

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

Annexe au procès-verbal de la séance du 14 décembre 1983.

RAPPORT

FAIT

APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE,

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif au renouvellement des baux commerciaux et à l'évolution de certains loyers immobiliers.

Par M. Jean ARTHUIS,

Sénateur.

(1) Cette Commission est composée de : MM. Jacques Larché, *président* ; Edgar Tailhades, Louis Virapoullé, Charles de Cuttoli, Paul Girod, *vice-présidents* ; Charles Lederman, François Collet, Pierre Salvi, Germain Authié, *secrétaires* ; MM. Jean Arthuis, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Marc Bécarn, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Pierre Brantus, Pierre Ceccaldi-Pavard, Michel Charasse, Félix Ciccolini, Henri Collette, Etienne Dailly, Michel Darras, Luc Dejoie, Jacques Eberhard, Edgar Faure, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Mme Geneviève Le Bellegou-Béguin, MM. Bastien Leccia, Roland du Luart, Jean Ooghe, Charles Ornano, Hubert Peyou, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e légial.) : 1840, 1869 et in-8° 491 (1983-1984).

Sénat : 121 (1983-1984).

Baux. — Baux commerciaux - Commerce et artisanat - Loyers.

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| | — |
| Introduction | 3 |
| I. — Les règles de fixation du loyer des baux à renouveler prévues par l'article 23-6 du décret du 30 septembre 1953 | 4 |
| II. — Les minorations légales du coefficient de plafonnement | 5 |
| III. — Le coefficient à prévoir pour les baux renouvelés en 1984 | 6 |
| IV. — Autres modifications apportées par l'Assemblée nationale : fixation des loyers des locaux professionnels, de certains garages et des locations saisonnières | 8 |
| Tableau comparatif | 11 |

MESDAMES, MESSIEURS,

Comme chaque année depuis 1975, le Gouvernement a déposé un projet de loi visant à limiter les effets du coefficient de majoration des baux commerciaux, prévu par l'article 23-6 du décret du 30 septembre 1953, introduit par le décret du 3 juillet 1972.

Sous le précédent septennat, le Gouvernement avait déposé, le 3 août 1979, un projet de loi n° 1282, Assemblée nationale (sixième législature), qui prévoyait la suppression du coefficient établi par l'article 23-6, puisqu'il tendait à supprimer le plafonnement du prix des baux commerciaux à renouveler.

Ce projet de loi, non inscrit à l'ordre du jour, est devenu caduc.

Comme les années précédentes, il vous est donc proposé de réduire par la loi le montant du coefficient qui résultait de l'application de l'article 23-6.

Votre commission des Lois souhaite, qu'à l'avenir, soit mis en place un système plus satisfaisant de révision des baux commerciaux.

Ce projet, en quelque sorte classique, a servi de prétexte au Gouvernement qui a fait adopter par l'Assemblée nationale, en première lecture, deux articles additionnels déposés en séance et qui prévoient un dispositif de fixation autoritaire des loyers des locaux professionnels, des garages et des locations saisonnières qui demeuraient jusqu'à présent dans le secteur libre.

I. — LES RÈGLES DE FIXATION DU LOYER DES BAUX A RENOUVELER, PRÉVUES PAR L'ARTICLE 23-6 DU DÉCRET DU 30 SEPTEMBRE 1953

Les baux commerciaux qui doivent avoir une durée minimum de neuf ans, sont assujettis à un système de révision triennal.

Les articles 23 à 23-6 du décret n° 53-960 du 30 septembre 1953 règlent les rapports entre bailleurs et locataires en ce qui concerne le renouvellement des baux à loyer d'immeubles ou de locaux à usage commercial, industriel ou artisanal, prévoient les conditions dans lesquelles doit être fixé le montant du loyer des baux à renouveler.

L'article 23-6 introduit par le décret du 3 juillet 1982 prévoit que le taux de variation du loyer applicable ne peut excéder un coefficient publié chaque année au *Journal officiel*.

