

# Urbanisme Aménagement



DOSSIER

## La diversité commerciale en centre-ville

Droit de l'urbanisme commercial et commerce de proximité  
Par Vincent Guinot et Hajar Badi

La place de la diversité commerciale dans la planification  
en matière d'urbanisme  
Par Dominique Moreno

Le droit de préemption commercial, une malfaçon législative ?  
Retour sur la loi du 2 août 2005 et ses textes d'application  
Par Vivian Laugier



## ▲ GÉNÉRALITÉ

**Actualités**  
*Jean-François Insergues*

<b>Institutions</b> .....	4
<b>Aménagement du territoire</b> .....	4

## ▲ AMÉNAGEMENT

**Actualités**  
*Cyril Laroche*

<b>Acteurs de l'aménagement urbain</b> .....	6
<b>Opérations d'aménagement urbain</b> .....	6
<b>Fiscalité de l'urbanisme</b> .....	7

## ▲ RÈGLES D'URBANISME

**Actualités**  
*Nicolas Chauvin*

<b>ZAN</b> .....	9
<b>Évaluation environnementale</b> .....	10
<b>Règles nationales d'urbanisme</b> .....	10
<b>Espaces agricoles</b> .....	10
<b>Loi littoral</b> .....	10
<b>Planification</b> .....	11
<b>PLU</b> .....	11
<b>SCoT</b> .....	13
<b>Documents d'urbanisme</b> .....	14
<b>Carte communale</b> .....	14
<b>Contentieux</b> .....	15

## ▲ AUTORISATIONS D'URBANISME

**Actualités**  
*Pascal Planchet*

<b>Champ d'application</b> .....	16
<b>Dépôt de la demande</b> .....	16
<b>Instruction</b> .....	17
<b>Délivrance</b> .....	17
<b>Mise en œuvre</b> .....	19
<b>Contentieux</b> .....	20

## ▲ FONCIER – EXPROPRIATION

**Actualités**  
*Norbert Foulquier*

<b>Textes officiels</b> .....	22
<b>Jurisprudence</b> .....	23
<b>Réponses ministérielles</b> .....	26

## ▲ ENVIRONNEMENT

**Actualités**  
*Pauline Marcantoni*  
*Michaël Pérez*

<b>Textes officiels</b> .....	27
<b>Jurisprudence</b> .....	28

## ▲ PATRIMOINE

**Actualités**  
*Inès Lamouri*

<b>Jurisprudence</b> .....	31
----------------------------	----

## ▲ LA DIVERSITÉ COMMERCIALE EN CENTRE-VILLE

**Dossier**  
*Vincent Guinot*  
*Hajar Badi*

<b>Droit de l'urbanisme commercial et commerce de proximité</b> .....	33
---	----

**Dossier**  
*Dominique Moreno*

<b>La place de la diversité commerciale dans la planification en matière d'urbanisme</b> .....	39
--	----

**Dossier**  
*Vivian Laugier*

<b>Le droit de préemption commercial, une malfaçon législative ? Retour sur la loi du 2 août 2005 et ses textes d'application</b> .....	51
---	----

**Pascal Planchet**  
Professeur à l'Université de Lyon

## CHAMP D'APPLICATION

### Généralisation du permis d'aménager multi-sites

► Loi n° 2025-1129 du 26 novembre 2025 de simplification du droit de l'urbanisme et du logement

En principe, le lotissement autorisé par un permis d'aménager consiste à diviser pour construire une seule unité foncière au sens de la jurisprudence du Conseil d'État (îlot de propriété d'un seul tenant, composé d'une parcelle ou d'un ensemble de parcelles appartenant à un même propriétaire ou à la même indivision : CE 27 juin 2005, n° 264667, Lebon T.) ou plusieurs unités foncières contiguës (C. urb. L. 442-1).

Par dérogation à ce dispositif, la loi Elan de 2018 a institué à titre expérimental le permis d'aménager multi-sites (PAMS) permettant d'autoriser des opérations portant sur des unités foncières non contiguës caractérisées par une unité architecturale et paysagère sur les sites concernés, celle-ci étant appréciée à partir du projet architectural, paysager et environnemental du dossier de demande de permis.

Le dispositif était alors réservé aux opérations de revitalisation urbaine qui conduisaient fréquemment à réaliser des projets de même nature sur différents secteurs de la commune. Il a été précisé et pérennisé par la loi 3DS du 21 février 2022 qui en a élargi le champ d'application aux opérations prévues dans les contrats de projet partenarial d'aménagement (PPA).

La loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement généralise le PAMS en autorisant son application sur l'ensemble du territoire. Le législateur a considéré « qu'il pourrait constituer une solution intéressante pour les projets complexes, fragmentés ou de grande envergure, qu'il est plus cohérent de concevoir et d'apprécier de manière globale et pour lesquels l'unité architecturale et paysagère est essentielle afin d'assurer la qualité et la réussite de l'aménagement, par exemple dans la réorganisation d'une zone commerciale ou la restructuration d'un quartier d'habitat dégradé ». Ce type de permis permet aussi de simplifier les démarches administratives des porteurs de projet en facilitant également l'obtention des financements grâce à la prise en compte de l'équilibre économique d'ensemble du projet.

Le PAMS est prévu par le nouvel article L. 442-1-3 du Code de l'urbanisme qui le soumet à trois conditions cumulatives : il convient que la demande soit déposée par un demandeur unique, que le projet constitue un ensemble unique et cohérent et qu'il garantisse l'unité architecturale et paysagère des sites concernés. Ces conditions, qui ne sont pas appelées à être précisées par décret, ne

manquent pas de subtilité. Elles vont devoir certainement subir l'épreuve du juge.

