

# SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1977-1978

Annexe au procès-verbal de la séance du 14 décembre 1977.

## AVIS

PRÉSENTÉ

*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 à diverses  
dispositions en matière de prix,*

Par M. Lionel DE TINGUY,

Sénateur.

---

1. Cette commission est composée de : MM. Léon Juzeau-Marigné, président ; Marcel Champeix, Baudouin de Hautecloque, Louis Virapoullé, Marc Jacquet, vice-présidents ; Jacques Pelletier, Charles Lederman, Pierre Salvi, Charles de Cuttoli, secrétaires ; Armand Bastit Saint-Martin, Roger Boileau, Pierre Carous, Lionel Cherrier, Félix Ciccolini, Etienne Dailly, Georges Dayan, Yves Estève, Henri Fréville, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Léopold Heder, Pierre Jourdan, Jacques Larché, Pierre Marcilha y, Jean Nayrou, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Roger Romani, Marcel Rosette, Marcel Rudloff, Pierre Schiélé, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud, Lionel de Tinguy.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale 5<sup>e</sup> légis. 3147, 3215 et in-8 796.

Sénat : 147 et 162 1977-1978.

---

Prix. — Baux de locaux d'habitation ou à usage professionnel - Logement - Eau - Transports - Société nationale des chemins de fer français.

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui vous est soumis tend à reconduire en 1978, avec seulement quelques modifications, les mesures de blocage et de limitation des prix instituées pour 1977 par la loi de finances rectificative n° 76-978 du 29 octobre 1976 ; autrement dit, il s'agit de prolonger provisoirement des mesures déjà qualifiées de provisoires.

Exactement comme dans la loi de 1976, les mesures projetées ont quatre champs d'application bien distincts : les loyers, le prix de l'eau, certains tarifs de transports et certains salaires les plus élevés.

Dans tous les domaines, le blocage des prix est une décision pénible, brutale, voire souvent injuste par son poids qui peut être beaucoup plus lourd pour certains que pour d'autres. Seules d'impérieuses nécessités peuvent justifier de telles décisions. Tel semble bien malheureusement être le cas présentement : le blocage paraît être une mesure inévitable si l'on ne veut pas se résigner à l'inflation.

Votre Commission des Lois, tout en partant de cette opinion dans l'examen du projet, n'entend se substituer ni à la Commission des Finances, ni à la Commission des Affaires économiques pour mesurer l'efficacité des décisions qui vous sont proposées et apprécier dans quelle mesure le niveau des prix s'en trouvera modifié.

Il existe pourtant un aspect des choses sur lequel la Commission des Lois est très spécialement compétente : l'aspect juridique, aspect sur lequel, à l'Assemblée Nationale, il n'y a guère eu de débat, semble-t-il, ni même peut-être d'examen, ce qui s'explique par les conditions hâtives dans lesquelles l'Assemblée Nationale a dû délibérer, tant en commission qu'en séance. Il n'y a eu aucun rapport écrit sur l'ensemble, les principaux textes résultent d'amendements déposés ou acceptés en séance par le Gouvernement et les explications fournies ont été sommaires sur plusieurs points, du moins à la lecture du *Journal officiel* puisqu'il est fait surtout allusion à des concertations entre le Gouvernement et un certain nombre de députés. Il n'est donc pas surprenant qu'en de telles circonstances

les problèmes juridiques et constitutionnels des propositions qui vous sont soumises aient été un peu perdus de vue, et cela d'autant plus que le travail juridique à entreprendre de ce point de vue est délicat.

Aussi bien, avant de passer à l'examen de chacun des quatre chapitres du texte, il a paru utile de rappeler dans le présent rapport les principales règles constitutionnelles qui s'imposent en la matière et de préciser ensuite comment ces règles ont jusqu'à présent été appliquées dans le domaine des prix.

#### A. — RÈGLES CONSTITUTIONNELLES

Nous en rappellerons seulement deux :

1. La liberté du commerce et de l'industrie ne peut être limitée que par la loi ;
2. Les délits ne peuvent être institués que par la loi.

##### *1. La liberté du commerce ne peut être limitée que par la loi.*

En vertu de l'article 34 de la Constitution, seule la loi peut restreindre « les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques » et seule la loi peut fixer les principes relatifs aux droits et obligations.

Parmi ces libertés figure notamment la liberté du commerce et de l'industrie qui, de surcroît, est incontestablement un des « principes fondamentaux reconnus par les lois de la République », formule qui, nous vous le rappelons, figure dans le préambule de la Constitution de 1946, préambule qui est aussi celui de la Constitution de 1958. Ajoutons que le Conseil constitutionnel a expressément admis la valeur constitutionnelle de ces principes fondamentaux.

Certes, le principe de la liberté du commerce n'est pas absolu puisqu'il a toujours été contrebattu et limité par d'autres principes également fondamentaux, notamment par l'intérêt public qui a conduit le législateur à porter d'innombrables atteintes à cette liberté

particulière. Reste que seule la loi peut décider ces atteintes, ce qui implique que le Gouvernement ne peut normalement le faire. L'article 38 de la Constitution lui permet d'agir dans ce domaine comme dans d'autres par voie d'ordonnance mais, hors ce cas, le législateur est seul compétent.

2 *Les délits ne peuvent être institués que par la loi.*

L'article 34 est sur ce point particulièrement explicite car, en matière pénale, la loi ne fixe pas seulement les « principes » mais les « règles concernant la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables » et « la procédure pénale ».