Le coefficient est obtenu en faisant la moyenne arithmétique de la variation entre l'année précédant le point de départ du bail à renouveler et celle précédant son expiration :

— d'une part, de la moyenne annuelle de l'indice trimestriel du coût de la construction (série nationale) ;

— d'autre part, du produit de la moyenne annuelle de l'indice trimestriel de la production industrielle (hors bâtiment) par la moyenne annuelle de l'indice mensuel des prix à la consommation (France entière).

L'application de ces dispositions s'est heurtée à un inconvénient pratique lié à la publication tardive des indices. Par ailleurs, les organisations représentatives des locataires considèrent que ces indices ne sont pas en corrélation avec l'évolution de l'activité commerciale, étant observé toutefois que par leur nature et leur taille les preneurs exercent des activités dont la progression en terme de chiffre d'affaires est très diversifiée. Il est en effet difficile de trouver un indice unique pour le petit commerce et pour les grandes surfaces par exemple.

Pour ces deux raisons, les dispositions de l'article 23-6 n'ont pas été appliquées.

II. — LES MINORATIONS LÉGALES DU COEFFICIENT DE PLAFONNEMENT

Chaque année depuis 1975, une loi particulière a fixé le coefficient maximum de majoration des baux commerciaux à renouveler, par dérogation aux règles de l'article 23-6.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution de la fixation de ce coefficient depuis 1975 :

| Le coefficient applicable aux baux soumis à renouvellement au cours de l'année : | A été légalement fixé à : | Alors qu'il se serait établi, en vertu de l'article 23-6, à : | Différence | Pourcentage |
|--|---------------------------|---|------------|-------------|
| 1975 | 2,07 | 2,20 | — 0,13 | 5,7 |
| 1976 | 2,15 | 2,21 | — 0,06 | 2,7 |
| 1977 | 2,15 | 2,46 | — 0,31 | 12,6 |
| 1978 | 2,25 | 2,55 | — 0,30 | 11,7 |
| 1979 | 2,35 | 2,51 | — 0,16 | 6,4 |
| 1980 | 2,40 | 2,67 | — 0,27 | 10,1 |
| 1981 | 2,45 | 2,70 | — 0,25 | 9,2 |
| 1982 | 2,55 | 2,77 | — 0,22 | 7,9 |
| 1983 | 2,55 | 2,79 | — 0,24 | 8,6 |

Comme on le voit, depuis 1975 un abattement légal a été appliqué chaque année, par rapport aux règles de l'article 23-6 son amplitude a varié entre 2,7 et 12,6 %.

La fixation du coefficient légal fait en général l'objet d'une large concertation avec les parties intéressées, traditionnellement les représentants des propriétaires fonciers proposant un coefficient supérieur à celui des représentants des entreprises et des commerçants, le Gouvernement choisissant en général une solution médiane.

En 1984, viennent en renouvellement des baux qui ont été renouvelés en 1975, et qui, pour la première fois, vont donc subir un deuxième plafonnement.

III. — LE COEFFICIENT A PRÉVOIR POUR LES BAUX RENOUVELÉS EN 1984

Le projet de loi propose un coefficient de 2,40 en diminution par rapport à celui des deux années précédentes, cette diminution s'expliquant par une relative décélération de l'inflation observée en 1983 et par une stagnation de la production industrielle.

Il n'est pas encore possible d'indiquer avec précision le montant pour 1984 du coefficient calculé selon le barème prévu par l'article 23-6 du décret du 30 septembre 1953, puisque tous les indices entrant en jeu ne sont pas encore publiés : compte tenu des éléments actuellement disponibles, ce coefficient devrait être de l'ordre de 2,57, soit 157 % d'augmentation par rapport au loyer de départ du bail neuf ans auparavant.

Le tableau ci-après présente le calcul détaillé qui permet d'aboutir à ce coefficient de 2,57.