L'article L. 442-1-3 indique également que le seuil de recours obligatoire à l'architecte s'apprécie à l'échelle de la totalité des surfaces des unités foncières non contiguës concernées par le permis d'aménager.

Dans la perspective du ZAN, il ajoute que l'assiette du projet peut comprendre des parcelles destinées à être renaturées ou réaffectées à des fonctions écologiques ou paysagères, même en l'absence de travaux d'aménagement, si ces unités participent à la cohérence globale du projet.

## DÉPÔT DE LA DEMANDE

### Construction sur le domaine privé

► CE 28 octobre 2025, société République et Commune de Puteaux, n° 497933, Lebon T.

La jurisprudence relative au contrôle de l'attestation du pétitionnaire établissant qu'il est en droit de réaliser les travaux au regard des conditions fixées par l'article R. 423-1 du Code de l'urbanisme est solidement établie. Le Conseil d'Etat ne varie pas de la ligne qu'il a fixée depuis la réforme des autorisations d'urbanisme. Il considère qu'il n'appartient pas à l'administration de vérifier l'exactitude de cette attestation. Tout moyen fondé sur la méconnaissance de l'article R. 423-1 est donc inopérant sauf à démontrer une fraude de la part du pétitionnaire.

Néanmoins, l'autorité compétente conserve la possibilité de refuser de délivrer une autorisation si, au moment où elle statue, sans avoir à procéder à une mesure d'instruction lui permettant de les recueillir, elle possède des informations de nature à établir le caractère frauduleux de la demande ou faisant apparaître, sans que cela puisse donner lieu à une contestation sérieuse, que le pétitionnaire ne dispose, contrairement à ce qu'implique l'article R. 423-1 du Code de l'urbanisme, daucun droit à déposer sa demande (CE, 19 juin 2015, Commune de Salbris, n° 368667, Lebon).

Cette situation reste néanmoins très exceptionnelle comme le montre le présent arrêt portant sur un projet de construction implanté sur le domaine privé de la commune. Si le Code de l'urbanisme impose aux demandes d'autorisation d'urbanisme comportant une occupation du domaine public une pièce établissant l'accord de la personne publique propriétaire de ce domaine, pour ceux portant occupation du domaine privé, il n'exige des pétitionnaires aucun document particulier. Dès lors, l'absence au dossier d'une pièce



justifiant d'un droit à occuper le domaine privé ne saurait imposer à l'autorité saisie de la demande de refuser l'autorisation sur le fondement de l'article R. 423-1.

## INSTRUCTION

### Modification tardive du projet en cours d'instruction

► CE 14 novembre 2025, commune de Gorbio, n° 496754, Lebon T.

Le Conseil d'État fait ici une application rigoureuse de sa jurisprudence Commune de Gorbio portant sur la modification d'une demande d'autorisation en cours d'instruction (CE, 1<sup>er</sup> décembre 2023, Commune de Gorbio, n° 448905, Lebon). L'affaire porte d'ailleurs sur le même litige.

Dans la décision de principe, il avait été admis qu'un pétitionnaire puisse faire évoluer son projet sans que cela n'ait d'effet sur les délais d'instruction sauf si, au regard de leur objet, de leur importance ou de la date à laquelle les modifications sont présentées, leur examen ne peut être mené à bien dans le délai d'instruction initial, compte tenu notamment des nouvelles vérifications ou consultations qu'elles impliquent. Dans ce cas, l'administration est alors regardée comme saisie d'une nouvelle demande se substituant à la demande initiale. Le délai d'instruction recommence à courir, tout comme d'ailleurs le délai d'un mois pendant lequel l'administration peut demander des pièces manquantes et notifier un allongement du délai d'instruction.

Le Conseil d'État devait cette fois déterminer les conséquences d'une demande de modification du projet quelques jours avant l'expiration du délai d'instruction, sans que le service instructeur ne réagisse. Bien qu'en l'espèce la demande avait été faite un vendredi et que le délai expirait le lundi suivant, le Conseil d'État juge que l'absence de toute information, par quelque moyen que ce soit, du service instructeur au pétitionnaire sur la prorogation des délais d'instruction de la demande a bien fait naître un permis de construire tacite. Il n'y a donc pas lieu dans ces circonstances particulières de déroger aux principes posés dans l'arrêt du 1<sup>er</sup> décembre 2023.

### Pas de réforme en vue de l'instruction des autorisations d'urbanisme

► QE n° 02889, Rép. Min. l'aménagement du territoire et de la décentralisation, JO Sénat, 04/09/2025 - page 4778

On peut déduire de cette réponse ministérielle l'absence de projet de réforme de l'instruction des autorisations d'urbanisme qui irait au-delà des dispositions de la loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement. Le ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation explique

