



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Proposition de loi 7174

Proposition de loi portant sur la zone de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité et le droit de préemption des communes en matière commerciale et artisanale et modifiant la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

Date de dépôt : 01-09-2017
Date de l'avis du Conseil d'État : 14-11-2023
Auteur(s) : Monsieur Serge Wilmes, Député

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
01-09-2017	Déposé	7174/00	<u>3</u>
30-11-2018	1) Avis de la Chambre de Commerce (29.5.2018) 2) Avis de la Chambre des Salariés (19.6.2018)	7174/01	<u>14</u>
14-11-2023	Avis du Conseil d'État (14.11.2023)	7174/02	<u>22</u>
01-12-2023	Retrait du rôle des affaires de la Chambre des Députés - Dépêche du Président de la Chambre des Députés à la Ministre déléguée auprès du Premier ministre, chargée des Relations avec le Parlement ([...]	7174/03	<u>31</u>

7174/00

N° 7174

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2016-2017

PROPOSITION DE LOI

portant sur la zone de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité et le droit de préemption des communes en matière commerciale et artisanale et modifiant la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

* * *

*Dépôt (Monsieur Serge Wilmes) et transmis à la Conférence des Présidents
(1.9.2017)*

*Déclaration de recevabilité et transmission au Gouvernement
(10.10.2017)*

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Exposé des motifs	1
2) Texte de la proposition de loi	3
3) Commentaire des articles	5
4) Fiche financière	9

*

EXPOSE DES MOTIFS

L'aménagement communal et le développement urbain figurent parmi les prérogatives fondamentales des communes. Ainsi, aux vœux de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (ci-après la „loi du 19 juillet 2004“), les communes „ont pour mission de garantir le respect de l'intérêt général en assurant à la population de la commune des conditions de vie optimales par une mise en valeur harmonieuse et un développement durable de toutes les parties du territoire“¹. La complémentarité des objectifs économiques, écologiques et sociaux, l'amélioration de la qualité de vie des habitants et de la qualité urbanistique des localités² sont aux termes de la loi du 19 juillet 2004 les priorités autour desquelles l'action communale en matière d'aménagement et de développement urbain doit se concevoir.

C'est dans ce contexte que s'inscrit la présente proposition de loi:

La fermeture des „petits“ commerces de proximité est aujourd'hui une réalité à laquelle les communes sont confrontées à l'échelle quasi quotidienne. Les motifs de ces fermetures sont divers: la fin du bail commercial, un prix de location trop élevé, la cessation d'une activité sans avoir pu trouver un repreneur, n'en sont que les exemples les plus illustres.

Loin de ne toucher que les commerçants ou artisans concernés, ces fermetures produisent également des effets sur le développement des communes dans la mesure où des services ou biens offerts pendant de longues années sur le territoire communal ne le sont plus, obligeant les résidents à se procurer ces

1 Article 2 de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

2 Voir en ce sens, article 2 de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

services ou biens à d'autres endroits du territoire national. Sans parler des conséquences de cette évolution en termes de mobilité notamment et de la qualité de vie dans les communes concernées qui s'en trouvent impactées de manière négative.

Or, de l'avis de l'auteur de la présente proposition de loi, le commerce et l'artisanat dits „de proximité“ assurent par essence la vitalité, la convivialité voire, l'authenticité de la vie communale. Dans une perspective de développement durable, il s'agit aussi de garantir l'offre qui par excellence soit accessible aux moyens de la mobilité douce. L'existence de cette forme de commerce ou d'artisanat est dès lors essentielle au maintien de la qualité de vie dans les communes.

Afin de garantir une offre commerciale et artisanale diversifiée, la présente proposition de loi a pour objectif d'habiliter les communes, dans le cadre et conformément aux objectifs de l'aménagement communal et du développement urbain, à déterminer sur leur territoire une zone de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité à l'intérieur de laquelle elles disposent d'un droit de préemption sur les fonds de commerce, les fonds artisanaux, le cas échéant, sur les baux commerciaux et enfin sur les immeubles à destination commerciale ou artisanale.

Loin de constituer une obligation, l'exercice du droit de préemption est facultatif pour les communes afin de leur permettre d'intervenir là où elles le jugent nécessaire mais dans un cadre bien délimité.

Ainsi, la présente proposition entend limiter la zone de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité aux zones prédéterminées par les plans d'aménagement généraux des communes (telles les zones d'habitation [HAB], les zones mixtes urbaines [MIX-u], les zones mixtes villageoises [MIX-v] et les zones mixtes rurales [MIX-r]) et qui par essence comprennent des activités commerciales et artisanales qui sont le complément naturel à leur destination principale.

Aussi, le droit de préemption des communes ne s'applique qu'à partir du moment où les propriétaires de fonds de commerce ou de fonds artisanaux ou d'immeubles à destination commerciale ou artisanale auront extériorisé par la négociation d'un contrat de vente leur volonté de céder leur bien ou lorsque les commerçants ou artisans auront décidé de cesser leur activité.

Dans ce même contexte, il ne s'agit en aucun cas de porter atteinte aux droits des propriétaires d'immeubles à destination commerciale ou artisanale alors qu'en cas de cession de leur immeuble à la commune celle-ci devra s'acquitter du même prix que celui offert au préalable par une contrepartie privée. Le même principe s'applique par ailleurs à la cession de fonds de commerce ou artisanaux à la commune.

Pour ce qui est encore des aliénations de fonds de commerce ou artisanaux ou d'immeubles destinés à de telles activités à des membres de la famille du propriétaire, la présente proposition entend les exclure du mécanisme de préemption communal alors que de telles aliénations visent par essence à assoir le commerce ou l'exploitation artisanale concernée dans la continuité.

Il ne s'agit enfin pas non plus de promouvoir un interventionnisme généralisé des communes en matière commerciale et artisanale, faisant d'elles des commerçants ou artisans en lieu et place des personnes physiques ou morales désireuses à exercer ces métiers.

Ainsi, les communes ne sont pas censées à rester *ad vitam æternam* propriétaires de fonds de commerce ou artisanaux, ou encore titulaires de baux commerciaux recouverts à travers l'exercice de leur droit de préemption. Aux termes de la présente proposition de loi elles devront céder ces biens à un commerçant au plus tard à la fin d'un délai ne pouvant dépasser trois ans. A noter aussi que le bailleur d'un bail commercial pourra s'opposer à la cession de son bail, la proposition de loi attachant une attention particulière à la préservation de ses droits.

La présente proposition de loi vise ainsi à procurer aux communes un levier supplémentaire pour agir en faveur d'un développement durable de leur territoire et par-là même en faveur de la qualité de vie de leur population.

A noter qu'en 2005, la France a introduit un droit de préemption similaire.

*

TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI

Art. 1^{er}. Il est inséré un nouveau chapitre 2 au titre 6 de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain qui prend la teneur suivante:

„Chapitre 2.– La zone de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité et le droit de préemption des communes en matière commerciale et artisanale

Art. 63. Dispositions générales

(1) Les communes sont habilitées à déterminer sur leur territoire une zone de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité, à l'intérieur de laquelle sont soumises au droit de préemption institué par le présent chapitre les aliénations à titre onéreux de fonds artisanaux et de fonds de commerce en ce compris, le cas échéant, les baux commerciaux.

(2) Sont également soumises au droit de préemption visé au paragraphe (1) les aliénations à titre onéreux de tout immeuble ou partie d'immeuble situé à l'intérieur de la zone de sauvegarde qui par nature ou par la convention expresse ou tacite des parties est destiné à l'exercice d'un commerce et qui comporte ou est destiné à comporter une surface de vente inférieure à 400 m².

Sont également soumises au droit de préemption visé à l'alinéa précédent les aliénations à titre onéreux de tout bien immeuble comportant ou destiné à comporter une activité artisanale dont la surface d'exploitation est inférieure à 400 m².

(3) Est assimilée à l'aliénation des biens susvisés toute convention à titre onéreux opérant une mise à disposition et un transfert de propriété différé.

(4) Les communes sont prioritaires sur tout titulaire d'un droit de préemption conventionnel.

(5) Un règlement grand-ducal précisera les conditions d'application des dispositions du présent chapitre.

