

À LA UNE

Projet de Loi ELAN : un texte aux objectifs louables mais qui peut encore créer des difficultés importantes pour les activités commerciales et leurs transformations dans les territoires

Après de nombreux mois de débat, le projet de loi ELAN a été adopté en Commission mixte paritaire regroupant députés et sénateurs qui se sont accordés sur un texte de consensus.

Si l'objectif principal de revitalisation des centres-villes est louable et que la loi donne à 222 villes une opportunité réelle d'inscrire leur développement dans une dynamique et un mode nouveau de gouvernance, le texte comporte toutefois quelques risques pour les activités de commerce.

- Espérons que les élus locaux seront visionnaires et réalistes et ne seront pas tentés de bloquer toute modernisation du commerce de périphérie en multipliant les quasi-moratoires locaux.
- Espérons que les dispositions qui réduisent, à juste titre, l'intégration de logement dans un bail commercial ne soient pas confrontées à des applications locales extrêmes qui ne manqueraient pas d'entraîner des fermetures de magasins dont les façades sont trop étroites pour permettre de reconstituer les accès des logements en étage.
- Espérons que la libération des surfaces de vente dans les opérations mixtes ne provoque pas la diffusion de locaux de commerce alors qu'aucun besoin réel n'existe.
- Espérons que les bailleurs, partant de l'obligation de baisse de consommation d'énergie, ne tentent pas d'en profiter, une fois de plus, pour transférer tout ou partie de la nouvelle charge sur le commerçant locataire.

Après les débats, nous passerons à l'application concrète, territoire par territoire. Espérons donc que les élus fassent de cette loi une opportunité du mieux co construire ensemble et non une occasion de sanction ou de blocage de tel ou tel.

La loi est passée à l'Assemblée Nationale le 3 octobre dernier et son vote au Sénat est prévu mardi 16 octobre.

Le texte du projet adopté en Commission Mixte Paritaire est accessible à l'aide du lien de téléchargement [ici](#).

Nous ne détaillerons pas l'ensemble des dispositifs pour nous concentrer sur certains points sensibles et pour signaler les éléments que Procos a par son action, et en collaboration avec d'autres organisations, réussi à faire modifier.

2 articles de la loi concernent directement le commerce :

- **L'article 54 « Revitalisation des centres-villes »**
- **L'article 55 « Rénovation énergétique »**

L'article 54 « Revitalisation des centres-villes »

Rappelons que la loi prévoit la création de périmètres spécifiques appelés ORT (Opérations de Revitalisation du Territoire) qui vont devoir être définis dans les 222 villes moyennes retenues par le plan Action Cœur de Ville.



Dans Procos Infos de septembre (*), nous avons appelé à la suppression de certaines dispositions que nous considérons inadaptées.

Deux de ces dispositions ont été supprimées :

- La création d'une autorisation d'exploitation commerciale (passage en CDAC) pour les entrepreneurs d'une surface de plus de 1.000 m²,
- La création d'un « contrat de dynamisation commerciale », projet de contrat « hyper flexible » entre bailleur et commerçant mais qui remettait également totalement en cause la chose louée car le bailleur pouvait à tout moment modifier la surface voire proposer le déplacement du locataire. En cas de refus de ce dernier, le bailleur devait juste rembourser la partie non amortie de l'aménagement, mais aucune référence au chiffre d'affaires ou au résultat de l'exploitation. Un premier pas vers « l'ubérisation » du commerce !

En plus de la suppression de ces deux dispositions, d'autres ont été revues :

- La version précédente interdisait la signature de baux commerciaux portant sur autre chose que le local exploité en commerce (en gros, les locaux situés en étage, souvent des logements). Le dispositif a été maintenu car il vise à libérer les logements pour permettre le retour d'habitants en centre-ville, ce qui est louable. **A ce stade, nous avons réussi à amender le dispositif en permettant que le bail soit étendu aux locaux nécessaires à l'exploitation du commerce. Ce qui permettra de traiter le sujet des réserves, locaux sociaux et locaux techniques. Nous estimons que dans sa rédaction actuelle, le texte présente toujours des risques importants pour les commerces de centre-ville dans les ORT qui décideraient de retenir ce dispositif.** En effet, le renouvellement d'un bail peut être considéré comme un nouveau bail. Le dispositif serait donc opposable. Ce qui obligerait les propriétaires à recréer des accès directs aux étages de logement non occupés avant de renouveler le bail, avec les conséquences sur l'exploitation du rez-de-chaussée, surtout dans les lieux n'offrant que des façades étroites.