que la délivrance des autorisations d'urbanisme est effectivement subordonnée au recueil d'avis, d'accords ou d'autorisations prévus par d'autres législations. Si cette articulation des législations entre elles est complexe à mettre en œuvre, gérée lors de l'instruction par les services instructeurs, elle permet d'éviter au porteur de projet d'avoir à réaliser de multiples formalités en parallèle, qui sont lourdes et chronophages. Elle permet également de s'assurer de la prise en compte des enjeux couverts par les différentes réglementations établies. Les délais d'instruction des autorisations d'urbanisme dépendent de la nature du projet, et de sa localisation. Les délais d'instruction prévus par le Code de l'urbanisme sont des délais maximum. L'autorisation d'urbanisme peut donc être délivrée avant la fin du délai d'instruction. Ces délais maximum restent toutefois essentiels pour permettre à l'autorité compétente d'avoir le temps de vérifier la conformité du projet aux règles d'urbanisme des projets complexes et réaliser l'ensemble des consultations prévues par les lois et règlements en vigueur. Enfin, l'information des pétitionnaires en amont de la demande d'autorisation est une mesure déjà en place. Il leur est possible de demander un certificat d'urbanisme listant les dispositions d'urbanisme, les limitations administratives, et le régime des taxes et participation d'urbanisme applicable au terrain concerné. Par ailleurs, le géoportail de l'urbanisme, accessible en ligne, permet d'appuyer le pétitionnaire dans la conception de son projet, en l'informant sur les règles d'urbanisme applicables à son terrain et fixées par les documents d'urbanisme et les servitudes d'utilités publiques. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022, les collectivités ont l'obligation d'être en mesure de recevoir les demandes d'autorisation d'urbanisme réalisées par voie électronique. Le déploiement de la dématérialisation des autorisations d'urbanisme se poursuit pour faire notamment en sorte que l'ensemble des consultations puissent être réalisées par voie dématérialisée. Enfin, en l'absence de notification d'une décision expresse sur la demande d'autorisation dans le délai d'instruction, le pétitionnaire peut, en règle générale, se prévaloir d'une autorisation tacite. Dans ce cas, le pétitionnaire peut obtenir, sur simple demande, et dans les conditions fixées à l'article R. 424-13 du Code de l'urbanisme, un certificat indiquant qu'il est titulaire d'une autorisation tacite.

## DÉLIVRANCE

### Élargissement du champ des dérogations

► Loi n° 2025-1129 du 26 novembre 2025 de simplification du droit de l'urbanisme et du logement

La loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement élargit assez sensiblement le champ des dérogations aux règles du PLU ou du document en tenant lieu que l'autorité compétente pour délivrer les autorisations peut accorder par décision motivée.

Inès Lamouri

*Doctorante en droit public à l'École de droit de la Sorbonne  
(Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne)***JURISPRUDENCE**

## **Abords de monuments historiques : le monument duquel est visible le projet ne doit pas nécessairement être ouvert au public**

► CE, 1<sup>re</sup> ch., 16 juin 2025, n° 496229, inédit

À l'occasion d'un litige portant sur la contestation d'un permis de construire pour la réalisation d'un ensemble immobilier, le Conseil d'État clarifie – sans la réinventer – la notion de visibilité dont dépend l'application du régime des abords des monuments historiques, en l'absence de périmètre délimité au sens de l'article L. 621-31 du Code du patrimoine.

Conformément à sa jurisprudence (CE 5 juin 2020, n° 431994), le Conseil d'État rappelle que sont soumis au régime des abords d'un monument historique classé ou inscrit les immeubles « *visibles à l'œil nu de cet édifice ou en même temps que lui depuis un lieu normalement accessible au public, y compris lorsque ce lieu est situé en dehors du périmètre de cinq cents mètres entourant l'édifice en cause* ».

En l'espèce, l'emprise des travaux était visible *depuis* un monument historique (le Castel d'Orgeval d'Hector Guimard, dont les façades et toitures sont inscrites), mais les premiers juges ont écarté le critère de visibilité au motif que ce monument, appartenant à un propriétaire privé, n'était pas ouvert au public. Le Conseil d'État censure le jugement pour erreur de droit car la visibilité « *doit s'apprécier à partir de tout point de cet immeuble normalement accessible [mais pas au public !] conformément à sa destination ou à son usage* ». Il s'agit là d'une reprise de sa jurisprudence du 20 janvier 2016 (n° 365987 concl. É. Bokdam-Tognetti) dans laquelle – en s'écartant des préconisations du rapporteur public qui l'invitait à conditionner la visibilité à l'ouverture au public du monument – il avait retenu la visibilité d'un projet depuis la plateforme de la cathédrale de Strasbourg située à 66 mètres de hauteur, jugeant sans incidence que cette plateforme soit par ailleurs accessible au public.

Dans la présente décision, le Conseil d'État confirme donc que la condition d'accessibilité au public n'est exigée que lorsque le point d'observation est situé en un lieu tiers au monument historique et à l'emprise des travaux, mais pas lorsque le projet est visible depuis le monument. Les faits concernant ici un monument historique privé entièrement fermé au public (contrairement à la cathédrale de Strasbourg), la décision a le mérite de consolider une interprétation que des

cours administratives n'hésitaient d'ailleurs pas à retenir (au sujet de la Villa Stein-Le Corbusier, propriété privée non ouverte au public, Versailles 12 déc. 2022, n° 20VE02470 ; ou des logements de l'immeuble des Amiraux à Paris, qui ne sont pas accessibles au public comme le reste du bâtiment, Paris, 1<sup>er</sup> oct. 2020, n° 18PA02648).

## **Délivrance des autorisations environnementales : le juge doit tenir compte de la fermeture au public du monument depuis lequel est visible l'installation en cause**

► CE, ch. réunies 5<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup>, 30 sept. 2025, n° 492891

Dans la délivrance des autorisations relatives à l'implantation et l'exploitation de parcs éoliens, l'autorité administrative doit tenir compte des inconvénients que l'installation peut présenter pour la conservation d'un monument. Elle doit notamment apprécier « *l'impact de l'installation sur les vues portées sur le monument en cause mais aussi [...] son impact sur les vues offertes depuis le monument* ». Si l'article L. 511-1 du Code de l'environnement vise tous les monuments au sens large du terme (indépendamment de l'application d'une mesure administrative de protection), la formulation n'est pas sans rappeler le régime juridique des abords des monuments historiques classés ou inscrits en vertu du Code du patrimoine.

