

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1972-1973

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 juin 1973.

RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), sur la proposition de loi, ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN DEUXIÈME LECTURE, tendant à préciser que l'article 7 du décret n° 72-561 du 3 juillet 1972 s'applique à tous les **baux commerciaux** à renouveler avant le 1^{er} janvier 1975,*

Par M. André FOSSET,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

Le 18 décembre dernier était déposée sur le bureau de l'Assemblée Nationale, sous le numéro 2808, une proposition de loi de M. Krieg tendant à préciser que l'article 7 du décret n° 72-561 du 3 juillet 1972 s'applique à tous les baux commerciaux à renouveler avant le 1^{er} janvier 1975.

(1) Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Marcel Champeix, Baudouin de Hauteclocque, Jean Sauvage, vice-présidents ; Pierre de Félice, Léopold Heder, Louis Namy, Jacques Rosselli, secrétaires ; Jean Auburtin, Jean Bénard Mousseaux, Pierre Bourda, Philippe de Bourgoing, Robert Bruyneel, Pierre Carous, Félix Ciccolini, Etienne Dailly, Emile Dubois, Jacques Eberhard, Yves Estève, André Fosset, Henri Fréville, Jacques Genton, Jean Geoffroy, François Giaccobi, Jean-Marie Girault, Paul Guillard, Pierre Jourdan, Pierre Mailhe, Pierre Marcihacy, André Mignot, Lucien de Montigny, Gabriel Montpied, Jean Nayrou, Marcel Nuninger, Guy Petit, Pierre Schiélé, Jacques Soufflet, Fernand Verdeille.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4^e législ.) : 1^{re} lecture, 2808, 2813 et in-8° 769.
2^e lecture, 2866, 2867 et in-8° 776.

Sénat : 1^{re} lecture, 218, 219 et in-8° 89 (1972-1973).
2^e lecture, 226 (1972-1973).

Baux commerciaux.

Sur le rapport de M. Charles Bignon, l'Assemblée Nationale adoptait cette proposition en première lecture au cours de sa première séance du mercredi 20 décembre. Saisie de cette proposition dans l'après-midi, votre Commission des Lois désignait comme rapporteur notre collègue M. André Mignot, qui présentait ses conclusions en séance publique le même jour. Considérant que l'adoption de ce texte dont, dans un délai aussi bref, il n'était pas possible de calculer les conséquences, risquait d'entraîner un nouveau contentieux, remarquant en outre qu'une jurisprudence s'étant instaurée sur les conditions d'application du décret, il ne convenait pas que le législateur intervint dans un domaine qui ne lui appartenait pas, M. Mignot en proposait le rejet pur et simple et le Sénat adoptait ses conclusions. Cependant, l'Assemblée Nationale, lors de la seconde lecture, à laquelle elle procédait au cours de sa deuxième séance du 20 décembre, confirmait son vote précédent. C'est le texte ainsi adopté qui nous est actuellement soumis.

Votre Commission des Lois avait confirmé M. André Mignot dans ses fonctions de rapporteur mais, aux derniers jours du mois de mai, il apparaissait que l'état de santé de notre distingué collègue, auquel nous souhaitons un prompt rétablissement, ne lui permettrait pas de présenter son rapport au cours de la présente session. C'est pour éviter qu'il en résulte un trop long retard dans l'examen en deuxième lecture de la proposition de loi que votre commission, dès qu'elle eut confirmation de l'indisponibilité de M. Mignot, voulut bien confier à votre nouveau rapporteur la lourde charge de le suppléer. Au cours des quelques jours de délai qui lui ont été laissés, votre rapporteur s'est efforcé, en accord avec les services du Ministère de la Justice, de procéder à une analyse aussi approfondie que possible d'une situation dont notre collègue, M. André Mignot, praticien averti, avait, dès l'abord, mesuré toute la complexité.

Pour vous permettre d'apprécier le problème dans ses divers aspects, c'est d'abord le cheminement de cette analyse qui vous sera exposé.

*
* *

Le décret n° 72-561 du 3 juillet 1972 est une des nombreuses modifications apportées au décret du 30 septembre 1953 réglant les rapports entre bailleurs et locataires en ce qui concerne le

renouvellement des baux d'immeubles ou de locaux à usage commercial, industriel ou artisanal. Il est issu d'un engagement pris par le Gouvernement lors des débats qui ont abouti à l'adoption de la loi du 16 juillet 1971 sur la déspecialisation des baux commerciaux.

Les différentes parties en cause l'ont apprécié très différemment. Le monde du commerce l'a accueilli avec faveur et comme le moyen longtemps attendu de limiter les hausses considérables de prix que les bailleurs demandaient lors du renouvellement des baux commerciaux. C'est ainsi qu'il relève de nombreux exemples de nouveaux loyers qui représentent en moyenne le triple du loyer ancien. De même, le Gouvernement y a vu un nouvel instrument pour freiner la très forte inflation que subit notre pays depuis quelques années.

