

SÉNAT

2^e SESSION ORDINAIRE DE 1963-1964

Annexe au procès-verbal de la 1^{re} séance du 25 juin 1964.

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, modifiant les rapports entre bailleurs et locataires des immeubles affectés à l'hôtellerie,

Par M. Edouard LE BELLEGOU,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

Au début de la présente session, à l'occasion d'une question orale de notre collègue M. Edouard Bonnefous, nous évoquons devant le Sénat le problème du tourisme et, plus particulièrement, celui de l'équipement hôtelier.

(1) Cette commission est composée de : MM. Raymond Bonnefous, président ; Pierre de La Gontrie, Marcel Prélot, Marcel Champeix, vice-présidents ; Gabriel Montpied, Etienne Rabouin, Georges Boulanger, secrétaires ; Abel-Durand, Paul Baratgin, Robert Bouvard, Robert Bruyneel, Louis Courroy, Jacques Delalande, Emile Dubois, Pierre Fastinger, André Fosset, Jean Geoffroy, Gustave Héon, Emile Hugues, Léon Jozeau-Marigné, Paul-Jacques Kalb, Edouard Le Bellegou, Pierre Marcilhacy, Pierre-René Mathey, Marcel Molle, François Monsarrat, Louis Namy, Jean Nayrou, Guy Petit, Louis Talamoni, Fernand Verdeille, Robert Vignon, Joseph Voyant, Paul Wach, Modeste Zussy.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (2^e législ.) : 943, 964, 982 et in-8° 225.

Sénat : 275 (1963-1964).

De plus en plus concurrencé par nos proches voisins, et souvent distancé par eux, notre pays ne tire pas de ses richesses touristiques tout le parti possible et cela à cause d'une certaine déficience de notre équipement.

Une politique des routes et des transports, une politique des prix et une politique de l'accueil sont les données essentielles d'une politique du tourisme.

Or, nos hôtels, principalement les hôtels de tourisme de confort moyen, souvent vieilliss, désuets, supportent mal la comparaison avec ceux des pays concurrents.

Le projet de loi qui vous est soumis, et qui tend à inciter les locataires de locaux à usage d'hôtels à un effort de modernisation de leurs installations, en leur assurant, en contrepartie, certaines garanties, constitue donc une initiative heureuse.

Ce texte est loin de résoudre tous les problèmes de l'hôtellerie française. Il faudra construire des hôtels neufs à Paris et en province. Il faudra augmenter la masse des crédits de subventions et de prêts. Il faudra se pencher sur le problème des charges écrasantes qui pèsent sur cette profession, mais, tel qu'il est, le projet marque un progrès et mérite de recevoir l'approbation du Sénat.

S'insérant dans le cadre juridique des baux de locaux à usage commercial, ses dispositions ont essentiellement pour objet :

— d'autoriser le locataire à effectuer les travaux de modernisation nécessaires, nonobstant toute opposition du propriétaire et toute clause contraire du bail et ce, sous sa responsabilité et avec un certain contrôle ;

— de garantir au locataire que les plus-values résultant de ses travaux ne pourront justifier une augmentation du loyer pendant le bail en cours et pendant le bail renouvelé qui lui fait suite et ce, pour une durée maximum de douze ans ;

— de tenir compte, dans le calcul de l'indemnité d'éviction versée au locataire, en cas de refus de renouvellement du bail, de la plus-value apportée au fonds de commerce par l'exécution des travaux.

L'étude des dispositions de la loi fait apparaître, cependant, certaines insuffisances que nous allons signaler dans l'examen des articles qui suit.

EXAMEN DES ARTICLES

Texte présenté par le Gouvernement.

Article premier.