Art. 64. Aliénation ou cessation des fonds de commerce ou artisanal

(1) A l'intérieur de la zone de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité, chaque aliénation à titre onéreux d'un fonds de commerce ou d'un fonds artisanal est subordonnée à peine de nullité, à une déclaration préalable faite par le cédant à la commune. Cette déclaration précise le prix, l'activité de l'acquéreur pressenti, le nombre de salariés du cédant, la nature de leur contrat de travail et les conditions de la cession. Elle comporte le cas échéant, obligatoirement le bail commercial et précise le chiffre d'affaires.

(2) Le silence de la commune pendant le délai de deux mois à compter de la réception de la déclaration visée au paragraphe (1) vaut renonciation à l'exercice de son droit de préemption. Le cédant peut alors réaliser la vente aux prix et conditions figurant dans sa déclaration.

(3) Si l'aliénation visée au paragraphe (1) ayant donné lieu à renonciation de la part de la commune à l'exercice de son droit de préemption doit être réalisée entre les parties originaires, mais à un prix ou à des conditions autres que ceux ayant fait l'objet de la déclaration à la commune, la nouvelle aliénation donne lieu à une nouvelle déclaration à la commune conformément aux paragraphes (1) et (2).

(4) La déclaration prévue au paragraphe (1) est également à faire à la commune en cas de cessation d'un fonds de commerce ou d'un fonds artisanal. Cette déclaration précise le motif de la cessation, la valeur estimée du fonds, le nombre de salariés, la nature de leur contrat de travail. Elle comporte le cas échéant, obligatoirement le bail commercial et précise le chiffre d'affaires.

Art. 65. Aliénation d'immeubles ou de parties d'immeubles comportant ou destinés à comporter une activité artisanale ou commerciale

(1) Toute convention portant sur une aliénation visée à l'article 63 paragraphe (2) est irréfragablement réputée conclue sous condition suspensive de la renonciation par la commune à l'exercice du droit de préemption.

(2) Le notaire en charge notifie par envoi recommandé à la commune sur le territoire de laquelle se situe l'immeuble visé à l'article 63 paragraphe (2), au plus tard deux mois avant la passation de l'acte authentique d'aliénation, copie du compromis ou du projet d'acte d'aliénation, à moins que la commune n'ait renoncé à l'exercice de son droit de préemption.

A défaut, le notaire est passible d'une des peines disciplinaires prévues par l'article 87 de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat.

Le notaire veillera à communiquer à la commune au moins les informations suivantes:

- 1° l'identité et le domicile du propriétaire;
- 2° un extrait cadastral récent relatif au bien aliéné, reprenant sa désignation cadastrale et sa superficie;
- 3° les droits réels et les droits personnels qui y sont attachés;
- 4° l'indication du prix et des conditions de l'aliénation projetée;
- 5° à défaut de prix, la valeur conventionnelle de la contre-prestation stipulée à charge de l'acquéreur.

(3) Dans le mois de la notification effectuée en application du paragraphe (2), la commune délivre un avis de réception du dossier de notification au notaire lui précisant que le dossier est complet.

A défaut de délivrer un avis de réception du dossier de notification au notaire dans le délai imparti, la commune est considérée renoncer à l'exercice de son droit de préemption.

(4) Dans le mois suivant la confirmation de la réception du dossier, la commune informe le notaire de sa décision d'exercer son droit de préemption aux prix et conditions mentionnés dans le dossier de notification, sinon à la valeur conventionnelle tel que visée au paragraphe (1).

Le silence de la commune dans le délai susmentionné vaut renonciation à l'exercice de son droit de préemption.

(5) Dans les trois mois de l'exercice du droit de préemption conformément aux paragraphes précédents, l'acte authentique devra être dressé par le notaire en charge.

Dans l'hypothèse où le propriétaire cédant ne signe pas l'acte authentique requis, la commune concernée est en droit de demander judiciairement, l'exécution forcée de l'opération d'aliénation ou la condamnation du propriétaire cédant au paiement de dommages et intérêts.

(6) Si la convention visée au paragraphe (1), ayant donné lieu à renonciation, de la part de la commune, à l'exercice de son droit de préemption, doit être actée devant le notaire, entre les parties originaires, mais à un prix ou à des conditions autres que ceux ayant fait l'objet du dossier de notification transmis par le notaire à la commune, la nouvelle convention donne lieu à une nouvelle procédure de notification.

(7) La réalisation d'une aliénation en violation des dispositions du présent article ouvre droit à une action en nullité de la commune lésée afin d'être déclarée judiciairement propriétaire en lieu et place de l'acquéreur aux prix et conditions stipulés dans l'acte annulé.

Cette action se prescrit par deux ans à partir de la date d'enregistrement de l'acte d'aliénation du bien concerné.

Art. 66. Exclusion

Sont exclus du champ d'application des dispositions de l'article 64 relatives à l'aliénation des fonds de commerce ou artisanal ainsi que des dispositions de l'article 65 relatives à aliénation d'immeubles ou de parties d'immeubles comportant ou destinés à comporter une activité artisanale ou commerciale, les aliénations à un membre de la famille du propriétaire parent ou allié jusqu'au troisième degré inclusivement.

Art. 67. Cession préservant la diversité et promouvant le développement de l'activité commerciale et artisanale

(1) La commune doit, dans un délai de deux ans à compter de la prise d'effet de l'aliénation à titre onéreux, céder le fonds artisanal ou le fonds de commerce, en ce compris, le cas échéant le bail commercial, à un commerçant, personne physique ou personne morale, en vue d'une exploitation

destinée à préserver la diversité et à promouvoir le développement de l'activité commerciale et artisanale dans la zone de sauvegarde concernée. Ce délai peut être prorogé à trois ans en cas de mise en location-gérance du fonds de commerce ou du fonds artisanal prévue au paragraphe (2) ci-dessous. L'acte de cession prévoit les conditions dans lesquelles il peut être résilié en cas d'inexécution par le cessionnaire du cahier des charges. Un règlement grand-ducal définira les mentions devant figurer dans le cahier des charges.

(2) Pendant le délai de deux ans indiqué au paragraphe (1) du présent article, le titulaire du droit de préemption peut mettre le fonds en location-gérance.

(3) La cession d'un bail commercial est notifiée au bailleur. Dans le mois suivant la notification, le bailleur dispose d'un droit de refus du cessionnaire. Ce refus figure dans l'acte de cession et obligera la commune comme débiteur solidaire et indivisible du bailleur jusqu'à la fin du terme du bail. Le silence du bailleur dans le délai susmentionné vaut renonciation à son droit de refus.

(4) En cas de prorogation expresse ou tacite du bail mentionné au paragraphe précédent, l'engagement de la commune en qualité de débiteur solidaire et indivisible cesse de plein droit envers le bailleur.

(5) En l'absence de repreneur, le bail cesse de plein droit au plus tard après l'écoulement du délai de trois ans prévu au paragraphe (1) au titre de la location-gérance respectivement, dans les autres cas, après l'écoulement du délai de deux ans prévu au paragraphe (1).

(6) Pendant la durée de détention du bail par l'effet de l'exercice du droit de préemption par la commune, le terme du bail commercial est de plein droit suspendu.

(7) Pendant la durée de la location-gérance, le terme du bail est de plein droit suspendu.

Art. 2. Les chapitres 2, 3 et 4 du titre 6 de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain sont renumérotés et portent respectivement les numéros 3, 4 et 5.

La numérotation des articles est adaptée en conséquence.

Art. 3. La présente loi entre en vigueur le 1^{er} jour du mois qui suit sa publication au Mémorial.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

Cette disposition insère un nouveau chapitre 2 comprenant cinq nouvelles dispositions (les articles 63 à 67) relatives au droit de préemption commercial et artisanal des communes dans la loi du 19 juillet 2004.

Le droit de préemption commercial et artisanal des communes s'articule comme suit:

Article 63

Paragraphe (1)

La détermination sur leur territoire d'une zone de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité est une faculté pour les communes qui vise tant les fonds de commerce que les fonds artisanaux ainsi que le cas échéant, les baux commerciaux liés à de tels fonds.