En revanche, les propriétaires ont considéré qu'il était inutile, et même nuisible : en effet, s'ils ne contestent pas que, dans des cas isolés, notamment dans les quartiers de luxe des grandes villes, des hausses considérables soient intervenues, ils font les constatations suivantes :

— les coefficients de majoration ne sont pas uniformes ; c'est ainsi que, dans le premier arrondissement de Paris, ils varient de 5,7 à — 0,9 ou, dans le département de l'Isère, de 2,11 à 1,04 ;

— d'autre part, l'incohérence des modes anciens de détermination des loyers, qui ne reposaient pas sur des critères objectifs, a eu pour conséquence, lorsque, progressivement, il est devenu possible d'unifier les modalités de calcul, de faire apparaître des coefficients de revalorisation très diversifiés ; il n'est pas surprenant que, lorsque, pour diverses raisons, un loyer était demeuré fixé à un taux beaucoup plus bas que la valeur locative réelle, l'application de celle-ci, lors du renouvellement du bail, ait fait apparaître un coefficient de réévaluation relativement élevé. Il n'est pas surprenant non plus que, soudain privés par ce mode de détermination devenu plus homogène d'un privilège dont ils avaient bénéficié trop longtemps, les locataires intéressés aient ressenti plus douloureusement la conséquence d'une réévaluation qui, de ce fait, était relativement plus sensible que celle dont se trouvaient affectés les loyers qui avaient évolué plus rapidement dans le passé ;

— enfin, les loyers ainsi consentis ne sont nullement insupportables puisque, par exemple, dans le V^e arrondissement de Paris (et pour des locaux comprenant souvent un logement) ils représentent en moyenne 2,6 % du chiffre d'affaires.

Une enquête effectuée il y a peu de temps par les Services du Ministère de l'Economie et des Finances (Direction générale du commerce intérieur et des prix), sur l'ensemble du territoire, a d'ailleurs fait apparaître que le prix des loyers des baux commerciaux fixés selon la valeur locative déterminée sur la base des critères légaux ou réglementaires représentait une charge qui variait entre 3 et 4 % du montant du chiffre d'affaires réalisé par les locataires intéressés.

*

* *

Sur le plan juridique, le décret du 3 juillet 1972 apporte à la législation sur les baux commerciaux des modifications qui, pour la plupart, constituent en fait de simples adaptations aux textes antérieurs.

Tel est le cas pour l'article 6-1 nouveau du décret du 30 septembre 1953, qui oblige par exemple le bailleur à chiffrer sa demande de loyer pour le renouvellement du bail à peine de retard pour obtenir le paiement de ce loyer ; ou pour les articles 23-1 à 23-4 introduits dans le même décret, qui définissent plus précisément et plus complètement les éléments d'appréciation des valeurs locatives, etc...

La modification fondamentale est, cependant, celle qui fixe le principe d'une réglementation des conditions dans lesquelles peut évoluer le prix des loyers, et que l'on dénommera, pour simplifier l'exposé, « le plafonnement ». Ce « plafonnement », pourtant, ne sera pas absolu puisqu'il pourra y être dérogé en cas de variation notable des critères servant à la détermination des valeurs locatives.

Les limitations apportées aux majorations du prix des loyers commerciaux sont de deux sortes :

— un plafonnement « ordinaire » destiné à prendre effet à partir du 1^{er} janvier 1975 et faisant l'objet du nouvel article 23-6 du décret du 30 septembre 1953 ;

— un plafonnement transitoire applicable pour les baux venant à expiration avant le 1^{er} janvier 1975 et prévu par l'article 7 du décret du 3 juillet 1972.

Ces plafonnements diffèrent par leur mode de calcul :

Dans le régime de l'article 23-6, les loyers commerciaux ne pourront connaître désormais, lors de leur renouvellement, une hausse supérieure à un coefficient ainsi déterminé :

$$\frac{C + (I \times P)}{2} \quad (1)$$

Le coefficient maximum applicable correspond à la variation de l'indice établi selon cette formule entre l'année précédant le *point de départ* du bail à renouveler et celle précédant son expiration. Un tableau publié chaque année au *Journal officiel* permettra de dispenser les parties de calculs aussi complexes.

Dans le régime de l'article 7, le même mode de calcul est utilisé mais on ne considère que les variations intervenues *dans les trois dernières années* précédant le renouvellement. Un second tableau est paru le 9 décembre 1972 au *Journal officiel* pour les baux tombant sous le coup de l'article 7.

L'institution de ces plafonnements a été contestée dans sa légalité même, notamment par l'Union nationale de la Propriété immobilière qui a déposé un recours en annulation devant le Conseil d'Etat le 31 août 1972 (n° 88.407). A l'appui de ce recours, cet organisme avance essentiellement que le plafonnement institué est contraire *aux principes fondamentaux du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales*.

Cependant, sous réserve de la décision souveraine de la haute juridiction, il n'apparaît pas, *a priori*, que la légalité d'un décret qui n'institue pas une règle absolue de plafonnement puisse être sérieusement contestée.

*
* *

L'article 7 du décret pose des problèmes spécifiques, notamment celui de son applicabilité dans le temps que, justement, la proposition de M. Krieg a pour objet de préciser.

La doctrine, et avec elle des tribunaux, notamment le tribunal de grande instance de Paris, par jugement du 24 octobre 1972, et

(1) C Moyenne annuelle de l'indice trimestriel du coût de la construction.

I Moyenne annuelle de l'indice trimestriel de la production industrielle.