Lorsqu'il fait application du régime des abords des monuments historiques, le juge administratif considère sans incidence la circonstance que le monument depuis lequel est visible le projet soit fermé au public (v. commentaire *supra*). Le raisonnement est, à peu de chose près, transposé au régime de délivrance des autorisations environnementales par le Conseil d'État dans la présente décision. Il y est précisé que lorsque l'autorité administrative tient compte des vues offertes depuis le monument, elle ne doit retenir que « *celles qui sont offertes depuis les points normalement accessibles du monument et dont la qualité est telle qu'elles participent effectivement de la conservation de celui-ci* ». Si la référence aux « *points normalement accessibles* » rappelle directement le régime des abords, la référence à la qualité des vues s'en écarte. De même, le Conseil d'État ajoute que si la fermeture au public du monument n'est pas, par elle-même, un obstacle à la prise en compte de telles vues, l'autorité administrative doit néanmoins en tenir compte dans l'appréciation de l'intérêt qui s'attache à la conservation du monument. La protection de l'environnement visuel d'un monument accessible au public contre les dangers et inconvénients que peuvent présenter des installations soumises à autorisations environnementales s'en trouve ainsi renforcée.



CUA 2026-66-3

Vivian Laugier

*Maitre de conférences en droit public  
à l'Université de Lorraine  
Chercheur associé au SERDEAU*

# Le droit de préemption commercial, une malfaçon législative ? Retour sur la loi du 2 août 2005 et ses textes d'application

Il y a des anniversaires plus confidentiels que d'autres. Celui du droit de préemption commercial, institué par la loi dite « Dutreil » n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises, en fait partie<sup>[1]</sup>. Ce droit a fêté en 2025 ses vingt ans « dans la discrétion »<sup>[2]</sup>. Et, pour cause, alors que l'on assiste depuis plusieurs années à une « prolifération »<sup>[3]</sup> des droits de préemption publics et à une multiplication de leur usage<sup>[4]</sup>, le droit de préemption commercial demeure encore relativement méconnu et délaissé par les collectivités publiques. Le dernier décompte disponible recense ainsi seulement 81 décisions de préemption sur son fondement, ce qui apparaît relativement faible en comparaison du nombre – déjà faible – de communes (486) ayant défini des périmètres permettant de l'exercer<sup>[5]</sup>.

Un tel constat ne surprend guère. Certes, alors que le maintien de la diversité commerciale dans les centres-villes est identifié comme un enjeu prioritaire par les pouvoirs publics depuis plusieurs années, ce droit offre un outil à première vue intéressant pour les communes, qui peuvent exercer un droit de préemption sur les

aliénations à titre onéreux des biens meubles incorporels que sont les fonds artisanaux, fonds de commerce, baux commerciaux. Mais le droit de préemption commercial rencontre en pratique plusieurs difficultés. D'abord, sa procédure de mise en œuvre demeure particulièrement lourde. Elle implique non seulement la mise en place préalable d'un périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat, mais elle oblige surtout la collectivité acquéreuse à rétrocéder le bien préempté dans un délai de deux ans à compter de l'aliénation, « en vue d'une exploitation destinée à préserver la diversité et à promouvoir le développement de l'activité commerciale et artisanale dans le périmètre concerné »<sup>[6]</sup>. Ensuite, cet outil souffre de la concurrence du droit de préemption urbain, qui peut être utilisé dans un objectif de lutte contre la désertification commerciale<sup>[7]</sup> pour acquérir les murs qui accueillent les fonds de commerce<sup>[8]</sup>. Enfin, le juge exerce sur la mise en œuvre du droit de préemption commercial un contrôle moins « accommodant » que celui exercé sur le droit de préemption urbain<sup>[9]</sup>. C'est qu'à la différence de ce dernier, le droit de préemption commercial s'inscrit le plus souvent dans le cadre d'une opération planifiée. Or, une commune peut éprouver certaines difficultés à justifier, à la date à laquelle elle

1 Loi n° 2005-882 du 2 août 2005.

2 A. Lallet, concl. sur CE, 27 juill. 2015, *Commune de Gennecourt*, n° 374646.

3 V. not. J.-P. Meng, « La prolifération des droits de préemption publics », *Defrénouis*, 2018, n° 11, p. 15

4 Sur ce constat, v. not. P. Soler-Couteaux, « Actualité du droit de préemption », *RDI*, 2023, p. 19.

5 Selon un rapport du Contrôle général économique et financier sur « l'Évaluation de l'exercice du droit de préemption commercial par les communes » (2019), accessible en ligne.

6 C. urb., art. L. 214-2.

7 P. Soler-Couteaux, « Actualité du droit de préemption », *RDI*, 2023, p. 19.

8 C. urb. art. L. 211-1 et s.

9 J.-F. Struillou, « Droit de préemption. Quid de la légalité de la décision de préemption prise par le maire », *RDI*, 2021, p. 220.

l'exerce, et ainsi que l'exige la jurisprudence, de la « réalité d'un projet d'action ou d'opération d'aménagement » dont la finalité viserait effectivement à « préserver la diversité et à promouvoir le développement de l'activité commerciale et artisanale » sur un territoire considéré<sup>[10]</sup>.

