

SÉNAT

1^{re} SESSION ORDINAIRE DE 1959-1960

Annexe au procès-verbal de la 2^e séance du 4 décembre 1959.

PROPOSITION DE LOI

tendant à étendre le bénéfice du décret du 30 septembre 1953 et de la loi du 5 janvier 1957 aux constructions et aux locaux à usage commercial, industriel et artisanal, édifiés sur terrains loués nus.

PRÉSENTÉE

Par M. Auguste PINTON

Sénateur.

(Renvoyée à la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale.)

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La loi du 5 janvier 1957 a modifié heureusement certaines dispositions parmi les plus importantes du décret n° 53-960 du 30 septembre 1953.

C'est ainsi qu'elle accorde le bénéfice de l'indemnité d'éviction aux locataires et occupants à l'encontre desquels leur propriétaire a invoqué les dispositions des articles 10 et 15 dudit décret.

L'ensemble des locataires et occupants commerciaux s'est réjoui de ces modifications qui sauvent un grand nombre d'entre eux d'une ruine certaine, et il n'a pas manqué d'apprécier à sa valeur le redressement nécessaire opéré par le Parlement.

Il est ainsi d'autant plus regrettable qu'une catégorie de locataires et occupants soit encore exclus de ces dispositions, du fait que leurs baux n'entrent pas dans le champ d'application du décret du 30 septembre 1953.

Il s'agit, d'une part, des baux des terrains nus sur lesquels ont été édifiées, au vu et au su du bailleur, des constructions à usage commercial, industriel et artisanal. Et, d'autre part, des baux des locataires commerciaux de ces constructions.

En effet, en ce qui concerne les premiers, le décret exige le consentement exprès du propriétaire. Or, dans la très grande majorité des cas, les constructions ont bien été édifiées ou exploitées avec l'accord du propriétaire et son consentement tacite, mais non son consentement exprès, lequel n'était pas exigé sous l'empire des textes législatifs antérieurs.

D'une manière générale, la construction avait été édifiée avec le consentement verbal du propriétaire du terrain. Du reste, s'il en avait été différemment, le propriétaire n'aurait pas manqué d'invoquer la raison de « motif grave et légitime » pour refuser le renouvellement du bail.

Le fait d'exiger aujourd'hui, pour des constructions édifiées antérieurement au décret du 30 septembre 1953, le consentement exprès du propriétaire du terrain, crée à l'encontre des locataires en cause une situation d'exception rétroactive et d'injustice, les mettant dans l'impossibilité d'invoquer le bénéfice de la loi du 5 janvier 1957. Il importe de revenir au texte antérieur qui exigeait seulement « la connaissance et le consentement du propriétaire ».

En ce qui concerne les locataires commerciaux des constructions édifiées sur terrains loués nus, la difficulté est apparemment plus grande, ces derniers n'ayant pas de liens juridiques avec le propriétaire du terrain, mais seulement avec le propriétaire de la construction lui-même locataire du terrain. Or, généralement, c'est par suite de la volonté et d'une décision du propriétaire du terrain qu'a lieu l'éviction du locataire commercial.

Très souvent, à l'expiration du bail du terrain, celui-ci n'est pas renouvelé, mais remplacé par une autorisation d'occupation précaire. Cette situation présente les plus graves inconvénients, car

elle ne permet pas aux propriétaires des constructions d'une part, aux locataires commerciaux d'autre part, de consacrer les mêmes soucis à l'entretien des immeubles, à l'installation et à l'aménagement des fonds de commerce dont les uns et les autres risquent de se voir déposséder sans préavis et sans indemnité.

Il est nécessaire qu'un texte législatif, tenant compte de cette situation de fait, protège ces locataires occupants et que l'indemnité à leur verser soit à la charge de celui des propriétaires du terrain ou des constructions du fait duquel résultera l'éviction.

Cette préoccupation a été à plusieurs reprises exprimée dans des propositions de loi ou de résolution, au cours des précédentes législatures.

Dans la proposition de résolution de MM. Soustelle et Charret, n° 6112 du 12 mai 1953, il est intéressant de relever l'observation suivante :

« ... Le cas ne semble pas à première vue assez fréquent pour donner lieu à des dispositions législatives spéciales. Il appartient, dira-t-on, au propriétaire d'un immeuble, soit de se rendre propriétaire du terrain sur lequel il veut faire construire et avant de faire construire, comme cela se pratique en règle générale, soit, s'il est acquéreur d'un immeuble construit, d'obtenir dans l'acte de vente, une clause particulière sauvegardant éventuellement ses droits et, par là, ceux de ses locataires... ».

En réalité, le cas se présente fréquemment dans certaines grandes villes et engendre des situations douloureuses et des litiges multiples.

« ... Sur le plan de l'urbanisme, ainsi que de la sécurité, la situation ci-dessus présente en outre cet inconvénient que les immeubles sur terrains d'autrui sont construits de façon précaire et sans confort et, il va de soi, mal entretenus, le propriétaire de l'immeuble n'ayant aucune raison de se lancer dans des frais élevés de construction ou d'entretien... ».

