

N° 97

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

Annee au proces-verbal de la seance du 10 decembre 1986.

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 en 1987.

Par M. René-Georges LAURIN,

Senateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larche, *président* ; Felix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Paul Girod, Louis Virapoulle, *vice-présidents* ; Germain Authie, René-Georges Laurin, Charles Lederman, Pierre Salvi, *secrétaires* ; MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Michel Charasse, Maurice Charretier, Henri Collette, Raymond Courriere, Etienne Dailly, Michel Darras, Marcel Debarge, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Jacques Grandon, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoefel, Charles Jolibois, Christian de La Malene, Bernard Laurent, Guy Male, Paul Masson, Hubert Peyou, Albert Ramassamy, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (8^e législ.) : 484, 500 et in-8° 54.
Sénat : 93 (1986-1987).

Baux commerciaux.

SOMMAIRE

	Pages
I. L'encadrement législatif des majorations de loyers commerciaux.....	5
II. Les propositions de réflexion.....	7
III. Les propositions de la Commission des Lois.....	8
TABLEAU COMPARATIF	11

Mesdames, Messieurs,

Pour la douzième fois consécutive, le Parlement est appelé à fixer le coefficient maximum applicable aux majorations des loyers commerciaux, pour les baux venant à renouvellement à partir du 1er janvier.

La fixation de ce coefficient par la voie législative écarte l'application des dispositions du décret du 30 septembre 1953 portant "statut" des baux commerciaux qui -modifié à cette fin par un décret du 3 juillet 1972- prévoit un coefficient théorique de majoration.

Cette procédure dérogatoire est proposée chaque année depuis l'origine, car l'application des règles du décret du 3 juillet 1972 conduit ordinairement à un coefficient jugé excessif. En conséquence, depuis 1975, année où devait entrer en vigueur le régime défini par le décret du 3 juillet 1972, le coefficient applicable n'a jamais joué et le Parlement a été régulièrement invité à le fixer lui-même.

Par surcroît, l'appel annuel au Parlement s'est amplifié ces dernières années de propositions renforçant les blocages résultant de la simple fixation du coefficient. Ainsi, en 1984, le projet portant définition du coefficient fut complété par un mécanisme de limitation autoritaire des hausses de loyers des locaux professionnels, des garages et des locations saisonnières qui, jusqu'alors, étaient demeurés dans le secteur libre. L'année dernière était ajoutée au projet une disposition étendant le contrôle aux baux commerciaux renouvelés tacitement au-delà de neuf ans.

Le Sénat a à plusieurs reprises contesté ces orientations.

L'Assemblée nationale pour sa part a prévu de saisir l'occasion du présent projet -qu'elle a discuté avant votre Haute Assemblée- pour poser le principe d'un retour à la liberté des loyers commerciaux au terme d'un régime transitoire.

En conséquence, le projet n° 93 (1986-1987) qui vous est aujourd'hui soumis se propose, au-delà de la fixation rituelle du coefficient de majoration maximum, de déterminer pour l'avenir des règles nouvelles.

I. L'encadrement législatif **des majorations de loyers commerciaux**

De la liberté à l'encadrement

A l'origine, le décret du 30 septembre 1953 qui définit le statut des baux commerciaux avait prévu en son article 23 le principe d'une détermination du loyer en fonction de la "valeur locative équitable". Ce régime était placé sous le contrôle des juridictions compétentes.

En 1972 apparaît nécessaire la définition de normes de progression - hors le cas de modification notable du fonds- pour réduire les difficultés qui avaient conduit à des contentieux onéreux. Le décret du 3 juillet 1972 précise la notion de valeur locative et fixe un coefficient de progression maximum des loyers qui prend place à l'article 23-6 du décret du 30 septembre 1953.

