

N° 115
—
SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 5 décembre 1984.

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, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, 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 Bécam, 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 Bellekou-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 législ.) : 2430, 2459 et in-8° 699.

Sénat : 101 (1984-1985).

Baux.

SOMMAIRE

	Pages
Exposé général	3
I. — Les règles de fixation du loyer des baux commerciaux à renouveler	4
A. — <i>Les dispositions de l'article 23-6 du décret du 30 septembre 1953</i>	4
B. — <i>Les minorations légales du coefficient de plafonnement</i>	5
II. — Les dispositions du projet de loi : le coefficient à prévoir pour les baux renouvelés en 1985	6
III. — Les modifications apportées par l'Assemblée nationale	8
A. — <i>L'Assemblée nationale a remis en cause le compromis issu de la concertation en réduisant le coefficient de renouvellement</i>	8
B. — <i>Elle a réglementé la fixation des loyers des locaux professionnels, de certains garages et des locations saisonnières</i>	8
IV. — Les observations et les propositions de votre commission des Lois	9
A. — <i>La commission des Lois regrette qu'aucune réforme du système de révision des baux commerciaux ne soit proposée</i>	9
B. — <i>La commission des Lois vous propose de revenir au coefficient qui avait été fixé par concertation et qui tient compte à la fois des impératifs de la lutte contre l'inflation et des nécessités de l'entretien du patrimoine immobilier</i>	10
C. — <i>La commission des Lois vous propose enfin de disjoindre les dispositions additionnelles relatives aux loyers des locaux professionnels, de certains garages et des locations saisonnières</i>	10
Examen des articles	12
<i>Article premier.</i> — Coefficient de majoration des baux commerciaux renouvelés en 1985	12
<i>Art. 2.</i> — Limitation de l'augmentation des loyers des locaux à usage professionnel et de certains garages en 1985	12
<i>Art. 3.</i> — Limitation de la hausse des prix des locations saisonnières en 1985	13
Tableau comparatif	15

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, tel qu'il résulte du décret du 3 juillet 1972.

En l'absence d'une réforme du système de révision des baux commerciaux dont la nécessité se fait de plus en plus sentir, le Parlement est en effet appelé chaque année à corriger le jeu normal du coefficient légal de majoration qui aboutirait à des augmentations considérées comme excessives.

Comme l'an dernier, l'Assemblée nationale en première lecture a adopté deux articles additionnels sans rapport avec l'objet du projet de loi et qui prévoient un dispositif de limitation autoritaire des augmentations des loyers des locaux professionnels, des garages et des locations saisonnières qui jusqu'en 1983 demeuraient dans le secteur libre.

I. — LES RÈGLES DE FIXATION DU LOYER DES BAUX COMMERCIAUX A RENOUVELER

A. — Les dispositions de l'article 23-6 du décret du 30 septembre 1953.

Dans son rapport de l'an dernier (1), votre Rapporteur a décrit en détail les règles théoriques de fixation du loyer des baux renouvelés.

Il suffit de rappeler que l'article 23-6 du décret n° 53-960 du 30 septembre 1953, introduit par le décret du 3 juillet 1982, prévoit que 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, et lorsque n'est intervenue aucune modification notable des caractéristiques du local ou des facteurs de commercialité, ne peut en principe excéder un coefficient publié chaque année au *Journal officiel*.

Ce coefficient est obtenu en faisant la moyenne arithmétique de la variation entre l'année précédant le paiement 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).

Ces dispositions n'ont jamais été appliquées, d'une part, parce que les indices ne sont pas encore connus au 1^{er} janvier de l'année où le coefficient doit jouer, et, d'autre part, parce que l'application mécanique de la formule aboutit à un résultat jugé excessif par les organisations représentatives des locataires.

Aussi dès l'origine, le mécanisme de l'article 23-6 a fait l'objet d'une correction annuelle par voie législative.

(1) Voir rapport Sénat n° 131, première session ordinaire de 1983-1984.

B. Les minorations légales du coefficient de plafonnement.

Chaque année depuis 1975, une loi a fixé par dérogation aux règles de l'article 23-6 le coefficient maximum de majoration des baux commerciaux à renouveler. Le coefficient prévu dans le projet de loi déposé chaque année est normalement le résultat d'une concertation avec les organisations représentatives des propriétaires et des locataires.

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
1984	2,35	2,57	— 0,22	8,5

Ce tableau montre que chaque année un abattement légal est appliqué, dont l'amplitude a varié entre 2,7 et 12,6 %.

Depuis 1980, il se situe entre 8 et 10 %.

II. — LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI : LE COEFFICIENT A PRÉVOIR POUR LES BAUX RENOUVELÉS EN 1985

Le texte initial du projet de loi propose un coefficient de 2,30 en diminution par rapport à celui de 1984 qui s'établissait à 2,35 et qui était lui-même en baisse par rapport au coefficient de 2,55 retenu en 1982 et 1983.

Compte tenu des éléments statistiques actuellement disponibles, le coefficient théorique calculé selon le barème prévu par l'article 23-6 du décret du 30 septembre 1953, devrait être de l'ordre de 2,55, soit sensiblement le même que l'an dernier où il s'est établi à 2,57.

Le tableau ci-après présente le calcul qui permet d'aboutir à ce coefficient de 2,55 :

ESTIMATION AU 15 OCTOBRE 1984

Indice trimestriel Production industrielle — B.T.P.		Indice prix à la consommation	Produit A × B	Indice du coût de la construction
A		B		
1975	117,25	152,8	»	354,75
Estimation 1984	133,6	374,9	»	815,79
Accroissement 1984-1985	1,139	2,454	2,80	2,30
			Moyenne arithmétique = 2,548	
			Accroissement moyen annuel = 1,110	

Selon les derniers indices connus, le coefficient applicable en 1985 devrait être même de 2,60.

La quasi-stabilité de l'estimation par rapport à l'an dernier résulte d'une augmentation de l'indice de la production industrielle qui s'élève à 1,17 (1,07 l'an dernier) alors que l'indice du coût de la construction diminue de 2,45 à 2,29 d'une année sur l'autre et que l'indice des prix à la consommation revient de 2,55 à 2,47.

C'est la raison pour laquelle les organisations représentatives des commerçants dont certaines se sont toujours opposées très fermement à la prise en considération de l'indice de la production industrielle dans la fixation des loyers commerciaux ont réclamé au cours de la concertation un coefficient de plafonnement pour 1985 sensiblement inférieur à celui de 1984 et devant se situer entre 2,20 à 2,25.

Les organisations représentant le secteur des métiers qui regroupent à la fois des propriétaires et des locataires avaient, quant à elles, proposé un coefficient maximum de 2,35.

Enfin, les organisations de propriétaires fonciers avaient accepté comme un minimum un coefficient de 2,35.

Le coefficient de 2,30 figurant dans le projet de loi apparaît donc comme un compromis entre les différentes propositions des intéressés et représente une réfaction plus importante que l'an dernier par rapport au coefficient calculé selon l'évolution des indices (moins 11,5 % contre 8,5 % en 1984 si l'on tient compte d'un coefficient théorique de 2,60).

III. — LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. — L'Assemblée nationale a remis en cause le compromis issu de la concertation en réduisant le coefficient de renouvellement.

L'Assemblée nationale, à la demande du rapporteur de la commission des Lois, a ramené le coefficient de 2,30 à 2,25. Selon les déclarations de M. Pierre Bourguignon, sa préoccupation a été de lutter contre l'inflation et de ne pas alourdir les charges des entreprises relevant du statut des baux commerciaux.

Désormais, l'abattement, par rapport au coefficient théorique de 2,60, serait de 13,4 %, soit l'abattement le plus élevé enregistré depuis dix ans.

B. — Elle a réglé la fixation des loyers des locaux professionnels, de certains garages et des locations saisonnières.

L'an dernier, le Gouvernement avait fait adopter devant l'Assemblée nationale deux articles additionnels déposés en séance, débordant manifestement du champ d'application du projet de loi et visant à limiter les majorations applicables au renouvellement de baux relatifs aux locaux professionnels et à certains garages, ainsi qu'aux locations saisonnières conclues ou renouvelées en 1984.

Le même « scénario » s'est reproduit cette année sous la réserve que ces deux « cavaliers » ont été déposés par la commission des Lois de l'Assemblée nationale, qui a d'ailleurs été amenée à modifier l'intitulé du projet de loi.

Alors que le texte voté l'an dernier limitait la majoration de ces locations, qui jusqu'à présent restaient dans le secteur libre à 5 %, le texte adopté par l'Assemblée nationale cette année fixe la limitation à 3 %.

IV. — LES OBSERVATIONS ET LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION DES LOIS

A. — La commission des Lois regrette qu'aucune réforme du système de révision des baux commerciaux ne soit proposée.

Les inconvénients du système actuel ont été à de nombreuses reprises soulignés. Outre sa lourdeur et son caractère complexe obligeant chaque année au vote par le Parlement d'une loi spéciale, le système de fixation des loyers commerciaux ne donne satisfaction ni aux locataires qui leur reprochent notamment un caractère inflationniste, ni aux propriétaires qui regrettent cette atteinte à la liberté des prix.

