

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1969-1970

Annexe au procès-verbal de la séance du 10 juin 1970.

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 tendant à modifier l'article 79 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958, modifié par l'article 14 de l'ordonnance n° 59-246 du 4 février 1959,

(URGENCE DÉCLARÉE)

Par M. Paul GUILLARD,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

L'article 79 de l'ordonnance du 30 décembre 1958, modifié par l'article 14 de l'ordonnance du 4 février 1959 interdit toutes clauses d'indexation fondées sur le salaire minimum interprofessionnel garanti, sur le niveau général des prix ou des salaires,

(1) Cette commission est composée de : MM. Raymond Bonnefous, président ; Marcel Champeix, Marcel Molle, Marcel Prélot, vice-présidents ; Louis Namy, Jacques Piot, Jean Sauvage, secrétaires ; Jean-Pierre Blanc, Pierre Bourda, Robert Bruyneel, Pierre Carous, Etienne Dailly, Jean Deguise, Emile Dubois, Jacques Eberhard, Fernand Esseul, Pierre de Félice, Pierre Garet, Jean Geoffroy, Paul Guillard, Baudouin de Hauteclocque, Léon Jozeau-Marigné, Edouard Le Bellegou, Fernand Lefort, Pierre Mailhe, Pierre Marcilhacy, Paul Massa, André Mignot, Lucien De Montigny, Gabriel Montpied, Jean Nayrou, Marcel Nuninger, Guy Petit, Roger Poudonson, Pierre Prost, Pierre Schiele, Jacques Soufflet, Fernand Verdelle.

Voir le numéro :

Sénat : 254 (1969-1970).

Loyers. — Indexation.

ou sur les prix de biens, produits ou services n'ayant pas de relation directe avec l'objet du statut ou de la convention ou avec l'activité de l'une des parties.

En application de cette disposition, il est assez souvent recouru, en matière de loyers non assujettis à la taxation prévue par la loi du 1^{er} septembre 1948, à une indexation basée sur l'indice « loyers et charges » inclu dans le groupe « habitation » des indices généraux des prix de détail. Cet indice présente, en effet, l'avantage d'être, sans contestation possible, en rapport direct avec l'objet du contrat.

Il résulte, toutefois, d'une telle indexation un effet cumulatif : en effet, l'indice « loyers et charges » se trouve majoré par la hausse des loyers résultant elle-même de la hausse dudit indice.

C'est pourquoi le présent projet tend à rendre illicites les indexations fondées sur l'un des indices relatifs à l'habitation servant à la détermination des indices généraux des prix de détail et à y substituer l'indice national du coût de la construction. Il tend, d'autre part, à rendre illicite l'indexation des loyers dont le montant est fixé librement sur le montant des majorations légales fixées en application de la loi du 1^{er} septembre 1948. Ces majorations ont, en effet, pour objet non seulement de suivre l'évolution du coût de la vie, mais encore de rattraper progressivement le prix du marché : leur application à des loyers fixés librement serait donc de nature à provoquer une hausse trop rapide de ceux-ci. C'est pourquoi le Gouvernement propose, là encore, de substituer à cette indexation l'indice du coût de la construction.

Ces dispositions semblent pouvoir être adoptées dans leur principe. Mais il semble nécessaire de leur donner une formulation plus appropriée.

Tout d'abord, les indexations fondées sur l'indice du coût de la construction sont loin d'être unanimement admises par la jurisprudence. C'est ainsi, par exemple, que le tribunal de grande instance de Lyon a jugé le 22 février 1965 (D. S. 1965-383) une telle indexation illicite, motif pris de ce que le service offert au locataire est sans relation directe avec le prix de la construction d'autres immeubles. En faisant application de cet indice en matière de baux d'habitation, sans en consacrer expressément la licéité, on risque d'aller au-devant de sérieuses difficultés d'application. Même si cette seule référence devait suffire à lever ces difficultés, le problème ne serait pas pour autant entièrement résolu,

car le texte du projet ne concerne que les baux d'habitation, et l'on pourrait en déduire *a contrario* que l'indexation sur l'indice du coût de la construction est illicite pour les autres contrats portant sur la jouissance d'immeubles bâtis, par exemple les baux à usage professionnel ou les concessions immobilières. Le même problème se pose pour d'autres types de contrat : la vente, par exemple.

Aussi paraît-il nécessaire, afin d'infirmier la jurisprudence très critiquable de certains tribunaux, de préciser expressément, par une disposition très générale, que sont réputées en liaison directe avec l'objet d'une convention relative à un immeuble bâti, les clauses d'indexation sur l'indice national du coût de la construction.