La jurisprudence du Conseil constitutionnel est rigoureuse à cet égard. Celle des tribunaux judiciaires et administratifs ne l'est pas moins, si bien que, sans base législative définissant tous les éléments d'un délit, les tribunaux ne sanctionneront jamais correctionnellement.

B. -- DISPOSITIONS EN VIGUEUR EN MATIÈRE DE PRIX

Ni la Constitution de 1875, ni celle de 1946 n'avaient établi de frontières infranchissables entre la loi et le règlement. Certes, normalement, l'Exécutif ne pouvait empiéter sur le domaine législatif, mais à cette règle il y avait une exception quand la loi avait autorisé ce débordement, par exemple en cas de décret-loi. A l'inverse, la loi pouvait toujours empiéter sur le domaine réglementaire.

Sous ce second aspect, il y a eu incontestablement des abus, le législateur étant entré trop souvent dans des détails qui n'auraient pas mérité son intervention. Par là, il gênait abusivement l'Exécutif. Mais, à l'inverse, la souplesse ancienne permettait au législateur de transférer à l'Exécutif, quand c'était nécessaire, le pouvoir de prendre des décisions, surtout celles dans le détail desquelles il était difficile d'entrer, même si, en toute rigueur juridique, ces décisions auraient pu apparaître comme nécessitant une loi. Il n'y avait pas, à cet égard, d'exception en matière pénale. Ainsi, des arrêtés ou des décrets pouvaient définir des délits quand le législateur le voulait.

Dans le cas des prix, cette souplesse a été précieuse, si précieuse même que c'est grâce à elle que le blocage des prix fonctionne encore aujourd'hui. Il est à peine imaginable que la loi puisse fixer tous les prix et suivre les variations de l'économie. Aussi bien, non seulement la législation de guerre, mais aussi la législation d'après guerre ont-elles donné à des arrêtés préfectoraux le pouvoir de fixer les prix. Tel est le sens de l'ordonnance n° 45-1483 du 30 juin 1945, ordonnance elle-même complétée par l'ordonnance n° 45-1484 qui sanctionne comme délit la violation des arrêtés de prix.

Il est évident que les ordonnances de 1945 ne pourraient plus être prises dans le cadre de la Constitution de 1958 sans violer les dispositions constitutionnelles que nous avons rappelées. Il découle, en effet, de ces ordonnances, d'une part, que de simples arrêtés fixent les prix, déterminant ainsi sur un point essentiel les droits et obligations des acheteurs, des vendeurs ou, de façon générale, de beaucoup de contractants ; d'autre part, que la violation de ces arrêtés est sanctionnée correctionnellement.

Pourtant, ces ordonnances de 1945, qui seraient inconstitutionnelles d'après la Constitution en vigueur, demeurent la base de toute la réglementation des prix. L'application de ces textes est constante et quotidienne, cela grâce à la jurisprudence fort ingénieuse qui a admis que les textes en vigueur avant la Constitution de 1958 avaient été implicitement validés par cette Constitution quand ils fixaient des limites particulières entre le pouvoir législatif et le pouvoir réglementaire, cela aussi longtemps que des lois nouvelles ne seraient pas intervenues pour appliquer les normes de la Constitution de 1958.

La seule limite à cette confirmation est bien évidemment qu'il est interdit d'étendre le champ d'application de ces textes anciens ou d'en modifier la portée en violant les règles imposées désormais par la Constitution de 1958.

Il est nécessaire d'avoir bien présent à l'esprit ce mécanisme de l'ordonnance de 1945 pour saisir les motifs juridiques qui ont imposé le vote de la loi du 29 octobre 1976 pour obtenir certains blocages. motifs qui sont aujourd'hui encore ceux du projet dont vous êtes saisis.

Aucune loi n'est nécessaire pour l'ensemble des matières auxquelles s'appliquent les ordonnances de 1945. Seules, les matières dans lesquelles une loi a fait exception au caractère

général de ces ordonnances nécessitent aujourd'hui des dispositions de caractère législatif. Le système des arrêtés sanctionnés correctionnellement subsiste pour la quasi-totalité des prix mais il ne peut être étendu aux prix qui n'étaient pas régis par les ordonnances de 1945 avant 1958.

Or, dès 1945, un certain nombre de prix ont échappé aux ordonnances, soit en vertu de leur texte même, soit à cause de l'interprétation qui en a été aussitôt admise, soit encore à cause de lois intervenues entre 1945 et 1958. Ainsi, l'article 60 de l'ordonnance n° 45-1483 du 30 juin 1945 exclut les locations immobilières de cette charte générale des prix. Par là, les mesures sur les loyers qui vous sont aujourd'hui soumises trouvent leur explication.

Pour l'eau, le problème est un peu plus complexe puisqu'il a fallu un texte législatif pour faire échapper le prix de l'eau à toute limitation : c'est le texte de l'article 4 de la loi n° 70-1297 du 31 décembre 1970 sur la gestion municipale et les libertés communales. Encore a-t-il fallu un avis du Conseil d'Etat pour imposer à la Direction des prix la volonté formellement exprimée au cours des débats parlementaires mais peut-être traduite un peu maladroitement dans le texte.

Pour les transports, l'existence d'une réglementation des prix particulière crée des difficultés à l'application de l'ordonnance.

Enfin, en ce qui concerne les salaires, il a été admis unanimement, et dès 1945, qu'ils échappaient à l'ordonnance n° 45-1483 du 30 juin 1945. Bien qu'elle n'en fit pas mention expresse, toutes ses dispositions l'impliquaient.