ESTIMATION AU 30 NOVEMBRE 1983

| | Indice trimestriel production industrielle hors B.T.P. | Indice prix à la consommation | Produit A × B | Indice du coût de la construction C |
|-----------------------------------|---|--|---|--|
| | A | B | | |
| 1974 | 123,4 | 136,7 | | 313,5 |
| Estimation 1983 | 132,0 | 348,3 | | 761,8 |
| Accroissement 1983/ 1974 | 1,07 | 2,55 | 2,73 | 2,43 |
| | | | <hr style="width: 50%; margin: 0 auto;"/> Moyenne arithmé- tique = 2,578 Accroissement an- nuel moyen = 1,111 | |

Selon les renseignements recueillis par votre Rapporteur, les représentants des propriétaires fonciers souhaitent un taux supérieur à celui prévu dans le projet de loi, de l'ordre de 2,50 pour les raisons suivantes :

— le taux d'écrêtement proposé ne correspond à aucun critère objectif ;

— pour la première fois sont concernés des baux qui ont déjà subi un premier plafonnement en 1975 ;

— le coefficient de renouvellement proposé est inférieur à celui de la révision triennale qui, indexé sur le coût de la construction, est de l'ordre de 2,51 ;

— le revenu des propriétaires fonciers a subi une forte baisse depuis deux ans ;

— une baisse excessive des loyers risque d'entraîner un développement de la pratique des reprises, des « pas-de-porte » et des dissimulations ;

— la législation sur les baux commerciaux s'applique à des situations très diverses s'agissant des preneurs : les petits commerçants, succursales multiples et les grandes surfaces ne méritant peut-être pas le même traitement.

Les organisations représentant les entreprises et les commerçants demandent de leur côté un taux situé entre 2,35 et 2,40.

La commission des Lois a été attentive au fait que, entrant dans la neuvième année de ce régime, le législateur fait subir un double plafonnement aux baux et c'est un problème à propos duquel il y aura lieu d'être particulièrement attentif dans les prochaines années. La Commission constate cependant qu'en 1975 l'abattement demeurait dans une limite modérée (5,7 %).

L'Assemblée nationale, dans sa séance du 8 décembre 1983, a jugé bon de ramener le coefficient de 2,40 à 2,35 avec l'accord du Gouvernement (soit un écrêtement par rapport au coefficient théorique de l'article 23-6 de 0,22, correspondant à 8,5 %).

Votre Commission vous propose de revenir au coefficient de 2,40, initialement proposé par le Gouvernement et remis en cause par l'Assemblée nationale, qui lui a paru plus conforme à la réalité économique.

Il faut rappeler qu'en tout état de cause le coefficient légal n'est qu'un maximum et que les parties peuvent, dans le cadre des négociations individuelles, convenir de taux de relèvement inférieurs au plafond.

IV. — AUTRES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE :

FIXATION DES LOYERS DES LOCAUX PROFESSIONNELS, DE CERTAINS GARAGES ET DES LOCATIONS SAISONNIÈRES

Devant l'Assemblée nationale, Mme Lalumière, secrétaire d'Etat chargé de la Consommation, a fait adopter deux articles additionnels déposés en séance et qui débordent manifestement du champ d'application du projet de loi. Mme le Secrétaire d'Etat a d'ailleurs elle-même précisé que ces dispositions devaient faire, à l'origine, l'objet d'un projet de loi distinct et que l'échéance de la session parlementaire l'amenait à insérer ces « cavaliers » dans le projet déposé par son collègue le ministre du Commerce et de l'Artisanat.

Le premier de ces articles additionnels vise à limiter à 5 % la majoration applicable aux renouvellements de baux relatifs aux locaux professionnels et à certains garages à intervenir en 1984.

Le second article applique le même dispositif aux locations saisonnières conclues ou renouvelées en 1984.

Actuellement, les loyers des locaux à usage professionnel sont entièrement libres (puisqu'ils ne sont pas soumis à la loi Quilliot du 22 juin 1982), sauf s'ils font l'objet d'une réglementation particulière telle que la loi du 1^{er} septembre 1948. La loi du 22 juin 1982 ne régit que les garages loués accessoirement au local principal. Les autres garages échappent à toute réglementation.

Enfin, les locations à caractère saisonnier sont également dans le secteur libre.

Le Rapporteur de la commission des Lois de l'Assemblée nationale a déclaré que la Commission n'avait pas examiné ces amendements, mais qu'à titre personnel, il ne s'y opposait pas, car ils répondent au souci de limiter les hausses des prix.

Sur la procédure suivie, votre commission des Lois ne peut que déplorer les conditions dans lesquelles le Gouvernement oblige le Parlement à délibérer sur des articles déposés en dernière minute et qui n'ont aucun rapport avec l'objet du projet de loi.

Sur le fond, le taux de 5 % fixé par référence à la norme d'évolution de l'inflation prévue par le Gouvernement en 1984 paraît s'inscrire dans le cadre d'une politique des revenus. Si c'est le cas,

il faudrait que cette politique fasse l'objet d'un dispositif beaucoup plus complet. On constatera le fait que le taux fixé pour les locaux professionnels est différent de celui appliqué aux baux d'habitation, d'une part, et aux baux commerciaux, d'autre part.

Pour ces deux raisons, votre Commission vous propose de repousser ces deux articles additionnels et, par voie de conséquence, de revenir à l'intitulé initial du projet de loi.

Elle tient enfin à souligner que l'insertion d'amendements à l'initiative du Gouvernement dans les projets de loi, au cours du débat devant le Parlement, est une pratique critiquable lorsqu'elle conduit à légiférer hors du cadre prévu. Il est significatif de noter que dans le cas présent, l'Assemblée nationale, après avoir voté les articles additionnels résultant des amendements du Gouvernement, a dû modifier l'intitulé du projet.

*
**

TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi

INTITULÉ DU PROJET DE LOI

Projet de loi relatif au renouvellement
des baux commerciaux en 1984.

Article unique.

En cas de renouvellement, en 1984, du
bail d'un local ou d'un immeuble à usage
commercial, industriel ou artisanal ainsi
que d'un local mentionné à l'article 2 du
décret n° 53-960 du 30 septembre 1953,
le coefficient prévu à l'article 23-6 dudit
décret est, par dérogation aux dispositions
des alinéas 2 à 5 dudit article, fixé à 2,40.

Texte adopté par l'Assemblée nationale

INTITULÉ DU PROJET DE LOI

Projet de loi relatif au renouvellement
des baux commerciaux et à l'évolution
de certains loyers immobiliers.

Article premier.

En cas de renouvellement,...

... fixé à 2,35.

Art. 2 (nouveau).

Pour la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 1984 et nonobstant toutes dispositions contraires, les loyers convenus lors du renouvellement des baux ou contrats de location des locaux ou immeubles à usage professionnel ainsi que des locaux, immeubles ou emplacements à usage de garage autres que ceux dont le prix de location est fixé par application de l'ordonnance n° 45-1483 du 30 juin 1945 relative aux prix ou de la loi n° 82-526 du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs, ne pourront augmenter de plus de 5 % par rapport aux loyers ou prix de location pratiqués pour le même local, immeuble ou emplacement en 1983. L'effet de cette limitation reste en vigueur pendant les douze mois consécutifs au renouvellement.

Toutefois, lorsque la dernière fixation de prix remonte à plus d'un an, l'augmentation de 5 % sera calculée par référence

Propositions de la Commission

INTITULÉ DU PROJET DE LOI

Projet de loi relatif au renouvellement
des baux commerciaux en 1984.

Article premier.

En cas de renouvellement...

... fixé à 2,40.

Art. 2.

Supprimé.

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

au dernier prix pratiqué, majoré du pourcentage d'augmentation de l'indice trimestriel du coût de la construction série nationale entre la date de dernière détermination de ce prix et le début de la période de douze mois précédant le renouvellement.

Les clauses contractuelles de révision ou d'indexation suspendues en application du premier alinéa du présent article reprendront leur entier effet à l'expiration du délai de douze mois visé à cet alinéa, sans que les bailleurs puissent percevoir des augmentations destinées à compenser les conséquences de cette suspension.

Art. 3 (nouveau).

La hausse du prix des locations saisonnières de locaux ou d'immeubles de toute nature hors du champ d'application de l'ordonnance n° 45-1483 susvisée conclues ou renouvelées en 1984 ne pourra excéder 5 % par rapport aux prix pratiqués pour ces mêmes locations en 1983.

Toutefois, lorsque la dernière fixation de ce prix remonte à plus d'un an, l'augmentation est calculée comme prévu au deuxième alinéa de l'article 2 ci-dessus. Il est fait, le cas échéant, application du troisième alinéa de cet article.

Art. 3.

Supprimé.