Il va de soi, en effet, que cette liaison directe existe du seul fait que la valeur des bâtiments anciens, du moins lorsqu'ils sont normalement entretenus, est pour une large part fonction de celle des bâtiments neufs, donc du coût de la construction : le prix du bien mis à la disposition du locataire — et par là même, du service rendu à celui-ci par le propriétaire — est donc bien, sans contestation possible, en relation avec l'indice du coût de la construction. Il en est de même, en cas de vente, en ce qui concerne la valeur de l'immeuble aliéné.

D'autre part, l'interdiction des clauses d'indexation fondées sur l'un des indices relatifs à l'habitation dépasse largement le but recherché : seul, en effet, l'un de ces indices — celui relatif au loyer et aux charges — entraîne un effet cumulatif. Il n'en est pas de même de celui intitulé « réparations d'appartement et d'immeuble », qui présente, en outre, l'avantage de correspondre exactement à l'augmentation des charges du propriétaire auquel incombe, en règle générale, l'entretien des bâtiments. Aussi semble-t-il opportun de ne rendre illicite que l'indexation sur l'indice relatif au loyer et aux charges.

En ce qui concerne l'interdiction des indexations sur les majorations des loyers régis par la loi du 1^{er} septembre 1948, il semble également indispensable d'apporter une précision. Cette interdiction est sans doute nécessaire lorsque le montant initial du loyer a été fixé à un taux nettement supérieur à celui résultant de l'application de la loi du 1^{er} septembre 1948. Mais il peut arriver aussi — par exemple dans le cas où le propriétaire a relogé dans un immeuble neuf le locataire d'un local régi par la loi du 1^{er} septembre 1948 — que les parties aient convenu de fixer le

montant initial du loyer par référence à ladite loi, et d'en appliquer ensuite les majorations successives, comme si le locataire était resté dans un immeuble ancien. Dans ce cas, une telle clause n'a rien d'anormal, et son remplacement par l'indice du coût de la construction aurait pour effet de déséquilibrer gravement le contrat. Aussi est-il proposé de ne rendre illicite l'indexation fondée sur les majorations fixées en application de la loi du 1^{er} septembre 1948 que dans la mesure où le montant initial du loyer n'a pas lui-même été fixé en application de cette loi.

Enfin, il convient de modifier l'intitulé de la proposition de loi, qui fait, par erreur, référence à une modification de l'ordonnance du 30 décembre 1958. Or, il va de soi que, lorsqu'un projet ou une proposition de loi tend à modifier un texte antérieur, il porte sur le texte en vigueur lors de son dépôt, tel qu'il a pu déjà être modifié antérieurement et sans qu'il soit nécessaire de rappeler tous les changements intervenus. Un tel rappel serait d'ailleurs fastidieux, lorsqu'il s'agit d'une loi ayant subi de nombreuses modifications (par exemple, la loi précitée du 1^{er} septembre 1948, modifiée trente-quatre fois depuis sa publication !).

Il importe, d'autre part, que le titre d'un projet de loi mentionne clairement son objet, ce que ne fait pas le texte déposé par le Gouvernement.

Sous le bénéfice de ces observations, et sous réserve des amendements ci-dessous, votre commission vous propose d'adopter le présent projet de loi.

TABLEAU COMPARATIF

Texte actuellement en vigueur.

Texte du projet de loi.

Texte proposé par la commission.

(Article 79 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958.)

Art. 79. — 1. Sont abrogées toutes dispositions générales de nature législative ou réglementaire tendant à l'indexation automatique des prix de biens ou de services. Dans chaque cas particulier, les conditions d'application de cette abrogation seront fixées par décret contresigné par le ministre des finances et des affaires économiques et les ministres intéressés.

2. Demeurent toutefois en vigueur les dispositions de l'article 31 *xa* du Code du travail relatives à l'indexation du salaire minimum garanti.

3. (Modifié, ord., p. 59-246 du 4 février 1959, art. 14). — Dans les nouvelles dispositions statutaires ou conventionnelles, sauf lorsqu'elles concernent des dettes d'aliments, sont interdites toutes clauses prévoyant des indexations fondées sur le salaire minimum interprofessionnel garanti, sur le niveau général des prix ou des salaires, ou sur les prix de biens, produits ou services n'ayant pas de relation directe avec l'objet du statut ou de la convention ou avec l'activité de l'une des parties.

Dans les dispositions statutaires ou conventionnelles en cours, les clauses prévoyant de telles indexations cessent de produire effet au-delà du niveau atteint lors de la dernière revalorisation antérieure au 31 décembre 1958 lorsque ces dispositions concernent, directement ou indirectement, des obligations réciproques à exécution successive.