Ce sont ces quatre exceptions aux ordonnances de 1945 qui expliquent le projet qui vous est soumis et l'existence de ses quatre chapitres que nous examinerons successivement :

1. Les loyers ;
2. L'eau ;
3. Certains transports ;
4. Certains salaires.

## EXAMEN DES ARTICLES

### A. — Les loyers.

Il est à peine besoin de rappeler les inconvénients très particuliers des blocages de loyers. Ces inconvénients sont en effet trop bien connus et trop généralement admis pour qu'il soit besoin d'y insister.

Les décisions de blocage prises entre les deux guerres ont conduit à une profonde dégradation de notre patrimoine immobilier et, dans nombre d'endroits, à un arrêt total des constructions neuves.

Dans d'autres matières, le blocage peut reposer sur des considérations économiques valables au moins temporairement. Pour les loyers, au contraire, la décision est toujours artificielle et ses effets se font ressentir à long terme, rendant très aléatoire le retour à un régime de prix équilibré.

Cela est si vrai que le blocage d'entre les deux guerres a encore aujourd'hui, indépendamment de toute mesure de circonstance, de graves conséquences. La loi de 1948 avait voulu y mettre fin en vingt années. Hélas, ces délais sont maintenant dépassés de dix ans et le blocage partiel reste une règle très générale pour les catégories d'appartements inférieures à la catégorie 2 A, c'est-à-dire pour la grande majorité des locaux anciens, quand du moins ils sont occupés de longue date par les mêmes locataires qui jouissent ainsi d'une rente de situation créant un déséquilibre avec la situation des locataires plus récemment installés soit dans le logement ancien, soit dans le logement nouveau.

C'est donc à très grand regret que votre Commission des Lois a admis que le blocage des loyers réalisé en 1977 devait se prolonger en 1978. Elle a cependant pris acte du fait que le Gouvernement, d'une part, et l'Assemblée Nationale, de l'autre, partageaient ses préoccupations. Elle approuve donc le desserrement annoncé pour le deuxième semestre de 1978 avec des espoirs de liberté pour 1979. C'est dans cet esprit qu'elle a examiné tous les articles relatifs aux loyers.

## Article premier.

Cet article fixe le plafond des hausses de loyers autorisées en 1978. Son champ d'application s'étend aux immeubles à usage d'habitation, à usage professionnel ou à usage d'habitation et professionnel.

Le système retenu après quelques hésitations par le Gouvernement et par l'Assemblée est sensiblement plus souple que celui qui avait été mis en place en 1976. Le projet distingue deux catégories de loyers :

— ceux dont la révision annuelle interviendra au premier semestre de 1978, pour lesquels la hausse ne pourra être supérieure à 6.5 % :

— ceux dont la révision annuelle interviendra au second semestre 1978, ainsi que ceux qui peuvent être révisés plusieurs fois au cours de l'année, pour lesquels la hausse ne pourra être supérieure à 85 % de celle qui aurait résulté de l'application pure et simple du contrat de location.

Il convient de noter que les baux conclus pour une durée supérieure à un an ne sont pas soumis à ces limitations ; il est en effet normal de les exclure, car une disposition limitant l'augmentation de leurs loyers aurait des effets au-delà du 31 décembre 1978, ce qui ne serait pas conforme à l'objectif recherché.

Votre commission a donné son adhésion au dispositif retenu par l'Assemblée Nationale ; elle a cependant estimé nécessaire de proposer une nouvelle rédaction de l'article afin :

— d'une part, de le rendre plus simple et plus clair, comme l'Assemblée Nationale le souhaite à bon droit ;

— d'autre part, de remplacer l'obligation de révision qui paraît résulter du texte de l'Assemblée Nationale alors qu'il ne doit s'agir que d'une simple faculté de révision. C'est la correction de ce qui est sans doute une inadvertance de rédaction.

Enfin, et surtout, parce que le renvoi à l'article 2 fait par le texte de l'assemblée pour définir le loyer à partir duquel la hausse doit se calculer encourt certaines critiques que mérite cet article 2.

Pour clarifier les choses, votre commission précise dès l'article premier le loyer de référence et reprend l'article 2 pour en

corriger les dispositions, comme on le dira ci-après, cette correction étant tout à fait indépendante de la définition du loyer de référence.

Tel est l'ensemble de raisons pour lesquelles votre commission des lois vous propose une nouvelle rédaction de l'article premier.

## Art. 2.

Les dispositions contenues dans cet article ont essentiellement pour objet de faire échec à la jurisprudence qui a décidé que le loyer « en vigueur » au 15 septembre 1976, auquel fait référence la loi de 1976, devait être celui qui était normalement « applicable » ou exigible à cette date (1). Le texte proposé appelle bien des observations :

1° Le respect des décisions de justice que la règle de la séparation des pouvoirs impose tant au Gouvernement qu'au Parlement doit conduire le législateur à ne renverser une jurisprudence que pour des motifs impérieux qu'on ne voit pas au cas présent.

Il faut très spécialement prendre garde d'éviter les mesures rétroactives qui bousculent les situations acquises et sont la source de difficultés de tout ordre. La rétroactivité est condamnée depuis longtemps par tous les juristes et, au premier chef, par l'article 2 du Code civil : « la loi ne dispose que pour l'avenir, elle n'a point d'effet rétroactif » :

2° Il faut être particulièrement prudent pour renverser une jurisprudence quand cette jurisprudence a à la fois pour elle la logique juridique et le bon sens. Or, tel est semble-t-il le cas de la jurisprudence contestée par le Gouvernement. La logique juridique veut que l'existence d'une obligation soit totalement indépendante de la demande d'exécution de cette obligation.