P Moyenne annuelle de l'indice mensuel des prix à la consommation.

la Cour d'appel de Paris, le 21 novembre 1972, ont jugé que les baux à renouveler avant l'entrée en vigueur du texte (6 juillet 1972) n'étaient pas assujettis aux nouvelles règles de fixation des loyers. En sens inverse, le Ministre de la Justice, dans sa réponse à une question écrite du 22 juillet 1972 (*Journal officiel*, Assemblée Nationale, du 26 août 1972), tout en soulignant que les tribunaux étaient divisés sur les modalités d'application dans le temps des nouveaux textes législatifs ou réglementaires, a indiqué que « *sous réserve de l'appréciation souveraine des tribunaux, il semblerait que ces textes puissent s'appliquer immédiatement, dès lors que le prix du bail n'a pas encore fait l'objet d'une fixation amiable ou judiciaire* ». A l'appui de cet avis, le Garde des Sceaux citait un arrêt de la Cour de Paris (16 février 1956, *Dalloz* 1956.204) qui postule que la loi nouvelle s'applique immédiatement aux effets à venir des situations juridiques non contractuelles en cours au moment où elle entre en vigueur. Il semblait ainsi considérer qu'à défaut d'accord des parties ou de décision de justice définitive, on se trouvait en présence d'une situation juridique non contractuelle. La doctrine s'est élevée à sa quasi-unanimité contre cette position qui méconnaît la distinction entre règles de procédure et règles de fond, les premières — selon une jurisprudence constante — pouvant s'appliquer aux instances en cours mais pas les secondes.

L'article 23-6 et l'article 7 introduisent cependant, ainsi que nous l'avons précédemment mentionné, un certain nombre d'exceptions au plafonnement. C'est ainsi que le bailleur peut obtenir le dépassement du coefficient s'il établit que la valeur locative de son immeuble s'est notablement modifiée depuis la conclusion ou le précédent renouvellement du bail et, à cet égard, le juge conserve un large pouvoir d'appréciation. D'autre part, ce système de fixation du prix est pratiquement limité aux locaux non spécialisés, c'est-à-dire principalement aux boutiques. Enfin, tout bailleur peut échapper à la règle du coefficient en consentant des baux de plus de neuf ans ou en acceptant le renouvellement du bail pour une durée de plus de neuf années.

Il reste que, devant ces interprétations divergentes, et surtout les décisions jurisprudentielles précédemment citées, il a paru utile à M. Krieg de déposer une proposition de loi qui, sous couvert de préciser l'applicabilité dans le temps de l'article 7 du décret du 3 juillet 1972, aboutit en fait à faire donner par la loi une portée rétroactive à un décret. A l'appui de cette initiative, il invoque

comme précédent celui de la loi n° 59-1483 du 19 décembre 1959 qui prévoit, dans son article unique, que « les dispositions du décret n° 59-490 du 3 juillet 1959 relatif à la revision des loyers commerciaux sont applicables aux demandes en revision n'ayant pas fait l'objet d'une décision passée en force de chose jugée ou d'un accord amiable ».

Cette proposition étend le champ d'application de l'article 7 du décret à tous les baux venus à expiration avant le 6 juillet 1972, quelle que soit leur date de prise d'effet, dont le prix n'aurait pas encore été fixé par convention ou par décision de justice.

On peut penser également, en se référant notamment aux dispositions de l'article 5 du décret du 30 septembre 1953 (1), qu'elle l'étend également à ceux pour lesquels, bien que venant à expiration après la date d'entrée en vigueur du décret, un congé aurait été signifié avant celle-ci.

Il convient de noter cependant que ces mêmes mesures transitoires prêtent le flanc à un certain nombre de critiques :

1° Elles ne permettent pas le rattrapage des loyers déjà sous-évalués par l'application du plafonnement de la revision triennale institué par la loi du 12 mai 1965.

En vertu de celle-ci, en effet, les revisions triennales ne peuvent dépasser l'augmentation pendant la la même période de l'indice du coût de la construction. Or, soutiennent les propriétaires, cet indice est lui-même sous-évalué. En revanche, cette anomalie disparaîtra dans le régime ordinaire. On voit donc que les mesures transitoires destinées à faciliter le passage d'une situation non plafonnée à une situation plafonnée aboutissent à l'adoption de mesures plus sévères à l'encontre des bailleurs.

Par exemple : soit un loyer de 10.000 F en 1963 ; si on applique le régime de droit commun, ce loyer sera, en 1972, de : $10.000 \times 1,99 = 19.900$ F (coefficient indiqué par le *Journal officiel* du 12 août 1972).

En revanche, si l'on applique le régime transitoire, ce loyer recevra trois sortes d'augmentation :

— en 1966, l'augmentation correspondant à l'augmentation de l'indice trimestriel du coût de la construction, soit 15 % : le loyer est alors de 11.500 F.

(1) « Art. 5 (lois des 31 décembre 1953 et 12 mai 1965). — Par dérogation aux articles 1736 et 1737 du Code civil, les baux de locaux soumis aux dispositions du présent décret ne cessent que par l'effet d'un congé donné suivant les usages locaux et au moins six mois à l'avance. »

— en 1969, l'augmentation correspondant à la progression de l'indice trimestriel de la construction pendant la période de trois ans, soit 12 % : *le loyer passe à 12.880 F.*

— et, enfin, l'augmentation correspondant au coefficient déterminé de la façon indiquée précédemment et qui, d'après le *Journal officiel* du 9 décembre 1972, s'établit à 32 % : *le loyer s'élèvera à 17.000 F environ.*

2° Ces mesures transitoires s'appliqueront justement à des loyers pour lesquels la remise en ordre n'aura pas été achevée par les tribunaux. En effet, la loi du 12 mai 1965 prévoyait dans son article 17 qu'une telle remise en ordre devait avoir lieu mais seulement pour *le prix des baux en cours à la date de sa publication, à la condition qu'il ait pris effet depuis deux ans au moins.*

Pour beaucoup de baux qui, venant à expiration entre le 12 mai 1963 et le 12 mai 1965, ont fait l'objet d'une simple revalorisation appliquée au loyer antérieur mais ne s'appuyant pas sur les critères nouveaux de détermination de la valeur locative, les dispositions de l'article 17-1 de la loi du 12 mai 1965 ont rendu impossible une fixation du loyer reposant sur ces bases. Ensuite, le loyer ainsi fixé sur les bases anciennes n'a pu faire l'objet, lors des revisions triennales, que d'augmentations résultant de l'indice contesté — et en tout cas insuffisant pour refléter l'évolution véritable de la situation économique — du coût de la construction. On peut donc penser que le propriétaire bienveillant ou mal informé qui, à l'époque, aura consenti un loyer trop bas, va faire les frais de cette double réforme.

On voit donc que le régime proposé par le décret aboutit à un paradoxe.

Les dispositions transitoires avaient été prises par le Gouvernement pour ne pas léser les bailleurs dont les baux avaient fait l'objet d'une remise en ordre en vertu de l'article 17 de la loi du 12 mai 1965. En effet, l'application immédiate des coefficients déterminés selon les modalités de l'article 23-6 aurait, dans beaucoup de cas, entraîné la baisse de certains loyers. Par exemple, soit un loyer conclu en 1963 pour un prix de 1.000 F et qui a été porté en 1966 à 3.000 F en application des dispositions transitoires de la loi de 1965 permettant une remise en ordre. Ce bail est renouvelé en 1972 : si l'on appliquait le coefficient (1,99) prévu par l'article 23-6 nouveau du décret du 30 septembre 1953 à son prix

d'origine, le loyer fixé pour un bail renouvelé en 1972 ne pourrait, en principe, dépasser 1.990 F, tandis que, par l'application en 1969 du taux de révision autorisé par l'article 7 (1,32), le montant du loyer au titre du bail précédent aurait pu parvenir, à l'issue de la période triennale de 1969 à 1972, à 3.960 F.

En revanche, l'application de ces mêmes mesures transitoires, on l'a vu précédemment, aux loyers qui n'auraient pas fait l'objet d'une remise en ordre serait non seulement plus défavorable pour ceux-ci que l'application directe du régime définitif mais aussi empêcherait d'intervenir la réévaluation à laquelle ils ont droit en vertu du principe de l'égalité des citoyens devant la loi.

La conjonction de ces dispositions et des décisions jurisprudentielles aboutit précisément au contraire de ce qu'avait initialement voulu le législateur : **les mesures transitoires s'appliquent aux baux pour lesquels elles n'avaient pas été faites. En revanche, elles ne s'appliquent pas aux baux qui avaient justifié leur édicition.** En effet, les baux auxquels s'appliquait l'article 17 de la loi du 12 mai 1965 sont arrivés à expiration au plus tard le 12 mai 1972, c'est-à-dire, en l'absence de portée rétroactive reconnue au décret, avant l'entrée en vigueur de celui-ci. En revanche, les baux auxquels ne s'appliquaient pas les dispositions transitoires de la loi de 1965 arrivent à expiration au plus tôt le 13 mai 1972 et au plus tard le 12 mai 1974, c'est-à-dire, pour leur quasi-totalité, après cette entrée en vigueur.

La proposition de M. Krieg, en donnant portée rétroactive à l'article 7 du décret, supprime un des inconvénients de celui-ci mais elle en laisse subsister un autre d'importance : elle empêche définitivement la remise en ordre des baux commerciaux qui ne l'ont pas été, ce qui, outre l'injustice faite aux bailleurs concernés, crée de graves distorsions à la concurrence entre commerçants locataires.

Il ne semble pas possible d'opérer par la voie réglementaire les distinctions qui s'imposent pour échapper à ce paradoxe.

L'intervention d'une disposition législative paraît donc nécessaire et, en dépit du caractère assez insolite d'une disposition législative tendant à déterminer les conditions d'application d'un texte réglementaire, il faut convenir que se justifie dans ce cas précis l'initiative de M. Krieg qui d'ailleurs, nous le rappelons, s'appuie sur un précédent intervenu en 1959 dans le même domaine.

Ainsi l'examen de ce texte fait-il apparaître de façon évidente les inconvénients pratiques, si souvent dénoncés par notre collègue M. Marilhac, de la distinction des domaines de la loi et du règlement opérée par les articles 34 et 37 de notre Constitution. En effet, si, depuis 1958, il est admis que le pouvoir exécutif fixe les règles de calcul des prix des baux commerciaux, il reste de la compétence du législateur de prévoir l'application dans le temps desdites dispositions.

Pour permettre de régler de manière équitable le problème né des distorsions dues à l'application de l'article 17-1 de la loi du 12 mai 1965, et cela dans le double objectif d'aboutir à une situation équitable à l'égard des bailleurs et de ne pas créer de distorsion à la concurrence entre les commerçants-locataires, votre commission, malgré ses scrupules juridiques, vous propose d'introduire à cette proposition une modification tendant à limiter l'application rétroactive des dispositions transitoires de l'article 7 du décret du 3 juillet 1972 aux baux dont le loyer avait pu faire l'objet d'une remise en ordre.

Par contre, les baux dont le loyer avait été fixé entre le 12 mai 1963 et le 12 mai 1965 sur la base des prix anciens pourraient, lors de leur renouvellement entre 1972 et 1974, donner lieu à fixation d'un prix de loyer conformément à la valeur locative.

Ainsi, lors de la mise en vigueur à titre définitif, au 1^{er} janvier 1975, des dispositions de l'article 23-6, les coefficients de réévaluation s'appliqueraient à des loyers de base uniformisés sur des critères objectifs de détermination de la valeur locative.

Il en résulterait une situation qui présenterait le double avantage d'être plus équitable pour les bailleurs et mieux unifiée pour les locataires.

C'est en s'appuyant sur ces considérations que votre Commission des Lois vous propose, par voie d'amendement, de modifier ainsi qu'il suit la présente proposition de loi, adoptée par l'Assemblée Nationale.

TABLEAU COMPARATIF

Article unique.

Les dispositions de l'article 7 du décret n° 72-561 du 3 juillet 1972 s'appliquent à tous les baux à renouveler avant le 1^{er} janvier 1975, quelle que soit la date d'expiration du précédent bail, à condition que le prix n'ait pas été fixé par convention ou décision de justice ayant acquis l'autorité de la chose jugée avant l'entrée en vigueur de la présente loi.

Article unique.

Les dispositions de l'article 7 du décret n° 72-561 du 3 juillet 1972 s'appliquent, *quelle que soit la date de leur renouvellement*, à tous les baux *qui ont fait l'objet d'une revision dans les conditions prévues par l'article 17-1 de la loi n° 65-356 du 12 mai 1965.*

Les prix des baux autres que ceux visés à l'alinéa précédent et qui viennent à expiration avant le 1^{er} janvier 1975 demeurent soumis aux règles de fixation en vigueur antérieurement à la publication du décret n° 72-561 du 3 juillet 1972.

Sont exclus du champ d'application de la présente loi les baux dont le prix a été fixé par convention ou décision de justice passée en force de chose jugée avant l'entrée en vigueur de la présente loi.

AMENDEMENT PROPOSE PAR LA COMMISSION

Article unique.

Amendement : Rédiger ainsi cet article :

Les dispositions de l'article 7 du décret n° 72-561 du 3 juillet 1972 s'appliquent, quelle que soit la date de leur renouvellement, à tous les baux qui ont fait l'objet d'une revision dans les conditions prévues par l'article 17-1 de la loi n° 65-356 du 12 mai 1965.

Les prix des baux autres que ceux visés à l'alinéa précédent et qui viennent à expiration avant le 1^{er} janvier 1975 demeurent soumis aux règles de fixation en vigueur antérieurement à la publication du décret n° 72-561 du 3 juillet 1972.

Sont exclus du champ d'application de la présente loi les baux dont le prix a été fixé par convention ou décision de justice passée en force de chose jugée avant l'entrée en vigueur de la présente loi.

ANNEXES AU RAPPORT

I. — **DECRET N° 72-561 DU 3 JUILLET 1972**
MODIFIANT ET COMPLETANT LE DECRET N° 53-960 DU 30 SEPTEMBRE 1953
REGLANT LES RAPPORTS ENTRE BAILLEURS ET LOCATAIRES
EN CE QUI CONCERNE LE RENOUVELLEMENT DES BAUX A LOYER
D'IMMEUBLES OU DE LOCAUX A USAGE COMMERCIAL,
INDUSTRIEL OU ARTISANAL

LE PREMIER MINISTRE,

Sur le rapport du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, du Ministre de l'économie et des Finances et du Ministre du Développement industriel et scientifique,

Vu le décret n° 53-960 du 30 septembre 1953 modifié réglant 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 ;

Le Conseil d'Etat (section de l'intérieur) entendu,

DECRETE :

Article premier. — Entre les articles 6 et 7 du décret n° 53-960 du 30 septembre 1953, il est inséré un nouvel article 6-1 ainsi conçu :

« Art. 6-1. — Le bailleur qui, sans être opposé au principe du renouvellement, désire obtenir une modification du prix du bail doit, dans le congé prévu à l'article 5 ou dans la réponse à la demande de renouvellement prévue à l'article 6, faire connaître le loyer qu'il propose, faute de quoi le nouveau prix ne sera dû qu'à compter de la demande qui en sera faite ultérieurement par acte d'huissier de justice, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, ou dans le mémoire prévu à l'article 29. »

Article 2. — L'article 23 du décret est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 23. — Le montant des loyers des baux à renouveler ou à réviser doit correspondre à la valeur locative.