Le coefficient est défini à partir de données objectives censées jouer d'une façon pertinente dans l'évaluation du loyer. Il est obtenu par établissement de la moyenne arithmétique de 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)

Ce mécanisme est apparu très rapidement inapplicable :

- en premier lieu en raison d'une difficulté inhérente au mécanisme : l'impossibilité de disposer des indices nécessaires suffisamment tôt pour calculer le coefficient applicable ;

- en second lieu parce que le coefficient applicable, une fois les indices obtenus, est apparu immédiatement excessif -en raison notamment du rôle joué par l'indice de la production industrielle-.

C'est pourquoi fut proposé au Parlement, dès l'année précédant la mise en œuvre du régime, l'établissement par voie législative d'un coefficient destiné à se substituer au coefficient normal. C'est sur cette base que le Parlement se prononce régulièrement depuis 1974 au titre de différents textes -certains des premiers coefficients furent fixés par la voie de simples "cavaliers législatifs"-, sur la fixation du coefficient.

Le tableau suivant retrace le résultat de cette intervention : chaque année le coefficient retenu par le Parlement est inférieur au coefficient théorique.

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 a	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	2,66	- 0,26	10,8
1981	2,45	2,77	- 0,32	13,1
1982	2,55	2,81	- 0,26	10,2
1983	2,55	2,77	- 0,22	8,6
1984	2,35	2,59	- 0,24	10,2
1985	2,25	2,59	- 0,34	15,1
1986	2,10	2,39	- 0,29	12,1

Comme on le voit, le législateur est appelé chaque année à corriger un mécanisme inadapté.

Ce procédé est à l'évidence **inadéquat** et il convient de s'orienter vers une réflexion sur ce sujet.

II. Les propositions de réflexion

L'inadéquation du processus a conduit le Sénat à manifester à plusieurs reprises son souhait d'une réflexion sur le régime de fixation des loyers commerciaux.

L'Assemblée nationale, saisie du présent projet qui se limitait à fixer à nouveau un coefficient, a décidé de mettre un terme, aussi bien au processus de fixation annuel, qu'au principe même d'un coefficient d'accroissement des loyers.

C'est ainsi que, par article additionnel, l'Assemblée nationale a décidé du retour à la liberté de fixation des loyers commerciaux à partir du 1er janvier 1991. La liberté de fixation est toutefois limitée dans ce système aux seuls renouvellements -l'Assemblée nationale n'ayant pas suivi une proposition de sa Commission des Lois tendant à étendre le régime de liberté aux renouvellements triennaux-.

L'Assemblée nationale a par ailleurs souhaité encadrer ce retour à la liberté.

Au terme d'un article 2 additionnel, l'Assemblée nationale a, à cette fin, prévu le retour à la liberté au 1er janvier 1991 après une période transitoire où seront encadrées les hausses à concurrence de 10 % en 1988, 20 % en 1989 et 30 % en 1990.

Un coefficient de référence est fixé à 90 % du coefficient prévu par le décret du 3 juillet 1972 -l'Assemblée nationale ayant pris acte de la fixation habituelle du coefficient législatif à un niveau moyen de 10 % inférieur au niveau théorique.

C'est à partir du coefficient de référence que les parties peuvent moduler les hausses, sous les limites prévues.

Par ailleurs, à l'article premier fixant le coefficient pour 1987, l'Assemblée nationale a adopté, dans l'attente du régime transitoire, et avant le retour à la liberté, un coefficient pour 1987 d'un niveau moindre que le coefficient proposé par le projet de loi, mais qui restera toutefois supérieur - ce qui

constitue un point à souligner- au taux de variation de l'indice du coût de la construction. Pour l'Assemblée nationale, le ralentissement de l'inflation et celui du coût de la construction autorisent cette moindre progression.

III. Les propositions de la Commission des Lois

Votre Commission prend acte de la réflexion engagée par l'Assemblée nationale. Le retour à la liberté des loyers commerciaux et la définition d'un régime transitoire sont des questions essentielles, dont toutes les composantes doivent être étudiées.

