



STALINE  
RAC  
WE ARE  
TRASH

BELOWNEEN  
d&lek

NO  
ATT

# Droit de préemption La Ville veut préserver la diversité des commerces

FRÉDÉRIC VILLE

**RÉSUMÉ** > Rennes a choisi en 2008 de mettre en œuvre le nouveau droit de préemption commercial dans le but de préserver la diversité de ses commerces face à la concurrence notamment du secteur tertiaire. S'il y a globalement consensus sur la fin, l'efficacité de la mise en œuvre et les moyens à employer méritent d'être étudiés.



FRÉDÉRIC VILLE est journaliste, spécialiste des questions commerciales.

Le 17 mai 2007 puis le 8 septembre 2008, le conseil municipal de Rennes instaurait à l'unanimité un « droit de préemption urbain à caractère commercial ». Le droit de préemption s'applique dans une zone définie simultanément et comprenant une bonne partie des 1 520 commerces de la ville. But de l'opération? S'opposer à une vente de fonds de commerce lorsque la ville estime que la diversité commerciale est menacée. Soyons plus précis: il s'agit d'éviter de voir se multiplier les activités tertiaires (banques, agences immobilières, opérateurs de téléphonie, sociétés d'assurances...) au détriment des commerces traditionnels, aux endroits stratégiques, comme cela s'est déjà fait dans la rue passante de Nemours ou place de la Mairie.

Philippe Magrin, président de la fédération d'associations de commerçants et artisans, le Carré Rennais, regroupant 800 adhérents du centre-ville de Rennes, ne mâche pas ses mots: « Ces commerces tertiaires sont des prédateurs. » Il est vrai qu'entre une boucherie, un magasin de produits provençaux et une banque, on devine de quel côté penche la balance financière. Dans ces conditions, pas étonnant que « les commerçants dont le réflexe premier est de revendre à un confrère », finissent par

être attirés par des espèces plus sonnantes et réverbérantes: « Après tout, c'est quand même la retraite ou les capitaux du commerçant qui sont en jeu », tempère Philippe Magrin qui remarque toutefois que le processus est irréversible: « On en prend pour des décennies: ce n'est pas l'épicier du coin, s'exclame-t-il, qui rachètera la banque! »

## Rue Saint-Michel, la ville rénove contre l'insécurité

Consciente de l'acuité du problème, la ville de Rennes cherche dès 2000 à corriger la tendance: « Place de la Mairie, on savait que le bar L'Angélus faisait l'objet d'une vente des murs et du fonds de commerce au profit d'une banque. On a alors usé de notre droit de préemption classique qui ne concernait alors que les murs. Aujourd'hui, c'est encore un café qui est là et nous sommes propriétaires des murs. » Dès 2001, la mairie met en place un droit de préemption des murs des commerces dans certaines rues du centre-ville (Saint-Michel, Estrées, Le Bastard, Orléans et place de la Mairie), droit étendu à l'ensemble du secteur sauvegardé par délibération du 17 mai 2004.





Dès 2005, la Ville achète à l'amiable le restaurant L'Espelette

Commence alors le « *feuilleton de la rue Saint-Michel* », aussi connue des Rennais sous le nom de « rue de la Soif » : restaurants et surtout bars y sont très majoritaires. Les problèmes d'alcoolisme, de drogue y sont récurrents et les descentes de police fréquentes. La mairie entend préempter de façon classique (murs) ou acquérir à l'amiable, clairement pour des raisons de sécurité. Ainsi en 2005, elle acquiert à l'amiable les murs du restaurant L'Espelette et verse au gérant une indemnité d'éviction calculée sur la base de la valeur estimée du fonds. En 2006, rebelote avec une crêperie, rachetée 315 000 € par la mairie (murs + indemnité d'éviction).

Mais pourquoi préempter des restaurants alors que ce sont des bars que l'on veut éviter ? « *Parce que ces deux restaurants possédaient une licence IV : il y avait donc un risque ultérieur de voir s'installer deux bars supplémentaires* », explique Evelyne Bruneau, négociateur foncier à la ville de Rennes, en charge des acquisitions. Du coup, « *flairant une bonne affaire, deux bars se déclarent vendeurs auprès de la mairie, mais leurs conditions n'étaient pas les nôtres* », continue Evelyne Bruneau, soucieuse des deniers publics.

