

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1975-1976

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 novembre 1975.

RAPPORT

FAIT

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 relatif à la fixation du prix des baux commerciaux renouvelés en 1975,

Par M. André MIGNOT,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Marcel Champeix, Baudouin de Hauteclocque, Jean Sauvage, Jean Auburtin, vice-présidents ; Jacques Pelletier, Louis Virapoullé, secrétaires ; Jean Bac, René Ballayer, Roger Boileau, Pierre Bouneau, Philippe de Bourgoing, Raymond Brosseau, Pierre Carous, Félix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Etienne Dailly, Jacques Eberhard, Yves Estève, Henri Fréville, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Paul Guillard, Léopold Heder, Pierre Jourdan, Pierre Marcihacy, James Marson, André Mignot, Jean Nayrou, Marcel Nuninger, Guy Petit, Hubert Peyou, Maurice Pic, Paul Pillet, Pierre Schiélé, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud.

Voir le numéro :

Sénat : 26 (1975-1976).

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui vous est soumis tend, dans un article unique, à décider d'un abattement sur le prix des loyers des baux à renouveler au cours de l'année 1975 et, à l'appui de sa proposition, le Gouvernement fait valoir que les indices qui doivent être appliqués, compte tenu des dispositions du décret n° 72-561 du 3 juillet 1972, entraînent une hausse importante du fait que ces dernières années ces indices ont subi des variations sérieuses et que la charge des loyers commerciaux risque de s'avérer particulièrement lourde à supporter, en particulier par les petits commerçants et artisans étant donné le ralentissement actuel de leurs activités.

Il est à rappeler que le décret du 3 janvier 1966 fixait les conditions de détermination des loyers commerciaux et artisanaux tant en matière de renouvellement que de revision triennale. Dans ce second cas, il était bien précisé dans l'article 27 du décret du 30 septembre 1953 modifié que la revision triennale n'était pas entièrement libre : en effet, sauf dans le cas où serait rapportée la preuve d'une modification matérielle des facteurs locaux de commercialité ayant entraîné une variation de 10 % de la valeur locative, la revision triennale ne pourrait excéder la variation de l'indice trimestriel du coût de la construction intervenue depuis la dernière fixation du loyer.

Par contre, en ce qui concerne les loyers à renouveler, la fixation du loyer n'était pas liée à une formule mathématique. Il était simplement dit que le loyer devait correspondre à la valeur locative et que cette notion justifiait la prise en compte, en particulier, de la surface affectée à la réception du public, de la destination et des modalités de jouissance des lieux, de l'état d'entretien et de vétusté des locaux, de l'importance des locaux annexes et dépendances affectés à l'exploitation du fonds, voire, dans certains cas, à l'habitation, de la nature et de l'état des équipements mis à la disposition du locataire, de l'importance de la ville, du quartier et de la rue et même de l'intérêt de l'emplacement du point de vue de l'exercice des activités.

Ainsi donc il y avait, par le jeu du décret du 3 janvier 1966, d'une part, des prix de revision bien déterminés mais, d'autre part, un prix de renouvellement dont la fixation, bien que certaines jurisprudences se soient établies, nécessitait des évaluations plus ou moins importantes pour déterminer la valeur locative.

Devant cette situation et pour parer à certains excès, le Gouvernement a cru devoir, par un décret n° 72-566 du 3 juillet 1972, apporter certaines limites aux variations de la valeur locative pour les baux commerciaux à renouveler ; c'est ce qui a fait l'objet d'un nouvel article 23-6 du décret du 30 septembre 1953. La limitation a été apportée aux majorations du prix des loyers à renouveler par la détermination d'un plafonnement, compte tenu de la formule suivante : $C + \frac{(I \times P)}{2}$, étant précisé que :

2

C représente la moyenne annuelle de l'indice trimestriel du coût de la construction,

I la moyenne annuelle de l'indice de la production industrielle, et
P la moyenne annuelle de l'indice mensuel des prix à la consommation.

Pour simplifier les choses, le décret a prévu que le coefficient serait publié chaque année au *Journal officiel* et que pour le calcul du coefficient les indices seraient ramenés à la base 100 pour l'année précédant la prise d'effet du bail à renouveler.

Toutefois, l'article 23-6 apporte deux exceptions : la première, que le bail à renouveler n'ait pas une durée supérieure à neuf années, comme c'est la plupart du temps l'usage d'ailleurs, et, d'autre part, qu'il n'y ait pas une modification notable de certains éléments qui sont mentionnés aux articles 23-1 à 23-4 concernant en particulier la situation de l'immeuble où se trouve l'exploitation, l'importance des surfaces affectées à la réception du public, l'état d'entretien, de vétusté et de salubrité, les obligations respectives des parties, les restrictions à la jouissance des lieux, les améliorations apportées aux lieux loués en cours de bail et aussi des facteurs locaux de commercialité, c'est-à-dire notamment de l'intérêt que présente pour le commerce considéré l'importance de la ville, du quartier ou de la rue, des moyens de transport, etc.