A l'intérieur de cette zone seront soumis au droit de préemption des communes, le commerce et l'artisanat de proximité. Par commerce et artisanat de proximité il y a lieu d'entendre les activités commerciales et artisanales qui sont le complément naturel des zones arrêtées par le plan d'aménagement général des communes. Pour ce qui est des activités artisanales, la présente proposition de loi vise tout particulièrement les activités de la liste A du secteur de l'alimentation (boulangier-pâtissier, boucher, traiteur), les activités des listes A (telle le coiffeur) et B (telles l'horloger, le bijoutier-orfèvre, le cordonnier-réparateur) du secteur de la mode, de la santé et de l'hygiène et ce conformément au règlement grand-ducal du 1^{er} décembre 2011 ayant pour objet d'établir la liste et le champ d'application

des activités artisanales prévues à l'article 12(1) de la loi du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales.

L'objectif de la présente proposition de loi n'est pas de créer sur l'ensemble du territoire communal une zone de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité mais de limiter cette zone essentiellement aux zones d'habitation [HAB] ou encore aux zones mixtes urbaines [MIX-u], zones mixtes villageoises [MIX-v] et aux zones mixtes rurales [MIX-r], zones qui par définition sont susceptibles de contenir des activités commerciales et artisanales.

Paragraphe (2)

Alinéa 1

Outre l'aliénation des fonds de commerce et des fonds artisanaux, la présente proposition de loi vise également à conférer aux communes une faculté de préemption sur l'aliénation de biens immeubles qui sont destinés par nature ou par convention expresse ou tacite à l'exercice d'un commerce ou d'une activité artisanale. Les termes „immeuble ou partie d'immeuble qui par sa nature ou par la convention expresse ou tacite des parties est destiné à l'exercice d'un commerce“ sont repris de l'article 1762-3 du Code civil et visent, pour les besoins de la présente proposition de loi, à définir la notion d'immeuble commercial (par opposition par exemple à l'immeuble d'habitation) susceptible de tomber dans la zone de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité. Quant à la surface commerciale de 400 m², celle-ci découle des articles 2 point 7° et 35 de la loi du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales. L'article 35 de cette loi figure sous le chapitre 6 intitulé „Les grandes surfaces“ et requiert une autorisation particulière „en cas de création, d'extension, de reprise, de transfert ou de changement de la ou des branches commerciales principales, d'une surface commerciale dont la surface de vente est supérieure à 400 m²“. La présente loi visant le commerce et l'artisanat de proximité qui dans la majorité des cas est composé de petites surfaces commerciales, il est jugé opportun de limiter son champ d'application aux surfaces commerciales inférieures à 400 m².

Alinéa 2

Le commentaire de l'alinéa 1 ci-dessus au titre des immeubles à destination commerciale vaut *mutatis mutandis* ici pour les immeubles à destination artisanale.

Paragraphe (3)

Cette disposition est inspirée de l'article 4 de la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes (la loi dite „pacte logement“).

Paragraphe (4)

Cette disposition est inspirée de l'article 5 alinéa 1 de la loi pacte logement.

Paragraphe (5)

Un règlement grand-ducal précisera les conditions d'application des dispositions du nouveau chapitre 2 de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Ainsi, le pouvoir exécutif pourrait-il dans ce contexte procéder à une modification du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune.

Article 64

L'article 64 vise la procédure applicable en vue de l'exercice par les communes de leur droit de préemption en cas d'aliénation à titre onéreux de fonds de commerce et de fonds artisanaux et en cas de cessation de tels fonds.

Paragraphe (1)

Avant de pouvoir aliéner son fonds de commerce ou son fonds artisanal situé à l'intérieur de la zone de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité, le cédant doit faire une déclaration à la commune sur le territoire de laquelle se situent la zone et le fonds concernés. Cette déclaration a pour objet de porter l'aliénation projetée à la connaissance de la commune en précisant le prix, l'activité de l'acquéreur pressenti, le nombre de salariés du cédant, la nature de leur contrat de travail et les condi-

tions de la cession. S'il en existe, la déclaration comporte obligatoirement mention du bail commercial. Elle mentionne encore le chiffre d'affaires.

Paragraphe (2)

Sur base des informations obtenues à travers la déclaration décrite au paragraphe (1), la commune décide si elle entend faire usage de son droit de préemption. Le silence de la commune pendant un délai de deux mois à compter de la réception de la déclaration du cédant vaut renonciation de la commune à son droit de préemption.

Paragraphe (3)

Par analogie à ce qui est prévu à l'article 12 de la loi pacte logement, cette disposition vise la situation où après renonciation de la commune à son droit de préemption, les modalités de l'aliénation devaient être modifiées. Dans ce cas la procédure prévue à l'article 64 est à recommencer et une nouvelle déclaration devra être faite à la commune.

Paragraphe (4)

Le paragraphe (4) étend l'application de l'article 64 à la cessation d'un fonds de commerce ou d'un fonds artisanal avec comme différence cependant qu'il n'y a dans ce contexte pas lieu à communiquer un prix ou un acquéreur pressenti mais seulement le motif de la cessation, la valeur estimée du fonds de commerce ou du fonds artisanal, le nombre de salariés, la nature de leur contrat de travail ainsi que le cas échéant, le bail commercial.

Article 65

Cette disposition vise l'aliénation d'immeubles ou de parties d'immeubles comportant ou destinés à comporter une activité commerciale ou artisanale. Il paraît judicieux de distinguer d'une part, l'aliénation de fonds de commerce et artisanaux (ou leur cessation) et d'autre part, l'aliénation d'immeubles ou de parties d'immeubles contenant ou destinés à contenir une activité commerciale ou artisanale. Dans la première hypothèse peu de formalisme est requis, le consentement des parties étant généralement suffisant alors que dans la deuxième hypothèse il y a lieu de procéder par acte authentique devant notaire.

C'est pourquoi l'article 65 consacre des dispositions particulières applicables à l'aliénation d'immeubles ou de parties d'immeubles comportant ou destinés à comporter une activité commerciale ou artisanale.

Ces dispositions sont très largement inspirées des articles 7 à 12 de la loi pacte logement.

Paragraphe (1)

Cette disposition est inspirée de l'article 7 de la loi pacte logement.

Paragraphe (2)

Cette disposition est inspirée de l'article 8 de la loi pacte logement.

A noter qu'à la différence de l'article 8 point 4° de la loi pacte logement, l'énumération des informations à communiquer par le notaire à la commune ne reprend pas „la mention détaillée sinon une copie des éventuelles autorisations de construire et/ou des plans d'aménagement particuliers couvrant le bien aliéné, ainsi que le classement de celui-ci dans le plan d'aménagement général de la commune concernée sur base d'un certificat délivré par cette dernière“. Il s'agit là d'informations dont la commune dispose de sorte qu'il n'y a pas lieu à les communiquer.

Paragraphe (3)

Cette disposition est inspirée de l'article 9 de la loi pacte logement.

Paragraphe (4)

Cette disposition est inspirée de l'article 10 de la loi pacte logement.

Paragraphe (5)

Cette disposition est inspirée de l'article 11 de la loi pacte logement.

Paragraphe (6)

Cette disposition est inspirée de l'article 12 de la loi pacte logement.

Paragraphe (7)

Cette disposition est inspirée des articles 6 et 12 de la loi pacte logement.

Article 66

Cette disposition vise à exclure les aliénations à un membre de la famille du propriétaire parent ou allié jusqu'au troisième degré inclusivement du champ d'application des dispositions de l'article 64 relatives à l'aliénation des fonds de commerce ou artisanal ainsi que des dispositions de l'article 65 relatives à aliénation d'immeubles ou de parties d'immeubles comportant ou destinés à comporter une activité artisanale ou commerciale.

L'objectif de la présente proposition de loi étant de maintenir les commerces et exploitations artisanales de proximité, il n'y a pas lieu à préemption dans le chef de la commune lorsque de telles activités sont cédées à un autre membre de la famille qui entend les maintenir voire même, les développer.

Article 67

L'objectif de la présente proposition de loi n'est pas de faire des communes des commerçantes ou artisans en lieu et place des personnes physiques ou morales voulant s'adonner à de tels activités. Au contraire, l'objectif poursuivi par le nouveau texte est de promouvoir les activités commerciales et artisanales de proximité tout en créant un cadre idéal pour l'entrepreneuriat dans ce domaine.