A cet égard, le bon sens rejoint le droit. Le cas particulier qui vous est soumis en est un bon exemple. Pourquoi pénaliser les propriétaires qui, pour une raison ou une autre, n'ont pas

---

(1) Le Gouvernement aurait voulu que le juge interprétât les mots « loyers en vigueur » comme signifiant « loyers effectivement demandés ». L'article qui vous arrive de l'Assemblée Nationale est rédigé de telle manière qu'il annulerait rétroactivement la jurisprudence qui a reçu des dizaines de milliers d'applications.

réclamé de leur locataire les sommes auxquelles ils avaient droit ? C'est donner une prérogative étrange aux propriétaires les plus sévères dans l'exercice de leur droit par rapport à ceux qui sont plus compréhensifs des difficultés des locataires.

Au cas présent, l'anomalie serait d'autant plus grande que le Gouvernement avait recommandé aux propriétaires beaucoup de mesures dans l'application des hausses légalement possibles. Ainsi, les propriétaires les plus dociles au Gouvernement seraient pénalisés par rapport à ceux qui l'étaient moins ;

3° Malgré toutes ces objections, il pourrait y avoir des motifs impérieux d'abroger rétroactivement la jurisprudence sur la loi de 1976 avec tous les inconvénients que cela comporte et même les injustices que cela entraînerait. Mais, précisément, tel n'est pas le cas puisqu'il résulte des explications du Gouvernement que ce que celui-ci souhaite c'est d'éviter qu'il y ait en 1978 des hausses plus importantes par rapport à la situation de 1977 que les hausses définies par l'article premier. Inutile, pour obtenir ce résultat, de modifier la situation établie au 31 décembre 1977. Il suffit de dire clairement que c'est cette situation qui sera prise en compte pour la détermination des hausses, ce qui a été dit à l'article premier.

L'article 2 que nous proposons se borne alors à préciser que les rattrapages possibles jusqu'au 31 décembre 1977 en vertu de la loi de la jurisprudence relative à la loi de 1976 ne seront plus possibles en 1978.

Le texte de l'Assemblée Nationale aurait été bien au-delà des intentions gouvernementales en faisant partir les hausses, au moins pour les propriétaires insuffisamment diligents en 1976, d'un chiffre inférieur à celui qui était appliqué au 31 décembre 1977.

Autrement dit, pour ces propriétaires peu diligents, la hausse serait sensiblement inférieure à la hausse acceptée pour les autres.

Pour tous ces motifs, votre Commission des Lois vous propose une rédaction qui lui paraît éviter tous les inconvénients et donner cependant satisfaction au Gouvernement. La loi nouvelle se borne à interdire tout rattrapage après le 31 décembre 1977 sans modifier la situation à cette date.

#### Art. 4.

Cet article a pour objet d'empêcher les bailleurs de majorer leurs loyers dans une proportion plus importante que celle prévue à l'article premier en profitant d'une nouvelle location consentie moins d'un an après l'expiration ou la résiliation du dernier bail. C'est là le complément normal des règles établies à l'article premier ; faute d'une telle disposition, les mesures de limitation pourraient être facilement tournées, soit à l'occasion de la location à un nouveau locataire, soit à l'occasion d'un congé donné au preneur en place.

Toutefois, le dispositif n'est pas sans inconvénient pour les baux d'une durée supérieure à un an. En effet, le prix convenu pour 1978 va continuer de s'appliquer pendant encore un an ou deux, sauf bien entendu utilisation des clauses habituelles d'indexation.

Ensuite, pour faire modifier le prix, il faudra donner systématiquement congé, ce qui entraînera pour tous les intéressés une multiplication des hésitations, des démarches et des formalités.

Afin d'éviter ces inconvénients, les propriétaires seront tentés de ne conclure que des baux d'une durée inférieure ou égale à un an, ce qui n'est certainement pas le but recherché.

Dans ces conditions, votre commission estime que seul le prix consenti pour la première année devrait faire l'objet d'une telle limitation législative, les parties restant libres de fixer le loyer qui leur convient pour la période suivante ; c'est pourquoi elle a adopté un **amendement** destiné à préciser ce point.

#### Art. 5.

Comme cela avait déjà été le cas l'an dernier, les mesures de limitation s'appliquent aux locaux accessoires des locaux d'habitation ; la rédaction plus claire et plus explicite que celle de l'an dernier devrait empêcher toute difficulté d'interprétation. Cependant, il n'est peut-être pas inutile de préciser dans ce rapport que pour bénéficier de ce régime, les locaux considérés doivent conserver la même affectation. Par ailleurs, il convient de noter qu'en cas

de bail mixte (commerce-habitation), ils ne seraient pas soumis à ces dispositions puisqu'en pareille circonstance la partie commerciale est toujours principale.

#### Art. 5 bis.

Les dispositions de cet article figuraient déjà au dernier alinéa de l'article premier du projet gouvernemental. Ces dispositions concernent les locaux classés dans la catégorie II A et situés dans la région parisienne, auxquels les dispositions de la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948 ne s'appliquent plus depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1975. Une mesure particulière est nécessaire car, pour éviter des hausses immédiates trop importantes, le Gouvernement avait demandé aux propriétaires d'accepter de les échelonner dans le temps. Si les limitations de hausses du fait du blocage étaient calculées sur la base des prix résultant de l'échelonnement, les propriétaires qui ont respecté les directives gouvernementales se trouveraient injustement pénalisés. Il convient donc de préciser que les mesures contenues dans le présent projet de loi ne sont pas applicables aux locaux de la catégorie II A, dont l'évolution des loyers aura été librement convenue entre les bailleurs et les locataires. Cependant, pour respecter l'esprit du projet de loi, il est précisé que les clauses contractuelles d'indexation applicables aux prix librement fixés ne peuvent avoir pour effet d'entraîner des hausses supérieures à celles qui sont prévues à l'article premier.