« A défaut d'accord entre les parties, cette valeur est déterminée d'après :

« 1° Les caractéristiques du local considéré ;

« 2° La destination des lieux ;

« 3° Les obligations respectives des parties ;

« 4° Les facteurs locaux de commercialité ;

« 5° Les prix couramment pratiqués dans le voisinage. »

Article 3. — Entre les articles 23 et 24 du décret susvisé sont insérés les nouveaux articles 23-1 à 23-9 ainsi conçus :

« Art. 23-1. — Les caractéristiques propres au local s'apprécient en considération :

« De sa situation dans l'immeuble où il se trouve, de sa surface et de son volume, de la commodité de son accès pour le public ;

« De l'importance des surfaces respectivement affectées à la réception du public, à l'exploitation ou à chacune des activités diverses qui sont exercées dans les lieux ;

« Des rapports entre ses différentes dimensions, de la conformation de chaque partie et de son adaptation à la forme d'activité qui y est exercée ;

« De l'état d'entretien, de vétusté ou de salubrité et, le cas échéant, de la conformité aux normes exigées par la législation du travail ;

« De la nature et de l'état des équipements et des moyens d'exploitation mis à la disposition du locataire.

« Les caractéristiques propres au local peuvent être affectées par des éléments extrinsèques constitués par des locaux accessoires, des locaux annexes ou des dépendances, loués par le même bailleur et susceptibles d'une utilisation conjointe avec les locaux principaux.

« Lorsque les lieux loués comportent une partie affectée à l'habitation, la valeur locative de celle-ci est déterminée par comparaison avec les prix pratiqués pour des locaux d'habitation analogues faisant l'objet d'une location nouvelle, majorés ou minorés, pour tenir compte des avantages ou des inconvénients présentés par leur intégration dans un tout commercial.

« Art. 23-2. — La destination des lieux est celle effectivement autorisée par le bail et ses avenants ou, dans les cas prévus au titre VII, par le tribunal.

« Art. 23-3. — Du point de vue des obligations respectives des parties, les restrictions à la jouissance des lieux et les obligations incombant normalement au bailleur dont celui-ci se serait déchargé sur le locataire sans contrepartie constituent un facteur de diminution de la valeur locative. Il en est de même des obligations imposées au locataire au-delà de celles qui découlent de la loi ou des usages.

« Les améliorations apportées aux lieux loués au cours du bail à renouveler ne sont prises en considération que si, directement ou indirectement, notamment par l'acceptation d'un loyer réduit, le bailleur en a assumé la charge.

« Les obligations découlant de la loi et génératrices de charges pour l'une ou l'autre partie depuis la dernière fixation du prix peuvent être invoquées par celui qui est tenu de les assumer.

« Il est aussi tenu compte des modalités selon lesquelles le prix antérieurement applicable a été originellement fixé.

« Art. 23-4. — Les facteurs locaux de commercialité dépendent principalement de l'intérêt que présente pour le commerce considéré, l'importance de la ville, du quartier ou de la rue où il est situé, du lieu de son implantation, de la répartition des diverses activités dans le voisinage, des moyens de transport, de l'attrait particulier ou des sujétions que peut présenter l'emplacement pour l'activité considérée et des modifications que ces éléments subissent d'une manière durable ou provisoire.

« Art. 23-5. — Les prix couramment pratiqués dans le voisinage, par unité de surface, auxquels il est fait référence, doivent concerner des locaux équivalents, eu égard à l'ensemble des éléments mentionnés aux articles 23-1 à 23-4.

« A défaut d'équivalence, ils peuvent, à titre indicatif, être utilisés pour la détermination des prix de base, sauf à être corrigés en considération des différences constatées entre le local loué et les locaux de référence.

« Les références proposées de part et d'autre doivent porter sur plusieurs locaux et comporter, pour chaque local, son adresse et sa description succincte. Elles sont corrigées à raison des différences qui peuvent exister entre les dates de fixation des prix et les modalités de cette fixation.

« Art. 23-6. — Le taux de variation du loyer applicable lors de la prise d'effet du bail à renouveler, si sa durée n'est pas supérieure à neuf ans, ne peut excéder le coefficient publié chaque année au *Journal officiel* que s'il est motivé par une modification notable des éléments mentionnés aux articles 23-1 à 23-4.

« Ce 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 celle de l'indice mensuel des prix à la consommation (France entière).

« Pour le calcul du coefficient, ces indices sont ramenés à la base 100 pour l'année précédant la prise d'effet du bail à renouveler.

« Art. 23-7. — Le prix du bail des terrains est fixé en considération de ceux des éléments qui leur sont particuliers, eu égard à la nature et aux modalités de l'exploitation effectivement autorisée.

« Art. 23-8. — Le prix du bail des locaux construits en vue d'une seule utilisation peut, par dérogation aux dispositions qui précèdent, être déterminé selon les usages observés dans la branche d'activité considérée.

« Art. 23-9. — Le prix du bail des locaux à usage exclusif de bureaux est fixé par référence aux prix pratiqués pour des locaux équivalents, sauf à être corrigés en considération des différences constatées entre le local loué et les locaux de référence.

« Les dispositions de l'article 23-5, alinéas 2 et 3, sont en ce cas applicables. »

Article 4. — Les articles 29 à 30-1 du décret susvisé sont remplacés par les dispositions suivantes :

« Art. 29. — Les contestations relatives à la fixation du prix du bail révisé ou renouvelé sont portées, quel que soit le montant du loyer, devant le président du tribunal de grande instance ou le juge qui le remplace. Il est statué sur mémoire.

« Les autres contestations sont portées devant le tribunal de grande instance qui peut, accessoirement, se prononcer sur les demandes mentionnées à l'alinéa précédent.

« La juridiction territorialement compétente est celle du lieu de la situation de l'immeuble.