Article unique.

I. — Le premier alinéa du 3 de l'article 79 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 est complété par la phrase suivante :

« Est réputée en relation directe avec l'objet d'une convention relative à un immeuble bâti toute clause prévoyant une indexation sur la variation de l'indice national du coût de la construction publié par l'I. N. S. E. E. »

Article unique.

Le paragraphe 3 de l'article 79 de l'ordonnance du 30 décembre 1958 modifié par l'article 14 de l'ordonnance n° 59-246 du 4 février 1959 est ainsi complété :

« En matière de conventions portant sur des locaux d'habitation, est également interdite toute clause prévoyant une indexation fondée sur l'un des indices relatifs à l'habitation ser-

II. — Le 3 dudit article est complété *in fine* par un alinéa ainsi rédigé :

« Est interdite toute clause prévoyant une indexation fondée sur l'indice « loyers et charges » servant à la détermination des indices généraux des prix de détail. Il en est de même de toute clause prévoyant une indexation fondée sur le taux des majorations légales fixées en appli-

Texte actuellement en vigueur.

Texte du projet de loi.

Texte proposé par la commission.

vant à la détermination des indices généraux des prix de détail ou fondée sur le taux des majorations légales fixées en application de la loi n° 48-1360 du 1^{er} septembre 1948. Il y est substitué de plein droit une clause prévoyant l'indexation sur la variation de l'indice national du coût de la construction publié par l'I. N. S. E. E., sauf accord des parties sur une autre indexation respectant les dispositions du présent article. »

Les dispositions du présent article prennent effet au 1^{er} juillet 1970.

cation de la loi n° 48-1360 du 1^{er} septembre 1948, à moins que le montant initial n'ait lui-même été fixé conformément aux dispositions de ladite loi et des textes pris pour son application. »

III. — Les dispositions de la présente loi sont applicables aux conventions en cours. Toute clause d'indexation rendue illicite par les dispositions du II ci-dessus est, à compter du 1^{er} juillet 1970, remplacée de plein droit et sauf accord des parties sur une autre indexation licite, par une clause portant indexation sur la variation de l'indice national du coût de la construction publié par l'I. N. S. E. E.

AMENDEMENTS PROPOSES PAR LA COMMISSION

Article unique.

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

I. — Le premier alinéa du 3 de l'article 79 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 est complété par la phrase suivante

« Est réputée en relation directe avec l'objet d'une convention relative à un immeuble bâti toute clause prévoyant une indexation sur la variation de l'indice national du coût de la construction publié par l'I. N. S. E. E.

II. — Le 3 dudit article est complété *in fine* par un alinéa ainsi rédigé :

« Est interdite toute clause d'une convention portant sur un local d'habitation prévoyant une indexation fondée sur l'indice « loyers et charges » servant à la détermination des indices généraux des prix de détail. Il en est de même de toute clause prévoyant une indexation fondée sur le taux des majorations légales fixées en application de la loi n° 48-1360 du 1^{er} septembre 1948, à moins que le montant initial n'ait lui-même été fixé conformément aux dispositions de ladite loi et des textes pris pour son application. »

III. — Les dispositions de la présente loi sont applicables aux conventions en cours. Toute clause d'indexation rendue illicite par les dispositions du II ci-dessus est remplacée de plein droit, et sauf accord des parties sur une autre indexation licite, par une clause portant indexation sur la variation de l'indice national du coût de la construction publié par l'I. N. S. E. E.

Intitulé du projet de loi.

Amendement : Rédiger comme suit l'intitulé du projet de loi :

Projet de loi tendant à modifier l'article 79 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958, relatif aux indexations.

PROJET DE LOI

(Texte présenté par le Gouvernement.)

Article unique.

Le paragraphe 3 de l'article 79 de l'ordonnance du 30 décembre 1958 modifié par l'article 14 de l'ordonnance n° 59-246 du 4 février 1959 est ainsi complété :

« En matière de conventions portant sur des locaux d'habitation, est également interdite toute clause prévoyant une indexation fondée sur l'un des indices relatifs à l'habitation servant à la détermination des indices généraux des prix de détail ou fondée sur le taux des majorations légales fixées en application de la loi n° 48-1360 du 1^{er} septembre 1948. Il y est substitué de plein droit une clause prévoyant l'indexation sur la variation de l'indice national du coût de la construction publié par l'I. N. S. E. E., sauf accord des parties sur une autre indexation respectant les dispositions du présent article. »

Les dispositions du présent article prennent effet au 1^{er} juillet 1970.