Votre commission approuve ces dispositions : elle a néanmoins estimé utile de proposer un **amendement** tendant à une nouvelle rédaction de l'article, afin notamment de supprimer la référence au décret n° 75-803 du 26 août 1975, une référence à un décret ne devant pas trouver sa place dans la loi. Agir autrement, c'est transformer le décret en loi, contrairement à l'article 34 de la Constitution qui sépare le domaine réglementaire du domaine législatif.

#### Art. 5 ter.

Cet article a pour objet d'énumérer les différents cas auxquels les mesures de limitation ne sont pas applicables. Il s'agit :

— des locations consenties dans le cadre des conventions entre les propriétaires et l'Etat, en application de la loi portant réforme

de l'aide au logement ; ces conventions permettent une augmentation des loyers, en contrepartie d'une amélioration des locaux pouvant faire l'objet d'une aide financière de l'Etat ;

— des loyers et indemnités d'occupation soumis à la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948, dont l'évolution est réglementée par décret ;

— des loyers applicables dans le secteur HLM, eux aussi fixés par décret ;

— enfin au prix initial des nouvelles locations relatives à des locaux que les propriétaires ont mis en conformité avec les normes réglementaires et qui ne sont plus soumis à la loi de 1948 ; initialement, le Gouvernement avait prévu d'exclure également les nouvelles locations consenties en application de l'article 3 *sexies*, autrement dit, celles qui sont consécutives à une location suivant les mises aux normes. Une telle exclusion aurait peut-être conduit à des abus ; c'est pourquoi il a été décidé de faire référence aux nouvelles locations consenties en application du 3 *sexies*, seulement dans les cas où elles font suite à la conclusion d'un bail de six ans conclu avec le preneur déjà dans les lieux (art. 3 *ter*) ; pour éso-térique qu'elle paraisse, cette disposition est cependant justifiée.

Votre commission a donné son adhésion aux diverses exclusions ci-dessus énumérées. Elle se borne donc, sur cet article, à vous proposer un amendement de pure forme, destiné à corriger une inadvertance de rédaction, le mot « susvisée » n'ayant sa place que dans les textes qui, comme les décrets, comportent avant leurs propres articles les « visas » d'autres textes.

#### Art. 5 *quater*.

Cet article contient une disposition désormais traditionnelle, qu'il est nécessaire de prendre chaque année, soit à l'occasion d'une loi particulière, soit à l'occasion de lois à portée plus étendue, à caractère économique ou financier.

Il s'agit du plafond applicable aux baux des locaux ou immeubles à usage commercial, industriel ou artisanal, dont les facteurs de commercialité n'ont pas été modifiés. Les règles de calcul actuellement prévues par l'article 23-6 du décret du 30 septembre 1953 se révélant régulièrement inapplicables (car le système conduit à des résultats trop élevés, sans rapport avec l'évolution de l'activité

commerciale), il est chaque année nécessaire de prendre une disposition législative fixant d'autorité le coefficient applicable. C'est ce qui est fait cette année, le chiffre de 2.25 semblant recueillir le consensus des parties intéressées.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

#### Art. 6.

Cet article, qui édicte des sanctions pénales applicables en cas d'inobservation des dispositions contenues dans les articles précédents, appelle les plus expresses réserves. Il confirme en effet une tendance, contre laquelle votre Commission des Lois s'est déjà élevée à plusieurs reprises, au transfert de compétence du juge civil au juge pénal. Ce transfert bouleverse l'ordre des compétences, multiplie les incriminations et finalement complique les rapports entre les parties. Le juge des loyers est un spécialiste. Il ne doit pas être en concurrence avec le juge pénal afin qu'il y ait la meilleure justice possible.

Ainsi, sur le fond, l'article 6 est très contestable. Quant à la forme, que vaut une référence aussi vague que « les infractions aux présentes dispositions » ? Chacun sait qu'en droit pénal, les incriminations doivent être précises, alors qu'ici, l'on n'indique même pas qui peut être poursuivi ; à la limite, ce pourrait être le locataire de bonne foi qui aurait signé un bail sans connaître exactement toutes les dispositions de la loi.

Pour toutes ces raisons, votre commission vous propose un amendement tendant à la suppression de l'article.

#### Art. 6 bis.

Cet article additionnel est relatif aux prix des baux consentis dans le cadre de la loi n° 64-1247 du 16 décembre 1964 instituant le bail à construction. La combinaison de la loi de 1964, qui prévoit une indexation du prix de loyer des terrains sur l'indice du coût de la construction avec les dispositions tendant à bloquer ou limiter les loyers des immeubles, conduit à des situations tout à fait injustes. Maintenir la situation actuelle, sans rechercher une adaptation aux nouvelles circonstances économiques, condamnerait le principe du

bail à construction, qu'il est pourtant nécessaire de développer pour mettre en œuvre une politique foncière plus satisfaisante, aussi bien à moyen qu'à long terme.

Le texte qui vous est proposé a le mérite d'être équilibré et de tenir compte à la fois des intérêts des bailleurs et des preneurs ; de plus il a la sagesse de ne pas prétendre trouver des solutions *a priori* face à des situations très diverses. Il confie au juge le soin d'apprécier les situations et d'en tirer les conclusions, se bornant à indiquer les lignes générales que doit suivre le juge.