Si la doctrine juridique s'est plusieurs fois fait l'écho des difficultés entourant la mise en œuvre du droit de préemption commercial<sup>[11]</sup>, il peut être utile de retracer ses origines pour mieux les comprendre. Car le droit de préemption commercial se caractérise par une génétique singulière, en ce que son régime emprunte à celui du droit de préemption urbain, tout en comportant des marques de spécificité. De ce point de vue, le constat qui peut être déduit de l'étude de la loi du 2 août 2005 et des textes qui l'ont suivi est celui d'une malfaçon. Une malfaçon législative. Dans le langage courant, la malfaçon renvoie à l'exécution défective d'un travail, « due notamment au défaut de compétence ou à la négligence et [au] résultat de cette exécution »<sup>[12]</sup>. Une « malfaçon législative » désigne donc un ou plusieurs défauts ou négligences, que ce soit au stade de l'adoption d'un texte ou à l'occasion de sa mise en œuvre. L'article 58 de la loi du 2 août 2005 instituant le droit de préemption commercial peut ainsi être caractérisé. Tel est le cas lorsque l'on observe, en premier lieu, les conditions de son adoption, qui apparaît rétrospectivement précipitée (I), mais également lorsque l'on étudie, en second lieu, les modalités de sa mise en œuvre, laquelle s'est avérée compliquée (II).

## I. Une adoption précipitée

Bien qu'absent du projet de loi initial, le droit de préemption commercial a été inséré au cours de la discussion sous la pression de certains élus soucieux de doter les communes d'un outil

permettant de lutter contre la désertification des centres-villes. Toutefois, les échanges particulièrement succincts qui ont entouré la définition des conditions et modalités d'exercice d'une telle prérogative n'ont pas permis d'en assurer une élaboration juridique pleinement aboutie (A). Il en est résulté l'adoption d'un dispositif dont la portée demeure, à bien des égards, incomplète et source d'incertitudes (B).

### A. Des débats lapidaires

Présenté en conseil des ministres le 13 avril 2005, le projet à l'origine de la loi du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises fixait pour objectif « de soutenir la croissance des petites et moyennes entreprises et d'affirmer le rôle des chambres de commerce et d'industrie comme acteurs du développement économique »<sup>[13]</sup>. Complétant les dispositions de la loi de 2003 pour l'initiative économique, il comprenait diverses mesures telles que des mesures relatives à l'aide à la création d'entreprise, au conjoint collaborateur, au tutorat en entreprise ou encore aux conditions de transmission des entreprises. Il s'agissait ainsi principalement d'assurer « la pérennité des entreprises nouvellement créées comme des entreprises existantes »<sup>[14]</sup>. Rien ne concernait donc la vacance commerciale ou la lutte contre la désertification des centres-villes. Seule une disposition était consacrée au droit de préemption urbain, et pour un tout autre objet. Dans sa version initiale, l'article 39 rendait ainsi possible la délégation de ce droit aux chambres du commerce et de l'industrie, « pour la réalisation d'équipements commerciaux ». Cette disposition a finalement été abandonnée au cours de la discussion parlementaire, au profit d'un autre outil.

C'est au cours des débats devant l'Assemblée nationale que l'idée d'une réforme de l'urbanisme commercial a émergé, par le biais d'un instrument permettant aux maires d'œuvrer plus efficacement en faveur du maintien de la diversité commerciale dans les centres-villes a émergé – même si le lien avec l'objet du projet de loi initial apparaissait manifestement distendu. Profitant du caractère « fourre-tout » du texte, certains députés ont ainsi regretté qu'il n'offrait aucun outil aux maires pour encadrer les mutations commerciales, et donc pouvoir remédier

10 V. à cet égard E. Carpentier, « Motivation de l'exercice du droit de préemption commercial : la boîte de Pandore est ouverte », obs. sous CE, 15 décembre 2023, *Société NM Market*, n° 470167, rec. T., Defrénois 2024, n° 12, p. 26. V. aussi, à propos de la même décision, V. Laugier, « L'hypotrophie du droit de préemption commercial », JCP. A, n° 14, 2024.

11 Par ex. v. not. J.-H. Driard, « Le droit de préemption des communes sur les terrains à vocation commerciale », AJDI, 2009, p. 679.

12 G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, PUF, coll. « Quadrige », 15<sup>e</sup> éd., p. 1358.

13 Extrait du compte rendu du Conseil des ministres du 13 avril 2025.

14 Exposé des motifs du projet de loi.



à la disparition de nombreux commerces dans leurs communes. Il avait à cet égard été justement relevé que le droit de préemption urbain ne pouvait être exercé que sur des immeubles, à l'exclusion des fonds y afférents<sup>[15]</sup>, ce qui posait possiblement problème lorsque le propriétaire des murs était également propriétaire du fonds.

Dans un premier temps, évoquant le manque de préparation, le Gouvernement tenta de réserver la question pour un projet de loi ultérieur. Le ministre Renaud Dutreil avait à cet égard annoncé sa volonté de mettre en place un groupe de travail pour faire émerger « des idées neuves, qui permettraient notamment d'éviter que les commerces de bouche, dont la rentabilité est faible, soient supplantés par les succursales de grands réseaux du secteur tertiaire, attirés par la perspective de valorisation des fonds de commerce »<sup>[16]</sup>. Les députés n'ont cependant pas attendu sa mise en place. À l'occasion de l'examen du texte par la commission des affaires économiques, le député Patrick Ollier a défendu avec succès un amendement instituant le principe d'un nouveau droit de préemption en faveur des communes, pouvant être exercé sur les baux commerciaux et les fonds de commerce, et visant précisément à « empêcher que certains types de commerces ne disparaissent des centres-villes au bénéfice des agences bancaires ou de sociétés d'assurance ». Après son adoption en commission – sans réels débats –, l'amendement a été repris en séance publique par le Gouvernement. Une « brèche »<sup>[17]</sup> était ainsi ouverte dans la vocation immobilière du droit de préemption.

