de l'article 279-0 *bis*, après les mots : « dérogation au 1 », sont insérés les mots : « en dehors du périmètre des opérations de sauvegarde économique et de redynamisation mentionnées à l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° ... du ... portant pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs ».
- ⑥ 4° Après le IV de l'article 199 novovicies, il est inséré un IV *bis* ainsi rédigé :



- ⑦ « IV *bis*. – La réduction d’impôt s’applique aussi aux logements situés dans le périmètre de l’opération de sauvegarde économique et de redynamisation mentionnée à l’article 1<sup>er</sup> de la loi n° ... du ... portant pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs dans la limite d’un nombre de logements et d’une superficie globale de plancher fixés par le représentant de l’État dans le département, sur proposition de la commune signataire de la convention relative à l’opération de sauvegarde économique et de redynamisation, et en fonction de la situation locale du marché du logement et des perspectives de redynamisation du centre-ville. » ;

#### **Article 4**

#### **Mobilisation des logements dans les immeubles à rez-de-chaussée commercial**

- ① I. – Le chapitre V du titre IV du livre I<sup>er</sup> du code de commerce est complété par une section 10 ainsi rédigée :

- ② « *Section 10*

- ③ « *De l’interdiction des baux à destinations multiples*

- ④ « *Art. L. 145-61.* – Lorsqu’un immeuble abrite un local commercial ou des locaux commerciaux et des locaux destinés à l’habitation, le bail relatif à un local commercial ne peut concerner que ce local. »

- ⑤ II. – La sous-section 2 de la section 2 du chapitre I<sup>er</sup> du titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> du code de la construction et de l’habitation est complétée par un article L. 111-6-1-4 ainsi rédigé :

- ⑥ « *Art. L. 111-6-1-4.* – Sont interdits les travaux qui conduisent, dans un même immeuble, à la condamnation des accès aux locaux ayant une destination distincte. »

- ⑦ III. – Après l’article L. 2243-1 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 2243-1-1 ainsi rédigé :

- ⑧ « *Art. L. 2243-1-1.* – Dans le périmètre d’une opération de sauvegarde économique et de redynamisation, l’abandon manifeste d’une partie d’immeuble est constaté dès lors que des travaux ont condamné l’accès à cette partie. La procédure prévue aux articles L. 2243-2 à L. 2243-4 est applicable. »

- ⑨ IV. – La section III du chapitre III du titre I<sup>er</sup> de la première partie du livre I<sup>er</sup> du code général des impôts est complétée par un article 233 ainsi rédigé :
- ⑩ « Art. 233. – I. – La taxe annuelle sur les logements vacants est aussi applicable dans les communes signataires d'une convention relative à une opération de sauvegarde économique et de redynamisation.
- ⑪ « II. – La taxe est due pour chaque logement situé dans le périmètre de l'opération de sauvegarde économique et de redynamisation vacant depuis au moins une année, au 1<sup>er</sup> janvier de l'année d'imposition, à l'exception des logements détenus par les organismes d'habitations à loyer modéré et les sociétés d'économie mixte et destinés à être attribués sous conditions de ressources.
- ⑫ « III. – La taxe est acquittée par le propriétaire, l'usufruitier, le preneur à bail à construction ou à réhabilitation ou l'emphytéote qui dispose du logement depuis le début de la période de vacance mentionnée au II.
- ⑬ « IV. – L'assiette de la taxe est constituée par la valeur locative du logement mentionnée à l'article 1409. Son taux est fixé à 25 % la première année d'imposition et à 35 % à compter de la deuxième.
- ⑭ « V. – Pour l'application de la taxe, n'est pas considéré comme vacant un logement dont la durée d'occupation est supérieure à quatre-vingt-dix jours consécutifs au cours de la période de référence définie au II.
- ⑮ « VI. – Le contrôle, le recouvrement, le contentieux, les garanties et les sanctions de la taxe sont régis comme en matière de taxe foncière sur les propriétés bâties.
- ⑯ « VII. – Le produit de la taxe est versé à la commune signataire de la convention. »

## **Article 5**

### **Maintien des services publics dans les centres-villes**

- ① I. – Le chapitre I<sup>er</sup> du titre unique du livre I<sup>er</sup> de la première partie du code général des collectivités territoriales est complété par un article L. 1111-11 ainsi rédigé :

- ② « *Art. L. 1111-11. – I. –* Dans les communes signataires d'une convention relative à une opération de sauvegarde économique et de redynamisation mentionnée à l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° ... du ... portant pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs, lorsqu'il est envisagé la fermeture ou le déplacement d'un service de l'État, d'une collectivité territoriale, d'un établissement public de coopération intercommunale ou d'un organisme chargé d'une mission de service public situé dans le périmètre de l'opération, le représentant de l'État dans le département ou l'autorité exécutive de la collectivité territoriale, de l'établissement public de coopération intercommunale ou de l'organisme chargé d'une mission de service public communique au maire de la commune et au président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont est membre la commune toutes les informations justifiant cette fermeture ou ce déplacement, au moins six mois avant la date prévue pour sa réalisation. L'État, la collectivité territoriale, l'établissement public de coopération intercommunale ou l'organisme chargé d'une mission de service public présente les conséquences en termes de dévitalisation du centre-ville ou du centre-bourg que la décision projetée est susceptible d'occasionner et justifie qu'aucune alternative permettant de maintenir le service dans le périmètre considéré n'est possible.
- ③ « Le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont est membre la commune peut demander toute information complémentaire au représentant de l'État dans le département ou à l'autorité exécutive de la collectivité territoriale, de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou de l'organisme chargé d'une mission de service public, qui dispose d'un délai d'un mois pour la communiquer.
- ④ « II. – Par délibération motivée, et sauf lorsque la fermeture ou le déplacement du service résulte de l'application d'une disposition législative ou réglementaire, la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut adresser au représentant de l'État dans le département ou à l'autorité exécutive de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale ou de l'organisme chargé d'une mission de service public une motion tendant à s'opposer à la fermeture ou au déplacement du service, dans le mois suivant la notification de cette décision par le représentant de l'État dans le département ou par l'autorité compétente. Celui-ci ou celle-ci dispose d'un délai d'un mois à compter de sa réception pour formuler des propositions alternatives ou compensatoires. Les collectivités territoriales disposent alors d'un délai d'un mois pour les accepter ou les rejeter.

- ⑤ « III. – À la suite de la fermeture ou du déplacement d'un service mentionné au I intervenu dans le périmètre d'une opération de sauvegarde économique et de redynamisation, la commune ou, à défaut, l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elle est membre, conclut avec l'État, la collectivité territoriale, l'établissement public de coopération intercommunale ou l'organisme chargé d'une mission de service public une convention de mise à disposition des locaux laissés vacants, dont l'État, la collectivité territoriale, l'établissement public de coopération intercommunale ou l'organisme chargé d'une mission de service public est propriétaire, pour une durée ne pouvant être inférieure à dix ans. Dans le cas où le propriétaire du bien décide de céder ce dernier, la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dispose d'un droit de préemption. »
- ⑥ II. – La section 2 du chapitre V du titre III du livre IV de la première partie du code la santé publique est complétée par un article L. 1435-5-6 ainsi rédigé :
- ⑦ « *Art. L. 1435-5-6.* – I. – Lorsqu'elle conclut un contrat prévu dans la présente section avec un ou plusieurs professionnels de santé libéraux qui vise à octroyer des aides financières, l'agence régionale de santé veille au maintien d'une offre médicale diversifiée au sein des périmètres des opérations de sauvegarde économique et de redynamisation. Ces aides ne peuvent être destinées à financer le transfert d'un centre de santé, d'une maison de santé ou d'un site d'un pôle de santé hors de ces périmètres.
- ⑧ « II. – Sur le territoire d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre signataire d'une convention relative à une opération de sauvegarde économique et de redynamisation, lorsqu'elle accorde une aide destinée à faciliter la création d'une maison de santé, d'un pôle de santé, ou d'un ou plusieurs sites d'un pôle de santé, l'agence régionale de santé examine en priorité les possibilités d'implantation dans le périmètre de l'opération de sauvegarde économique et de redynamisation. Cette aide ne peut être accordée que si le projet permet le maintien des professionnels de santé au sein de ce périmètre, sauf accord de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou si le porteur de projet justifie que l'installation de la maison de santé, d'un pôle de santé, ou d'un ou plusieurs sites d'un pôle de santé dans ledit périmètre n'est pas possible. »
- ⑨ III. – L'article L. 1511-8 du code général des collectivités territoriales est complété par un III ainsi rédigé :