Votre Commission des Lois approuve donc entièrement cet article et vous propose de l'adopter sans modification.

#### Art. 6 *ter*.

Cet article, adopté par l'Assemblée Nationale à l'initiative de sa Commission des Lois, tend à compléter l'article 79 de l'ordonnance n° 58-1374 portant loi de finances pour 1959, lequel a pour objet d'interdire la quasi-totalité des indexations. Depuis lors, la rigueur du principe posé à l'époque a été très sensiblement atténuée et de nombreuses clauses d'indexation sont réapparues.

La disposition proposée a pour objet d'interdire certaines clauses d'indexation particulièrement astucieuses, mais sans doute contraires à la morale, qui prévoiraient la prise en compte d'une période de variation de l'indice supérieur ; par exemple, pour un bail d'un an, le coefficient retenu serait celui de la variation de l'indice pendant une période de quinze mois. Il est bien évident que de telles pratiques doivent être condamnées ; c'est pourquoi votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

#### Art. 6 *quater* (nouveau).

La proposition qui est ici présentée par la Commission des Lois résulte d'une idée qui avait été évoquée lors de la discussion du projet de loi devant l'Assemblée Nationale. Il s'agissait alors d'obliger les bailleurs à remettre quittance à l'occasion de tout règlement. Votre commission pense qu'une telle initiative mérite d'être retenue, mais seulement dans le cas où le locataire demande qu'une quittance de loyer lui soit remise.

## B. — Le prix de l'eau.

### Art. 7.

Le texte voté par l'Assemblée Nationale a paru à votre commission manquer de clarté. Elle a tenté de mettre en forme les idées qui résultaient d'une analyse très serrée des différents alinéas. Au point de départ, il a la volonté de limiter le prix de l'eau en écartant toutes les hausses injustifiées. A un tel point de vue, votre commission ne peut que souscrire.

Elle a pris acte avec satisfaction de ce que le Gouvernement ne voulait pas limiter la liberté locale quand il y a une régie qui fixe elle-même les prix, sous réserve du contrôle de l'autorité préfectorale et il lui a paru que ce respect de l'autonomie locale devait dicter la solution d'ensemble même quand il y avait régie ou affermage.

Dans cette hypothèse, eu égard à l'existence de contrats liant les collectivités locales, un texte de loi est nécessaire pour enlever leur caractère obligatoire à ces dispositions contractuelles. Mais ce n'était pas une raison pour enlever aux collectivités locales le contrôle des hausses justifiées en elles-mêmes, car il n'est pas possible de mettre en déficit les collectivités locales sans reporter sur le contribuable local des charges que l'usager aurait dû supporter. **D'où la rédaction du texte.**

Il pose d'abord le principe que, cette année, les contrats de concession et d'affermage reprendront leurs effets sans que la hausse par rapport au prix avant le blocage soit totalement répercutée. Faute de raison majeure votre commission ne propose pas de modifier le chiffre un peu curieux de 78 %.

De plus, dans le souci de faire un effort spécial pour le premier semestre, le Gouvernement a demandé que la hausse ne puisse normalement dépasser, au cours de cette période, 6 % par rapport au tarif en vigueur le 31 décembre 1977.

Votre commission maintient, en l'explicitant, la disposition très heureuse qui oblige à n'appliquer les limitations de hausse

qu'indépendamment des dispositions relatives aux taxes et redevances qui forment une part très notable du prix de l'eau, taxes et redevances qui correspondent à des charges inéluctables des collectivités locales.

#### Art 7 bis.

La seule justification donnée à l'assemblée de l'article 7 était la volonté de limiter la rémunération des fermiers ou des concessionnaires.

Votre commission a pensé que le problème était tout à fait indépendant du prix de l'eau, sinon en ce qui concerne les concessionnaires, du moins la plupart du temps en ce qui concerne les fermiers. Pour obtenir le résultat qui était le but avoué de l'action gouvernementale, un article spécial a été rédigé, l'article 7 bis.

#### C. — Les transports.

##### Art. 8.

Cet article tend à réintroduire dans le cadre des ordonnances de 1945 certains transports : les transports routiers de marchandises dont les tarifs ne sont pas fixés conformément aux dispositions relatives à la tarification routière obligatoire ; les opérations de messageries, groupages et envois de détail de marchandises ; les remontées mécaniques qui ne sont pas exploitées en régie.

Il apparaît que si cette disposition avait pour effet d'élargir le champ d'application de l'ordonnance n° 1483 du 30 juin 1945, l'article 8 serait inconstitutionnel et devrait à coup sûr être écarté pour les motifs que nous avons exposés en tête de ce rapport.

En réalité, toutefois, il ne s'agit pas d'une extension mais simplement d'une renonciation du Gouvernement à l'application du décret n° 49-1473 du 14 novembre 1949, article 32, qui dispose que les différentes opérations auxquelles l'article 8 fait allusion sortiraient du champ d'application de l'ordonnance de 1945.

C'est là une décision de l'exécutif sur laquelle il est toujours en droit de revenir lui-même. Le principe de la correspondance

des formes signifie que le décret peut annuler ce qu'a fait un autre décret. Au total donc, le Gouvernement nous demande un pouvoir qu'il détient déjà.

L'article 8 n'est pas inconstitutionnel en tant qu'il n'élargit pas le champ d'application de l'ordonnance de 1945, mais il l'est en faisant par la loi ce qui est du ressort de l'exécutif. De toutes façons il est inutile, parce que la loi permet que ce champ englobe toutes les opérations énumérées à l'article 8. Le Gouvernement demande un pouvoir qu'il a déjà.