Toutefois, votre Commission pense que le retour à la liberté, dans un domaine aussi particulier, aux constituants multiples et aux applications extrêmement diverses -plusieurs centaines de milliers de locaux commerciaux sont en jeu- est un processus délicat et complexe.

Parmi les difficultés, il faut noter -par exemple- la contribution qu'apporte à la valeur du fonds de commerce le blocage du loyer -pour certains fonds, cette contribution est de plus de 50 %.

Ce type de difficulté ne peut être ignoré, et des précautions sont nécessaires.

Plus généralement, la matière a des implications substantielles sur le tissu commercial de nos villes et de nos campagnes. Les problèmes de la "propriété commerciale" sont liés à de nombreuses autres questions d'importance capitale.

Votre Commission des Lois pense donc que la question doit être étudiée, présentée à la critique, soumise à propositions. Légiférer sur le devenir de la "propriété commerciale" au détour du présent projet lui paraît prématuré.

Votre Commission des Lois vous propose donc de ne pas suivre l'Assemblée nationale sur l'article 2 afin que la réflexion puisse être poursuivie.

Elle se propose pour sa part d'élargir cette réflexion dans les meilleurs délais.

Votre Commission vous propose en revanche d'approuver le coefficient fixé par l'Assemblée nationale pour 1987, à l'article premier.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations et de l'amendement de suppression de l'article 2 qu'elle vous propose, votre Commission des Lois vous demande de bien vouloir adopter le présent projet de loi.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>Decret n° 53-960 du 30 septembre 1953 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.</p>	<p>Article unique.</p> <p>En cas de renouvellement, en 1987, 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 2,05.</p>	<p>Article premier.</p> <p>En cas...</p> <p>dispositions des deuxième à cinquième alinéas dudit article, fixe à 2.</p>	<p>Article premier.</p> <p>Conforme.</p>
<p>Titre V.</p>			
<p>Du loyer.</p>		<p>Article 2 (nouveau)</p>	<p>Article 2</p>
<p>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 <i>Journal officiel</i> que s'il est motivé par une modification notable des éléments mentionnés aux articles 23-1 à 23-4.</p>		<p>1. — Pour la fixation du loyer des baux à renouveler portant sur les locaux et immeubles mentionnés aux articles premier et 2 du décret n° 53-960 du 30 septembre 1953 précité, il est fait application, à partir du 1^{er} janvier 1988, des règles suivantes :</p>	<p>Supprime</p>
<p>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</p>		<p>1. Il est établi un coefficient de référence qui est égal à 90 % du coefficient théorique résultant des dispositions de l'article 23-6 du décret n° 53-960 du 30 septembre 1953 précité</p>	
<p>D'une part, de la moyenne annuelle de l'indice trimestriel du coût de la construction (serie nationale).</p>		<p>2. Le bailleur et le preneur ont la faculté de modifier ce coefficient d'un commun accord en hausse ou en baisse</p>	
<p>D'autre part, du produit de la moyenne annuelle de l'indice trimestriel de la production industrielle (hors bâtiment) par</p>		<p>— dans la limite de 10 % en 1988 ; — ou, la limite de 20 % en 1989</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>celle de l'indice mensuel des prix à la consommation (France entière).</p> <p>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.</p> <p>En cas de renouvellement postérieur à la date d'expiration du bail échu</p> <p>1. Si le renouvellement intervient dans les douze mois qui suivent cette date, le coefficient applicable est celui afférent à l'année d'échéance.</p> <p>2. Dans les autres cas, le coefficient applicable est celui afférent à l'année d'échéance, majoré d'un neuvième par période de douze mois d'écart entre la date d'expiration du bail échu et la date de renouvellement effectif.</p> <p>Les dispositions de l'alinéa ci-dessus ne sont plus applicables lorsque, par l'effet d'une tacite reconduction, la durée du bail excède douze ans.</p>		<p>— dans la limite de 30 en 1990</p> <p>II. — L'article 23-6 du décret n° 53-960 du 30 septembre précité est abrogé à compter du 1^{er} janvier 1991</p>	