Paragraphe (1)

Une fois le droit de préemption exercé par la commune, celle-ci sera dès lors obligée de céder le fonds de commerce ou le fonds artisanal, en ce compris le cas échéant le bail commercial, à un commerçant personne physique ou morale.

Le délai pour ce faire est fixé à deux ans à l'exception de l'hypothèse dans laquelle le fonds est donné en location-gérance. Dans cette circonstance, le délai peut être prorogé à 3 ans.

Paragraphe (2)

La possibilité de conclure pendant une durée maximale de trois ans un contrat de location-gérance vise à donner à un repreneur potentiel le temps nécessaire pour se familiariser avec l'activité en question et pour décider si *in fine*, il entend reprendre au terme du contrat de location-gérance, le fonds à son compte. Elle permet aussi de décharger les communes de la responsabilité de gérer par elles-mêmes le fonds de commerce ou artisanal à l'égard duquel elles ont exercé un droit de préemption.

Paragraphe (3)

Cette disposition vise à conférer des garanties au bailleur d'un fonds de commerce ou artisanal. Ainsi, lorsque la commune entend céder un bail commercial elle doit en informer le bailleur qui pourra s'opposer à cette cession. Dans ce cas, la commune sera obligée comme débiteur solidaire et indivisible du bailleur jusqu'à la fin du contrat de bail.

Paragraphe (4)

Cette disposition vise à désengager la commune de plein droit de sa qualité de débiteur solidaire et indivisible envers le bailleur. L'article 1202 du Code civil retient que la solidarité ne peut cesser que dans les cas où la solidarité a lieu de plein droit, en vertu d'une disposition de la loi. Cette disposition vise ainsi à rétablir les conditions de marché normales et de faire cesser l'engagement communal, qui ne peut être que temporaire. Le renouvellement du bail par la volonté expresse ou tacite des parties doit d'ailleurs être considéré comme le résultat d'une relation de confiance qui s'est créée entre le bailleur et le repreneur.

Paragraphe (5)

Dans l'hypothèse où la commune ne trouve pas de repreneur, le bail cesse de plein droit au plus tard après l'écoulement du délai de trois ans prévu au paragraphe (1) au titre de la location-gérance respectivement, dans les autres cas, après l'écoulement du délai de deux ans prévu au paragraphe (1).

Paragraphes (6) et (7)

Pendant la durée de la détention du bail par la commune à la suite de l'exercice du droit de préemption, le terme du bail est suspendu.

L'hypothèse de la cession du bail implique en effet que le bail continue à courir. Admettant que la durée du bail n'est plus que de 3 ans, le cessionnaire obtiendrait au terme du délai de deux ans à la fin duquel la commune doit céder le bail, un fonds de commerce avec une durée restante d'un an. La perspective de reprendre une affaire et de la développer est dans ce cas réduite puisque de nombreux efforts se concentreront sur la négociation d'une prorogation du bail. C'est pourquoi, pendant la durée où le pouvoir de préemption est exercé, le droit au bail est suspendu et la charge des loyers est assumée par la commune.

La même disposition vaut en cas de location-gérance.

Article 2

Disposition sans commentaire.

Article 3

Cette disposition fixe l'entrée en vigueur de la loi proposée. Il va sans dire que la mise en pratique des dispositions contenues aux termes de la présente proposition de loi sera tributaire de la prise des dispositions réglementaires nécessaires et de l'adaptation consécutive des plans d'aménagement généraux des communes.

*

FICHE FINANCIERE

Les mesures édictées par la proposition de loi n'engendrent aucune dépense supplémentaire pour le budget de l'Etat.

Serge WILMES

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7174/01

N° 7174¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2018-2019

PROPOSITION DE LOI

portant sur la zone de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité et le droit de préemption des communes en matière commerciale et artisanale et modifiant la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Avis de la Chambre de Commerce (29.5.2018)	1
2) Avis de la Chambre des Salariés (19.6.2018)	5

*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(29.5.2018)

La proposition de loi sous avis a pour objet d'autoriser les communes à désigner sur leur territoire une zone de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité, et de leur accorder un droit de préemption sur les fonds de commerce, les fonds artisanaux, les baux commerciaux et les immeubles à destination commerciale ou artisanale.

Si la Chambre de Commerce salue la volonté générale des auteurs de la proposition de loi sous avis d'améliorer la qualité de vie communale et de maintenir la mixité de l'offre commerciale dans certains quartiers en soutenant le commerce de proximité et l'artisanat, elle ne peut pas approuver l'introduction d'un nouveau droit de préemption pour les communes, qui pourrait notamment entrer en concurrence avec les droits de préemption existants et qui est susceptible de créer une distorsion de concurrence avec les commerces présents dans les zones concernées et de multiplier les charges financières et organisationnelles pour les communes.

*

CONSIDERATIONS GENERALES**I. Concernant l'objectif de la proposition de loi sous avis**

La finalité générale de la proposition de loi sous avis est de maintenir et, le cas échéant, d'améliorer la qualité de vie communale en préservant le commerce et l'artisanat de proximité. La Chambre de Commerce reconnaît l'importance de soutenir davantage les commerces de proximité de petite taille, qui contribuent à la mixité fonctionnelle des quartiers. Cet objectif est, par principe, compatible avec la stratégie de développement territorial durable préconisée par le gouvernement et le Ministère du Développement durable et des Infrastructures. Complémentaires aux centres commerciaux et autres commerces de grande distribution, les petits commerces et ateliers artisanaux jouent, en effet, un rôle clé en matière de cohésion sociale et d'attractivité communale. Pour ces motifs, la Chambre de Commerce accueille favorablement l'objectif global de la présente proposition de loi.

Concernant les dispositions générales

L'article 1^{er} du texte de la proposition de loi prévoit l'insertion d'un nouveau chapitre 2, dénommé « *La zone de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité et le droit de préemption des communes en matière commerciale et artisanale* » au titre 6 de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (ci-après la « Loi du 19 juillet 2004 »). Ce nouveau chapitre prévoit un article 63 « *Dispositions générales* ».

Selon l'article 63 projeté, les communes auront la possibilité de définir sur leur territoire une zone pour la sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité, à l'intérieur de laquelle sont soumises au droit de préemption les aliénations à titre onéreux de :

- fonds artisanaux ;
- fonds de commerce en ce compris, le cas échéant, les baux commerciaux ;
- tout immeuble ou partie d'immeuble situé à l'intérieur de la zone de sauvegarde qui par sa nature ou par la convention expresse ou tacite des parties est destiné à l'exercice d'un commerce, et qui comporte ou est destiné à comporter avec une surface de vente inférieure à 400m² ;
- tout immeuble comportant ou destiné à comporter une activité artisanale dont la surface d'exploitation est inférieure à 400 m² ; et

Sera également assimilée à l'aliénation des biens susvisés toute convention à titre onéreux opérant une mise à disposition et un transfert de propriété différé.

A cet égard, la Chambre de Commerce s'interroge quant à la pertinence générale de l'introduction d'un droit de préemption, notamment dans un souci de planification de projets publics dans l'intérêt général du pays, d'infrastructures publiques ou de logement, par exemple, même si l'exposé des motifs explique que « [l]oin de constituer une obligation, l'exercice du droit de préemption est facultatif pour les communes afin de leur permettre d'intervenir là où elles jugent nécessaire mais dans un cadre bien délimité ».

II. Concernant l'aliénation des fonds de commerce ou artisanaux au sein d'une zone de sauvegarde

L'introduction d'un droit de préemption au profit des communes au sein de zones de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité qu'elles auront-elles-mêmes déterminées induit un certain nombre de commentaires et d'interrogations supplémentaires de la part de la Chambre de Commerce.

1) Concernant le champ d'application du droit de préemption

La Chambre de Commerce comprend du libellé du nouvel article 63, qui serait introduit dans la Loi du 19 juillet 2004 que l'énumération des hypothèses de préemption figurant à l'article 63 projeté revêt un caractère exhaustif .

Comme le texte de la présente proposition de loi s'inspire fortement de la législation française en la matière, la Chambre de Commerce en déduit également qu'à l'instar du régime français, la création *ab initio* d'un fonds de commerce ou la résiliation d'un bail commercial suivie de la conclusion d'un nouveau contrat de bail seront elles aussi exclues du champ d'application de ce droit de préemption¹.