- ⑩ « III. – Lorsqu’elles accordent une aide mentionnée au I, les collectivités territoriales et leurs groupements veillent au maintien d’une offre médicale diversifiée au sein des périmètres des opérations de sauvegarde économique et de redynamisation. Lorsque qu’un projet d’implantation concerne une commune ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre signataire d’une convention relative à une opération de sauvegarde économique et de redynamisation, une aide n’est accordée que si le projet permet le maintien des professionnels de santé au sein du périmètre faisant l’objet de ladite convention, sauf accord de la commune ou de l’établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou si le porteur de projet justifie que le projet ne peut être réalisé dans ledit périmètre. »
- ⑪ IV. – Après l’article 27-2 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, il est inséré un article 27-3 ainsi rédigé :
- ⑫ « *Art. 27-3.* – Sur le territoire d’une commune ou d’un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre signataire d’une convention relative à une opération de sauvegarde économique et de redynamisation, une aide n’est accordée à un projet d’implantation d’une maison de services au public que s’il permet le maintien effectif de ou des services publics envisagés au sein du périmètre faisant l’objet de ladite convention, sauf accord de la commune ou de l’établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou si le porteur de projet justifie que le projet ne peut être réalisé dans ledit périmètre. »

### CHAPITRE III

## Réduire le coût des normes en centre-ville

### Article 6

#### Expérimentation tendant à déroger à l'application de certaines normes dans les périmètres des opérations OSER

- ① I. – À titre expérimental et pendant une durée maximale de cinq ans à compter de l'acceptation par le représentant de l'État dans le département, le maire d'une commune dont le centre-ville ou le centre-bourg fait l'objet d'une opération de sauvegarde économique et de redynamisation mentionnée à l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° ... du ... portant pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs peut demander au représentant de l'État dans le département à déroger à certaines normes qui imposent la réalisation de prestations ou de travaux nécessitant la mise en œuvre de moyens matériels, techniques ou financiers disproportionnés compte tenu de la nature ou de la configuration des lieux, des besoins à satisfaire localement ou de ses capacités financières.
- ② II. – L'expérimentation définie au I ne s'applique pas lorsque sont en cause des dispositions réglementaires transposant des mesures internationales ou communautaires à caractère obligatoire, des normes de sécurité ou organisant les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti.
- ③ III. – La demande émise mentionne les dispositions réglementaires concernées, les prestations ou travaux nécessités pour leur application, les difficultés particulières engendrées et les mesures de substitution proposées pour mettre en application les dispositions législatives concernées.
- ④ IV. – Le représentant de l'État dans le département dispose d'un délai d'un mois à compter de sa saisine pour accepter ou non, par arrêté motivé, la demande formulée au I. En cas de silence du représentant de l'État dans le département, il est réputé avoir donné son accord.
- ⑤ V. – Un décret en Conseil d'État détermine les modalités d'application du présent article.

## Article 7

### **Institution d'une procédure visant à simplifier la prise en compte des protections patrimoniales dans le périmètre des opérations OSER**

- ① I. – Les ministres chargés de l'urbanisme et du patrimoine fixent par une directive nationale les objectifs et les orientations applicables par les architectes des Bâtiments de France dans les périmètres des opérations de sauvegarde économique et de redynamisation. Ces objectifs et orientations tiennent compte de la situation économique et financière des collectivités intéressées ainsi que des besoins locaux en matière de construction et de rénovation de logements, d'implantation, d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien des locaux commerciaux et artisanaux. Elles visent à simplifier et alléger le poids des normes qui pèsent sur les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et les opérateurs dans ces périmètres pour leur permettre de mener à bien leurs projets de revitalisation du centre-ville ou du centre-bourg. La directive peut comporter des éléments différenciés selon le tissu urbain et le patrimoine des territoires. Elle est transmise aux architectes des Bâtiments de France territorialement compétents ainsi qu'aux représentants de l'État dans les régions et dans les départements, qui veillent à sa mise en œuvre.
- ② II. – Lorsque le périmètre de l'opération de sauvegarde économique et de redynamisation mentionnée à l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° ... du ... portant pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs comprend des immeubles ou ensembles d'immeubles protégés au titre des abords ou des sites patrimoniaux remarquables, la décision d'engager l'opération est précédée de la consultation de l'architecte des Bâtiments de France qui, dans le délai d'un mois à compter de la délibération portant décision d'engager l'opération de sauvegarde économique et de redynamisation, émet des prescriptions et recommandations conformes à la directive nationale mentionnée au I.
- ③ III. – Nonobstant toutes dispositions contraires, les prescriptions et recommandations mentionnées au compte-rendu de cette consultation valent dérogation au règlement du plan de sauvegarde et de mise en valeur ou du plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine applicable et se substituent aux anciennes dispositions de ces plans. L'autorisation de travaux prévue au titre des abords ou des sites patrimoniaux remarquables est conforme à ces prescriptions et recommandations.

- ④ IV. – Le code du patrimoine est ainsi modifié :
- ⑤ 1° Après le troisième alinéa de l'article L. 621-31, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ⑥ « Par exception aux alinéas précédents, et sauf avis contraire du maire, l'architecte des Bâtiments de France est consulté pour avis pour les travaux intervenant dans le périmètre d'une opération de sauvegarde économique et de redynamisation mentionnée à l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° ... du ... portant pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs lorsqu'il n'a pas émis les prescriptions mentionnées au II de l'article 7 de la même loi. Cet avis est réputé donné en l'absence de réponse dans les cinq jours à compter de sa saisine. »
- ⑦ 2° Après l'article L. 632-2, il est inséré un article L. 632-2-1 ainsi rédigé :
- ⑧ « *Art. L. 632-2-1.* – Sauf en cas de travaux sur un immeuble classé ou inscrit au titre des monuments historiques, par dérogation à l'article L. 632-2, et sauf avis contraire du maire, l'architecte des Bâtiments de France est consulté pour avis pour les travaux intervenant dans le périmètre d'une opération de sauvegarde économique et de redynamisation mentionnée à l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° ... du ... portant pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs lorsqu'il n'a pas émis les prescriptions mentionnées au II de l'article 7 de la même loi. Cet avis est réputé donné en l'absence de réponse dans les cinq jours à compter de sa saisine. »

## CHAPITRE IV

### **Encourager la modernisation du commerce de détail**

#### **Article 8**

#### **Transformation du FISAC en fonds pour la revitalisation par l'animation et le numérique des centres-villes et centres-bourgs (FRANCC)**

- ① Les deuxième et troisième alinéas de l'article L. 750-1-1 du code de commerce sont remplacés par les six alinéas ainsi rédigés :
- ② « Le fonds pour la revitalisation par l'animation et le numérique des centres-villes et centres-bourgs contribue prioritairement à la dynamisation du commerce de proximité dans les centres-villes et centres-bourgs.