Souhaitons que peu de villes retiennent cette disposition mais nous ne sommes pas à l'abri. La vigilance devra s'effectuer localement ville par ville, ORT par ORT, lors de la mise en place des périmètres et de la finalisation des conventions qui préciseront les dispositions du plan Action Cœur de Ville.



(*) Rentrée 2018 : plusieurs dossiers politiques importants pour le commerce durant les prochaines semaines

Notons toutefois qu'il est maintenant interdit de supprimer l'accès direct à des étages supérieurs.

Par ailleurs, la loi précise que, lorsque des locaux sont inutilisés et inaccessibles en étage, ils sont considérés en situation « d'abandon manifeste » et qu'ils peuvent alors faire l'objet d'une procédure d'expropriation si le propriétaire ne reconstitue pas les accès directs de à ces locaux.

- La version précédente du texte de loi prévoyait également que les préfets pouvaient surseoir pendant 3 ans, voire 4 ans, à l'enregistrement et l'instruction d'un dossier de CDAC pour un projet qui ferait porter des risques à l'opération Action Cœur de Ville dans les territoires. Dans cette version, le préfet devait s'exécuter à la suite d'un vote de la commune ou de l'intercommunalité. Par ailleurs, les territoires sur lesquels ce « moratoire par projet » pouvait être étendu étaient très larges.

Le dispositif existe toujours mais ses modalités de mise en œuvre ont été réduites, car c'est le préfet qui décide après avis ou à la demande « du ou des établissements publics de coopération intercommunale et des communes concernées ». L'enregistrement d'un dossier peut toujours être repoussé de 3 ans par arrêté préfectoral, une 4^e année supplémentaire sera même possible.

Notons que des précisions sur cette disposition feront l'objet d'un décret en Conseil d'Etat.



Les autres éléments importants pour le commerce contenu dans la loi :

- **Suppression des CDAC dans les périmètres ORT. Longtemps envisagé, un encadrement a été établi en la matière selon les modalités suivantes :**

- La règle est la suppression des CDAC dans ces périmètres. Toutefois, une convention ORT prévoit le seuil à partir duquel les projets sont soumis à AEC. Ce seuil ne peut être inférieur à 2.500 m² pour les projets à prédominance alimentaire et à 5.000 m² de surface de vente pour les projets à prédominance non alimentaire.
- **Suppression des CDAC pour les opérations mixtes logements/commerce en périmètre ORT** sous réserve que **la surface de commerce soit inférieure à 25 %** de la surface de plancher des habitations.

- **La loi fait obligation d'établir un DAAC (Document d'aménagement artisanal et commercial)** qui prévoit « les conditions d'implantation, le type d'activité et la surface maximale des équipements commerciaux ».

Il pourra comprendre d'autres éléments tels que les conditions du maintien du commerce de proximité, la logistique commerciale de proximité, les conditions d'implantation des constructions commerciales et de constructions logistiques commerciales en fonction de leur surface, de leur impact... Il peut conditionner l'implantation d'une construction à vocation commerciale à l'existence d'une desserte en transport en commun ou à une accessibilité piétonne ou aux cyclistes... On voit ici la vigilance qu'il conviendra de mettre en œuvre pour éviter des DAAC prescriptifs qui décriraient trop précisément les activités, seraient immédiatement irréalistes par rapport aux évolutions rapides du commerce actuel...

- **CDAC :**
 - **Des membres des CCI, Chambres des métiers** seront entendus en CDAC, de même qu'un représentant de la **Chambre d'Agriculture** qui s'exprimera sur l'artificialisation des sols. Ils n'ont pas de droit de vote mais seront entendus au même titre que la personne en charge de l'animation du commerce de centre-ville, l'agence de commerce et **l'association des commerçants de la commune d'implantation et des communes limitrophes.**

- Les dossiers de CDAC devront être complétés. Par exemple :
Le pétitionnaire devra démontrer que son projet ne peut se positionner sur aucune friche ni en centre-ville ni en périphérie.
Il faudra intégrer l'estimation des coûts indirects pour la collectivité en matière d'infrastructure et de transport.