Le propriétaire d'un immeuble dans lequel est exploité un hôtel classé comme hôtel de tourisme ne peut s'opposer, nonobstant toute stipulation contraire, à l'exécution des travaux d'équipement et d'amélioration que le locataire, propriétaire du fonds de commerce réalise à ses frais et sous sa responsabilité lorsque ces travaux concernent :

- la distribution de l'eau, du gaz et de l'électricité,
- l'installation du téléphone, d'appareils récepteurs de radiodiffusion et de télévision,
- l'équipement sanitaire,
- le déversement à l'égout,
- l'installation du chauffage central ou de distribution d'air chaud ou climatisé,
- l'installation d'ascenseurs, monte-charge et monte-plats.

Si ces travaux doivent entraîner une modification dans la distribution des lieux, ou affecter le gros œuvre de l'immeuble, ils ne peuvent être entrepris à défaut d'accord du propriétaire, qu'après avis favorable de commissions dont la composition et le fonctionnement seront fixés par décret pris sur avis du Conseil d'Etat et dans laquelle seront représentés en nombre égal les hôteliers et les propriétaires d'immeubles.

Texte adopté par l'Assemblée Nationale.

Article premier.

Conforme sauf...

- *l'aménagement des cuisines et offices,*
- *la construction de piscines, même si ces travaux doivent entraîner une modification dans la distribution des lieux.*

Dans le cas où ceux-ci affectent le gros œuvre...

Texte proposé par la Commission.

Article premier.

Conforme.

Observations. — Deux observations principales peuvent être faites au sujet de cet article :

1° A l'Assemblée Nationale, un orateur a manifesté le désir que la liste des travaux ne soit pas limitative, en vue de prévoir toutes les possibilités de modernisation. Mais il a été fait observer que, dans ce cas, un contentieux ne manquerait pas de s'ouvrir souvent entre propriétaires et locataires sur l'opportunité de certains travaux, d'où procès, longueurs et manque d'efficacité. Il semble que la liste des travaux autorisés soit suffisamment complète, surtout après l'amendement de M. Palmero qui y a ajouté « l'aménagement des offices et des cuisines », ainsi que « la construction des piscines ». Il convient donc de s'en tenir, sur ce point, au texte de l'Assemblée Nationale ;

2° Pour les travaux affectant le gros œuvre, en cas de désaccord du propriétaire, une commission mixte composée de propriétaires et de locataires, en nombre égal, sera appelée à donner son avis, commission dont la composition et le fonctionnement seront arrêtés par décret en Conseil d'Etat.

Certains ont redouté, non sans raison, qu'il s'agisse là d'une sorte de tribunal paritaire d'exception. On pouvait se demander, en effet, quelle serait la portée juridique de l'avis émis par cette commission. Si l'avis restait sans appel, c'était une juridiction. Si le recours aux tribunaux était admis, suivant le droit commun, l'efficacité du texte risquait d'être atténuée par l'ouverture possible d'un contentieux. On ne pouvait pas, non plus, laisser au propriétaire seul, ou à son architecte, le soin de décider, pas plus qu'on ne pouvait permettre au locataire de faire des travaux, peut-être dangereux pour l'immeuble, sans contrôle technique.

On aurait pu concevoir que, en cas de refus du propriétaire, le Ministère de la Construction et de l'Urbanisme fût appelé à trancher par voie d'autorité, sur l'avis de ses techniciens, mais cela n'excluait pas les recours contentieux contre la décision administrative.

Cette controverse a perdu son intérêt avec l'insertion dans le texte d'un article 5 (nouveau), aux termes duquel les contestations relatives à l'application de la loi seront tranchées par le juge des loyers commerciaux, conformément aux dispositions du Titre VI du décret du 30 septembre 1953.

Les contestations dont il s'agit sont bien susceptibles de porter sur les travaux, puisque l'article 5 prévoit expressément que l'exécution desdits travaux ne sera pas suspendue par la naissance d'un litige.

A défaut d'accord du propriétaire, les travaux portant sur le gros œuvre ne pourront donc commencer qu'après avis favorable de la commission. L'avis, dans quelque sens qu'il soit émis, pourra être déféré aux juridictions ordinaires. De cette manière, le rôle de la commission ne dépassera pas celui d'un organisme consultatif de conciliation.