Si ce nouveau droit de préemption commercial ne fit l'objet d'aucune opposition franche au cours des débats, il souleva néanmoins certaines inquiétudes qui éclairent rétrospectivement la physionomie que le législateur lui a donnée. Outre la question des moyens financiers à disposition des collectivités pour acquérir les fonds de commerce identifiés, c'est surtout la question de savoir si la puissance

publique n'excédait pas son rôle en s'immisçant dans l'organisation des commerces en centre-ville qui a été posée. Dans les débats, il est ainsi régulièrement question de « dirigisme », de « collectivisme », de « soviétisme », voire de « socialisme municipal ». Or, il apparaît que c'est cette tension entre, d'un côté, la nécessité de doter les communes d'un outil pour maîtriser les mutations commerciales, et, de l'autre, la nécessité de ne pas fausser le libre jeu du marché et de la concurrence, qui a donné au droit de préemption commercial une physionomie singulière. Cette physionomie imprègne l'article 58 du projet de loi, issu des travaux de la commission mixte paritaire chargée de s'accorder sur une version définitive du texte, qui institue un nouveau chapitre dans le titre 1<sup>er</sup> du Livre II du Code de l'urbanisme (articles L. 214-1 à L. 214-3). Il en résulte un dispositif grevé de plusieurs incertitudes.

Initialement composé de trois articles, ce chapitre prévoit la mise en place d'un nouveau « droit de préemption des communes sur les fonds artisanaux, les fonds de commerce et les baux commerciaux ». Le législateur a fait le choix d'instituer un nouveau droit de préemption, dont le régime s'inspire largement du droit de préemption urbain sans en constituer pour autant une simple extension. Ce choix traduit la volonté de mettre en place un cadre juridique pour partie spécifique, permettant de contrebalancer la nouvelle prérogative offerte aux collectivités publiques. Cela se manifeste par deux principales contraintes. La première tient à l'obligation, pour les communes, de « délimiter [préalablement] un périmètre de sauvegarde du commerce de proximité, à l'intérieur duquel peuvent être soumises au droit de préemption les cessions de fonds de commerce ou de droit au bail commercial ». La seconde tient à l'obligation, dans le délai d'un an à compter du transfert de propriété, de rétrocéder le bien en cas de préemption à un commerçant ou à un industriel immatriculé au registre du commerce et des sociétés, obligation assortie de la définition d'un cahier des charges s'imposant au repreneur choisi.

## B. Un instrument lacunaire

La mise en place rapide de ce nouveau droit de préemption – moins de deux mois entre l'émergence de l'idée lors des débats et sa traduction juridique par la commission mixte paritaire – traduit une certaine précipitation, à laquelle n'est pas étranger le choix de la procédure accélérée pour l'examen du texte. Car si le constat de

15 Vnot. Cass. 3<sup>e</sup> civ, 9 juin 2004, AJDI, janvier 2005, p. 41, obs. A. Levy.

16 Rapport du 29 juin 2005, fait au nom de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur le Projet de loi, adopté par le Sénat après déclaration d'urgence (n° 2381), en faveur des petites et moyennes entreprises, par M. Serge Poignant et M. Luc Chatel.

17 Conseil d'État, « Le droit de préemption », 2008, p. 23.

l'insuffisance des outils à disposition des maires pour œuvrer en faveur de la sauvegarde des commerces de proximité et du maintien d'une offre commerciale diversifiée pouvait être partagé, aucune réflexion d'ensemble n'avait encore été alors conduite sur la manière d'y remédier – et encore moins par le biais d'un nouveau droit de préemption. Or, une telle précipitation ne manque pas de susciter une certaine « perplexité »<sup>[18]</sup>. Elle peut expliquer certaines des fragilités du nouveau dispositif sur le plan juridique<sup>[19]</sup>.

Un doute a ainsi pu naître en ce qui concerne les commerces éligibles. Le texte évoque la préservation du « commerce et de l'artisanat de proximité », sans définir clairement son champ, alors que les travaux parlementaires témoignent clairement de la volonté de circonscrire initialement la portée du droit de préemption à la préservation des « commerces de bouche »<sup>[20]</sup>. Une autre source d'incertitude concerne le contenu la déclaration d'intention d'aliéner, faite à partir d'un formulaire approuvé par arrêté ministériel<sup>[21]</sup>, et dans laquelle plusieurs mentions qui pourraient aider les communes à se décider font défaut : une description précise du bien à céder (et notamment la nature du bail en cours), ainsi que le type d'activité que l'acquéreur souhaitera exercer. Or, le législateur a pu se montrer plus précis s'agissant d'autres droits de préemption<sup>[22]</sup>. Il est également possible de regretter le silence du texte initial sur les conditions de motivation des préemptions décidées, sur la question de la gestion du fonds pendant

le délai précédent la rétrocession, sur le sort du bail commercial, sur les modalités concrètes de la rétrocession, sur le contenu des cahiers des charges que les collectivités peuvent imposer lors de la rétrocession ou encore sur l'articulation avec le droit de préemption urbain.

Plus globalement, la question de la légalité du dispositif issu de la loi de 2005 mérite d'être posée, d'abord vis-à-vis du droit de l'Union européenne et des principes du droit de la concurrence et de la liberté d'établissement<sup>[23]</sup>. Se pose ensuite la question de sa constitutionnalité. L'existence d'un cavalier législatif aurait pu être relevée, mais le texte n'a pas été déféré au Conseil constitutionnel. Surtout, les juridictions du fond n'ont pas considéré comme sérieuse la question prioritaire de constitutionnalité relative à la conformité du droit de préemption commercial au regard des principes de la liberté d'entreprendre et de la liberté contractuelle, alors même que la finalité des dispositions précitées est justement la sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité de façon à assurer le maintien de la diversité commerciale et artisanale en centre-ville<sup>[24]</sup>. La question de constitutionnalité aurait toutefois pu être posée s'agissant du droit de propriété, compte tenu notamment de l'absence de droit de délaissement au profit des propriétaires des biens susceptibles d'être préemptés, comme le prévoient d'ailleurs la plupart des autres droits de préemption, et compte de la décision par laquelle le Conseil constitutionnel avait, quelques années plus tôt, censuré le mécanisme d'autorisation préalable que prévoyait le projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) en vue d'assurer la sauvegarde de la diversité commerciale des quartiers de Paris, Lyon et Marseille<sup>[25]</sup>. Autant d'incertitudes qui traduisent finalement une adoption précipitée, sans que la malfaçon n'ait été véritablement corrigée par la mise en œuvre et les réformes dont le dispositif a ensuite fait l'objet.