- **Vérification de la mise en œuvre des autorisations d'équipement commercial** : un mois avant la date d'ouverture (**ce qui, en pratique n'est pas faisable car le magasin est en travaux d'aménagement**). L'exploitant devra remettre un certificat attestant le respect des autorisations d'AEC obtenues. A défaut du respect des obligations, le préfet met en demeure de fermer au public les surfaces exploitées de manière illicite. Ce point fera l'objet d'un décret en Conseil d'Etat.
- **Démantèlement des friches** : le dispositif existait déjà mais il est ici renforcé car il fait obligation au préfet de s'assurer que les propriétaires démantèlent et remettent en état le terrain dès la perte des mètres carrés de vente, quitte à se substituer à lui à ses frais en cas de non-respect de l'obligation. Un décret en Conseil d'Etat viendra préciser ce dispositif.

L'Article 55 « Rénovation énergétique »

Cet article traite des objectifs de baisse de consommation d'énergie dans les bâtiments tertiaires, dont le commerce.

Tout n'est pas défini dans la loi car un décret d'application devra préciser plusieurs éléments tels que : quels sont les bâtiments concernés ? Quelles surfaces ? Toutefois, s'il existe une hésitation entre 1.000 et 2.000 m² pour l'applicabilité, il est certain que tous les ensembles commerciaux seront concernés (même une boutique de 50 m² dans un centre commercial...).

Rappelons que les objectifs sont très ambitieux et volontaristes : atteindre - 40 % en 2030, - 50 % en 2040 et - 60 % en 2050 par rapport à la consommation en kWh/m² en 2010 (encore faut-il avoir conservé les consommations de 2010). Pour le commerce, plusieurs difficultés :

- de nombreuses économies ont été mises en œuvre ces dernières années, pour des raisons de coûts d'exploitation. Pour bénéficier rétroactivement de ces actions, il faudra avoir conservé les consommations d'avant ces actions, ce qui n'est pas toujours évident.



- Le merchandising, la mise en avant des produits et le confort client fixent des limites à la capacité de moins consommer. On voit poindre ici le conflit entre deux objectifs parfois contradictoires : vendre plus grâce au confort client et consommer moins.

Dans les centres commerciaux par exemple, les débats sur la climatisation ne manqueront pas d'intervenir. Le bailleur priorisera-t-il ses objectifs de baisse de consommation ou la mise à disposition d'une température assurant le confort en boutique ?

Des modulations sont prévues telles que les contraintes techniques, architecturales... le changement d'activité, les coûts manifestement disproportionnés... mais les modalités de mise en œuvre restent très floues.

Les énergies produites par le bâtiment (solaire...) ne peuvent pas être déduites de cette consommation (on ne déduit que les consommations pour la recharge des véhicules électriques).

Les bailleurs et les preneurs à bail sont soumis à l'obligation « pour les actions qui relèvent de leurs responsabilités respectives » **en raison des dispositions contractuelles** : un nouveau problème à résoudre dans les négociations.

Annuellement, les consommations d'énergie devront être transmises par tous (propriétaire, locataire) sur une base de données gérée par l'ADEME.

Chaque acte de vente et chaque bail devra comprendre une annexe présentant « l'évaluation du respect de l'obligation ».

Des sanctions sont prévues (à décrire dans le décret d'application).

Rappelons ici que ce sujet est une longue histoire car avant l'élection présidentielle, le ministère de Ségolène ROYAL avait sorti un décret d'application dit « décret tertiaire » qui a ensuite été annulé par le Conseil d'Etat tant il comportait de dispositions inapplicables, procédure en annulation initiée par plusieurs fédérations du commerce à laquelle Procos s'était jointe.

Ces dispositions vont devoir faire l'objet d'un nouvel enjeu de négociation entre bailleur et preneur pour envisager la répartition des engagements de chacun, la mesure des risques de refacturation de charges et travaux, les conséquences du non-respect de telle ou telle obligation visant à atteindre l'objectif de réduction de consommation ! Un enjeu pour les locataires, s'assurer qu'ils ne supporteront que les obligations qui relèvent de leur responsabilité.

On le voit, une fois la loi adoptée, une nouvelle étape va intervenir :

1. la rédaction des différents décrets d'application,
2. un nouveau sujet de tension entre bailleur et preneur pour la mise en œuvre d'une obligation pour laquelle il sera souvent difficile de séparer les obligations des parties. ■

Illustrations designed by Freepik