Cette solution donne tous apaisements et votre Rapporteur, qui marque peu d'enthousiasme pour les juridictions ou pseudo-juridictions d'exception, ne peut que s'en réjouir.

Texte présenté par le Gouvernement.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale.	Texte proposé par la Commission.
Art. 2	Art. 2	Art. 2
<p>Le locataire doit avant de procéder aux travaux notifier son intention à son propriétaire par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. Un plan descriptif et détaillé des travaux projetés est joint à cette notification.</p>	<p>Conforme sauf...</p> <p>... Un plan d'exécution et un devis descriptif et estimatif des travaux projetés sont joints à cette notification.</p> <p>Conforme.</p>	<p>Conforme.</p>
<p>Dans le cas prévu au deuxième alinéa de l'article précédent, le propriétaire dispose d'un délai de deux mois pour informer dans la même forme le locataire de son acceptation ou de son refus. Le défaut de réponse est réputé valoir accord.</p>		

Observations. — Cet article n'appelle aucune remarque particulière.

Texte présenté par le Gouvernement.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale.	Texte proposé par la Commission.
Art. 3.	Art. 3.	Art. 3.
		<p>« Lorsque des travaux mentionnés à l'article premier, d'un montant au moins égal à cinq fois le loyer annuel payé au moment où ils ont pris fin, ont été effectués par le locataire, le bailleur ne peut, à l'expiration du bail en cours lors des travaux, refuser le renouvellement dudit bail en appli-</p>

Texte présenté par le Gouvernement.

Pendant la durée du bail en cours et celle du bail renouvelé qui lui fait suite et pour une durée maximum de *neuf ans* le propriétaire ne peut prétendre à aucune majoration de loyer du fait de l'incorporation à l'immeuble des améliorations résultant de l'exécution des travaux mentionnés à l'article premier.

Texte adopté
par l'Assemblée Nationale

Conforme sauf...
... de douze
années à compter de l'expiration du
délai d'exécution visé à l'article 2,
le propriétaire...

Texte proposé par la Commission.

ation de l'article 8 du décret n° 53-960 du 30 septembre 1953, sauf motifs graves et légitimes. »

Conforme.

Observations. — Dans l'esprit des promoteurs du projet, cet article est destiné à inciter le locataire à effectuer des travaux par la garantie à lui donnée que les améliorations apportées à l'immeuble ne pourront provoquer de la part du propriétaire une majoration de loyer durant une période de douze ans.

Il ne faut pas, cependant, s'exagérer la portée d'une telle disposition car déjà, à l'heure actuelle, il en est ainsi pendant le cours du bail. En effet, aux termes du dernier alinéa de l'article 27 du décret du 30 septembre 1953... « en aucun cas, il ne sera tenu compte, pour le calcul de la valeur locative, des investissements du preneur, ni des plus ou moins-values résultant de sa gestion pendant la durée du bail en cours ».

Ce n'est, par conséquent, qu'en fin de bail, au moment du renouvellement, que l'article 3 pourra jouer. La garantie donnée à l'hôtelier est, de ce fait, bien faible pour l'inciter à faire des travaux onéreux.

En vérité, la préoccupation essentielle du locataire qui veut faire un effort de modernisation est de pouvoir étaler le remboursement des sommes qu'il a engagées sur une durée de bail suffisante, afin de profiter d'un crédit plus long et d'un amortissement certain.

C'est pourquoi, nous sommes amenés à vous proposer, non sans regret, un amendement destiné à conférer au locataire la certitude du renouvellement, pour une durée de 9 ans, du bail en cours au moment des travaux.

Afin d'éviter les abus qu'une telle disposition serait susceptible d'engendrer, nous en limitons l'application aux cas où le montant des travaux dépasse une certaine somme : cinq fois le loyer annuel.