Enfin, la Chambre de Commerce s'interroge quant à la possible concurrence de ce droit de préemption avec d'autres droits de préemption. Il est vrai que le paragraphe 4 de l'article 63 projeté dispose concernant l'exercice de ce droit de préemption que « *les communes sont prioritaires sur tout titulaire d'un droit de préemption conventionnel* », mais il convient de se demander comment ce droit pourrait se coordonner et se trouver en concurrence avec d'autres droits de préemption légaux. Ainsi, à titre d'exemple, dans l'hypothèse de l'aliénation de l'immeuble dans lequel un fonds artisanal ou commercial est exploité, il pourrait y avoir concurrence entre le droit de préemption de la commune et le droit de préemption conféré au locataire dont le bail commercial court depuis 18 ans par la récente loi du

¹ Question parlementaire n°73329 du député André Santini et réponse ministérielle du 13 juillet 2010, Journal Officiel de l'Assemblée Nationale p.7870.

3 février 2018 relative au bail commercial². En pareille hypothèse, la Chambre de Commerce se demande quel droit de préemption devrait alors prévaloir.

2) Concernant les charges financières incombant aux communes en cas de reprise d'un fonds

Si la Chambre de Commerce comprend la volonté de l'auteur de la présente proposition de maintenir la mixité de l'offre commerciale dans certains quartiers, elle s'interroge cependant si les communes pourront concrètement faire face aux charges et obligations qui découleraient de l'exercice d'un tel droit de préemption.

En effet, outre les sommes éventuellement importantes à déboursier lors de l'exercice du droit de préemption pour acquérir le fonds, il convient, aux yeux de la Chambre de Commerce, de ne pas négliger toutes les autres conséquences qu'impliquerait l'exercice d'un tel droit de préemption par une commune.

Ainsi, la commune serait notamment tenue de toutes les obligations découlant du contrat de bail relatif aux locaux dans lesquels le fonds est exploité. La commune devrait donc également assumer le paiement des loyers et charges en plus de toutes les autres obligations pouvant éventuellement s'imposer au locataire en vertu du contrat de bail.

A cela, s'ajouterait encore la question des éventuels stocks de marchandises qu'il conviendrait d'écouler dans de brefs délais pour éviter qu'ils ne se déprécient.

De plus, la Chambre de Commerce est également d'avis qu'il conviendrait de clarifier la question du sort des salariés en cas de reprise d'un fonds. En effet, la Chambre de Commerce rappelle qu'en cas d'acquisition d'un fonds de commerce, et si les conditions pour le transfert d'entreprise, à savoir la persistance d'un ensemble de moyens de production organisés et la poursuite d'une activité identique ou similaire³, sont réunies, les dispositions relatives au transfert d'entreprise⁴ seront à appliquer, impliquant le transfert de l'ensemble des contrats de travail au profit du cessionnaire.

Au vu des éléments énumérés ci-dessus, la Chambre de Commerce est par conséquent d'avis que les risques et obligations induits par l'exercice du droit de préemption constitueraient une charge trop importante pour certaines communes aux moyens humains et financiers plus limités qui, en pratique, renonceraient bien souvent à faire usage de ce droit. A cet égard, il convient de souligner que cet outil ne semble pas avoir été beaucoup utilisé par les municipalités françaises⁵ depuis son introduction par la loi du 2 août 2005 en faveur des PME.

3) Concernant une possible distorsion de concurrence

En raison des nombreuses charges auxquelles devront faire face les communes et au vu du délai relativement bref de deux ans qui leur est accordé pour rétrocéder un fonds préempté⁶, une commune ayant fait usage de son droit de préemption se verra par conséquent dans l'obligation de trouver rapidement une personne intéressée à reprendre le fonds, soit définitivement par le biais d'une cession, soit temporairement par le biais d'une location-gérance.

La Chambre de Commerce redoute par conséquent que face à une telle urgence de trouver un repreneur et de réduire les charges financières occasionnées, une commune n'accepte de céder le fonds ou de mettre celui-ci en location-gérance à des conditions financières inférieures à celles du marché. Une telle pratique conférerait alors un avantage concurrentiel indu au nouveau propriétaire du fonds créant ainsi une distorsion de concurrence sur le marché.

Les mêmes interrogations prévalent quant au loyer ou au prix de vente qui seraient demandés par la commune dans l'hypothèse où celle-ci aurait acquis un immeuble destiné à l'exercice d'une activité commerciale ou artisanale.

2 Article 1762-13 du Code civil.

3 Article L.127-2 du Code du travail + CSJ du 20 janvier 2011, n° 35625 du rôle.

4 Article L.127-3 du Code du travail.

5 CCI Paris Ile-de-France, « Préemption commerciale : opportunités et précautions à prendre », mars 2017: « Les préemptions restent encore faibles : une centaine (dont une trentaine en Ile-de-France) portant à près de 50% sur des fonds, 45% sur des baux et 6 % sur des terrains ».

6 Nouvel article 67 qui serait introduit dans la Loi du 19 juillet 2004.

4) *Concernant la situation du fonds à l'issue de la période de rétrocession*

L'article 67 projeté de la Loi du 19 juillet 2004 prévoit que la commune devra dans un délai de deux ans à compter de la prise d'effet de l'aliénation à titre onéreux, céder le fonds en vue d'une exploitation destinée à préserver la diversité et à promouvoir le développement de l'activité commerciale et artisanale dans la zone de sauvegarde concernée. Ce délai de deux ans pourra être prorogé à trois ans en cas de mise en location-gérance du fonds concerné.

La Chambre de Commerce comprend du libellé de cet article que ladite disposition ne s'appliquera qu'aux seules aliénations ayant porté sur un fonds de commerce ou artisanal et non pas aux aliénations ayant porté sur l'acquisition de tout ou partie d'un immeuble destiné à l'exercice d'un commerce ou d'une activité artisanale.

La Chambre de Commerce relève également que le paragraphe 5 de l'article 67 projeté dispose qu'à l'expiration du délai de deux ans, respectivement de trois ans dans l'hypothèse d'une location-gérance, et en l'absence de repreneur, le bail cessera de plein droit.

La Chambre de Commerce s'interroge sur l'opportunité d'une telle disposition qui ne figure pas dans la législation française dont la présente proposition de loi s'inspire pourtant. En effet, la Chambre de Commerce estime que la cessation de plein droit du contrat de bail commercial signifiera dans cette hypothèse la perte pour la commune de la quasi-totalité de la valeur du fonds acquis, le droit au bail constituant l'une de ses composantes essentielles, et par voie de conséquence, l'impossibilité pour celle-ci de le céder, créant ainsi le risque de potentielles pertes financières considérables pour les communes.

A cet égard, il y a d'ailleurs lieu de relever que la législation française prévoit plutôt en pareille hypothèse⁷ que l'acquéreur évincé par l'exercice du droit de préemption, dans le cas où son identité a été mentionnée dans la déclaration préalable, bénéficie alors d'un droit de priorité d'acquisition.

Pendant, la Chambre de Commerce comprend que le but de la présente disposition est de permettre aux communes ne trouvant pas de repreneur et pouvant, le cas échéant, être titulaires de baux commerciaux de longue durée, de se libérer de leur contrat de bail, et ainsi de leur éviter de devoir continuer de payer des loyers pour un local inoccupé.

La Chambre de Commerce est toutefois d'avis qu'il conviendrait de laisser à l'appréciation des communes, et en fonction des particularités de chaque espèce, le choix soit de continuer l'exécution du contrat de bail dans l'attente de trouver un repreneur à qui céder le fonds, soit de résilier le contrat de bail afin de limiter les pertes financières.

Dans cette optique, la Chambre de Commerce suggère par conséquent de remplacer le paragraphe 5 de l'article 67 projeté de la Loi du 19 juillet 2004 par un paragraphe libellé comme suit : **« (5) En l'absence de repreneur après l'écoulement du délai de deux ans prévu au paragraphe (1), respectivement du délai de trois ans en cas de location-gérance, la commune pourra à tout moment procéder à la résiliation du contrat de bail commercial moyennant le respect du préavis prévu à l'article 1762-7 du Code civil ».**

*

Après consultation de ses ressortissants, si la Chambre de Commerce partage certes l'objectif global de la proposition de loi sous avis, elle ne peut toutefois pas marquer son accord avec celle-ci.