En 1983, votre commission des Lois avait souhaité qu'à l'avenir soit mis en place un système plus satisfaisant de révision des baux commerciaux. Devant le Sénat, M. Michel Crépeau, ministre du Commerce et de l'Artisanat, avait déclaré le 15 décembre 1983 :

« Cette procédure n'est pas très satisfaisante. C'est pourquoi j'ai demandé au service juridique du Ministère d'envisager la possibilité, soit de présenter un projet de loi prévoyant d'autres modalités de fixation du loyer des baux renouvelés — je suis d'ailleurs prêt à étudier les propositions que le Parlement pourrait formuler — soit, si l'on doit conserver le système actuel, d'autoriser le pouvoir exécutif grâce à une loi d'habilitation — j'ai demandé que l'on vérifie si cette procédure est constitutionnelle — à fixer ce coefficient. »
(J.O. Sénat, séance du 15 décembre 1983, p. 4272.)

Votre commission des Lois regrette vivement que ces engagements ministériels n'aient pas été suivis d'effet. Cette année, M. Bockel, secrétaire d'Etat auprès du ministre du Commerce, de l'Artisanat et du Tourisme, a indiqué devant l'Assemblée nationale que la question était complexe et que c'était l'ensemble des règles de la propriété commerciale qui posaient problème. Il a estimé que des études approfondies, menées en concertation avec tous les intéressés, étaient donc nécessaires.

Sans nier la complexité du problème et la relation existant entre les différents aspects de la réglementation du décret du 30 septembre 1953, votre commission des Lois constate qu'aucune concertation avec les intéressés ou avec le Parlement n'a été ouverte depuis un an en vue d'étudier cette réforme indispensable.

B. — La commission des Lois vous propose de revenir au coefficient qui avait été fixé par concertation et qui tient compte à la fois des impératifs de la lutte contre l'inflation et des nécessités de l'entretien du patrimoine immobilier.

Le coefficient fixé dans le projet de loi initial était issu d'une concertation menée avec tous les intéressés. L'Assemblée nationale l'a remis en cause au nom de l'allégement des charges des locataires.

Il convient toutefois également de tenir compte, comme l'a d'ailleurs justement rappelé le secrétaire d'Etat auprès du ministre du Commerce et de l'Artisanat, de la nécessité de préserver les capacités financières de ceux qui ont la charge d'entretenir le patrimoine immobilier.

La fixation d'un coefficient trop faible risque, en outre, d'entraîner des effets pervers en incitant au recours à la procédure de révision triennale des baux qui est indexée sur le coût de la construction, au détriment de celle du renouvellement et en encourageant des pratiques des « pas-de-porte » et des dissimulations.

Votre Rapporteur tient à rappeler, comme il l'avait déjà fait l'an dernier, que désormais les locaux concernés par cet écrêtement ont déjà subi un premier plafonnement en 1976.

Aussi votre commission des Lois vous propose de rétablir le coefficient de 2,30 figurant dans le projet de loi initial qui est d'ailleurs identique à l'indice du coût de la construction et qui est déjà substantiellement en baisse par rapport à celui de 1984.

C. — Votre commission des Lois vous propose enfin de disjoindre les dispositions additionnelles relatives aux loyers des locaux professionnels, de certains garages et des locations saisonnières.

Il convient d'abord de rappeler que ces locations ne sont pas soumises à une législation d'ensemble et que le besoin d'une telle législation ne s'est jamais fait sentir, ce qui devrait militer pour le maintien de la liberté contractuelle.

L'an dernier, le Gouvernement, au nom du dispositif de lutte contre l'inflation, avait introduit des dispositions présentées comme exceptionnelles. La reconduction de ces dispositions en 1985 ne saurait manquer de pérenniser cette atteinte aux derniers secteurs de liberté existant dans le domaine immobilier.

Une telle reconduction ne peut être envisagée qu'avec prudence dans la mesure où l'on ne connaît pas encore le résultat des mesures de limitation fixées l'an dernier.

Certains signes montrent que ces mesures ont eu très probablement des effets pervers prononcés, qu'il s'agisse, en matière de locations saisonnières, d'une réduction de l'offre de locaux à louer et d'un développement des locations clandestines, ou qu'il s'agisse, en matière de locaux professionnels, d'une nouvelle réduction du nombre de mises en chantiers de bureaux qui ne peut qu'accroître les difficultés du secteur du bâtiment que tout le monde s'accorde à considérer comme un secteur « sinistré ».