« Art. 29-1. — Les mémoires indiquent :

« 1° a) Pour les personnes physiques, leurs nom, prénoms, profession, domicile, nationalité, date et lieu de naissance ;

« b) Pour les personnes morales, leurs dénomination et siège social, ainsi que le titre, les nom et prénoms de leur représentant légal ;

« 2° L'adresse de l'immeuble donné à bail.

« Les mémoires doivent contenir :

« 1° Une copie de la demande en fixation de prix faite, selon le cas, en application de l'article 6-1 ou en application de l'article 26 ;

« 2° L'indication des autres prétentions ;

« 3° Les explications de droit et de fait de nature à justifier les prétentions de leur auteur ou à réfuter celles de l'autre partie.

« Les mémoires en réplique ou ceux rédigés après l'exécution d'une mesure d'instruction peuvent ne comporter que les explications de droit ou de fait.

« Les mémoires sont signés des parties ou de leurs représentants. Les copies des pièces que les parties estiment devoir y annexer sont certifiées conformes à

l'original par le signataire du mémoire. Les mémoires sont notifiés par chacune des parties à l'autre, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. La notification est valablement faite par le locataire au gérant de l'immeuble.

« Art. 29-2. — Le juge ne peut, à peine d'irrecevabilité, être saisi avant l'expiration d'un délai d'un mois suivant la réception par son destinataire du premier mémoire établi.

« La partie la plus diligente remet au secrétariat-greffe son mémoire aux fins de fixation de la date de l'audience. Elle doit y annexer les pièces sur lesquelles elle fonde sa demande et un plan des locaux. Elle y joint également le mémoire et les pièces reçus de l'autre partie.

« La remise peut être faite par la partie elle-même ou par un avocat. Les mémoires et les pièces peuvent être remis en original ou en copie.

« Il est, pour le surplus, procédé, en tant que de raison, comme il est dit en matière de procédure d'urgence à jour fixe, aux articles 55 (alinéas 1 et 3), 56, 57 (alinéas 1 et 3), 69 (alinéa 1) et 93 à 101 du décret n° 71-740 du 9 septembre 1971. L'assignation n'a toutefois pas à reproduire ou à contenir les éléments déjà portés à la connaissance du défendeur.

« Les parties peuvent se faire assister ou représenter par un avocat. Elles ne peuvent, ainsi que leur conseil, développer oralement, à l'audience, que les moyens et conclusions de leurs mémoires.

« Art. 30. — Le prix judiciairement ne peut, en aucun cas, excéder les limites de l'offre et de la demande faite, selon le cas, en application de l'article 26 ou en application de l'article 6-1, sauf si depuis lors les parties ont varié dans leurs prétentions.

« En ce dernier cas, le prix ne peut prendre effet, dans la mesure où il excéderait les limites fixées par les prétentions originaires des parties, qu'à dater de la notification des nouvelles prétentions.

« Art. 30-1. — Lorsque le juge s'estime insuffisamment éclairé sur des points qui peuvent être élucidés par une visite des lieux ou s'il lui apparaît que les prétentions des parties divergent sur de tels points, il se rend sur les lieux au jour et heure décidés par lui.

« Toutefois, s'il estime que des constatations purement matérielles sont suffisantes, il peut commettre toute personne de son choix pour y procéder. Il fixe alors le délai dans lequel le procès-verbal de constat devra être déposé au secrétariat-greffe. Ce dépôt est fait en autant d'exemplaires qu'il y a de parties, plus un.

« Si les divergences portent sur des points de fait qui ne peuvent être tranchés sans recourir à une expertise, le juge désigne un expert, lequel devra s'expliquer, indépendamment de la mission complémentaire qu'il aurait reçue du juge, sur tous les éléments mentionnés, selon le cas, aux articles 23-1 à 23-6, 23-7, 23-8 ou 23-9.

« Toutefois, si le juge estime devoir limiter la mission de l'expert à la recherche de l'incidence de certains éléments seulement, il indique ceux sur lesquels elle doit porter.

« Le rapport de l'expert est déposé au secrétariat-greffe, en autant d'exemplaires, plus un, qu'il y a de parties, dans le délai fixé par le juge.

« Le constat ou le rapport est notifié par le secrétaire-greffier aux parties par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. Il en avise également leurs avocats. Cette notification et cet avis indiquent la date à laquelle l'affaire sera reprise et celle à laquelle les mémoires faits après mesure d'instruction devront être échangés.

« Le juge, en présence des parties ou celles-ci dûment convoquées, peut entendre l'expert ou l'auteur du constat pour lui demander les éclaircissements qu'il estime nécessaires.

« En cas de conciliation intervenue au cours d'une mesure d'instruction, la personne commise ou l'expert dresse un procès-verbal de conciliation. Ce procès-verbal, contresigné par les parties ou un fondé de procuration spéciale, est déposé au secrétariat-greffe pour être annexé au dossier de l'affaire et celle-ci est radiée. »

Article 5. — Les trois premiers alinéas de l'article 32 sont abrogés.

Article 6. — L'article 33-1 du décret susvisé est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 33-1. — La juridiction qui désigne un expert fixe, même d'office, le montant d'une somme à valoir sur la rémunération et les débours prévisibles et ordonne sa consignation au secrétariat-greffe. Elle désigne la partie qui doit faire l'avance de cette somme ; elle peut aussi ordonner que l'avance sera faite par les deux parties dans les proportions qu'elle détermine.