D'une proposition de loi n° 2185, déposée en 1956, par M. Gagnaire et plusieurs de ses collègues, on retiendra notamment :

« Notons le paradoxe qu'en louant son terrain pour construire, le propriétaire du sol s'est garanti contre le risque d'expropriation pour utilité publique. Ainsi, le constructeur sur terrain loué nu, a protégé la propriété du sol contre une

expropriation pour cause d'utilité publique toujours possible. Les propriétaires du terrain ont bénéficié ainsi d'une assurance et d'un enrichissement considérable tout en percevant des revenus de leur propriété.

« ...Nous pensons que c'est méconnaître la justice et l'équité que d'accorder au seul propriétaire du terrain nu le monopole d'un profit dont les risques ont pesé exclusivement sur le propriétaire de l'immeuble et sur les commerçants, industriels, artisans exploitant. »

Au cours d'une précédente discussion sur les baux commerciaux, M. Dejean, Député de l'Ariège, devait également souligner l'urgence d'une solution à cet égard et déclarait :

« Nous considérons comme inadmissible, quelles que soient les raisons de procédure que l'on invoque, que certains cas d'urgence, comme ceux cités pour les locataires de terrains nus, aient pu depuis deux ans être omis dans une législation qui est déjà revenue deux fois sur le chantier et qu'on les renvoie à une troisième discussion dont nous avons trop de raisons de craindre qu'elle ne doive être reportée à l'année 1959. »

En ce qui concerne les autorisations d'occupation précaire, cette question avait fait l'objet d'un texte dans une proposition de loi n° 4364 déposée en 1957, par M. Jean Cayeux, alors Président de la Commission de la population et de la famille.

C'est pour cet ensemble de raisons à la fois d'égalité, de fait et de droit, que nous vous demandons d'adopter la proposition de loi suivante :

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

Dans le troisième alinéa de l'article premier du décret n° 53-960 du 30 septembre 1953, les mots « avec le consentement exprès du propriétaire » sont remplacés par les mots « à la connaissance et du consentement du propriétaire ».

Art. 2.

L'article premier du décret du 30 septembre 1953 est ainsi complété :

« 3° Aux baux des locaux à usage commercial, industriel et artisanal, consentis par les propriétaires de constructions édifiées sur terrains loués nus, dans les conditions prévues à l'alinéa précédent ;

« 4° Aux autorisations d'occupation précaire accordées à l'expiration des baux visés aux alinéas 2° et 3° du précédent article. »

Art. 3.

Le dernier alinéa de l'article 2 du décret du 30 septembre 1953 est abrogé.

Art. 4.

L'article 4 du décret du 30 septembre 1953, alinéa 2, est modifié comme suit :

« Toutefois, le locataire d'un terrain nu qui aura consenti, sur les constructions prévues à l'article premier, 2°, un ou plusieurs baux

donnant lieu à l'application du présent décret, de même que le preneur qui justifie d'un motif légitime, ou qui a loué son fonds dans les conditions prescrites par les dispositions légales relatives aux locations-gérances, peut se prévaloir de la simple jouissance. »

Art. 5.

L'article 8 du décret du 30 septembre 1953 est ainsi complété :

« Lorsque les constructions prévues à l'article premier, 2°, auront, en totalité ou en partie, fait l'objet par leur propriétaire de baux donnant lieu à l'application du présent décret, le paiement de l'indemnité aux locataires évincés de leurs fonds incombera à celui des propriétaires du terrain ou des constructions dont le refus de renouvellement sera à l'origine de l'éviction. »

Art. 6.

La dernière phrase de l'article 15 du décret du 30 septembre 1953 est ainsi modifiée :

« S'il a pour effet d'entraîner obligatoirement la cessation de l'exploitation commerciale, industrielle ou artisanale, soit du propriétaire des constructions, soit des locataires de celles-ci, les dispositions des articles 10 et 8 sont applicables. »

Art. 7.

L'article 21, *in fine*, est ainsi complété :

« Les dispositions du présent titre ne s'appliquent pas aux locataires de terrains nus, qui, sauf convention contraire, sont autorisés à donner à bail, en totalité ou en partie, les constructions prévues à l'article premier, 2°, ci-dessus.

Art. 8.

Les paragraphes 2 et 4 de l'article 21 du décret n° 53-960 du 30 septembre 1953 sont abrogés.

Art. 9.

Les dispositions de la présente loi sont applicables aux locataires ou occupants à l'encontre desquels le bailleur a invoqué les articles 10 et 15 du décret du 30 septembre 1953, à la condition qu'ils occupent encore matériellement les lieux, et ce, nonobstant toute décision judiciaire, même passée en force de chose jugée.

Ils devront, si les juges du fond se trouvent définitivement dessaisis, former, dans le délai de trois mois suivant la promulgation de la présente loi, une nouvelle demande devant le tribunal qui statuera selon la procédure prévue à l'article 32 du décret n° 53-960 du 30 septembre 1953.