

LA MOTIVATION D'UNE DÉCISION DE PRÉEMPTION DANS UN PÉRIMÈTRE DE SAUVEGARDE DU COMMERCE ET DE L'ARTISANAT

Remarques autour de la décision du Conseil d'Etat du 15 décembre 2023 n° 470167

Créé par l'article 58 de la loi du 2 août 2005 en faveur des PME et codifié aux articles L. 214-1 et suivants du code de l'Urbanisme, le droit de préemption commercial a connu un succès modéré auprès des communes.

Sa finalité est de préserver la diversité commerciale et d'éviter que les commerces de proximité ne soient éliminés lors des cessions.

Il est en pratique assez peu utilisé : les collectivités ont du mal à maintenir la viabilité des fonds préemptés et à retrouver un cessionnaire dans les conditions posées par les textes.

Il aura d'ailleurs fallu attendre la décision du Conseil d'Etat du 15 décembre 2023 pour que soient précisées les conditions d'exercice légal de ce droit de préemption.

La commune, dans le cadre de l'exercice de ce droit, doit-elle justifier de la réalité d'un projet envisagé, répondant ainsi aux conditions fixées par les articles L.210-1 et L.300-1 du Code de l'Urbanisme applicables au droit de préemption urbain ?

Une telle question est inédite en la matière.

La réponse des magistrats est positive, et il s'agit ici d'une innovation jurisprudentielle.

Auparavant, l'exercice du droit de préemption commercial reposait sur une démonstration simple : l'activité du cessionnaire envisagé répond-elle ou non, aux objectifs de sauvegarde des activités artisanales et commerciales de

proximité de la commune ? (CE, 27 février 2017, n°403511). Nul besoin de viser un projet précis, la préemption pouvant être motivée par la volonté de faire obstacle à l'installation d'une activité non désirée.

Au contraire, le Conseil d'Etat décide ici de rendre applicables au droit de préemption commercial les textes afférents au droit de préemption urbain.

L'article L. 210-1 du code de l'Urbanisme prévoit que « *toute décision de préemption doit mentionner l'objet pour lequel ce droit est exercé* » et, les droits de préemption institués par le titre I du livre II de la première partie du code de l'Urbanisme « *sont exercés en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, des actions ou opérations répondant aux objets définis à l'article L. 300-1* », au titre desquels figurent : l'organisation de la mutation, le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, la mise en place d'un projet urbain ou d'une politique locale de l'habitat ou la réalisation d'équipements collectifs.

Le droit de préemption commercial instauré aux articles L. 214-1 et suivants du code de l'Urbanisme figure au nombre des droits de préemption mentionnés par l'article L. 210-1 du même Code.

En l'espèce, la décision de préemption de la commune était laconique sur le projet envisagé.

Elle indiquait justifier sa préemption par le maintien d'une diversité commerciale et artisanale forte dans le quartier et, la volonté, de ne pas étendre un commerce déjà existant.

La commune entend certes maintenir des activités économiques mais elle ne précise pas ce qu'elle souhaite réaliser à l'issue de la préemption du local, et ne produit aucun document laissant apparaître une réflexion en ce sens.

Pour les magistrats, une telle préemption, à l'aveugle, ne peut se réaliser.

La collectivité doit avoir une idée du devenir du bien préempté.

Dorénavant, comme pour le droit de préemption urbain et conformément à la jurisprudence du Conseil d'Etat du 7 mars 2008 (Commune de Meung-sur-Loire, n° 288371), la commune devra, pour exercer son droit de préemption de l'article L.214-1 du Code de l'Urbanisme, indiquer aux termes de sa décision de préemption la ou les activités commerciales ou artisanales qu'elle souhaite développer dans le périmètre de sauvegarde.

Le Conseil d'Etat précise toutefois dans sa décision qu'il n'est pas exigé que les caractéristiques précises du projet soient définies à la date de préemption.

Les délibérations instituant les périmètres de sauvegarde pourraient d'ailleurs indiquer précisément le programme de maintien et de développement du commerce de proximité tel que l'installation de commerces de bouche, de cafés, de restaurants, d'équipements de proximité ou de certains types de magasins.

La collectivité, conformément à l'article L. 210-1 du Code de l'Urbanisme, est donc tenue d'indiquer les activités qu'elle entend développer par la préemption dans le périmètre de sauvegarde

Mais cette préemption doit aussi répondre à la réalisation d'une « action » ou d'une « opération » répondant aux objectifs de l'article L. 300-1 du Code de l'Urbanisme : la collectivité doit réellement réaliser, par sa préemption, sa politique publique et ce, à des fins d'intérêt général.

En d'autres termes, faute d'un projet tangible conforme à l'intérêt général, il sera délicat de valider la décision de préemption.

Le Conseil d'État décide donc clairement, par cette décision, de transposer au droit de préemption commercial, les exigences qui président à l'exercice du droit de préemption urbain, et qui sont justifiées par l'atteinte au droit de propriété que constitue le mécanisme de la préemption.

Il appartiendra donc à la collectivité de justifier de la réalité d'un projet répondant aux objectifs mentionnés à l'article L. 300-1 du code de l'Urbanisme, alors même que les caractéristiques précises de ce projet n'auraient pas été définies à cette date et, d'un intérêt général suffisant, qui s'apprécie, selon cette décision du 15 décembre 2023, « *eu égard notamment aux caractéristiques du bien, en l'occurrence le fonds artisanal ou commercial ou le bail commercial, faisant*

l'objet de l'opération ou au coût prévisible de cette dernière »