- ③ « Les opérations éligibles aux aides du fonds sont prioritairement destinées à favoriser le recrutement de personnes chargées de l'animation commerciale des centres-villes et centres-bourgs, la transition numérique du commerce de proximité, la création, le maintien, la modernisation, l'adaptation, en particulier pour les travaux de mise aux normes, des établissements recevant du public, la transmission des entreprises commerciales et artisanales de proximité.
- ④ « Sont éligibles au fonds, les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre signataires d'une convention relative à une opération de sauvegarde économique et de redynamisation mentionnée à l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° ... du... portant pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs.
- ⑤ « Les maires des communes et les présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre signataires d'une convention relative à une opération de sauvegarde économique et de redynamisation constituent une commission placée aux côtés du représentant de l'État dans le département. Elle fixe chaque année les catégories d'opérations prioritaires et les taux minimaux et maximaux de subvention applicables à chacune d'elles
- ⑥ « Le représentant de l'État dans le département arrête chaque année, suivant les catégories et dans les limites fixées par la commission, la liste des opérations à subventionner ainsi que le montant de la subvention de l'État qui leur est attribuée. Il porte à la connaissance de la commission la liste des opérations qu'il a retenues.
- ⑦ « Un décret détermine les modalités d'attribution des concours financiers du fonds dans le cadre d'un guichet unique placé auprès du représentant de l'État dans le département. »

## **Article 9**

### **Accompagnement de la modernisation des artisans et commerçants de détail**

- ① I. – Dans le cadre du Plan « France Très Haut Débit », l'État veille au déploiement prioritaire du très haut débit dans les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre signataires d'une convention relative à une opération de sauvegarde économique et de redynamisation mentionnée à l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° ... du ... portant pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs.

- ② II. – La section II du chapitre IV du titre I<sup>er</sup> de la première partie du livre I<sup>er</sup> du code général des impôts est complétée par un L ainsi rédigé :
- ③ « L : Crédit d'impôt pour la modernisation du commerce de détail et la formation au numérique des commerçants et artisans
- ④ « *Art. 244 quater Y. – I. –* Les commerçants de détail et les artisans imposés d'après leur bénéfice réel ou exonérés en application des articles 44 *sexies*, 44 *sexies A*, 44 *octies*, 44 *octies A*, 44 *terdecies* à 44 *sexdecies*, ainsi que leurs salariés peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt égal au produit du nombre d'heures passées en formation au commerce numérique, à l'animation commerciale et à l'accueil par le taux horaire du salaire minimum de croissance établi en exécution des articles L. 3231-2 à L. 3231-11 du code du travail, auquel peut s'ajouter 50 % des dépenses destinées à assurer leur équipement numérique destiné à commercialiser leurs productions, produits et services grâce au commerce électronique.
- ⑤ « II. – Le crédit d'impôt est plafonné, s'agissant des actions de formation, à la prise en compte de quarante heures de formation au numérique par année civile. Il est cumulable avec le crédit d'impôt mentionné à l'article 244 *quater M* du présent code. Les heures de formation correspondant aux dépenses mentionnées au V de l'article 44 *quaterdecies* ne sont pas prises en compte. Le crédit d'impôt est plafonné, s'agissant de l'équipement numérique, à 30 000 €.
- ⑥ « III. – Le crédit d'impôt calculé par les sociétés de personnes mentionnées aux articles 8, 238 *bis L*, 239 *ter* et 239 *quater A* ou les groupements mentionnés aux articles 238 *ter*, 239 *quater*, 239 *quater B*, 239 *quater C* et 239 *quinquies* qui ne sont pas soumis à l'impôt sur les sociétés peut être utilisé par leurs associés proportionnellement à leurs droits dans ces sociétés ou ces groupements, à condition qu'il s'agisse de redevables de l'impôt sur les sociétés ou de personnes physiques participant à l'exploitation au sens du 1<sup>o</sup> *bis* du I de l'article 156.
- ⑦ « IV. – Les I à III ne s'appliquent qu'aux sommes venant en déduction de l'impôt dû.
- ⑧ « V. – Le bénéfice du crédit d'impôt mentionné au I est subordonné au respect du règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission, du 18 décembre 2013, relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis. »

## **Article 10**

### **Création d'un fonds de garantie pour les loyers commerciaux impayés dans les centres-villes**

- ① Le chapitre V du titre IV du livre I<sup>er</sup> du code de commerce est complété par une section 10 ainsi rédigée :
- ② *« Section 10*
- ③ *« Du fonds de garantie pour les loyers commerciaux impayés*
- ④ *« Art. L. 145-61. – Il est institué un fonds de garantie pour les loyers commerciaux impayés dans les périmètres des opérations de sauvegarde économique et de redynamisation mentionnées à l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° ... du .... portant pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs.*
- ⑤ *« Ce fonds couvre les bailleurs contre les risques d'impayés de loyer, afin de favoriser l'accès aux locaux commerciaux et de lutter contre la vacance commerciale. Il est financé par une cotisation obligatoire versée par les propriétaires en contrepartie de l'accès au fonds et par la contribution pour la lutte contre l'artificialisation des terres.*
- ⑥ *« Ce fonds peut notamment financer la prise en charge intégrale ou partielle du loyer, charges comprises, en cas de défaut de paiement du locataire.*
- ⑦ *« Tout candidat aux fonds est éligible dans la limite d'un loyer maximum, défini en fonction du loyer moyen par mètre carrés dans la zone de chalandise pertinente.*
- ⑧ *« Un décret détermine le montant des cotisations au fonds, les modalités d'attribution ou de refus des concours financiers du fonds dans le cadre d'un guichet unique placé auprès du représentant de l'État dans le département. »*

## **Article 11**

### **Institution d'un nouveau contrat liant un propriétaire à un exploitant commercial**

- ① Le titre IV du livre I<sup>er</sup> du code de commerce est complété par un chapitre VII ainsi rédigé :

② « CHAPITRE VII

③ « *Du contrat de dynamisation commerciale*

- ④ « Art. L. 147-1. – I. – Le propriétaire d'un local commercial peut proposer à un commerçant immatriculé au registre du commerce et des sociétés ou à un artisan immatriculé au répertoire des métiers l'usage de ce local par un contrat de dynamisation commerciale.
- ⑤ « II. – Le propriétaire met son local à disposition de l'exploitant pour une durée indéterminée. Chaque partie a la possibilité de résilier le contrat avec un préavis, fixé contractuellement, identique pour chacune des parties et proportionné à la durée écoulée du contrat, et qui ne peut être inférieur à six mois. Dans l'hypothèse où l'exploitant réalise dans le local des travaux ou des aménagements et si la résiliation intervient à l'initiative du propriétaire, ce dernier rembourse à l'exploitant, à la date de fin du contrat, le montant des travaux et aménagements non encore fiscalement amortis.
- ⑥ « III. – L'exploitant verse au propriétaire, en contrepartie de l'usage du local, une seule redevance, mensuelle ou trimestrielle, égale à un pourcentage de son chiffre d'affaires hors taxes. Cette redevance, sans minimum garanti au profit du propriétaire, est exclusive de la perception de tout autre montant et notamment du remboursement de toutes charges et impôts relatifs au local supportés par le propriétaire.
- ⑦ « IV. – Lorsque le propriétaire du local envisage de vendre celui-ci, il en informe l'exploitant à qui il est lié par un contrat de dynamisation commerciale par lettre recommandée avec accusé de réception, ou remise en main propre contre récépissé ou émargement. Cette notification doit, à peine de nullité, indiquer le prix et les conditions de la vente envisagée. Elle vaut offre de vente au profit de l'exploitant. Ce dernier dispose d'un délai d'un mois à compter de la réception de cette offre pour se prononcer. En cas d'acceptation, l'exploitant dispose, à compter de la date d'envoi de sa réponse au propriétaire, d'un délai de deux mois pour la réalisation de la vente. Si, dans sa réponse, il notifie son intention de recourir à un prêt, l'acceptation par l'exploitant de l'offre de vente est subordonnée à l'obtention du prêt et le délai de réalisation de la vente est porté à quatre mois.

- ⑧ « Si, à l'expiration de ce délai, la vente n'a pas été réalisée, l'acceptation de l'offre de vente est sans effet. Dans le cas où le propriétaire décide de vendre à des conditions ou à un prix plus avantageux à un autre acquéreur que l'exploitant, le notaire doit, lorsque le propriétaire n'y a pas préalablement procédé, notifier à l'exploitant dans les formes prévues au premier alinéa, à peine de nullité de la vente, ces conditions et ce prix. Cette notification vaut offre de vente au profit de l'exploitant. Cette offre de vente est valable pendant une durée d'un mois à compter de sa réception. L'offre qui n'a pas été acceptée dans ce délai est caduque. L'exploitant qui accepte l'offre ainsi notifiée dispose, à compter de la date d'envoi de sa réponse au propriétaire ou au notaire, d'un délai de deux mois pour la réalisation de l'acte de vente. Si, dans sa réponse, il notifie son intention de recourir à un prêt, l'acceptation par l'exploitant de l'offre de vente est subordonnée à l'obtention du prêt et le délai de réalisation de la vente est porté à quatre mois. Si, à l'expiration de ce délai, la vente n'a pas été réalisée, l'acceptation de l'offre de vente est sans effet. Les dispositions des I au présent IV sont reproduites, à peine de nullité, dans chaque notification. Le présent IV n'est pas applicable en cas de cession unique de plusieurs locaux d'un ensemble commercial, de cession unique de locaux commerciaux distincts ou de cession d'un local commercial au copropriétaire d'un ensemble commercial. Il n'est pas non plus applicable à la cession globale d'un immeuble comprenant des locaux commerciaux ou à la cession d'un local au conjoint du propriétaire, ou à un ascendant ou un descendant du propriétaire ou de son conjoint.
- ⑨ « V. – Afin de maintenir l'attractivité commerciale de ces locaux, le propriétaire peut proposer à l'exploitant, avec un préavis minimum de trois mois, une modification de la surface du local. Lorsque le propriétaire dispose de plusieurs locaux dans le même périmètre, il peut proposer à l'exploitant, avec un préavis minimum de trois mois, l'usage d'un autre local en remplacement de celui qu'il utilisait, aux mêmes conditions de redevance. Si l'exploitant refuse la modification de surface ou le remplacement, le contrat est de plein droit résilié et l'exploitant peut conserver l'usage du local pendant au moins trois mois. Si l'exploitant accepte la proposition et que celle-ci est intervenue au cours des trois premières années d'exploitation, le propriétaire rembourse à l'exploitant le montant des travaux et aménagements non encore fiscalement amortis, à la date de la modification de la surface ou du remplacement du local. Le propriétaire ne peut proposer une modification de surface ou un changement de local plus d'une fois par an.

- ⑩ « VI. – L’exploitant peut offrir, dans le cadre du contrat, des prestations associées à l’usage du local relatives notamment à l’organisation de la promotion du commerce à l’égard de la clientèle, à l’assistance en matière de recrutement et de formation du personnel, à l’assistance en matière de commercialisation de produits, à l’entretien et à la maintenance du local. »

## Article 12

### Favoriser la transmission des entreprises artisanales et commerciales

- ① I. – Le code général des impôts est ainsi modifié :
- ② 1° Au 1° du VII de l’article 238 *quindecies*, le mot : « cinq » est remplacé par le mot : « deux » ;
- ③ 2° L’article 787 B est ainsi modifié :
- ④ a) Le premier alinéa du *a* est complété par une phrase ainsi rédigée : « Toutefois, lorsqu’une personne physique ou morale détient la totalité des parts ou actions de la société, elle peut souscrire seule un engagement qui est alors regardé comme un engagement collectif au sens du présent article. » ;
- ⑤ b) Le *c* est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ⑥ « Lorsque la transmission porte sur les titres d’une société possédant directement ou indirectement une participation dans la société dont les titres font l’objet de l’engagement collectif, le maintien de l’exonération partielle est subordonné au fait que le taux de participation indirecte dans celle-ci que représentent les titres de la société interposée transmis ne soit pas réduit jusqu’au terme de l’engagement individuel prévu au présent c. Le bénéfice du régime de faveur n’est pas remis en cause en cas d’augmentation de la participation détenue par les sociétés interposées. Il ne l’est pas non plus en cas de fusion affectant l’une des sociétés concernées sous réserve que les titres reçus en contrepartie soient conservés jusqu’au terme de l’engagement individuel. » ;
- ⑦ c) Le premier alinéa du *f* est ainsi modifié :
- ⑧ – les mots : « la condition prévue au » sont remplacés par les mots : « l’une des conditions prévues aux *a*, *b* ou » ;
- ⑨ – les mots : « à une société » sont remplacés par les mots : « ou d’une société détenant, directement ou indirectement, une participation dans une telle société à une autre société » ;

- ⑩ *d)* Le *f* est complété par une phrase ainsi rédigée : « La participation indirecte au sens du présent *f* s'apprécie en prenant en compte l'ensemble des droits détenus dans une chaîne de participations dans la limite de deux taux de détention successifs » ;
- ⑪ 3° Le *b* du I de l'article 790 A est abrogé.
- ⑫ II. – À titre expérimental et pour une durée de cinq ans, dans les périmètres des opérations de sauvegarde économique et de redynamisation mentionnées à l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° ... du ... portant pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs, les personnes physiques ou morales immatriculées au répertoire des métiers ou au registre des entreprises mentionnés à l'article 19 de la loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat ou au registre du commerce et des sociétés mentionné à l'article L. 123-1 du code de commerce peuvent déduire des bénéfices imposables au titre de l'impôt sur le revenu de cinq exercices consécutifs les sommes affectées à la reprise de l'entreprise qu'elles vont céder, dès lors que les conditions suivantes sont réunies :
- ⑬ 1° Le cédant relève du régime de l'imposition d'après le bénéfice réel, prévu aux articles 53 A à 57 ou 69 à 70 du code général des impôts ;
- ⑭ 2° Le cédant demande la liquidation de sa pension et cède son entreprise au repreneur dans un délai de cinq ans maximum à compter du premier exercice au titre duquel il bénéficie de la déduction prévue au présent II ;
- ⑮ 3° Le repreneur est âgé d'au moins seize ans à la date de la cession de l'entreprise.
- ⑯ Pour chaque exercice, le montant de la déduction mentionnée au premier alinéa du présent II est déterminé par le contribuable dans la limite :
- ⑰ *a)* Du montant annuel du bénéfice réalisé si ce bénéfice est inférieur à 3 000 € ;
- ⑱ *b)* De 3 000 € si le bénéfice réalisé est compris entre 3 000 et 8 572 € ;
- ⑲ *c)* De 35 % du bénéfice réalisé si ce bénéfice est compris entre 8 573 et 29 999 € ;
- ⑳ *d)* De 20 % du bénéfice réalisé, auquel sont ajoutés 3 000 €, si ce bénéfice est compris entre 30 000 et 49 999 € ;

- ②① e) De 13 000 € si le bénéfice réalisé est égal ou supérieur à 50 000 €.
- ②② Lorsque l'entreprise est cédée dans le délai de cinq ans, deux tiers des sommes affectées à la reprise de l'entreprise sont allouées au repreneur et un tiers est conservé par le cédant. Les sommes allouées au repreneur ne peuvent porter intérêt. Elles sont remboursées au cédant dans un délai convenu entre les parties et qui ne peut excéder dix ans à compter de la cession.
- ②③ Lorsque l'une des conditions mentionnées aux 1°, 2° et 3° du présent II n'est pas respectée, ou en cas de cessation totale de l'entreprise ou de décès du contribuable avant le délai mentionné au 2°, les sommes ayant donné droit à la déduction sont rapportées en totalité au bénéfice imposable de l'exercice au cours duquel est intervenu le changement.
- ②④ Un décret en Conseil d'État détermine les modalités d'application du présent II.

## CHAPITRE V

### **Rénover le système de régulation des implantations commerciales**

#### **Article 13**

#### **Modifier la composition des CDAC pour mieux représenter le tissu économique**

- ① L'article L. 751-2 du code de commerce est ainsi modifié :
- ② 1° Le I est complété par une phrase ainsi rédigée : « Elle auditionne pour tout projet nouveau la personne chargée d'animer le commerce de centre-ville au nom de la commune ou de l'établissement de coopération intercommunale à fiscalité propre et les associations de commerçants de la commune d'implantation et des communes limitrophes lorsqu'elles existent. Elle informe les maires des communes limitrophes à la commune d'implantation, dès leur enregistrement, des demandes d'autorisation d'exploitation commerciale. » ;
- ③ 2° Le II est ainsi modifié :
- ④ a) Au 1°, le mot : « sept » est remplacé par le mot : « huit » ;
- ⑤ b) Après le g, il est inséré un h ainsi rédigé :
- ⑥ « h) Un maire désigné par les maires des communes limitrophes de la commune d'implantation. » ;



- ⑦ c) Au dernier alinéa du 1°, la référence : « g » est remplacée par la référence : « h » ;
- ⑧ d) Le 2° est ainsi rédigé :
- ⑨ « De deux personnalités qualifiées, une en matière de consommation et de protection des consommateurs et une en matière de développement durable et d'aménagement du territoire. » ;
- ⑩ e) Après le même 2°, il est inséré un 3° ainsi rédigé :
- ⑪ « 3° De trois personnalités qualifiées représentant le tissu économique : une désignée par la chambre de commerce et d'industrie, une désignée par la chambre des métiers et de l'artisanat et une désignée par la chambre d'agriculture. » ;
- ⑫ f) Le dernier alinéa est complété par deux phrases ainsi rédigées : « Sans prendre part au vote, les personnalités désignées par la chambre de commerce et d'industrie et la chambre des métiers et de l'artisanat 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 consomme des terres agricoles. » ;
- ⑬ 3° Le III est ainsi modifié :
- ⑭ a) Le 2° est ainsi rédigé :
- ⑮ « 2° De deux personnalités qualifiées, une en matière de consommation et de protection des consommateurs et une en matière de développement durable et d'aménagement du territoire. » ;
- ⑯ b) Après le même 2°, il est inséré un 3° ainsi rédigé :
- ⑰ « 3° De deux personnalités qualifiées représentant le tissu économique : une désignée par la chambre de commerce et d'industrie, une désignée par la chambre des métiers et de l'artisanat. » ;
- ⑱ c) Le dernier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée : « Sans prendre part au vote, les personnalités qualifiées désignées par la chambre de commerce et d'industrie et la chambre des métiers et de l'artisanat présentent la situation du tissu économique dans la zone de chalandise pertinente et l'impact du projet sur ce tissu économique. » ;

- ⑲ 4° Le IV est ainsi modifié :
- ⑳ a) Au 1°, le mot : « sept » est remplacé par le mot : « huit » ;
- ㉑ b) Après le g, il est inséré un *h* ainsi rédigé :
- ㉒ « *h*) Un maire désigné par les maires des communes limitrophes de la commune d'implantation. » ;
- ㉓ c) Au dernier alinéa du 1°, la référence : « g » est remplacée par la référence : « h » ;
- ㉔ d) Le 2° est ainsi rédigé :
- ㉕ « 2° De deux personnalités qualifiées, une en matière de consommation et de protection des consommateurs et une en matière de développement durable et d'aménagement du territoire. » ;
- ㉖ e) Après le même 2°, il est inséré un 3° ainsi rédigé :
- ㉗ « 3° De trois personnalités qualifiées représentant le tissu économique : une désignée par la chambre de commerce et d'industrie, une désignée par la chambre des métiers et de l'artisanat, une désignée par la chambre d'agriculture. » ;
- ㉘ f) Le dernier alinéa est complété par deux phrases ainsi rédigées :  
« Sans prendre part au vote, les personnalités désignées par la chambre de commerce et d'industrie et la chambre des métiers et de l'artisanat 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 consomme des terres agricoles. »

## **Article 14**

### **Abaisser les seuils d'autorisation d'exploitation commerciale**

- ① Le code de commerce est ainsi modifié :
- ② 1° Après le dixième alinéa de l'article L. 752-1, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :
- ③ « 8° La création ou l'extension de locaux de stockage principalement destinés à l'entreposage en vue de la livraison, à destination de toute personne physique, de biens commandés par voie télématique d'une surface de plancher supérieure à 1 000 mètres carrés.

- ④ « Hors du périmètre d'une opération de sauvegarde économique et de redynamisation définie à l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° ... du ... portant pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs, les seuils de 1 000 mètres carrés mentionnés aux 1<sup>o</sup> à 7<sup>o</sup> du présent article sont abaissés à 400 mètres carrés et le seuil de 2 000 mètres carrés mentionné au 3<sup>o</sup> est abaissé à 1 000 mètres carrés. » ;
- ⑤ 2<sup>o</sup> L'article L. 752-4 du code de commerce est ainsi rédigé :
- ⑥ « *Art. L. 752-4.* – Le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre compétent en matière d'urbanisme ainsi que le maire d'une commune limitrophe de la commune d'implantation du projet, peut proposer au conseil municipal ou à l'organe délibérant de l'établissement public une délibération imposant la saisine de la commission départementale d'aménagement commercial des projets d'équipement commercial situés dans le périmètre d'une opération de sauvegarde économique et de redynamisation mentionnée à l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° ... du ... portant pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs et dont la surface est comprise entre 400 et 1 000 mètres carrés afin qu'elle statue sur la conformité du projet aux dispositions de l'article L. 752-6. La délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant est motivée.
- ⑦ « En cas d'avis défavorable de la commission départementale d'aménagement commercial ou, le cas échéant, de la commission nationale d'aménagement commercial, le permis de construire ne peut être délivré.
- ⑧ « La commission départementale d'aménagement commercial se prononce dans un délai de deux mois à compter de sa saisine.
- ⑨ « En cas d'avis négatif, le demandeur peut saisir la commission nationale d'aménagement commercial qui se prononce dans un délai d'un mois à compter de sa saisine. Le silence de la commission nationale vaut confirmation de l'avis de la commission départementale. »

## **Article 15**

### **Rendre plus performante l'évaluation des projets d'implantation commerciale en prenant mieux en compte leurs effets sur les territoires**

- ① L'article L. 752-6 du code de commerce est ainsi modifié :
- ② 1<sup>o</sup> Le I est ainsi modifié :
- ③ a) Au premier alinéa, les mots : « compatible avec le » sont remplacés par les mots : « conforme au » ;

- ④ b) Le 1° est complété par des *e* et *f* ainsi rédigés :
- ⑤ « *e*) La contribution du projet à la préservation ou à la revitalisation du tissu commercial du centre-ville de la commune d'implantation, des communes limitrophes et de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la commune d'implantation est membre ;
- ⑥ « *f*) Les coûts indirects supportés par la collectivité en matière notamment d'infrastructures et de transports. » ;
- ⑦ *c*) Au *a* du 2°, après les mots : « performance énergétique », sont insérés les mots : « et du bilan carbone direct et indirect » ;
- ⑧ 2° Sont ajoutés des III, IV et V ainsi rédigés :
- ⑨ « III. – La commission départementale d'aménagement commercial ne peut délivrer d'autorisation que si le demandeur démontre que le projet ne nuit pas au tissu commercial ni au développement économique du centre-ville de la commune d'implantation, des communes limitrophes et de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la commune d'implantation est membre.
- ⑩ « À cette fin, le demandeur produit, à l'appui de sa demande d'autorisation, une analyse d'impact du projet, réalisée par un organisme indépendant habilité par le représentant de l'État dans le département, qui en précise les effets sur l'emploi et sur l'animation du centre-ville en s'appuyant notamment sur l'évolution démographique, le taux de vacance commerciale et l'offre de mètres carrés commerciaux déjà existants dans la zone de chalandise pertinente, et qui tient compte des échanges pendulaires journaliers et, le cas échéant, saisonniers, entre les territoires.
- ⑪ « IV. – L'autorisation ne peut être délivrée ni cédée à quiconque exploite directement ou indirectement un commerce de manière illicite.
- ⑫ « V. – Le demandeur d'une autorisation d'exploitation commerciale doit démontrer, dans l'analyse d'impact mentionnée au III, qu'aucune friche existante en centre-ville ne permet l'accueil du projet envisagé. En l'absence d'une telle friche, il doit démontrer qu'aucune friche existante en périphérie ne permet l'accueil du projet envisagé. »

## Article 16

### **Garantir le respect des décisions des CDAC et sanctionner les cas d'exploitation illicite en permettant à des personnels municipaux habilités de les constater**

- ① L'article L. 752-23 du code de commerce est ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 752-23. – I. –* Dans les deux mois suivant l'achèvement des travaux, le bénéficiaire communique au représentant de l'État dans le département, au maire et au président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la commune d'implantation est membre un certificat délivré à ses frais par un organisme habilité par le représentant de l'État dans le département attestant du respect de l'autorisation d'exploitation délivrée par la commission départementale d'aménagement commercial.
- ③ « *II. –* Les agents habilités à rechercher et constater les infractions aux articles L. 752-1 à L. 752-3, constatant l'exploitation illicite d'une surface de vente ou, s'agissant de points permanents de retrait par la clientèle d'achats au détail, l'exploitation d'une surface d'emprise au sol ou d'un nombre de pistes de ravitaillement non autorisé, établissent un rapport qu'ils transmettent au représentant de l'État dans le département d'implantation du magasin. Des agents habilités par la commune ou par l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre s'il est compétent peuvent également constater ces cas d'exploitation illicite et transmettre un rapport au représentant de l'État dans le département.
- ④ « Le représentant de l'État dans le département met en demeure l'exploitant concerné soit de fermer au public les surfaces de vente exploitées illégalement en cas de création, soit de ramener sa surface commerciale à l'autorisation d'exploitation commerciale accordée par la commission d'aménagement commercial compétente, dans un délai d'un mois à compter de la transmission au pétitionnaire du constat d'infraction. Sans préjudice de l'application de sanctions pénales, il prend, à défaut, un arrêté ordonnant, dans le délai de quinze jours, la fermeture au public des surfaces de vente exploitées illicitement, jusqu'à régularisation effective. Ces mesures sont assorties d'une astreinte journalière de 150 € par mètre carré exploité illicitement.
- ⑤ « En ce qui concerne les points permanents de retrait par la clientèle d'achats au détail, la surface mentionnée au deuxième alinéa du présent II est égale à la somme des surfaces énoncées à l'article L. 752-16.

- ⑥ « Est puni d'une amende de 15 000 € le fait de ne pas exécuter les mesures prises par le représentant de l'État dans le département et prévues au deuxième alinéa du présent II.
- ⑦ « III. – Les modalités d'application du présent article sont déterminées par décret en Conseil d'État. »

### **Article 17**

#### **Renforcer l'obligation de démantèlement et de remise en état des sites sur lesquels une exploitation commerciale a cessé**

- ① Le dernier alinéa de l'article L. 752-1 du code de commerce est remplacé par trois alinéas ainsi rédigés :
- ② « À la fin de l'exploitation commerciale, le représentant de l'État dans le département de la commune d'implantation s'assure des dispositions prévues par le ou les propriétaires du site pour mettre en œuvre, dans les délais prescrits, les opérations de démantèlement et de remise en état des terrains ou de transformation en vue d'une autre activité. En cas de carence ou d'insuffisances de ces dispositions, le représentant de l'État dans le département met en demeure le ou les propriétaires de les lui présenter dans un délai déterminé et en informe immédiatement l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire. Si à l'expiration de ce délai, le ou les propriétaires n'a pas obtempéré à l'injonction préfectorale, le représentant de l'État dans le département peut obliger à consigner entre les mains d'un comptable public une somme répondant du montant des travaux à réaliser, laquelle sera restituée au propriétaire au fur et à mesure de l'exécution des mesures prescrites. À l'expiration du délai de trois ans mentionné à l'alinéa précédent, après une mise en demeure restée sans effet du représentant de l'État dans le département, celui-ci peut faire procéder d'office, aux frais du ou des propriétaires, au démantèlement et à la remise en état du site.
- ③ « Il ne peut être délivré une nouvelle autorisation d'exploitation commerciale à un propriétaire n'ayant pas respecté les obligations prévues au présent article.
- ④ « Un décret en Conseil d'État détermine les modalités d'application du présent article. »

## **Article 18**

### **Renforcer la portée des décisions des CDAC**

- ① Le code de commerce est ainsi modifié :
- ② 1° Après le II de l'article L. 752-17, il est inséré un II *bis* ainsi rédigé :
- ③ « II *bis*. – Toute décision favorable d'autorisation commerciale émise par la commission nationale d'aménagement commercial contre l'avis de la commission départementale d'aménagement commercial est adoptée à l'unanimité de ses membres. À compter de sa transmission à la commission départementale d'aménagement commercial, cette dernière peut, dans un délai d'un mois, décider de maintenir son refus d'autorisation commerciale à l'unanimité de ses membres, sa décision se substituant à celle de la commission nationale d'aménagement commercial. » ;
- ④ 2° Après le premier alinéa de l'article L. 752-19, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ⑤ « À sa demande, la commission départementale d'aménagement commercial dont la décision ou l'avis fait l'objet du recours désigne, en son sein, un membre qui expose la position de la commission préalablement à la décision de la commission nationale d'aménagement commercial. »

## **Article 19**

### **Prévoir un droit d'opposition du préfet à une autorisation d'exploitation commerciale pour assurer la cohérence avec l'intervention de la puissance publique**

- ① Le I de l'article L. 752-14 du code de commerce est ainsi modifié :
- ② 1° Le second alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :  
« Cependant, il donne un avis, qui est rendu public, sur chaque projet. » ;
- ③ 2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

- ④ « Lorsque la commune d'implantation du projet, une commune limitrophe ou une commune de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la commune d'implantation est membre bénéficie d'une action ou d'un engagement financier de l'État visant à préserver l'habitat, les commerces ou l'activité économique de son centre ou d'une opération de sauvegarde économique et de redynamisation mentionnée à l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° ... du ... portant pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs, d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat, d'une opération de requalification des quartiers anciens dégradés, ou lorsque l'utilité publique d'une expropriation a été déclarée par l'autorité compétente de l'État dans le périmètre de l'opération de sauvegarde économique et de redynamisation, le représentant de l'État dans le département peut, par arrêté motivé, former opposition à une décision d'autorisation d'exploitation commerciale qui lui paraîtrait de nature à aller à l'encontre des objectifs poursuivis par l'État. Cette opposition emporte décision de refus ou avis défavorable de la commission. »

## **Article 20**

### **Exonération d'autorisation d'exploitation commerciale en centre-ville pour certains types de commerces**

- ① L'article L. 752-2 du code de commerce est complété par des IV à VI ainsi rédigés :
- ② « IV. – Les magasins de producteurs mentionnés au I de l'article L. 611-8 du code rural et de la pêche et d'une surface de vente inférieure à 1 500 mètres carrés ne sont pas soumis à une autorisation d'exploitation commerciale.
- ③ « V. – Les projets d'implantation commerciale en centre-ville sur les friches commerciales mentionnées à l'article 1530 du code général des impôts et dont la surface de vente est inférieure à 1 500 mètres carrés ne sont pas soumis à une autorisation d'exploitation commerciale.
- ④ « VI. – Les opérations immobilières combinant un projet d'implantation commerciale et des logements situées dans le périmètre d'une opération de sauvegarde économique et de redynamisation de centre-ville mentionnée à l'article premier de la loi n° ... du ... portant pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs, ne sont pas soumis à une autorisation d'exploitation commerciale dès lors que la surface de vente du commerce est inférieure au quart de la surface de plancher à destination d'habitation des logements. »