La Chambre de commerce soutient la mairie

La diversification du commerce ou la lutte contre l'insécurité ne sont pas les seules motivations de la ville en matière de préemption. « *Rennes a une culture ancienne du droit de préemption classique, puisque le périmètre est instauré sur presque toute la ville et renforcé dans le centre* », précise Patricia Kopmels, chef du service Patrimoine Pôle actions foncières au sein de la Direction de l'aménagement et de l'urbanisme. Et la motivation est ici le Plan de sauvegarde et de mise en valeur du centre ancien, actuellement en cours de révision.

### « Préserver le poumon économique du centre-ville »

Le chemin parcouru est donc déjà long lorsque la loi de modernisation de l'économie du 5 août 2008 instaure un droit de préemption à caractère commercial, permettant alors aux villes de préempter des fonds de commerce pourvu qu'elles aient défini au préalable une zone de préemption. Avec quelques autres grandes villes françaises mais aussi localement des villes moins importantes comme Cesson-Sévigné, Rennes s'engage dans cette voie.

En amont, une étude urbaine du tissu commercial est réalisée par Rennes Métropole en 2007 : à travers une

typologie des commerces de son centre-ville (activité, surface, pratiques, localisation...), elle met en évidence, comme le *Carré Rennais*, les risques de mono-activités de certaines voies. C'est cela qui permet de définir le périmètre de préemption du 8 septembre 2008 dont le but n'est pas d'englober tous les commerces de Rennes mais seulement des zones prioritaires : le centre et le centre-sud de la ville.

Dans toute cette démarche, la mairie est soutenue par la chambre de commerce et d'industrie (CCI) d'Ille-et-Vilaine. Rémy Langlois, son vice-président en charge du commerce, s'en félicite : « *Le centre-ville de Rennes est le premier centre commercial d'Ille-et-Vilaine<sup>1</sup>. Il faut le préserver. Déjà avant que la loi n'autorise le droit de préemption commercial, nous avons été consultés officieusement par la mairie. Pour l'établissement du périmètre du 8 septembre 2008, nous avons donné un avis officiel favorable : on a juste souhaité quelques modifications.* » C'est ainsi que la place de Bretagne et les Halles, initialement concernées, furent exclues du périmètre.

Par ailleurs, la CCI monte en 2008 un observatoire du commerce en centre-ville de Rennes qui permet de situer les rues majeures à partir du prix moyen des fonds constaté lors des cessions, du règlement des litiges entre commerçants et propriétaires à la commission des baux commerciaux et d'une enquête auprès des commerçants qui ont muté en 2009. Cela va donc permettre de dresser un panorama au 1<sup>er</sup> semestre 2010, disponible pour la ville et destiné à guider son exercice du droit de préemption commercial.

Globalement, pour la CCI, « *il n'y a pas de problèmes désormais avec les activités tertiaires.* », estime Rémy Langlois. Peut-être aussi parce qu'« *ont été créés des espaces neufs à la Visitation avec des emplacements pour des banques, assurances et bureaux et que, par ailleurs, le Colombier va être réaménagé et renouvellera son offre.* », continue le vice-président de la CCI.

Dans leur ensemble, les commerçants aussi souhaitent l'instauration de ce droit de préemption commercial, « *même si on peut se demander si les deniers publics ne peuvent pas être utilisés autrement* », déclare Philippe

1. Le centre-ville de Rennes génère un chiffre d'affaires de 430 millions € de chiffre d'affaires, soit 25 % du chiffre d'affaires cumulé des pôles commerciaux de la périphérie, mieux qu'à Nantes où c'est seulement 15 %.

La rue Saint-Michel. Photo : Frédéric Ville.

Magrin. Cela n'empêche pas également les nombreuses questions sur sa mise en œuvre.

### « Comme une épée de Damoclès »

En juillet dernier, la mairie est avertie par les notaires de ventes prévues, dans le quartier de la rue Saint-Michel, l'une pour le fonds et l'autre pour les murs d'un même bar, *La Station*, une autre pour un bar, *Le 1929*. Dans le premier cas, elle décide de préempter murs et fonds au prix figurant dans les compromis, dans le second elle préempte le fonds au prix du compromis et négocie à l'amiable pour les murs. C'était fin septembre dernier la première fois que la ville utilisait son droit de préemption à caractère commercial. Suivra la rédaction d'un cahier des charges à trois : le pôle action foncière, la mission centre ancien et le pôle de gestion immobilière de la ville. Les objectifs et les activités souhaitées y seront établis et il y aura un règlement de consultation comme pour tout marché public.