« La provision est versée, sur visa du juge, par le secrétaire-greffier, à l'expert, après bonne fin de sa mission. Les acomptes provisionnels sur les débours autorisés en application de l'article 3 du décret du 27 décembre 1920 sont prélevés sur la provision.

« La rémunération définitive de l'expert est fixée, en considération de la mission dont il était chargé et de son travail, par le jugement qui statue sur le fond. En aucun cas, la rémunération de l'expert ne peut être fixée proportionnellement au montant du loyer demandé ou proposé. Si une transaction est intervenue, la provision est versée lors du dépôt du procès-verbal de conciliation. »

Article 7. — Par dérogation aux dispositions de l'article 23-6 du décret n° 53-960 du 30 septembre 1953 modifié, la fixation du loyer du bail à renouveler, pour les baux venant à expiration avant le 1^{er} janvier 1975, doit être motivée par une modification notable des éléments mentionnés aux articles 23-1 à 23-4 dudit décret si le taux de variation du loyer demandé par rapport à celui applicable à la fin du bail excède le coefficient prévu à l'article 23-6 calculé pour la période de trois années précédant l'expiration du bail.

Article 8. — Le présent décret ne peut être modifié que par décret en Conseil d'Etat.

Article 9. — Le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, le Ministre de l'Economie et des Finances, le Ministre du Développement industriel et scientifique, le Secrétaire d'Etat au commerce et le Secrétaire d'Etat à la moyenne et petite industrie et à l'artisanat sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 3 juillet 1972.

JACQUES CHABAN-DELMAS.

Par le Premier Ministre :

Le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice,

RENÉ PLEVEN.

Le Ministre de l'Economie et des Finances,

VALÉRY GISCARD D'ESTAING.

Le Ministre du Développement industriel et scientifique,

FRANÇOIS ORTOLI.

Le Secrétaire d'Etat au Commerce,

JEAN BAILLY.

*Le Secrétaire d'Etat
à la moyenne et petite industrie et à l'artisanat*

GABRIEL KASPERETT.

**II. — TABLEAU DES COEFFICIENTS DE REFERENCE
POUR LE RENOUVELLEMENT DES BAUX
DES LOCAUX A USAGE INDUSTRIEL, COMMERCIAL OU ARTISANAL**

I. — Le coefficient à prendre en considération pour l'application de l'article 7 du décret n° 72-561 du 3 juillet 1972 est, si le bail est venu ou vient à expiration au cours de l'année 1972, de 1,32; ce coefficient doit être rapporté au loyer applicable à la fin du bail à renouveler, en vertu de l'accord des parties ou d'une décision de justice.

Calculés selon les mêmes règles, les coefficients afférents aux baux venus antérieurement à expiration sont les suivants :

Baux venus à expiration en 1971 : 1,30.

Baux venus à expiration en 1970 : 1,25.

Baux venus à expiration en 1969 : 1,18.

Baux venus à expiration en 1968 : 1,16.

II. — A titre indicatif, le coefficient prévu à l'article 23-6 du décret n° 72-561 du 3 juillet 1972 serait le suivant pour l'année 1972 : 1,99. Il devrait être rapporté aux loyers en vigueur en 1963, si la durée du bail était de neuf années.

(Journal officiel du 9 décembre 1972, p. 12711.)

Le coefficient prévu par l'article 23-6 du décret n° 53-960 du 30 septembre 1953, modifié par le décret n° 72-561 du 3 juillet 1972, s'établit, pour les baux à renouveler en 1972, à :

VALEUR DU COEFFICIENT	DUREE DU BAIL à renouveler.	ANNEE DE PRISE D'EFFET du bail à renouveler.
1,99	9 ans.	1963
1,81	8 ans.	1964
1,66	7 ans.	1965
1,57	6 ans.	1966
1,47	5 ans.	1967
1,42	4 ans.	1968
1,32	3 ans.	1969
1,17	2 ans.	1970
1,09	1 an.	1971

(Journal officiel du 12 août 1972, p. 8754.)

**III. — LOI N° 65-356 DU 12 MAI 1965
MODIFIANT ET COMPLETANT LE DECRET N° 53-960 DU 30 SEPTEMBRE 1953
REGLANT LES RAPPORTS ENTRE LES BAILLEURS ET LES LOCATAIRES
EN CE QUI CONCERNE LES LOYERS DE LOCAUX A USAGE D'IMMEUBLE
OU DE LOCAUX A USAGE COMMERCIAL, INDUSTRIEL OU ARTISANAL**

.....

Art. 17.

I. — Le prix des baux en cours à la date de la publication de la présente loi pourra encore faire l'objet d'une révision suivant les règles de fond antérieurement applicables dès lors qu'à cette date ce prix a effet depuis deux ans au moins.

A cette fin, toutes les demandes en révision déjà formées sont validées et déclarées recevables, en tant que de besoin. Les demandes nouvelles seront recevables sous la seule condition que le prix ait effet depuis plus de trois années.

.....

PROPOSITION DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale en deuxième lecture.)

Article unique.

Les dispositions de l'article 7 du décret n° 72-561 du 3 juillet 1972 s'appliquent à tous les baux à renouveler avant le 1^{er} janvier 1975, quelle que soit la date d'expiration du précédent bail, à condition que le prix n'ait pas été fixé par convention ou décision de justice ayant acquis l'autorité de la chose jugée avant l'entrée en vigueur de la présente loi.