## **Article 21**

### **Instituer des moratoires locaux d'implantation de nouvelles activités commerciales dans des zones en difficulté**

- ① Nonobstant tout document d'urbanisme existant, le représentant de l'État dans le département, saisi par une commune ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre signataire d'une convention relative à une opération de sauvegarde économique et de redynamisation mentionnée à l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° ... du ... portant pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs refuse l'enregistrement de toute demande d'autorisation d'exploitation commerciale hors du périmètre de l'opération et suspend l'examen des demandes d'autorisation d'exploitation commerciale déjà enregistrées, pour une durée d'un an renouvelable, mais qui ne peut être supérieure à celle de l'opération de sauvegarde économique et de redynamisation.
- ② Le représentant de l'État dans le département, à son initiative ou à la demande d'un maire ou d'un président d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre du département, peut étendre le refus d'enregistrement et la suspension de l'examen des demandes d'autorisation d'exploitation commerciale déjà enregistrées à d'autres communes du département, hors le périmètre des opérations de sauvegarde économique et de redynamisation, s'il estime que des projets d'implantation commerciale dans ces communes seraient de nature à mettre en péril une ou des opérations de sauvegarde économique et de redynamisation dans le département.

## CHAPITRE VI

### **Mieux intégrer l'aménagement commercial aux projets territoriaux**

## **Article 22**

### **Rendre le document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) obligatoire et prescriptif**

- ① L'article L. 141-17 du code de l'urbanisme est ainsi modifié :
- ② 1° Le premier alinéa est ainsi rédigé :
- ③ « Le document d'orientation et d'objectifs comprend un document d'aménagement artisanal et commercial déterminant les conditions d'implantation des équipements commerciaux qui, en raison de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire, le commerce de centre-ville et le développement durable » ;

- ④ 2° La seconde phrase du troisième alinéa est ainsi rédigée : « Il prévoit les conditions d'implantation, le type d'activité et la surface de vente maximale des équipements commerciaux spécifiques aux secteurs ainsi identifiés. »

### **Article 23**

#### **Intégrer dans les objectifs des programmes locaux de l'habitat la prise en compte de la situation des centres-villes**

Le premier alinéa du II de l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation est complété par une phrase ainsi rédigée : « Il prend en compte la situation des centres-villes et y favorise le développement de logements, d'équipements publics, d'entreprises artisanales et de commerces. »

### **Article 24**

#### **Mobiliser les établissements publics fonciers (EPF) locaux et de l'État pour les centres-villes**

- ① Le code de l'urbanisme est ainsi modifié :
- ② 1° Le quatrième alinéa de l'article L. 321-1 est complété par une phrase ainsi rédigée : « Les établissements publics fonciers participent aux stratégies et opérations visant à préserver ou revitaliser les centres-villes et centres-bourgs. » ;
- ③ 2° Le deuxième alinéa de l'article L. 324-1 est complété par une phrase ainsi rédigée : « Les établissements publics fonciers locaux participent aux stratégies et opérations visant à préserver ou revitaliser les centres-villes et centres-bourgs. »

### **Article 25**

#### **Inscrire l'aide à la démolition et aux acquisitions-améliorations en centres-villes et centres-bourgs dans les missions du fonds national des aides à la pierre (FNAP)**

- ① Le I de l'article L. 435-1 du code de la construction et de l'habitation est complété par un alinéa ainsi rédigé :

- ② « Il finance au profit des bailleurs sociaux des actions de développement, de démolition et de réhabilitation dans les centres-villes et centres-bourgs, prioritairement dans les périmètres des opérations de sauvegarde économique et de redynamisation mentionnées à l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° ... du ... portant pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs. »

## CHAPITRE VII

### **Rééquilibrer la fiscalité pour permettre le développement des centres-villes et centres-bourgs**

#### **Article 26**

#### **Institution d'une contribution pour la lutte contre l'artificialisation des terres**

- ① Le I de la section VII du chapitre I<sup>er</sup> du titre I<sup>er</sup> de la deuxième partie du livre I<sup>er</sup> du code général des impôts est complété par un G ainsi rédigé :
- ② « G : Contribution annuelle pour la lutte contre l'artificialisation, des terres
- ③ « *Art. 1519 K. – I. –* Une contribution annuelle pour la lutte contre l'artificialisation, l'imperméabilisation et la consommation des terres et des espaces agricoles et naturels est instituée sur les locaux commerciaux, les locaux de stockage destinés au commerce électronique et les surfaces de stationnement annexées ou non à ces catégories de locaux.
- ④ « II. – Le produit de cette contribution est perçu par l'État au profit des communes et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre signataires d'une convention relative à une opération de sauvegarde économique et de redynamisation.
- ⑤ « III. – Le taux de la contribution est égal à :
- ⑥ « 1° 12 € au mètre carré pour les locaux commerciaux ;
- ⑦ « 2° 18 € au mètre carré pour les locaux de stockage destinés à l'entreposage en vue de la livraison de biens à destination de toute personne physique ou morale non assujettie à la taxe sur la valeur ajoutée et commandés par voie électronique ;
- ⑧ « 3° 6 € au mètre carré pour les surfaces de stationnement.

- ⑨ « IV. – Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre signataires d'une convention relative à une opération de sauvegarde économique et de redynamisation peuvent, sur leur territoire, augmenter le taux de la contribution de 10 à 30 %.
- ⑩ « V. – Sont exonérés de la contribution :
- ⑪ « 1° Les locaux situés dans le périmètre d'une opération de sauvegarde économique et de redynamisation ;
- ⑫ « 2° Les locaux situés dans une zone franche urbaine-territoire entrepreneur, telle que définie au B du 3 de l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire ;
- ⑬ « 3° Les locaux commerciaux d'une superficie inférieure à 400 mètres carrés, les locaux de stockage d'une superficie inférieure à 1 000 mètres carrés et les surfaces de stationnement de moins de 200 mètres carrés ;
- ⑭ « 4° Les locaux de stockage appartenant aux sociétés coopératives agricoles ou à leurs unions ;
- ⑮ « 5° Les magasins de producteurs commercialisant leurs produits dans le cadre d'un circuit court organisé à l'attention des consommateurs mentionnés à l'article L. 611-8 du code rural et de la pêche maritime ;
- ⑯ « 6° Les locaux et les surfaces de stationnement appartenant aux fondations et aux associations, reconnues d'utilité publique, dans lesquels elles exercent leur activité, ainsi que les locaux spécialement aménagés pour l'archivage administratif et pour l'exercice d'activités de recherche ou à caractère sanitaire, social, éducatif ou culturel ;
- ⑰ « 7° Les locaux administratifs et les surfaces de stationnement des établissements publics d'enseignement du premier et du second degré et des établissements privés sous contrat avec l'État au titre des articles L. 442-5 et L. 442-12 du code de l'éducation ;
- ⑱ « 8° Les entreprises artisanales, ainsi que les entreprises commerciales dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 10 millions d'euros pour les établissements commerciaux à dominante alimentaire, 1,5 million d'euros pour les établissements de commerce de détail d'équipement de la maison et 3 millions d'euros pour les établissements de commerce de détail d'équipement de la personne.
- ⑲ « VI. – La taxe est déclarée et payée avant le 15 juin de l'année au titre de laquelle elle est due.