*

⁷ Article R214-16 du Code de l'urbanisme

AVIS DE LA CHAMBRE DES SALARIES

(19.6.2018)

Par lettre du 11 décembre 2017, Monsieur Dan Kersch, ministre de l'Intérieur, a soumis la proposition de loi sous rubrique pour avis à la Chambre des salariés.

*

1. OBJET DE LA PROPOSITION DE LOI

1. La proposition de loi a pour objet de permettre aux communes de définir une zone de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité et d'instaurer en faveur des communes un droit de préemption en matière commerciale et artisanale au sein de ladite zone.

2. La loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain donne aux communes la mission de « garantir le respect de l'intérêt général en assurant à la population de la commune des conditions de vie optimales par une mise en valeur harmonieuse et un développement durable de toutes les parties du territoire ». Ainsi l'action communale en matière d'aménagement et de développement urbain doit se concevoir autour de la complémentarité des objectifs économiques, écologiques et sociaux, l'amélioration de la qualité de vie des habitants et de la qualité urbanistique des localités.

3. Dans le même temps, force est de constater que de nombreux commerces de proximité ferment leurs portes pour des motifs divers : prix de l'immobilier, fin de bail commercial, cessation d'activité sans avoir trouvé de repreneur, ... impactant négativement la vie des habitants des communes concernées.

*

2. MESURES VISANT A SAUVEGARDER LES ACTIVITES COMMERCIALES ET ARTISANALES DE PROXIMITE

4. Afin de garantir la pérennité des activités commerciales et artisanales de proximité favorisant la qualité de vie et le développement des communes, la proposition de loi sous revue se propose de consentir aux communes (1) la possibilité de définir au sein de leur territoire une « zone de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité » et de (2) leur allouer, au sein de la Zone, un droit de préemption sur les fonds de commerce et artisanaux (y inclus le cas échéant les baux commerciaux) ainsi que sur les immeubles destinés en tout ou en partie à une destination commerciale ou artisanale.

5. À noter que l'exercice du droit de péremption accordé aux communes sous (2) est une faculté et non pas une obligation.

6. Concernant la Zone, la mise en place de celle-ci est limitée aux zones des plans d'aménagement généraux des communes qui – par essence – peuvent comprendre des activités commerciales ou artisanales, notamment les zones d'habitation (HAB), mixtes urbaines (MIX-u), villageoises (MIX-v) et rurales (MIX-r).

7. Afin que les communes concernées puissent exercer leur droit de préemption au sein de la Zone déterminée au préalable, les propriétaires de fonds de commerce/artisanaux et/ou d'immeubles à destination commerciale ou artisanale doivent faire part de leur volonté de céder leur bien auprès de l'administration communale. De même pour les commerçants ou artisans désireux de cesser leurs activités.

8. Afin de ne pas porter atteinte aux droits des propriétaires, la commune souhaitant sauvegarder l'activité commerciale ou artisanale devra s'acquitter du même prix d'acquisition que celui proposé par une contrepartie privée.

9. Néanmoins, sont expressément exclus du droit de préemption des communes les fonds de commerce/artisanaux et les immeubles destinées à de telles activités lorsqu'il s'agit d'une transaction

envisagée avec un membre de la famille du propriétaire. En effet, dans un tel cas de figure, l'aliénation ne peut que viser à asseoir dans le temps et dans l'espace la continuité l'activité et/ou l'immeuble à aliéner.

10. Afin de préserver et garantir les droits des bailleurs d'un bail commercial repris par une commune dans le cadre des dispositions prévues aux termes de la présente proposition de loi, cette dernière leur octroie un droit d'opposition à la cession de leur bail.

11. Pour éviter un interventionnisme des communes en matière de commerce ou d'artisanat en leur permettant de se substituer aux personnes physiques ou morales désireuses d'exercer ces activités, les biens acquis par la commune au sein de la Zone en recourant au droit de préemption doivent être cédés par la commune à un repreneur au terme d'un délai ne pouvant en aucun cas être supérieur à trois ans à compter de la date de l'acte authentique.

*

3. OBSERVATIONS DE LA CHAMBRE DES SALARIÉS

12. La Chambre des salariés accueille favorablement la proposition de loi sous avis.

13. Cependant, notre chambre doit émettre des réserves quant aux dispositions de l'article 66 visant à exclure les membres de la famille du propriétaire parents ou alliés jusqu'au troisième degré inclusivement de l'application du droit de préemption par la commune. En effet, l'exposé des motifs explique à ce sujet « [qu']il n'y a pas lieu à préemption dans le chef de la commune lorsque de telles activités sont cédées à un autre membre de la famille qui entend les maintenir voire même, les développer. » Cependant, le fait que l'aliénation se fasse entre membres d'une même famille ne garantit inévitablement la pérennité de l'activité commerciale ou artisanale. Ainsi, notre chambre est d'avis qu'il existe dans la proposition de loi une faille qui devrait être comblée afin que la loi puisse permettre de préserver les activités commerciales ou artisanales en toutes circonstances.

14. Un cas de figure similaire peut se présenter à la fin du délai de maximum trois ans prévu à l'article 67 dont dispose la commune qui a fait valoir son droit de préemption pour trouver un repreneur désireux de continuer l'activité. Au-delà de ce délai, et en l'absence d'un repreneur, la proposition ne prévoit aucune disposition, ce qui fait que la commune peut disposer du bien préempté comme bon lui semble, donc, le cas échéant, le céder à des fins autres que commerciale ou artisanale. Là encore, la chambre estime que le texte de loi pourrait être complété afin de se prémunir contre un tel détournement de l'objectif visé par la proposition de loi sous rubrique.

15. Sous réserve des observations qui précèdent, la Chambre des salariés marque son accord à la proposition de loi soumise pour avis.

Luxembourg, le 19 juin 2018

Pour la Chambre des salariés,

Le Directeur,
Norbert TREMUTH

Le Président,
Jean-Claude REDING

L'avis a été adopté à l'unanimité.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7174/02

N° 7174²

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

portant sur la zone de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité et le droit de préemption des communes en matière commerciale et artisanale et modifiant la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(14.10.2023)

Par dépêche du 10 octobre 2017, le Président de la Chambre des députés a informé le Conseil d'État que la proposition de loi sous rubrique, déposée le 1^{er} septembre 2017 par le député Serge Wilmes, a été déclarée recevable le 10 octobre 2017.

Par dépêche du 12 octobre 2017, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État la proposition de loi sous rubrique.

Le texte de la proposition de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles ainsi que d'une fiche financière.

Les avis de la Chambre de commerce et de la Chambre des salariés ont été communiqués au Conseil d'État en date des 29 mai et 19 juin 2018.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

La proposition de loi sous avis vise à remédier à la fermeture des commerces de proximité et à préserver le commerce et l'artisanat dans les communes afin de maintenir, voire d'améliorer, la qualité de vie dans les localités. Elle a pour objet, selon l'exposé des motifs, « d'habiliter les communes, dans le cadre et conformément aux objectifs de l'aménagement communal et du développement urbain, à déterminer sur leur territoire une zone de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité à l'intérieur de laquelle elles disposent d'un droit de préemption sur les fonds de commerce, les fonds artisanaux, le cas échéant, sur les baux commerciaux et enfin sur les immeubles à destination commerciale ou artisanale. » Un mécanisme similaire existe en France au sein du code de l'urbanisme, prévu par les articles L. 214-1 à L. 214-3 et R. 214-1 à R. 214-19 de ce code.

Au Luxembourg, la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes a introduit un droit de préemption au bénéfice des communes et du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat pour les parcelles de terrain sises dans différentes zones déterminées au sens de certaines dispositions de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. La loi précitée prescrit une procédure devant notaire pour les aliénations de terrains de gré à gré qui semble avoir servi, du moins en partie, de modèle à la proposition de loi sous examen.

Il est prévu d'insérer les nouvelles dispositions dans un chapitre 2 nouveau au sein du titre 6 de la loi précitée du 19 juillet 2004.