Le décret du 3 juillet 1972 avait prévu un régime transitoire. En effet, l'application des coefficients déterminés selon les modalités de l'article 26-3 ne devait prendre effet qu'à compter des

baux venant à expiration à partir du 1^{er} janvier 1975, comme le précisait son article 7. Ces dispositions transitoires avaient pour but de ne pas léser les bailleurs dont les baux avaient fait l'objet d'une remise en ordre en vertu de l'article 77 de la loi du 12 mai 1965. Si l'application du coefficient à ces loyers avait été immédiate, elle aurait entraîné, dans beaucoup de cas, la baisse de certains d'entre eux.

C'est pourquoi l'article 7 prévoyait, pour les baux venant à expiration avant le 1^{er} janvier 1975, que la fixation du loyer devait être motivée par une modification notable des éléments mentionnés aux articles 23-1 à 23-4 qui viennent d'être évoqués, si le taux de variation du loyer demandé par rapport à celui applicable à la fin du bail excédait le coefficient calculé pour la période de trois années précédant l'expiration du bail. Ce coefficient est de 1,34 pour les baux venus à expiration en 1974, 1,29 pour les baux venus à expiration en 1973 et 1,32 pour les baux venus à expiration à compter du 6 juillet 1972.

Cependant, la jurisprudence ayant retenu que le décret du 3 juillet 1972 était inapplicable aux baux expirés antérieurement au 6 juillet 1972, date de son entrée en vigueur, le Parlement a été saisi d'une proposition de loi qui avait pour objet, ce qui est assez curieux, d'interpréter le décret. Une loi du 31 décembre 1973 a été promulguée pour mettre fin à cette jurisprudence et dire que « les dispositions de l'article 7 dudit décret sont applicables au renouvellement des baux venus à expiration avant l'entrée en vigueur de ce décret, à condition que le loyer n'ait pas encore été fixé par convention entre les parties ou décision de justice passée en force de chose jugée avant l'application de la présente loi. En ce cas le loyer est déterminé eu égard au montant le plus élevé résultant de l'application soit des articles 2 et 3, soit de l'article 7 du décret précité du 3 juillet 1972. »

Il en résulte désormais que les loyers des baux commerciaux renouvelés sont régis par trois systèmes différents suivant la date d'expiration du bail :

— pour les baux venus à échéance avant l'entrée en vigueur du décret du 3 juillet 1972, le loyer est soumis aux dispositions soit de l'article 7 du décret, soit de l'article 23-6 (*nouveau*), c'est-à-dire le loyer le plus élevé résultant de l'un ou l'autre de ces textes ;

— pour les baux venus à échéance postérieurement au 6 juillet 1972 et jusqu'au 1^{er} janvier 1975, ce sont les dispositions de l'article 7 du décret du 3 juillet 1972 qui s'appliquent, et elles seules, ce qui a donné comme coefficient 1,34 pour les baux venus à expiration en 1974, 1,29 pour les baux venus à expiration en 1973 et 1,32 pour les baux venus à expiration entre le 6 juillet et le 31 décembre 1972 ;

— pour les baux qui viennent à échéance postérieurement au 1^{er} janvier 1975, ce sont les dispositions de l'article 23-6 qui s'appliquent.

Or, ce qui justifie le texte qui vous est soumis, c'est que, compte tenu de la variation relativement importante des indices retenus par l'article 23-6, le coefficient d'augmentation est excessif en raison des circonstances évoquées par le Gouvernement. Pour les baux à renouveler à partir du 1^{er} janvier 1975, c'est-à-dire datant de 1966, le coefficient de variation s'établirait à 2,32. Si l'abattement de 10 % proposé est accepté, le coefficient serait ramené aux environs de 2,07, ce qui concilierait les intérêts légitimes bien qu'opposés des propriétaires et des locataires.

Le projet de loi ne vise que les baux qui sont ou seront venus à expiration au cours de l'année 1975 et il ne vise donc pas les baux qui viendront à expiration pour être renouvelés en 1976 et les années suivantes. Ce point de vue est logique puisqu'on ne connaît pas à l'heure actuelle quel sera le coefficient applicable pour ces années-là. Sera-t-il aussi fort par rapport à 1967 ? Nul ne peut le dire en l'occurrence, bien que certains paramètres paraissent être en progression moins accentuée. Il est donc logique de ne se prononcer que pour les baux venus à expiration pour l'année 1975 comme l'indique le texte mais, par contre, si d'aventure la même situation se représentait en 1976 ou les années suivantes, il est préférable de ne pas mettre en tête de l'article unique le terme « à titre exceptionnel ».

D'autre part, on pourrait se poser la question de savoir s'il n'y avait pas lieu de faire une distinction en fonction de l'importance du fonds et de n'appliquer cet abattement qu'aux petits fonds de commerce et artisanaux, comme il en a été, par exemple, pour les réductions successives des patentes. Il est certain que, proportionnellement, un loyer représente une charge beaucoup plus importante pour une petite exploitation que pour une grande. Votre

commission a estimé qu'il était préférable d'adopter une solution générale pour l'application de ce texte du fait qu'il serait très difficile de fixer des limites dans ce cas.

Enfin, il n'en reste pas moins que, même si ce projet de loi était annoncé en juin 1975, il n'a pas actuellement force de loi et qu'un certain nombre de propriétaires et locataires ont pu, pour des baux venant à expiration en 1975, régler déjà leur problème et signer leur convention. Pour peu que le bail renouvelé soit parti du début de l'année 1975 et que le loyer soit payé par trimestre à échoir, le loyer de 1975 est même totalement payé. En outre, il ne faut pas oublier que l'incidence de l'abattement sur le coefficient ne joue pas que pour le loyer de l'année 1975, ne joue même pas seulement pour trois ans jusqu'à la période de revision, mais aura une incidence sur le montant du loyer pour les neuf ans du bail.

Il a paru injuste à votre commission que des propriétaires et locataires de bonne foi aient traité à l'amiable en application de la loi, c'est-à-dire du décret du 3 juillet 1972, et que, de ce fait, il y ait des inégalités par rapport à ceux qui bénéficieront de ce texte s'il est voté. C'est pourquoi votre commission propose d'inclure dans le projet de loi, sous forme d'article additionnel, que l'application de la loi vaudra aussi pour les baux qui ont pu être passés avant l'entrée en vigueur de la présente loi.

C'est en raison de ces considérations que votre Commission des Lois vous propose de modifier, par voie d'amendement, le présent projet de loi et de l'adopter ainsi amendé.

TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi.

Article premier.

A titre exceptionnel, un abattement de 10 % est appliqué, en ce qui concerne le renouvellement des baux venus à expiration au cours de l'année 1975, au coefficient calculé conformément aux dispositions de l'article 23-6 du décret n° 53-960 du 30 septembre 1953.

Propositions de la commission.

Article premier.

Un abattement de 10 % est appliqué...
(Le reste sans changement.)

Article additionnel (nouveau).

Ne sont pas exclus du champ d'application de la présente loi les baux dont le prix a été fixé par convention passée avant son entrée en vigueur.

AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

Article unique.

Amendement : Au début de cet article supprimer les mots :

A titre exceptionnel,

Après l'article unique.

Amendement : Après l'article unique insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Ne sont pas exclus du champ d'application de la présente loi les baux dont le prix a été fixé par convention passée avant son entrée en vigueur.

PROJET DE LOI

(Texte présenté par le Gouvernement.)

Article unique.

A titre exceptionnel, un abattement de 10 % est appliqué, en ce qui concerne le renouvellement des baux venus à expiration au cours de l'année 1975, au coefficient calculé conformément aux dispositions de l'article 23-6 du décret n° 53-960 du 30 septembre 1953.

ANNEXE

Coefficient calculé sur neuf ans en application de l'article 23-6 du décret du 30 septembre 1953.

(Système applicable à partir du 1^{er} janvier 1975 et, éventuellement, avant le 3 juillet 1972.)

ANNEES		INDICES ANNUELS MOYENS			PRODUIT	COEFFICIENT moyen
Du bail.	Des indices.	Coût de la construction (I. N. S. E. E.).	Production industrielle (hors bâtiment).	Prix à la consommation.	des deux indices.	(Total des variations) 2.
1963 à 1972.....	1962	100	100	100	10 000	1,9987
	1971	155,1724	169	144,7187	24 457	
	Variation	1,5517			2,4457	
1964 à 1973.....	1963	100	100	100	10 000	1,9940
	1972	149,8502	169,8292	146,5968	24 896	
	Variation	1,4985			2,4896	
1965 à 1974.....	1964	100	100	100	10 000	2,0583
	1973	152,0336	170,6454	152,1518	25 964	
	Variation	1,5203			2,5964	
1966 à 1975.....	1965	100	100	100	10 000	2,3206
	1974 (1)	166	174,7400	170,6172	29 813	
	Variation	1,66			2,9813	

(1) Evaluations.