Le taux d'augmentation fixé par l'Assemblée nationale de 3 % est de plus en net recul par rapport à celui de 5 % prévu l'an dernier, ce qui constitue une anticipation très optimiste sur les résultats de la désinflation. Alors que le rythme actuel de hausse des prix est de près de 7 %, une limitation à 3 % de l'augmentation des loyers risque de se traduire dans de nombreux cas par un revenu net en francs constants pratiquement nul pour le bailleur.

Votre commission des Lois vous demande pour toutes ces raisons de supprimer, comme l'avait fait le Sénat l'an dernier, ces dispositions qui, de surcroît, n'ont pas de rapport avec l'objet du projet de loi.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier.

Coefficient de majoration des baux commerciaux renouvelés en 1985.

Ainsi qu'il a été dit dans l'exposé général, le texte initial du projet de loi fixait à **2,30** le coefficient de majoration des baux commerciaux à renouveler en 1985. L'Assemblée nationale a ramené ce coefficient à **2,25**.

Pour les raisons longuement exposées ci-dessus, votre commission des Lois vous propose par **amendement** de rétablir le texte initial de cet article.

Article 2.

Limitation de l'augmentation des loyers des locaux à usage professionnel et de certains garages en 1985.

L'Assemblée nationale, sur proposition de sa commission des Lois, a reconduit les dispositions introduites en 1984 pour les locaux à usage professionnel et pour les garages autres que ceux réglementés par l'ordonnance du 30 juin 1945 ou par la loi du 22 juin 1982.

Elle a ramené de 5 % à 3 % la limite maximum d'augmentation autorisée.

Cette fixation autoritaire vise le renouvellement des baux ou contrats de location à intervenir en 1985.

Pour les raisons développées dans l'exposé général, votre commission des Lois vous propose de **supprimer** cet article.

Article 3.

Limitation de la hausse des prix des locations saisonnières en 1985.

L'Assemblée nationale a également reconduit les dispositions limitant l'augmentation des prix des locations saisonnières prévues en 1984, en ramenant également la hausse maximum de 5 % à 3%. Ces dispositions concernent toutes les locations saisonnières, qu'il s'agisse de locations nouvelles ou de renouvellement, à l'exception de celles qui sont déjà réglementées par l'ordonnance du 30 juin 1945.

Pour les mêmes raisons qu'à l'article 2, votre commission des Lois vous propose de **supprimer** cet article.

INTITULÉ DU PROJET DE LOI

Ayant introduit dans le projet de loi des dispositions sans rapport à son objet, l'Assemblée nationale a été contrainte de modifier l'intitulé de ce projet.

Par conséquence des amendements de suppression des articles 2 et 3, votre commission des Lois vous propose de rétablir l'intitulé initial du projet de loi.



Sous réserve des amendements figurant dans le tableau comparatif ci-après, votre commission des Lois vous propose d'adopter ce projet de loi.

TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>INTITULÉ DU PROJET DE LOI</p> <p>Projet de loi relatif au renouvellement des baux commerciaux en 1985.</p>	<p>INTITULÉ DU PROJET DE LOI</p> <p>Projet de loi relatif au renouvellement des baux commerciaux <i>et à l'évolution de certains loyers immobiliers.</i></p>	<p>INTITULÉ DU PROJET DE LOI</p> <p>Projet de loi relatif au renouvellement des baux commerciaux en 1985.</p>
Article unique.	Article premier.	Article premier.
<p>En cas de renouvellement, en 1985, 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 2,30.</p>	<p>... fixé à 2,25.</p>	<p>... fixé à 2,30.</p>
	Art. 2 (nouveau).	Art. 2.
	<p>Pour la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 1985 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 3 % par rapport aux loyers ou prix de location établis conformément aux dispositions de la loi n° 84-6 du 3 janvier 1984 pour le même local, immeuble ou emplacement en 1984. L'effet de cette limitation reste en vigueur pendant les douze mois consécutifs au renouvellement.</p>	<i>Supprimé.</i>

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

Toutefois, lorsque la dernière fixation de prix remonte à plus de 12 mois, l'augmentation de 3 % sera calculée par référence 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 12 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 12 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 du 30 juin 1945 susvisée conclues ou renouvelées en 1985 ne pourra excéder 3 % par rapport aux prix établis conformément aux dispositions de la loi n° 84-6 du 3 janvier 1984 pour ces mêmes locations en 1984.

Toutefois, lorsque la dernière fixation de ce prix remonte à plus de 12 mois, 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.