#### D. — Les salaires.

L'analyse du texte venant de l'Assemblée Nationale est particulièrement difficile à faire, plusieurs des alinéas étant même peu compréhensibles.

Votre commission s'est efforcée de reprendre, sans les modifier, les orientations du Gouvernement mais en leur donnant une forme et une efficacité plus grandes.

L'article 9 (nouveau) correspond au premier alinéa de l'article 9 voté par l'Assemblée Nationale. Il fait exactement pendant à l'article 2 en édictant pour les salaires une interdiction semblable à celle qui figure à cet article pour les hauts salaires.

L'article 9 *bis* analyse les intentions du Gouvernement telles qu'elles ont été explicitées par les commissaires du Gouvernement :

— remettre en vigueur les dispositions contractuelles ou autres relatives aux indexations ou aux majorations de salaires en 1978, alors qu'elles avaient été purement et simplement bloquées en 1977 ;

— conserver toutefois le retard dans le progrès de ces hauts salaires qui résulte de la loi d'octobre 1976 en faisant repartir les indexations et majorations des chiffres résultant du blocage dans l'année 1977.

Le deuxième alinéa de l'article 9 *bis* correspond à une omission dans le texte de l'Assemblée : le cas des personnes qui n'avaient pas été atteintes en 1977 par les dispositions de l'article 11 modifié, parce que leur salaire était inférieur au plafond de 216 000 F mais qui ne devraient pas, pour autant, bénéficier de n'importe quelle hausse de salaire en 1978.

L'article 9 *ter* se surajoute aux dispositions de l'article 9 *bis*. C'est pourquoi il a paru nécessaire d'en faire un article à part.

Quel que soit le résultat des calculs de l'article 9 *bis*, il est prévu que les hausses de salaires ne pourront, pour ces hauts salaires, dépasser en pourcentage le pourcentage d'augmentation de l'indice national des prix à la consommation, ce qu'implique le texte de l'Assemblée.

L'article 9 *ter* remplace le cinquième alinéa de l'article 9 voté par l'Assemblée Nationale, article qui renvoyait aux dispositions réglementaires la fixation des modalités d'application, allant jusqu'à parler de « directive ». La notion de directive existe dans le cadre du Traité de Rome mais pas dans le droit intérieur français, qui ne connaît que le pouvoir législatif et le pouvoir réglementaire. Mais, comme nous l'avons rappelé, la limite entre la compétence parlementaire et la compétence réglementaire est très précise et le Gouvernement n'aurait pas pu édicter par décret les choses implicitement contenues dans l'article 9.

Les commissaires du Gouvernement ayant indiqué ce qu'ils souhaitaient mettre dans le décret, votre commission l'a inséré et en a fait l'article 9 *ter*.

L'article 9 *quater* est la reprise du quatrième alinéa de l'article 9 de l'Assemblée Nationale.

Les articles 9 *quinquies* et 9 *septies* sont la reprise des dispositions qui figuraient dans la loi de 1976 et qui sont indispensables pour que le blocage des hausses de salaires ait son efficacité.

C'est certainement par une inadvertance de rédaction que ces textes n'avaient pas été repris par l'Assemblée Nationale.

Quant à l'article 9 *series*, c'est le dernier alinéa de l'article 9 de l'Assemblée Nationale auquel votre commission propose de donner toute son efficacité.

## AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

### Article premier.

#### **Amendement :** Rédiger comme suit cet article :

En 1978, les loyers, redevances et indemnités d'occupation des immeubles à usage d'habitation, à usage professionnel ou à usage d'habitation et professionnel, revisables avec une périodicité égale ou inférieure à un an, pourront être révisés en hausse aux dates et conditions prévues dans le bail ou la convention d'occupation, à la condition que l'augmentation ne dépasse pas :

— 6,5 % lorsque la révision annuelle intervient au cours du premier semestre de 1978 ;

— 85 % de l'augmentation résultant des clauses du bail ou de la convention de location, lorsque la révision annuelle intervient au cours du second semestre de 1978 ou lorsque le bail ou la convention de location prévoit plusieurs révisions au cours de l'année 1978.

Les augmentations de loyers ainsi autorisées en 1978 s'apprécient par rapport aux loyers dont le paiement a été légalement demandé à la précédente révision contractuelle.

### Art. 2.

#### **Amendement :** Rédiger comme suit cet article :

A compter du 1<sup>er</sup> janvier 1978, les bailleurs ne pourront obtenir aucune majoration des loyers en se fondant sur l'insuffisance des loyers versés, par application de la loi n° 76-978 du 29 octobre 1976, entre le 15 septembre 1976 et le 31 décembre 1977.

### Art. 4.

#### **Amendement :** Rédiger comme suit la fin du premier alinéa de cet article :

« ... ne peut être consentie à un prix supérieur, pour la première année, au prix qui résulte des dispositions de l'article premier. »

### Art. 5 bis.

#### **Amendement :** Rédiger comme suit cet article :

Les dispositions des articles premier et 5 ne font pas obstacle à l'application des conventions conclues entre bailleur et locataire pour les locaux de la catégorie II A qui, à compter du 1<sup>er</sup> juillet 1976, ne sont plus soumis aux dispositions de la loi n° 48-1360 du 1<sup>er</sup> septembre 1948.

Toutefois, les clauses d'indexation prévues par ces conventions n'ont d'effet que dans les limites définies à l'article premier.

Art. 5 *ter*.

**Amendement :** A l'alinéa c de cet article, supprimer le mot :

« ... susvisée... »

Art. 6.

**Amendement :** Supprimer cet article.

Article additionnel après l'article 6 *ter*.

**Amendement :** Après l'article 6 *ter*, insérer un article additionnel 6 *quater* ainsi rédigé :

Tout locataire ou occupant de bonne foi peut exiger la remise d'une quittance ou d'un reçu à l'occasion d'un règlement effectué par lui.

Art. 7.

**Amendement :** Rédiger comme suit cet article :

En 1978, la hausse des tarifs résultant des clauses d'indexation contenues dans des contrats de concession ou d'affermage n'aura effet en ce qui concerne le prix de vente de l'eau que dans la limite de 78 % de l'augmentation des prix découlant de ces contrats, cette augmentation se calculant par référence à la dernière fixation de prix effectuée avant l'application de l'article 9 de la loi n° 76-978 du 29 octobre 1976.

De plus, au cours du premier semestre, les hausses de tarifs découlant de l'alinéa premier du présent article ne pourront entraîner une hausse de plus de 6 % par rapport aux tarifs en vigueur le 31 décembre 1977.

Les limitations prévues ci-dessus sont calculées indépendamment des taxes et redevances qui restent soumises à leur législation propre.

L'autorité locale qui a concédé ou affermé le service de distribution d'eau est habilitée à autoriser des dépassements supérieurs à ceux découlant du présent article par délibération, soumise à approbation préfectorale, quand il est justifié d'une augmentation des charges dépassant très notablement les hausses prévues ci-dessus.

Les infractions au présent article commises par les concessionnaires ou les fermiers constituent des pratiques de prix illicites constatées, poursuivies et réprimées dans les conditions prévues par l'ordonnance n° 45-1484 du 30 juin 1945.

Art. 7 *bis*.

**Amendement :** Ajouter un article 7 *bis* ainsi conçu :

Pour 1978, la rémunération des fermiers ou concessionnaires de distribution d'eau ne peut être supérieure à son montant de 1977 majoré de 6 %, sauf au cas où les intéressés justifient d'une augmentation de leurs charges dépassant ce pourcentage. Dans ce cas, l'autorité locale qui a concédé ou affermé le service de distribution d'eau peut autoriser par délibération approuvée par le Préfet le dépassement du chiffre de 6 %. Ce dépassement ne peut en aucun cas être supérieur à celui qui résulte des dispositions contractuelles et réglementaires en vigueur.

### Art. 8.

**Amendement :** Supprimer cet article.

D. — Dispositions relatives à l'évolution des hautes rémunérations en 1978.

**Amendement :** Rédiger comme suit le paragraphe D :

D. — Dispositions relatives à l'évolution des hautes rémunérations en 1978.

### Art. 9.

Il ne peut être alloué aucun complément de rémunération ayant pour effet de corriger ou de compenser les limitations de rémunération résultant de l'article 11 modifié de la loi n° 76-978 du 29 octobre 1976.

### Art. 9 bis.

Pour toutes les personnes auxquelles l'article 11 modifié de la loi n° 76-978 du 29 octobre 1976 a été applicable, et nonobstant toutes dispositions contraires, contractuelles ou autres, les augmentations de rémunération calculées en vertu de dispositions contractuelles ou autres ne pourront dépasser, en 1978, les augmentations calculées en substituant aux rémunérations de référence prévues contractuellement ou autrement les rémunérations réellement versées en 1977.

Aucune augmentation de rémunération de personnes non atteintes en 1977 par les dispositions de l'article 11 modifié de la loi n° 76-978 du 29 octobre 1976 ne pourra avoir pour effet de porter cette rémunération au-delà du montant de rémunération que cette personne pourrait percevoir en vertu de l'alinéa précédent si sa rémunération avait atteint en 1977 les plafonds prévus audit article 11.

### Art. 9 ter.

Les rémunérations entrant dans le champ d'application de l'article 9 bis ne pourront bénéficier en 1978 d'augmentations dépassant la valeur moyenne de l'augmentation de l'indice national des prix à la consommation entre l'année 1977 et l'année 1978.

*Art. 9 quater.*

Toute personne ayant perçu en 1977 une rémunération brute égale ou supérieure à 360 000 F ne pourra percevoir en 1978 une rémunération brute supérieure à sa rémunération de 1977.

*Art. 9 quinquies.*

Les dispositions des articles 9, 9 bis, 9 ter et 9 quater s'appliquent aux rémunérations allouées à une même personne travaillant en France y compris les Territoires d'Outre-Mer quand ces rémunérations sont versées par un employeur.

Les rémunérations régies par ces articles comprennent les indemnités, remboursements forfaitaires, et allocations forfaitaires pour frais.

Pour le calcul de ces rémunérations, les sommes versées à une même personne par une société mère et par ses filiales sont considérées globalement.

*Art. 9 sexes.*

Les dépassements de rémunérations dus à une promotion résultant d'un accroissement de responsabilité en 1978 ne sont pas soumis aux dispositions des articles 9 bis, 9 ter et 9 quater.

*Art. 9 septies.*

Les infractions aux règles posées par les articles 9 et suivants donnent lieu au paiement par l'employeur d'une taxe égale à l'excédent constaté.

Le recouvrement de cette taxe s'effectue sur déclaration suivant les mêmes modalités que pour la taxe sur les salaires et sous les mêmes sanctions.

La taxe n'est pas déductible du bénéfice imposable de l'employeur.