- ⑳ « Elle est recouvrée, contrôlée selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties et privilèges que la taxe sur la valeur ajoutée. Les réclamations sont présentées, instruites et jugées selon les règles applicables à cette même taxe. »

### **Article 27**

#### **Création d'une taxe sur les livraisons liées au commerce électronique au profit des territoires signataires d'une convention « OSER »**

- ① Le I de la section VII du chapitre I<sup>er</sup> du titre I<sup>er</sup> de la deuxième partie du livre I<sup>er</sup> du code général des impôts est complété par un H ainsi rédigé :
- ② « H : Taxe sur les livraisons liées au commerce électronique
- ③ « *Art. 1519 L.* – Il est institué au profit des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre éligibles à la dotation d'équipement des territoires ruraux et signataires d'une convention relative à une opération de sauvegarde économique et de redynamisation mentionnée à l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° ... du ... portant pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs une taxe annuelle sur la livraison de biens à destination de toute personne physique ou morale non assujettie à la taxe sur la valeur ajoutée et commandés par voie électronique.
- ④ « La taxe est acquittée par le commerçant sur le site internet duquel le bien a été commandé. Elle est assise sur le nombre de kilomètres parcourus par le bien entre son dernier lieu de stockage et l'adresse de livraison finale à l'acheteur. Lorsque son dernier lieu de stockage est situé à l'étranger, la distance prise en compte est constituée du nombre de kilomètres parcourus par le bien entre son point d'entrée en France et l'adresse de livraison.
- ⑤ « Le taux de la taxe est fixé à 0,5 € par kilomètre avec un minimum forfaitaire de 3 € par livraison.
- ⑥ « Le montant de la taxe est calculé sur la base du nombre de kilomètres déclarés par le redevable au plus tard le premier jour ouvré de janvier de l'année d'imposition. La taxe est perçue par l'État au plus tard le dernier jour ouvré de mars de l'année suivante. Son produit est réparti entre les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre au prorata des superficies concernées par les opérations de sauvegarde économique et de redynamisation.

- ⑦ « Sont exonérées de la taxe :
- ⑧ « - les livraisons réalisées par le moyen de transports non consommateurs d'énergie fossile ;
- ⑨ « - les livraisons des entreprises commerciales ou artisanales dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 50 millions d'euros ;
- ⑩ « - les livraisons des magasins de producteurs commercialisant leurs produits dans le cadre d'un circuit court organisé à l'attention des consommateurs mentionnés à l'article L. 611-8 du code rural et de la pêche maritime. »

### **Article 28**

#### **Exonération et modulation de la taxe sur les surfaces commerciales dans les territoires signataires d'une convention « OSER »**

- ① L'article 3 de la loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés est ainsi modifié :
- ② I. – La première phrase du premier alinéa est complétée par les mots : « et, s'agissant des points permanents de retrait par la clientèle d'achats au détail commandés par voie télématique, organisés pour l'accès en automobile, sur les surfaces de stockage des marchandises à retirer et les surfaces ouvertes à la clientèle. » ;
- ③ II. – Après le cinquième alinéa, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :
- ④ « Dans les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre signataires d'une convention relative à une opération de sauvegarde économique et de redynamisation mentionnée à l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° ... du ... portant pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs, l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou, à défaut, le conseil municipal de la commune affectataire de la taxe, peuvent décider que les établissements situés dans le périmètre de l'opération bénéficient, soit de la réduction de la taxe à hauteur du montant des travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien du local assujetti, soit de l'exonération de la taxe pour la durée de l'opération de sauvegarde économique et de redynamisation. L'exonération peut être conditionnée à la remise en état du local.

- ⑤ « Dans les mêmes conditions, le montant de la taxe des établissements situés en dehors du périmètre de l'opération de sauvegarde économique et de redynamisation et dont la surface de vente excède 2 000 mètres carrés peut faire l'objet d'une majoration de 30 %. »

### **Article 29**

#### **Renforcer les sociétés d'investissements immobiliers cotées face aux risques spéculatifs et les encourager à investir dans les centres-villes**

- ① I. – Après le deuxième alinéa du III de l'article L. 225-102-1 du code de commerce, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ② « La déclaration présente le taux de vacance physique du parc immobilier de la société ainsi que son évolution sur les trois dernières années. »
- ③ II. – L'article 208 C du code général des impôts est ainsi modifié :
- ④ 1° Au troisième alinéa du II, le taux : « 60 % » est remplacé par le taux : « 70 % » ;
- ⑤ 2° Après le IV, il est inséré un IV *bis* ainsi rédigé :
- ⑥ « IV *bis*. – L'application du présent article est subordonnée à la condition que la société consacre chaque année au moins 20 % de ses investissements à des opérations situées dans des centres-villes définis à l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° ... du ... portant pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs ou dans le périmètre des opérations programmées d'amélioration de l'habitat, des opérations de requalification de quartier ancien dégradé ou inclus, totalement ou partiellement, dans un quartier prioritaire de la politique de la ville mentionné à l'article 5 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine ou dans une zone de revitalisation rurale mentionnée à l'article 1465 A du code général des impôts ou dans une commune mentionnée à l'article 7 de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne. »

### **Article 30**

#### **Création de zones de revitalisation urbaine dans les périmètres des conventions OSER**

- ① Après le 2 *undecies* du II de la première sous-section de la section II du chapitre premier du titre premier de la première partie du livre premier du code général des impôts, il est inséré un 2 *duodecies* ainsi rédigé :
- ② « 2 *duodecies* : Entreprises commerciales, artisanales et professionnelles implantées dans les périmètres des opérations de sauvegarde économique et de redynamisation
- ③ « Art. 44 *sepdecies*. – I. – Dans le périmètre d'une opération de sauvegarde économique et de redynamisation mentionnée à l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° ... du ... portant pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs, et lorsqu'elle ne bénéficie pas déjà des dispositions de l'article 44 *quindecies* du présent code, les entreprises qui sont créées ou reprises, soumises de plein droit ou sur option à un régime réel d'imposition de leurs résultats et qui exercent une activité commerciale ou artisanale au sens de l'article 34 ou professionnelle au sens du 1 de l'article 92, sont exonérées d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés à raison des bénéfices réalisés, à l'exclusion des plus-values constatées lors de la réévaluation des éléments d'actif, jusqu'au terme du cinquante-neuvième mois suivant celui de leur création ou de leur reprise et déclarés selon les modalités prévues à l'article 53 A.
- ④ « Les bénéfices ne sont soumis à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés que pour le quart, la moitié ou les trois quarts de leur montant selon qu'ils sont réalisés respectivement au cours de la première, de la deuxième ou de la troisième période de douze mois suivant cette période d'exonération.
- ⑤ « II. – Pour bénéficier de l'exonération mentionnée au I du présent article, l'entreprise doit répondre aux conditions suivantes :
- ⑥ « 1° Le siège social de l'entreprise ainsi que l'ensemble de son activité et de ses moyens d'exploitation sont implantés dans le périmètre mentionné au I. Lorsqu'une entreprise exerce une activité non sédentaire, la condition d'implantation est réputée satisfaite dès lors qu'elle réalise au plus 25 % de son chiffre d'affaires en dehors de ce périmètre. Au-delà de 25 %, les bénéfices réalisés sont soumis à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun en proportion du chiffre d'affaires réalisé en dehors des zones précédemment citées. Cette condition de chiffre d'affaires s'apprécie exercice par exercice ;



- ⑦ « 2° L'entreprise emploie moins de vingt salariés bénéficiant d'un contrat de travail à durée indéterminée ou d'une durée d'au moins six mois à la date de clôture du premier exercice et au cours de chaque exercice de la période d'application du présent article ; si l'effectif varie en cours d'exercice, il est calculé compte tenu de la durée de présence des salariés en cause pendant l'exercice. »

### **Article 31**

- ① Les conséquences financières résultant pour les collectivités territoriales de la présente loi sont compensées, à due concurrence, par une majoration de la dotation globale de fonctionnement.
- ② Les conséquences financières résultant pour l'État de la présente loi sont compensées, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.