De plus, nous laissons au propriétaire la faculté d'opposer à la reconduction du bail des « motifs graves et légitimes », terminologie souvent employée en matière de loyer et qui ne donne lieu à aucune difficulté en jurisprudence.

Le reste de l'article 3 ne soulève pas d'objection de notre part.

Texte présenté par le Gouvernement.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale.	Texte proposé par la Commission.
Art. 4.	Art. 4.	Art. 4.
Lors du départ du locataire ou du cessionnaire du droit au bail les lieux sont restitués au propriétaire dans l'état où ils se trouvent, sans que le locataire ou le cessionnaire puisse, en raison de l'exécution des travaux mentionnés à l'article premier, prétendre à une indemnité autre que celle prévue à l'article 8 du décret n° 53-960 du 30 septembre 1953, ni le propriétaire exiger la remise des lieux dans leur état antérieur à cette exécution.	Lors du départ du locataire ou du cessionnaire du droit au bail les lieux sont restitués au propriétaire dans l'état où ils se trouvent, sans que celui-ci puisse exiger la remise des lieux dans leur état antérieur. En cas de refus de renouvellement du bail, le montant de l'indemnité d'éviction prévue à l'article 8 du décret n° 53-960 du 30 septembre 1953 est fixé compte tenu de la plus-value apportée au fonds de commerce par l'exécution des travaux mentionnés à l'article premier.	Conforme.

Observations. — Une longue discussion s'est ouverte à l'Assemblée Nationale sur cet article qui, dans la rédaction présentée par le Gouvernement, pouvait donner lieu à des difficultés d'interprétation. Le texte qui nous est soumis résulte également d'un amendement gouvernemental, mais il a le mérite d'être plus clair que l'ancien.

Le problème posé est celui de savoir si, en cas de refus du renouvellement du bail, les améliorations effectuées par le locataire doivent entrer en ligne de compte dans le calcul de l'indemnité d'éviction.

Dans sa rédaction d'origine, l'article 4 stipulait que le locataire ne pouvait prétendre à une autre indemnité que celle prévue à l'article 8 du décret du 30 septembre 1953.

Ce texte étant équivoque, certains avaient estimé, à tort, que le locataire ne retrouverait pas dans l'indemnité d'éviction la plus-value que ses travaux avaient donnée au fonds et c'est pourquoi ils prévoyaient un mode spécial de remboursement des améliorations.

Or, il paraît évident que le propriétaire ne peut être tenu de payer deux fois la valeur des travaux effectués, une fois dans le calcul de la valeur du fonds de commerce et une autre fois par le versement d'une indemnité spéciale.

La nouvelle rédaction règle la question en stipulant que le propriétaire ne doit que l'indemnité d'éviction prévue à l'article 8 du décret précité, étant précisé que le montant de cette indemnité est fixé compte tenu de la plus-value apportée au fonds de commerce par l'exécution des travaux.

Cette disposition recueille l'approbation de votre Commission.

Texte présenté par le Gouvernement.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale.	Texte proposé par la Commission.
Art. 5.	Art. 5. <i>Les contestations relatives à l'application de la présente loi sont jugées conformément aux dispositions du titre VI du décret n° 53-960 du 30 septembre 1953. Celles qui concernent l'exécution des travaux mentionnés à l'article premier ne sont pas suspensives de cette exécution.</i>	Art. 5. Conforme.

Observations. — Nous avons évoqué cet article nouveau au moment de l'examen de l'article premier. Son objet est d'attribuer compétence au juge des loyers commerciaux pour le règlement des litiges qui naîtraient de l'application de la loi.

N'hésitons pas à répéter, car la question revêt une grande importance, que ce texte permet de déférer au même juge l'avis émis par la commission paritaire prévue à l'article premier, dernier alinéa, dans l'hypothèse où les travaux affectent le gros œuvre.

*
* *

En conclusion, qu'il soit permis à votre Rapporteur d'ajouter que la portée de la loi sera d'autant plus grande que la politique de resserrement du crédit ne s'appliquera pas à ce secteur de l'économie nationale qui a le mérite de créer un circuit de devises favorables à notre balance des comptes.

C'est dans ces conditions que votre Commission vous propose d'adopter, sous réserve de l'amendement ci-dessous, le texte voté par l'Assemblée Nationale.

AMENDEMENT PRESENTE PAR LA COMMISSION

Art. 3.

Amendement : En tête de l'article 3, placer le nouvel alinéa suivant :

Lorsque des travaux mentionnés à l'article premier, d'un montant au moins égal à cinq fois le loyer annuel payé au moment où ils ont pris fin, ont été effectués par le locataire, le bailleur ne peut, à l'expiration du bail en cours lors des travaux, refuser le renouvellement dudit bail en application de l'article 8 du décret n° 53-960 du 30 septembre 1953, sauf motifs graves et légitimes.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article premier.

Le propriétaire d'un immeuble dans lequel est exploité un hôtel classé comme hôtel de tourisme ne peut s'opposer, nonobstant toute stipulation contraire, à l'exécution des travaux d'équipement et d'amélioration que le locataire, propriétaire du fonds de commerce, réalise à ses frais et sous sa responsabilité lorsque ces travaux concernent :

- la distribution de l'eau, du gaz et de l'électricité ;
- l'installation du téléphone, d'appareils récepteurs de radio-diffusion et de télévision ;
- l'équipement sanitaire ;
- le déversement à l'égout ;
- l'installation du chauffage central ou de distribution d'air chaud ou climatisé ;
- l'installation d'ascenseurs, monte-charge et monte-plats ;
- l'aménagement des cuisines et offices ;
- la construction de piscines,

même si ces travaux doivent entraîner une modification dans la distribution des lieux.

Dans le cas où ceux-ci affectent le gros œuvre de l'immeuble, ils ne peuvent être entrepris à défaut d'accord du propriétaire, qu'après avis favorable de commissions dont la composition et le fonctionnement seront fixés par décret pris sur avis du Conseil d'Etat et dans lesquelles seront représentés en nombre égal les hôteliers et les propriétaires d'immeubles.

Art. 2.

Le locataire doit avant de procéder aux travaux, notifier son intention à son propriétaire par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. Un plan d'exécution et un devis descriptif et estimatif des travaux projetés sont joints à cette notification.

Dans le cas prévu au deuxième alinéa de l'article précédent, le propriétaire dispose d'un délai de deux mois pour informer dans la même forme le locataire de son acceptation ou de son refus. Le défaut de réponse est réputé valoir accord.

Art. 3.

Pendant la durée du bail en cours et celle du bail renouvelé qui lui fait suite et pour une durée de douze années à compter de l'expiration du délai d'exécution visé à l'article 2, le propriétaire ne peut prétendre à aucune majoration de loyer du fait de l'incorporation à l'immeuble des améliorations résultant de l'exécution des travaux mentionnés à l'article premier.

Art. 4.

Lors du départ du locataire ou du cessionnaire du droit au bail, les lieux sont restitués au propriétaire dans l'état où ils se trouvent, sans que celui-ci puisse exiger la remise des lieux dans leur état antérieur.

En cas de refus de renouvellement du bail, le montant de l'indemnité d'éviction prévue à l'article 8 du décret n° 53-960 du 30 septembre 1953 est fixé compte tenu de la plus-value apportée au fonds de commerce par l'exécution des travaux mentionnés à l'article premier.

Art. 5 (nouveau).

Les contestations relatives à l'application de la présente loi sont jugées conformément aux dispositions du Titre VI du décret n° 53-960 du 30 septembre 1953. Celles qui concernent l'exécution des travaux mentionnés à l'article premier ne sont pas suspensives de cette exécution.