Le Conseil d'État relève que la proposition de loi sous examen touche à plusieurs matières qui relèvent de matières réservées à la loi formelle par la Constitution. Ainsi, sont concernés la liberté de commerce et de l'industrie et l'exercice d'une profession libérale (article 35 de la Constitution), qui peuvent être limités par la loi à condition de respecter les prescrits de l'article 37 de la Constitution,

et les restrictions au droit de propriété visé à l'article 36 de la Constitution et touchant de manière substantielle aux attributs de ce droit. Est aussi concerné l'article 121 de la Constitution, selon lequel « la composition, l'organisation et les attributions des organes de la commune » relèvent d'une matière réservée à la loi formelle.

Le Conseil d'État note que la loi précitée du 19 juillet 2004 confère aux communes la mission de « garantir le respect de l'intérêt général en assurant à la population de la commune des conditions de vie optimales par une mise en valeur harmonieuse et un développement durable de toutes les parties du territoire ». Il partage le point de vue exprimé par la Chambre de commerce dans son avis du 29 mai 2018 soulignant « l'importance de soutenir davantage les commerces de proximité de petite taille, qui contribuent à la mixité fonctionnelle des quartiers ». La Chambre de commerce estime encore que « [c]omplémentaires aux centres commerciaux et autres commerces de grande distribution, les petits commerces et ateliers artisanaux jouent, en effet, un rôle clé en matière de cohésion sociale et d'attractivité communale ». Les restrictions apportées à certaines libertés publiques correspondent ainsi à un objectif d'intérêt général. Dans la mesure où le texte proposé comporte certaines garanties et limites quant à son champ d'application, le Conseil d'État estime que le droit de préemption ne porte pas aux libertés susmentionnées une atteinte disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi.

Dans la mesure où la proposition de loi sous examen se réfère uniquement à la « commune », le Conseil d'État estime que les décisions à prendre relèvent, en principe, du champ de compétence du collège des bourgmestre et échevins sous l'approbation du conseil communal en application de l'article 3, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 19 juillet 2004. Il rappelle que le paragraphe 2 de cette disposition prévoit que « [l]e membre du Gouvernement ayant l'aménagement communal et le développement urbain dans ses attributions, dénommé ci-après le ministre, approuve ou refuse d'approuver les projets présentés par les communes et les particuliers. »

Dans un arrêt du 5 janvier 2021, la Cour administrative a considéré que le collège échevinal pouvait prendre la décision d'exercer le droit de préemption prévu par la loi précitée du 22 octobre 2008, cette dernière devant cependant être entérinée par le conseil communal¹. La décision pourrait cependant également être prise directement par le conseil communal.

Par ailleurs, la jurisprudence administrative définit le droit de préemption sus indiqué comme un droit de préemption d'affectation « dont l'existence prévue par la loi ne se justifie qu'en raison de l'objectif dans lequel ce mécanisme a été créé ». Il s'ensuit que l'objectif concret justifiant l'exercice du droit de préemption doit obligatoirement être indiqué par la commune avec clarté et précision dès la notification au notaire de la décision d'exercer le droit de préemption². Cette jurisprudence est susceptible de s'appliquer au mécanisme préconisé par la proposition de loi sous avis.

*

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 1^{er}

L'article 1^{er} introduit, au titre 6 de la loi précitée du 19 juillet 2004, un nouveau chapitre 2, comprenant les articles 63 à 67 nouveaux.

Article 63

Au paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État tient à souligner que la matière concernée relève d'une matière réservée à la loi en vertu de l'article 35 de la Constitution. Il en découle, selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, et notamment son arrêt n° 177 du 3 mars 2023, l'exigence que « la fixation des objectifs des mesures d'exécution doit être clairement énoncée, de même que les conditions auxquelles elles sont, le cas échéant, soumises. L'orientation et l'encadrement du pouvoir exécutif doivent, en tout état de cause, être consistants, précis et lisibles, l'essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi. »³ Le paragraphe 1^{er} ne satisfaisant pas à cette exigence, le Conseil d'État doit s'y opposer formellement en raison de sa contrariété à l'article 124, alinéa 2, de la Constitution et demande

1 Cour administrative, arrêt du 5 janvier 2021, n° 44939C du rôle (voir aussi les jugements du Tribunal administratif du 9 mars 2022 (n° 45.172 du rôle) et du 29 septembre 2022 (n°s 44.958 et 45.249 du rôle).

2 Circulaire aux administrations communales n° 3951 du 19 janvier 2021 de la ministre de l'Intérieur.

3 Cour constitutionnelle, arrêt n° 177 du 3 mars 2023, Mém. A n° 127 du 10 mars 2023.

que la détermination des activités de commerce et d'artisanat de proximité ainsi que des zones du plan d'aménagement des communes précisément visées se fasse dans le texte de la loi.

En outre, le Conseil d'État suggère d'abandonner les termes « le cas échéant », qui sont superflus.

Au paragraphe 2, les termes « expresse ou tacite » sont superfétatoires et à supprimer.

Par ailleurs, le Conseil d'État se demande quels sont les critères permettant d'établir si un immeuble ou une partie d'un immeuble est destiné à comporter une surface de vente ou une activité artisanale. Se pose encore la question de savoir si la procédure prévue par la proposition de loi sous revue s'applique aussi lors de la vente d'immeubles entiers partiellement utilisés pour des activités commerciales, mais comportant également des parties utilisées différemment et notamment à usage d'habitation. Il est difficilement envisageable que le droit de préemption puisse alors trouver application. Le Conseil d'État demande tout d'abord de remplacer le terme « également » par celui de « encore ». Ensuite, le Conseil d'État rappelle que la matière concernée relève d'une matière réservée à la loi formelle en vertu de l'article 35 de la Constitution. Le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour contrariété avec l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution, de préciser dans la loi formelle ce qu'est exactement couvert par le droit de préemption dans le cas susvisé.

En ce qui concerne le paragraphe 4, le Conseil d'État constate que celui-ci considère, en ce qui concerne le droit de préemption, les communes comme étant prioritaires par rapport à tout titulaire d'un droit de préemption conventionnel. N'est pas visée l'hypothèse d'un droit de préemption concurrent de nature légale. Un tel droit a été créé par la loi du 3 février 2018 relative au bail commercial au bénéfice du locataire dont le bail commercial court depuis dix-huit ans (article 1762-13 du Code civil). Le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour cause d'insécurité juridique, de préciser le rang de priorité dans ce cas.

Le paragraphe 5 renvoie au pouvoir réglementaire le soin de déterminer « les conditions d'application des dispositions du présent chapitre ». Étant donné que la proposition de loi sous rubrique s'inscrit dans plusieurs matières réservées à la loi formelle par la Constitution, la délégation au pouvoir réglementaire n'est pas de nature à satisfaire aux prescrits de l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution. Le Conseil d'État doit s'y opposer formellement dans la mesure où les conditions d'application ne peuvent être considérées comme des questions de détail que la loi peut déléguer au pouvoir réglementaire.

Article 64

Le paragraphe 4 prévoit l'hypothèse de la simple cessation d'une activité commerciale ou artisanale, sans aliénation du fonds dépendant de cette activité. La loi de référence française ne connaît pas de disposition similaire. Même dans cette hypothèse, le texte sous examen prévoit une obligation de déclaration à faire à la commune. Le Conseil d'État relève que l'article 63 ne mentionne pas les cessations d'une activité commerciale ou artisanale parmi les actes soumis à un droit de préemption. Ne sont visées que les aliénations à titre onéreux. Cette disposition marque une incohérence par rapport à l'objectif affiché de la proposition de loi qui est source d'insécurité juridique quant à sa finalité et ses effets juridiques. Le Conseil d'État doit s'y opposer formellement.

En ce qui concerne les termes employés, le Conseil d'État relève qu'on ne cesse pas un fonds de commerce ou artisanal, mais une activité commerciale ou artisanale. Le Conseil d'État demande dès lors d'employer les termes « cessation d'une activité commerciale ou artisanale ».

Article 65

L'article 65, tel que proposé, prévoit une procédure de notification de la commune par le notaire en charge d'une aliénation prévue concernant un immeuble ou une partie d'un immeuble comportant ou destiné à comporter une activité artisanale ou commerciale.

Se pose la question de la procédure à suivre lorsqu'aussi bien un immeuble ou une partie d'immeuble qu'un fonds de commerce ou artisanal sont à céder ensemble. Le cédant devra, selon la lecture du Conseil d'État, respecter la procédure tant de l'article 64 que de l'article 65, engendrant ainsi un doublement des délais et formalités administratives. Il est recommandé d'alléger la procédure dans cette hypothèse et de l'intégrer dans le texte.