18 Conseil d'État, « Le droit de préemption », 2008, p. 24.

19 V. par ex. C. Zolynski, « Le champ d'application du droit de préemption des communes : l'exemple de la préemption commerciale », *Construction-Urbainisme*, 2009, étude n° 16, p. 24.

20 Intervention du Ministre des PME, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales : « Ce dispositif peu libéral - ayons l'honnêteté de le reconnaître -, mais utile pour préserver la diversité commerciale dans les centres bourgs et les centres-villes, doit être strictement circonscrit aux commerces de bouche [...] » (Dossier législatif).

21 C. urb., art. A. 214-1.

22 V. par ex. le droit de préemption des SAFER, dont les dispositions combinées des articles L. 143-8 et L. 412-8 du Code rural et de la pêche maritime précisent que le notaire chargé d'instruire la vente doit faire connaître au bénéficiaire du droit de préemption « *les nom et domicile de la personne qui se propose d'acquérir* ».

## II. Une mise en œuvre compliquée

La mise en œuvre du droit de préemption commercial issu de la loi du 2 août 2005 s'est

23 V. en particulier N. Forster, « Les libertés économiques européennes et les droits de préemption des collectivités territoriales », *Les dossiers urbanisme aménagement*, 2022.

24 CA Paris, Pôle 5, 3<sup>e</sup> ch., 15 juin 2011, Cne Neuilly-Plaisance, n° 11/02341, n° 10/03089.

25 CC, n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000.



avérée doublement compliquée. D'abord parce que la publication de ses mesures réglementaires d'application fut assez tardive, ce qui a fait naître des difficultés contentieuses (**A**) ; ensuite parce que le texte lui-même a rapidement fait l'objet de modifications, par touches successives, sans véritablement gommer les défauts du texte initial et toujours sans vue d'ensemble (**B**).

### **A. La publication tardive des textes d'application**

Il a fallu attendre le 26 décembre 2007, soit près de deux ans et demi après l'adoption de la loi, pour que les décrets d'application relatifs à plusieurs dispositions du texte soient eux-mêmes adoptés<sup>[26]</sup>. Ce retard n'est pas seulement préjudiciable car les premiers temps d'application d'un texte peuvent jouer un rôle dans la manière dont les acteurs s'en saisissent, et qu'il n'était pas possible de capitaliser sur la (relative) dynamique suscitée par la création de ce nouveau droit. Il fut surtout à l'origine d'importantes difficultés d'un point de vue contentieux. Il s'agissait de savoir si le droit de préemption commercial pouvait être véritablement utilisé malgré l'absence de ses principales mesures réglementaires d'application.

Plusieurs communes n'ont en effet pas attendu la publication des textes d'application pour instituer des périmètres de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité, comme la loi les y autorisait. La question s'était donc posée de savoir si leurs délibérations étaient valables, alors que le décret pris postérieurement subordonnait la mise en place de ces périmètres au respect de certaines conditions, dont une tenant à la soumission du projet pour avis à la chambre de commerce et d'industrie territoriale et à la chambre de métiers et de l'artisanat de région dans le ressort desquelles se trouvait la commune – avis qui n'avaient pas été sollicités par les communes concernées. En dépit de quelques hésitations des juges du fond<sup>[27]</sup>, le Conseil d'État a considéré de façon constructive que

« l'application des dispositions [idoines] de l'article L. 214-1 du Code de l'urbanisme n'était pas manifestement impossible, en l'absence du décret prévu à l'article L. 214-3, en tant qu'elles permettent au conseil municipal de délimiter un périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité, à l'intérieur duquel les cessions de fonds artisanaux, de fonds de commerce ou de baux commerciaux pourront être soumises au droit de préemption »<sup>[28]</sup>.

Toutes les dispositions du texte initial n'étaient cependant pas directement applicables. Tel était notamment le cas des dispositions « de l'article L. 214-2 relatives à l'exercice du droit de préemption et au droit de rétrocession qui en est inséparable, dès lors que ce dispositif entièrement nouveau, qui se distingue des droits de préemption existants régis par les articles L. 213-1 à L. 213-18 du code de l'urbanisme – auxquels il n'est d'ailleurs fait renvoi que sur certains points – ne peut être mis en œuvre sans qu'aient été apportées par voie réglementaire les précisions nécessaires à son application, notamment sur les modalités de la rétrocession du bien préempté »<sup>[29]</sup>. Dans cette mesure, si les communes pouvaient, avant 2007, délimiter des périmètres permettant l'exercice du droit de préemption commercial, elles ne pouvaient pas, avant cette date, exercer effectivement ce droit, ni encore moins envisager la rétrocession des biens préemptés. Précisons qu'il a même fallu attendre 2008, et la publication d'un nouvel acte d'application<sup>[30]</sup>, pour que la nature du formulaire devant être établie à l'occasion de la déclaration préalable prévue par les articles L. 214-1 et R. 214-4 du Code de l'urbanisme pour la purge du droit de préemption sur un fonds de commerce, un fonds artisanal ou un bail commercial, soit précisée<sup>[31]</sup>. Ce n'est alors que le dispositif de la loi de 2005 a été – enfin – opérant, même s'il n'était pas encore stabilisé.

26 D. n° 2007-1827, 26 déc. 2007 : JO 28 déc. 2007

27 V. par ex. TA Paris, 2 août 2007 : suppl. Le Moniteur, 10 août 2007, p. 2 et s. : « (...) la circonstance que le décret d'application prévu à l'article L. 214-3 de ce code n'avait toujours pas été publié à la date de la délibération attaquée n'autorisait pas la ville de Paris à créer un dispositif de protection du commerce et de l'artisanat différent ne reposant sur aucune base légale ».

28 CE, 21 mars 2008, n° 310173, Sté Mégaron, n° 2008073324 ; Rec. CE, 2008, p. 961 ; JCP A 2008, p. 2086, concl. A. Courrèges ; JCP A 2008, p. 2087, note Ph. Billet.

29 CE, 21 mars 2008, n° 310173, Sté Mégaron : JurisData n° 2008073324 ; Rec. CE, 2008, p. 961 ; JCP A 2008, p. 2086, concl. A. Courrèges ; JCP A 2008, p. 2087, note Ph. Billet).

30 Arrêté du 29 févr. 2008 relatif à la déclaration préalable à la cession de fonds artisanaux, de fonds de commerce ou de baux commerciaux et modifiant le code de l'urbanisme ; JO 1<sup>er</sup> avr. 2008.

31 Formulaire Cerfa n° 13644\*01 (C. urb., art. A. 214-1).

**Éditions du Moniteur**

20, rue des Aqueducs  
CS 30568  
94255 Gentilly Cedex  
[www.editionsdumoniteur.com](http://www.editionsdumoniteur.com)  
Tél. : 01 79 06 70 70  
Fax : 01 79 06 79 71

**Rédaction**

**Responsable éditoriale :** Peggy van den Bossche

**Direction**

**Directrice des éditions :** Claire de Gramont  
**Directrice commerciale :** Caroline Puel  
**Service commercial :** Maël Gombert  
**Gestion des abonnements :** Nadia Clément  
**Relations clients :** Valérie Ternynck  
**Internet :** [www.editionsdumoniteur.com](http://www.editionsdumoniteur.com)  
**Fabrication :** Karine Landriot  
**Gestion :** Stéphane Ansieau  
**Conception graphique de l'intérieur :** Catherine Lattuca  
**Illustration de la couverture :** Rachid Maraï  
**Mise en page :** STDI

**LES DOSSIERS URBANISME AMÉNAGEMENT**

est édité par Groupe Moniteur  
SAS au capital de 333 900 €  
RCS Créteil 403 080 823

**Siège social :**  
20, rue des Aqueducs  
94250 Gentilly

**N° SIRET :** 403.080.823.00244  
**N° TVA intracommunautaire :**  
FR 32 403.080.823

**Principal actionnaire :**  
Info services Holding SAS (RCS Créteil 489 699 207)  
**Directrice de publication :** Isabelle André

**Imprimé par :**

Imprimerie Magprint  
43 rue Ettore Bugatti  
87280 Limoges

**Commission paritaire :** 0626 T 90637

**ISSN :** 2781-0526

Dépôt légal à parution.

**Prix de vente au numéro :** 30 euros.

**Origine du papier :** Allemagne

Ce papier provient de forêts durablement gérées et ne contient pas de fibres recyclées.

Certification PEFC. Impact sur l'eau  
[P tot] : 0,02 kg/tonne



**EDITIONS**  
**LE MONITEUR**



Nous alertons nos lecteurs sur la menace que représente, pour l'avenir de l'écrit, le développement massif du « photocollage ». Le Code de la propriété intellectuelle interdit expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Or, cette pratique s'est développée dans de nombreux cabinets, entreprises, administrations, organisations professionnelles et établissements d'enseignement, provoquant une baisse des achats de livres, de revues et de magazines. En tant qu'éditeur, nous vous mettons en garde pour que cessent de telles pratiques.

En partenariat avec le SERDEAUT-IRJS

**COMITÉ DE RÉDACTION****DIRECTION SCIENTIFIQUE****Norbert Foulquier****Rubrique Foncier**

Professeur de droit public à l'université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne

Codirecteur du SERDEAUT

Directeur du GRIDAUH

**Jean-François Insergues****Rubrique Généralité**

Maître de conférences à l'université  
Rennes 2

**Cyril Laroche****Rubrique Aménagement**

Avocat à la Cour et docteur en droit

**Nicolas Chauvin****Rubrique Règles d'urbanisme**

Maître de conférences au Cnam-ESGT

**Pascal Planchet****Rubrique Autorisations d'urbanisme**

Professeur à l'université de Lyon

**Michaël Pérez****Rubrique Environnement**

Docteur en droit de l'environnement

**Pauline Marcantoni****Rubrique Environnement**

Maître de conférences à l'Université d'Evry,  
Paris-Saclay, CLRD

**Inès Lamouri****Rubrique Patrimoine**

Doctorante en droit public  
et Attachée temporaire d'enseignement  
et de recherche (ATER) à l'Ecole de droit  
de la Sorbonne (Université Paris 1 –  
Panthéon-Sorbonne)

Aux termes du Code de la propriété intellectuelle, toute reproduction ou représentation, intégrale ou partielle, de la présente publication, faite par quelque procédé que ce soit (reprographie, micro-filmage, scannérisation, numérisation...) sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite et constitue une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle. Toutefois, l'autorisation d'effectuer des reproductions par reprographie peut être obtenue auprès du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, tél. : 01 44 07 47 70, fax : 01 46 34 67 19.