Dans les deux cas, le but est de faire disparaître deux bars et d'en profiter pour réhabiliter les murs dans le cadre du plan de sauvegarde du centre ancien.

Mais le but sous-jacent de ces préemptions, favoriser la diversité commerciale, a-t-il été atteint et la crainte d'effets induits par les commerçants est-elle infondée ? Il est encore un peu tôt pour répondre, mais on peut déjà avancer que le bilan est nuancé.

Le bar *L'Angélu*s ne s'est pas transformé en banque et plus tard le restaurant *L'Espelette* a fait place à un magasin de vente de DVD. Ce sont là les premières belles victoires remportées dans le cadre d'un droit de préemption classique. Par ailleurs, comme l'explique Honoré Puil, conseiller municipal délégué au commerce et à l'artisanat, « *le droit de préemption commercial joue comme une épée de Damoclès : des commerçants rentrent en contact avec nous avant de vendre pour savoir s'ils risquent d'être sous le coup d'une préemption.* » En ce sens, on a déjà peut-être déjà favorisé la diversité commerciale sans le savoir.

Par ailleurs, répondant aux craintes formulées par les commerçants, Rémy Langlois, vice-président de la chambre de commerce, explique que « *la mairie n'a pas abusé de son droit de préemption, ne l'utilise pas par exemple pour un aménagement de quartier ou pour empêcher certains types de commerce de s'installer. Elle n'a pas non*



*plus dévalorisé le prix des fonds de commerce.* » De fait, les préemptions se sont faites, pour l'instant, au prix fixé dans les compromis de vente, et non pas en-dessous comme le redoutaient les commerçants.

### Le risque de friches commerciales n'est pas écarté

Cependant, la crêperie rachetée en 2006, n'a à ce jour toujours pas trouvé d'acquéreur. Et les versions d'Evelyne Bruneau et de Soazig Le Guillou, gérante d'un bar-restaurant dans la même rue, concordent : une vente a achoppé sur le montant des travaux de rénovation. « *Il aurait fallu 150 000 à 200 000 € de travaux* », selon Soazig Le Guillou. Et les acquéreurs ont le choix, surtout en cette période de crise économique qui jette beaucoup d'affaires sur le marché. Ils préfèrent un fonds de commerce qui tourne et sans nécessité de travaux à 70 000 € par exemple plutôt qu'un droit au bail (donc sans clientèle) à disons 30 000 € mais avec des travaux très lourds.

Dès lors, on en vient à se demander si l'on ne s'expose pas à voir les anciens bars abandonnés au même sort. Il y a bel et bien le risque pour la ville, quoiqu'elle

Objectif :  
faire disparaître deux bars

Le droit de préemption  
joue comme une épée de  
Damoclès





La Ville risque de se trouver à la tête de friches commerciales

« Tout est nouveau pour la collectivité »

s'en défende, de se retrouver à la tête de friches commerciales. Dans ce cas précis, n'aurait-il pas mieux valu trouver d'abord un repreneur à la crêperie, c'est-à-dire financer des travaux pour rendre le bail plus attractif ou baisser le loyer, au lieu de racheter encore deux bars. Même si Philippe Magrin estime que les loyers pratiqués par la mairie sont 20 % moins chers que ceux du marché, certains commerçants, Soazig Le Guillou est de ceux-là, pensent qu'ils sont encore trop élevés.

Mais, Evelyne Bruneau précise que pour l'un des deux bars, *Le 1929*, l'objectif n'est pas seulement commercial : il s'agit de réhabiliter l'impasse où il se trouve par des travaux au titre de la mission centre ancien et de fermer l'accès à l'impasse par digicode, pour assurer la tranquillité publique. « *Le bar serait éventuellement remplacé par un commerce fermant à 19h30 mais l'on peut aussi envisager une reconversion en habitation.* », explique Evelyne Bruneau. Mais alors s'il n'y a plus de commerce, pourquoi le bar a-t-il été préempté, l'objectif de la loi étant de favoriser la diversité des commerces, pas de les supprimer. Philippe Magrin déplore quant à lui qu'il y ait eu préemption des deux bars : « *Il en fallait peut-être un. Par ailleurs, la préemption n'a ici qu'un but de sécurité : c'est un peu étroit !* »

### Le seul levier pour maintenir le petit commerce ?

Plus globalement, le président du *Carré Rennais* estime que le droit de préemption n'est que la partie émergée de l'iceberg : « *Les problèmes sont beaucoup plus profonds : il faut comprendre pourquoi les activités qu'on veut garder ne sont pas rentables, analyser l'univers de concurrence dans lequel elles s'insèrent. Comment ne pas voir que la ville qui préempte est celle-là même dont le maire se montre favorable au projet de centre commercial Auchan à Betton ? En vidant les centres-villes de leur substance commerciale, on risque aussi d'y amener de l'insécurité.* » Selon lui, la charte d'urbanisme commercial mise en place il y a quatre ou cinq ans par les élus et les acteurs économiques et sociaux et qui définissait les grands axes de développement commercial de la ville, n'est donc pas entièrement suivie d'effet. « *Enfin, il faut bien cerner les contraintes en matière de loyer et de baux commerciaux : ils sont prohibitifs. L'indice du coût de la construction de l'Insee est à revoir<sup>2</sup>. Les déplaçonnements<sup>3</sup> de 10 % qui ont eu*

*lieu entre avril 2009 et avril 2008 dans le centre-ville de Rennes sont non seulement scandaleux dans la crise économique actuelle mais surtout très difficiles à encaisser pour les commerçants.* » La seule alternative possible est alors bien souvent pour le commerçant de revendre avant la fin du bail. Mais c'est un levier sur lequel la mairie ne peut pas grand-chose.

Enfin, il y aurait aussi peut-être une difficulté d'échelle : la mairie et les petits commerçants ne se connaîtraient pas. Selon Philippe Magrin, « *les municipalités préfèrent négocier avec des grandes plutôt qu'avec des petites structures : la mise en place du droit de préemption urbain commercial se fait dans cet esprit.* » Procès d'intention ? Si la mairie s'efforce de maintenir des petits commerçants, on ne peut ignorer que selon les propres mots d'Honoré Puil en séance du conseil municipal du 8 septembre 2008, « *la charte d'urbanisme commercial et le schéma de cohérence territoriale du pays de Rennes [...] mettent en avant la nécessité d'accompagner le développement de l'offre commerciale par l'accueil et l'orientation préférentielle d'enseignes d'envergure nationale vers le centre-ville pour renforcer son attractivité, notamment dans les domaines de l'équipement de la personne et celui de la culture-loisirs.* ». Et personne ne peut nier le poids de ces grandes enseignes dans l'animation locale... et donc dans les négociations : c'est aussi une question d'offre et de demande.

### Difficultés en vue

Si l'objectif de diversité commerciale est donc difficile à atteindre, les moyens techniques et juridiques pour y parvenir ne sont pas non plus aisés. Patricia Kopmels, à qui est confiée cette mise en œuvre, s'arrache les cheveux : « *Tout est entièrement nouveau pour nos services. Parfois dans ces circonstances, on se renseigne auprès d'autres collectivités locales mais là tout le monde est dans le même cas. Pour les deux premières préemptions de fonds, nous avons eu de la chance qu'il n'y ait pas de salariés.*

2. Il existe depuis le 1<sup>er</sup> trimestre 2008 un indice des loyers commerciaux qui tient compte du contexte économique aussi, mais le législateur n'a pas imposé l'usage de cet indice et l'indice du coût de la construction peut donc continuer à être utilisé.

3. À l'issue d'un bail commercial signé pour 9 ans, si le commerçant souhaite rester dans les lieux, le bailleur peut néanmoins invoquer un déplaçonnement s'il estime qu'il y a eu une variation de plus de 10 % de la valeur locative due à l'évolution des facteurs locaux de commercialité (afflux de population, construction de bureaux, développement d'une zone piétonne, etc.)

*Mais que fera-t-on lorsqu'il y en aura? C'est le problème majeur pour moi.* » En effet, les salariés font partie du fonds: comment les reclasser dans des activités pour lesquelles ils ne sont pas formés? Il faudrait donc les licencier.

Par ailleurs, la ville va devoir s'improviser agent immobilier pour vendre un droit au bail ou vendre simultanément murs et fonds: « *Faudra-t-il passer une annonce, avoir recours à un intermédiaire (notaire, agence, CCI)?* », s'interroge Patricia Kopmels. En face, comment réagissent les acheteurs potentiels? Ils peuvent penser à des opportunités possibles ou au contraire à des difficultés potentielles: contraintes, délais jugés à tort ou à raison (l'avenir le dira) plus importants que pour une vente classique. Par ailleurs, dans l'hypothèse où la ville n'est pas propriétaire des murs, le notaire n'est tenu, dans la déclaration de vente qu'il envoie à la ville, ni de donner une copie du bail, ni de préciser le chiffre d'affaires, ni de donner le nom de l'acquéreur. « *Il peut le faire mais c'est à sa discrétion* », indique Patricia Kopmels.

Dans le cas où la ville ne préempte que le fonds de commerce et non pas aussi les murs, le bailleur en place pourra refuser de donner son accord à l'installation d'un locataire qu'il ne juge pas solvable ou dont il juge le loyer potentiel trop faible, ce qui revient à dire que le bailleur préférera un banquier à un épicier. Par ailleurs à des baux tous commerces, la ville préfère une définition précise de l'activité, cela permettant de mieux garantir la diversité commerciale. Enfin, toujours dans l'hypothèse où la ville n'est pas propriétaire des murs, que se passera-t-il si on n'a pas rétrocedé au bout d'un an? Pour Philippe Magrin, c'est clair, « *le fonds de commerce repartira dans le circuit classique* », traduisez: le bailleur retrouvera ses droits et pourra donc à nouveau vendre à qui bon lui semblera et donc aussi à des activités tertiaires que la ville voulait au départ éviter. Dans ces conditions, pas étonnant qu'Honoré Puil explique qu'« *il y aura du contentieux et que le juge devra apporter des réponses.* ».

### Entre court et long terme

La difficulté vient aussi du fait que les principaux acteurs, en l'occurrence la ville et les commerçants, ne travaillent pas à la même échelle de temps. La mairie voit à moyen et long terme, les commerçants sont pris par le court terme. Pour eux, une friche commerciale, cela

passé, mais deux ou trois dans le même quartier, ce n'est pas bon pour les affaires. À noter qu'à Nantes<sup>4</sup>, douze commerçants ont récemment signé une pétition afin que *Groupama* puisse s'installer à la place d'une chaîne de coiffure, au motif que l'opposition de la ville (qu'ils jugeaient par ailleurs fondée) générerait une friche commerciale de plus dans le quartier, plus néfaste encore aux yeux de ces commerçants. Et il se pourrait bien que *Groupama* obtienne gain de cause, car la ville de Nantes n'a pas opté pour le droit de préemption. Elle a simplement établi une charte des bonnes pratiques signée par les établissements bancaires en octobre 2007 et par laquelle les banques s'engagent à signaler leurs projets. Le hic, c'est d'une part que *Groupama* ne l'a pas signée et d'autre part qu'il conteste logiquement sa valeur juridique. Affaire à suivre donc au tribunal administratif de Nantes.

On voit donc bien que les pourfendeurs d'un « *droit de préemption commercial inapplicable* » n'ont pas pour autant la solution. Le droit de préemption commercial serait en effet logiquement plus efficace qu'une simple charte ou encore que l'inscription de linéaires commerciaux (morceaux de rue) au plan local d'urbanisme avec interdiction d'un certain nombre d'activités tertiaires, comme cela a été fait à Nantes au printemps 2007. En effet, dans ce cas, on ne peut empêcher que les activités s'installent justement là où l'on n'a pas imposé de contraintes. Et là où l'on protège, « *le PLU serait plus restrictif qu'un droit de préemption et n'ouvrirait pas la place à des négociations* », selon Rémy Langlois.

Dotée d'« *un budget de 250 000 € par an, extensible au besoin* », selon Patricia Kopmels, la politique de préemption commerciale doit néanmoins, on l'aura compris, être mûrement réfléchie pour atteindre ses objectifs et ne pas devenir un gouffre. C'est d'ailleurs pourquoi la ville n'a précisément usé de ce droit que parcimonieusement. Encore faut-il que tous les acteurs s'entendent sur ce mot!

Des questions sans fin: « *Il y aura du contentieux* »

À Nantes, des solutions différentes

4. *Ouest-France*, édition de Nantes, du 21 octobre 2009.