Le paragraphe 2, alinéa 3, est relatif aux informations « minimales » que le notaire doit communiquer à la commune. Ces informations sont, pour certaines, des données à caractère personnel. En application

des articles 31 et 37 de la Constitution, ces données doivent être limitativement énoncées au niveau de la loi et ne sauraient dépendre de la volonté de la commune ou du notaire. Bien que cette formule ait été empruntée de l'article 8 de la loi modifiée précitée du 22 octobre 2008, le Conseil d'État demande, eu égard aux nouvelles dispositions constitutionnelles, sous peine d'opposition formelle, de faire abstraction des termes « au moins » dans cette disposition.

Le paragraphe 5, alinéa 2, prévoit l'hypothèse d'une exécution forcée ou de la condamnation du propriétaire cédant au paiement de dommages et intérêts lorsque celui-ci ne signe pas l'acte authentique avec la commune suite à l'exercice par cette dernière de son droit de préemption. Le Conseil d'État constate que la sanction diffère de celle inscrite à la loi précitée du 22 octobre 2008 qui dispose, en son article 6, que la réalisation d'une aliénation en violation de la loi ouvre droit à une action en nullité au pouvoir préemptant lésé afin d'être déclaré judiciairement propriétaire en lieu et place de l'acquéreur au prix et aux conditions stipulés dans l'acte annulé. Ce texte est repris au paragraphe 7 du texte sous examen.

En droit privé en matière de vente d'immeubles, lorsque le cédant ne signe pas l'acte authentique, il peut en principe uniquement être condamné au paiement d'une clause pénale si celle-ci est prévue dans le compromis de vente. Le Conseil d'État s'interroge sur la détermination du préjudice subi par la commune. Il suggère de faire abstraction des dispositions de l'alinéa 2 et de s'en tenir au dispositif prévu au paragraphe 7.

De façon générale, se pose la question de la mise en œuvre d'une telle procédure lorsqu'il s'agit de céder un immeuble comportant tant des appartements à usage d'habitation que des parties comportant ou destinées à comporter une activité artisanale ou commerciale. Le Conseil d'État renvoie, à cet égard, à ses observations et aux oppositions formelles formulées à l'égard de l'article 63 proposé, les oppositions formelles étant réitérées.

Article 66

Sans observation.

Article 67

Au paragraphe 1^{er}, il y a lieu de préciser la signification des termes « exploitation destinée à préserver la diversité ». Est visée la diversité des activités commerciales et artisanales. En outre, le paragraphe 1^{er} prévoit la prorogation du délai initial de deux ans à trois ans en cas de mise en location gérance. D'après la lecture du Conseil d'État, cette décision appartient à la commune.

Le Conseil d'État se pose, en outre, la question de la sanction si la commune n'a pas cédé le fonds artisanal ou le fonds de commerce dans le délai prévu. À cet égard, il relève que l'article R. 214-16 du code de l'urbanisme français prévoit un droit de priorité d'acquisition au profit de l'acquéreur évincé.

En ce qui concerne la location-gérance, le Conseil d'État rappelle la nécessité de respecter la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics.

Au paragraphe 2, le Conseil d'État suggère d'écrire « la commune » au lieu de « le titulaire du droit de préemption », étant donné que l'on se situe, chronologiquement, déjà après l'acte ayant suivi l'exercice du droit de préemption.

Les paragraphes 3 à 7 concernent la notification par la commune de la cession du bail commercial au bailleur. Y est prévue l'hypothèse dans laquelle la commune est preneur dans le cadre d'un bail commercial suite à l'achat d'un fonds de commerce ou artisanal. Le paragraphe 3 prévoit un droit de refus par le bailleur du cessionnaire. Ce refus est cependant sans effet majeur puisqu'il n'a pas d'incidence sur la cession du bail commercial. Il a comme seul effet d'obliger temporairement la commune comme débiteur solidaire et indivisible du bailleur. Il ne s'agit donc pas vraiment d'un réel droit de refus. La solution adoptée diffère de celle de la législation française.

Article 2

Sans observation.

Article 3

Le Conseil d'État ne voit pas l'utilité de déroger aux règles de droit commun en matière de publication et d'entrée en vigueur prévues à l'article 4 de la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal

officiel du Grand-Duché de Luxembourg, d'autant plus que la formule employée par les auteurs peut conduire à une réduction du délai de quatre jours de droit commun, dans l'hypothèse où la publication a lieu vers la fin du mois. Si les auteurs souhaitent néanmoins prévoir une entrée en vigueur au premier jour du mois, le Conseil d'État recommande soit de veiller à ce que la publication de l'acte en projet se fasse au moins quatre jours avant la date de l'entrée en vigueur souhaitée soit de prévoir la mise en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

Intitulé

Le Conseil d'État signale que l'intitulé de la proposition de loi laisse croire que le texte sous avis comporte des dispositions à caractère autonome. Ce procédé est à éviter tout en précisant que pour fixer l'attention des personnes qui s'intéressent aux textes en cours d'élaboration et des lecteurs du Journal officiel, il peut s'avérer utile d'indiquer dans l'intitulé d'un acte exclusivement modificatif la portée des modifications qu'il est envisagé d'apporter à un dispositif comportant un nombre important d'articles. Par ailleurs, il y a lieu d'insérer le terme « modifiée » entre la nature et la date de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, étant donné que celle-ci a déjà fait l'objet de plusieurs modifications depuis son entrée en vigueur.

Partant, le Conseil d'État propose de recourir à l'intitulé suivant :

« Proposition de loi portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain relative à la zone de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité et au droit de préemption des communes en matière commerciale et artisanale ».

Article 1^{er}

Le Conseil d'État souligne que l'insertion de nouveaux groupements d'articles ou d'articles, paragraphes et énumérations se fait en utilisant des numéros indexés ou suivis du qualificatif *bis*, *ter*, etc. La numérotation du nouveau chapitre de même que celle des articles à insérer dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est dès lors à adapter en ce sens.

De ce qui précède, il est recommandé de reformuler l'article sous examen comme suit :

« **Art. 1^{er}**. Au titre 6 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, est inséré après le chapitre 1^{er} un chapitre *1bis* libellé comme suit :

« Chapitre 1bis. – La zone de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité et le droit de préemption des communes en matière commerciale et artisanale »

Art. 62bis. Dispositions générales

(1) Les communes [...].

Art. 62ter. Aliénation ou cessation des fonds de commerce ou artisanal

(1) À l'intérieur [...].

Art. 62quater. [...]

Art. 62quinquies. [...]

Art. 62sexies. Cession préservant la diversité et promouvant le développement de l'activité commerciale et artisanale

(1) La commune [...]. ».

Il y a lieu de noter que lorsqu'il est renvoyé à un paragraphe dans le corps du dispositif d'un article, il faut omettre les parenthèses entourant le chiffre faisant référence au paragraphe dont il s'agit. Il

convient donc de systématiquement renvoyer au « paragraphe 1^{er} » ou « paragraphe 2 » et non pas au « paragraphe (1) » ou « paragraphe (2) ».

Article 2

L'article sous avis est à supprimer au regard des observations d'ordre légistique émises sous l'article 1^{er}.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 14 novembre 2023.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Christophe SCHILTZ

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7174/03

N° 7174³

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

portant sur la zone de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité et le droit de préemption des communes en matière commerciale et artisanale et modifiant la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

* * *

**RETRAIT DU ROLE DES AFFAIRES
DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES
A LA MINISTRE DELEGUEE AUPRES DU PREMIER MINISTRE,
CHARGEE DES RELATIONS AVEC LE PARLEMENT**

(1.12.2023)

Madame la Ministre déléguée,

J'ai l'honneur de vous informer, qu'en date du 01.12.2023 la proposition de loi portant sur la zone de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité et le droit de préemption des communes en matière commerciale et artisanale et modifiant la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain – N°7174 a été retirée du rôle des affaires de la Chambre des Députés.

Veillez croire, Madame la Ministre déléguée, à l'assurance de ma très haute considération.

Le Président de la Chambre des Députés,
Claude WISELER

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau