



Commentaire

Décision n° 2020-837 QPC du 7 mai 2020

Société A.D-Trezel

(Conditions de revalorisation des loyers de certains baux commerciaux)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 6 février 2020 par la Cour de cassation (troisième chambre civile, arrêt n° 219 du même jour) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par la société A.D-Trezel portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du dernier alinéa de l'article L. 145-34 du code de commerce, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises.

Dans sa décision n° 2020-837 QPC du 7 mai 2020, le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions conformes à la Constitution.

I. – Les dispositions contestées

A. – Présentation des dispositions contestées

1. – Généralités

* Les baux commerciaux se définissent, en application de l'article L. 145-1 du code de commerce, comme les baux des immeubles ou locaux dans lesquels un fonds est exploité par un commerçant ou un industriel immatriculé au registre du commerce et des sociétés ou par un chef d'une entreprise immatriculée au répertoire des métiers.

Ces baux sont soumis aux règles de droit commun des baux prévues aux articles 1708 et suivants du code civil ainsi qu'à un statut déterminé aux articles L. 145-1 et suivants du code de commerce¹ qui fixent les règles relatives notamment à la durée, aux conditions de renouvellement et au loyer des baux commerciaux.

* Un bail commercial comporte de nombreuses clauses, parmi lesquelles figurent

¹ Avant d'être introduit dans le code de commerce par l'ordonnance n° 2000-912 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du code de commerce, le régime des baux commerciaux était fixé par les dispositions du décret 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.

notamment celles relatives à la durée et au loyer².

La durée ne saurait, en application de l'article L. 145-4 du code de commerce, être inférieure à neuf ans. Durant le bail, le locataire (aussi appelé le preneur du bail) dispose du droit discrétionnaire de donner congé à l'expiration de chaque période triennale³. Le bailleur ne dispose de la même faculté que pour effectuer certains travaux nécessitant l'évacuation des locaux.

La fixation du montant du loyer est libre lors de la conclusion du contrat, sous réserve qu'il ne soit ni vil ni dérisoire. Les parties ne sont ainsi pas obligées de faire correspondre le loyer à la valeur locative du local. Elles peuvent également soumettre le loyer à une clause d'indexation souvent dénommée clause d'échelle mobile, qui permet de faire varier le prix du contrat de manière automatique en fonction d'un indice de référence choisi selon une périodicité convenue.

En cours de bail, et hors le cas où est prévue une clause d'échelle mobile, le loyer peut être révisé, tous les trois ans, à la demande de l'une ou l'autre des parties⁴. Le loyer révisé doit en principe correspondre à la valeur locative. Cependant, le loyer issu de cette révision est plafonné. Ainsi, en application de l'article L. 145-38 du code de commerce, la majoration ou la diminution de loyer consécutive à une révision triennale ne peut excéder la variation de l'indice trimestriel des loyers commerciaux ou de l'indice trimestriel des loyers des activités tertiaires. Ce plafonnement ne joue pas lorsqu'est rapportée la preuve d'une modification matérielle des facteurs locaux de commercialité. Dans ce cas, la variation de loyer qui en découle ne peut toutefois conduire à des augmentations supérieures, pour une année, à 10 % du loyer acquitté au cours de l'année précédente.

2. – L'expiration du bail commercial et son renouvellement⁵

* Deux éléments marquent l'expiration du bail commercial.

D'une part, à la différence du droit commun du louage, le bail commercial ne prend pas fin à l'expiration de sa durée puisque l'article L. 145-9 du code de commerce précise que ces contrats « *ne cessent que par l'effet d'un congé donné six mois à l'avance ou d'une demande de renouvellement. À défaut de congé ou de demande de*

² Pierre Lemay, « Le statut de baux commerciaux – Synthèse », *JurisClasseur commercial*.

³ Article L. 145-4 du code de commerce. Certains baux et notamment les baux conclus pour une durée supérieure à neuf ans peuvent comporter des stipulations contraires.

⁴ Article L. 145-37 du code de commerce.

⁵ André Guillemain, Christophe Denizot, « Baux commerciaux – Fin du bail commercial : renouvellement », *JurisClasseur, Fasc. 223*.

renouvellement, le bail fait par écrit se prolonge tacitement au-delà du terme fixé par le contrat ».

Ainsi, l'arrivée du terme du bail n'a pas un effet extinctif. Il est nécessaire qu'au moins une des parties agisse afin soit de reconduire le contrat (offre ou demande de renouvellement), soit de mettre fin à la relation contractuelle (congé).

D'autre part, le preneur dispose d'un droit au renouvellement qui est d'ordre public et a pour conséquence que si le bailleur refuse le renouvellement du bail, il doit, en application de l'article L. 145-14 du code de commerce, verser au preneur une indemnité d'éviction *« égale au préjudice causé par le défaut de renouvellement. Cette indemnité comprend notamment la valeur marchande du fonds de commerce, déterminée suivant les usages de la profession, augmentée éventuellement des frais normaux de déménagement et de réinstallation, ainsi que des frais et droits de mutation à payer pour un fonds de même valeur, sauf dans le cas où le propriétaire fait la preuve que le préjudice est moindre »*⁶.

* Au terme du bail, et en application des articles L. 145-8 à L. 145-12 du code de commerce, différentes situations peuvent ainsi se présenter :

– aucune des parties n'agit et, dans ce cas, le bail se prolonge pour une durée indéterminée en des termes absolument identiques. Il ne s'agit pas d'un nouveau contrat mais de la poursuite du même contrat au-delà de sa durée initiale ;

– le bailleur peut délivrer un congé. Si le congé est délivré pendant la période contractuelle, il doit être donné pour le terme et au moins six mois à l'avance. S'il est délivré durant la période de prolongation du bail, il doit être donné six mois à l'avance et pour le dernier jour du trimestre civil.

Ce congé peut être accompagné ou non d'une offre de renouvellement. Lorsqu'il est accompagné d'une telle offre, le bailleur met fin au précédent contrat de bail et en propose un nouveau ;

– le locataire peut également délivrer un congé, auquel cas le contrat prend fin à son initiative et aucune indemnité d'éviction ne lui est due.

En l'absence de congé délivré par lui-même ou par le bailleur, le locataire peut

⁶ Article L. 145-14 du code de commerce. Cette indemnité n'est toutefois pas due si le bailleur justifie d'un motif grave et légitime à l'encontre du locataire sortant ou s'il est établi que l'immeuble doit être totalement ou partiellement démoli comme étant en état d'insalubrité.

former une demande de renouvellement soit dans les six mois qui précèdent l'expiration du bail⁷, soit à tout moment au cours de la prolongation.

Lorsque le locataire forme une demande de renouvellement, le bailleur dispose d'un délai de trois mois pour faire connaître au demandeur s'il refuse le renouvellement. À défaut d'avoir fait connaître ses intentions dans ce délai, le bailleur est réputé avoir accepté le principe du renouvellement du bail précédent.

* Selon une jurisprudence ancienne et constante, le renouvellement a pour effet de créer un nouveau contrat⁸. Le bail renouvelé se différencie donc du bail qui se poursuit par tacite reconduction.

Cette règle entraîne d'importantes conséquences. Par exemple, après le renouvellement d'un bail commercial, le loyer permettant d'apprécier l'existence d'une variation d'un quart ouvrant l'action en révision de l'article L. 145-39 du code de commerce est le loyer tel qu'arrêté lors du renouvellement qui a fait naître un nouveau bail⁹. De même, la Cour de cassation se place à la date du nouveau contrat pour déterminer si une loi nouvelle est applicable en jugeant que « *le renouvellement d'un bail, encore serait-il conclu aux clauses et conditions de l'ancien contrat, constituant un nouveau bail, la cour d'appel, qui a retenu qu'un nouveau bail avait été conclu le 11 mai 1983, en a justement déduit que les dispositions de la loi du 12 mai 1965 étaient applicables* »¹⁰.

À défaut de nouvel accord entre les parties et sous réserve de l'application des lois nouvelles, le bail se renouvelle aux clauses et conditions du bail expiré sauf pour la durée qui est fixée par l'article L. 145-12¹¹ et le loyer qui est fixé par les articles

⁷ L'article L. 145-10 du code de commerce précise que : « *À défaut de congé, le locataire qui veut obtenir le renouvellement de son bail doit en faire la demande soit dans les six mois qui précèdent l'expiration du bail, soit, le cas échéant, à tout moment au cours de sa prolongation* ». Ainsi, la demande de renouvellement n'a en principe qu'un caractère subsidiaire puisqu'elle est subordonnée à la carence du bailleur c'est-à-dire lorsque le bailleur n'a pas délivré de congé dans les six mois précédant l'expiration du bail. C'est donc à défaut de congé que le locataire est en droit de demander le renouvellement du bail commercial. Ainsi, une demande de renouvellement effectuée avant le délai de six mois est nulle (Cour de cassation, 3^e civ., 16 octobre 2012, n° 11-30526).

⁸ Cour de cassation, 3^e civ., 29 octobre 1986, n° 84-14757. Le nouveau contrat ne sera formé définitivement qu'au jour où le loyer aura été fixé judiciairement ou amiablement. Il prend effet dans les conditions fixées à l'article L. 145-12 du code de commerce c'est-à-dire à compter de l'expiration du bail précédent ou, le cas échéant, de sa prolongation, cette dernière date étant celle pour laquelle le congé a été donné, soit, si une demande de renouvellement a été faite, le premier jour du trimestre civil qui suit cette demande.

⁹ Cour de cassation, 3^e civ., 15 décembre 2016, n° 15-23069.

¹⁰ Cour de cassation, 3^e civ., 24 novembre 1999, n° 98-10130.

¹¹ Cour de cassation, 3^e civ., 2 octobre 2002, n° 01-02781 : « *que l'article 7, alinéa 1^{er}, du décret du 30 septembre 1953, devenu l'article L. 145-12, alinéa 1^{er}, du Code de commerce, est une disposition d'ordre public aux termes de laquelle la durée du bail renouvelé est de neuf années, sauf accord des parties pour une durée plus longue, qu'un bail renouvelé est un nouveau bail et non le prolongement du bail antérieur; que la formule traditionnelle "bail renouvelé aux clauses et conditions du bail venu à expiration" ne fait pas référence à la durée du bail, laquelle est fixée*

L. 145-33 et L. 145-34¹².

3. – La détermination du loyer du bail renouvelé

Si la détermination du loyer du bail commercial initial est libre, il résulte des dispositions des articles L. 145-33 et L. 145-34 du code de commerce que le montant des loyers de baux renouvelés est encadré.

Comme l'expliquent certains auteurs, « *le droit au renouvellement, pierre angulaire du statut des baux commerciaux, impose que les conditions de fixation du nouveau loyer ne soient pas exclusivement laissées aux parties lors du renouvellement. Faire du droit au renouvellement une règle s'imposant aux parties en leur laissant la tâche de fixer conventionnellement le loyer aurait en effet pu conduire au résultat que le législateur avait voulu écarter, celui de voir le preneur quitter les locaux faute de pouvoir acquitter un nouveau loyer trop élevé* »¹³.

Ainsi, si les parties peuvent toujours déterminer le loyer de renouvellement, des règles permettent, en cas d'absence d'accord des parties, la détermination de ce loyer par le juge.

En ce sens, l'article L. 145-33 du code de commerce prévoit que le loyer du bail renouvelé doit correspondre à la valeur locative¹⁴ et que, à défaut d'accord des parties, cette valeur¹⁵ est déterminée d'après les caractéristiques du local considéré, la destination des lieux, les obligations respectives des parties, les facteurs locaux de commercialité et, enfin, les prix couramment pratiqués dans le voisinage¹⁶.

De plus, l'augmentation du loyer qui pourrait résulter de ce mode de calcul est encadrée par un dispositif à deux étages prévu à l'article L. 145-34 :

– les trois premiers alinéas de cet article prévoient que, dans certains cas, la variation du loyer qui peut résulter de ce mode de calcul est plafonnée ;

légalement, la cour d'appel en a exactement déduit, sans dénaturer le congé délivré par la bailleuse, que lors de chaque renouvellement, il appartient aux parties d'exprimer expressément leur volonté de contracter pour une durée de douze années faute de quoi le bail est renouvelé pour la durée légale de neuf années et a constaté, dans l'exercice d'un pouvoir souverain, que Mme X... ne rapportait pas la preuve d'un tel accord ».

¹² Voir en ce sens l'arrêt de renvoi par exemple.

¹³ André Guillemain et Pascale Banide, « Loyer de renouvellement », *JurisClasseur Commercial*, Fasc. 224.

¹⁴ L'article L. 145-33 prévoit la même règle pour la révision triennale des loyers.

¹⁵ Selon la Cour de cassation, rien ne s'oppose à ce que les parties choisissent d'un commun accord de déterminer à l'avance par une stipulation du bail les conditions de fixation du prix du bail renouvelé (Cour de Cassation, 3^e chambre civile, 10 mars 2004, n° 02-14998).

¹⁶ Les articles R. 145-3 et suivants du code de commerce définissent chacun des éléments qui permettent de déterminer la valeur locative du bien objet du bail commercial.

– le dernier alinéa prévoit que, lorsque ce mécanisme de plafonnement ne joue pas, la variation du loyer peut toutefois, dans certains cas, être lissée. Il s’agit d’un mécanisme dit de lissage ou de plafonnement du déplafonnement.

a. – Le plafonnement du loyer du bail renouvelé

Afin de simplifier la vie des affaires et de contenir les tendances inflationnistes des loyers, le décret du 3 juillet 1972¹⁷ a institué le principe du plafonnement des loyers des baux commerciaux à renouveler, repris aujourd’hui aux trois premiers alinéas de l’article L. 145-34.

Il résulte de ces dispositions que le loyer applicable lors de la prise d’effet du bail à renouveler ne peut excéder la variation, intervenue depuis la fixation initiale du loyer du bail expiré, de l’indice trimestriel des loyers commerciaux ou de l’indice trimestriel des loyers des activités tertiaires mentionnés aux premier et deuxième alinéas de l’article L. 112-2 du code monétaire et financier, publiés par l’Institut national de la statistique et des études économiques.

Ce plafonnement ne s’applique pas :

– pour les baux concernant des terrains nus¹⁸, des locaux construits en vue d’une seule utilisation¹⁹ et des locaux à usage exclusif de bureaux et locaux assimilés²⁰ ;

– lorsque le bail initialement consenti est d’une durée de plus de neuf ans ;

– lorsque le bail initialement consenti a été tacitement prolongé au-delà de douze années ;

– et enfin lorsqu’est intervenue, entre la prise d’effet du bail initial et celle du bail à renouveler²¹, une modification notable des caractéristiques du bien loué²², de la

¹⁷ Décret n° 72-561 du 3 juillet 1972 modifiant et complétant le décret 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. La loi n° 73-1232 du 31 décembre 1973 a conféré valeur législative au décret du 3 juillet 1972.

¹⁸ Article R. 145-9 du code de commerce.

¹⁹ Article R. 145-10 du code de commerce.

²⁰ Article R. 145-11 du code de commerce.

²¹ Cour de cassation, 3^e civ., 14 octobre 1992, n° 91-10217.

²² En application de l’article R. 145-3 du code de commerce, « *Les caractéristiques propres au local s’apprécient en considération : 1° De sa situation dans l’immeuble où il se trouve, de sa surface et de son volume, de la commodité de son accès pour le public ; / 2° De l’importance des surfaces respectivement affectées à la réception du public, à l’exploitation ou à chacune des activités diverses qui sont exercées dans les lieux ; / 3° De ses dimensions, de la*

destination des lieux²³, des obligations respectives des parties ou des facteurs locaux de commercialité²⁴. La jurisprudence de la Cour de cassation lie l'appréciation du caractère notable des modifications à celle « *d'intérêt pour le commerce ou pour l'activité exercée dans les lieux par le preneur* »²⁵.

* Ce dispositif de plafonnement a fait l'objet de plusieurs QPC, dont aucune n'a été renvoyée au Conseil constitutionnel.

Ainsi, dans un arrêt du 13 juillet 2011, la Cour de cassation a refusé de renvoyer les dispositions relatives à ce plafonnement en jugeant que « *la question posée ne présente pas un caractère sérieux en ce que, d'une part, la règle du plafonnement ne s'applique pas lorsque les parties l'ont exclue de leurs prévisions contractuelles ou ont pu s'accorder sur le montant du loyer du bail renouvelé, et, par suite, ne porte atteinte ni à la liberté d'entreprendre ni à la liberté contractuelle, d'autre part, le loyer plafonné étant le loyer initialement négocié augmenté de la variation indiciaire si l'environnement du bail est demeuré stable, il ne résulte de l'application de la règle ni atteinte ni dénaturation du droit de propriété* »²⁶.

De même, la Cour de cassation a refusé de renvoyer une QPC portant à l'inverse sur la non-application du plafonnement aux baux dont la durée a dépassé douze années du fait d'une tacite reconduction en jugeant « *que la question posée ne présente pas un caractère sérieux en ce que le déplafonnement du prix du bail renouvelé, lorsque le bail à renouveler a duré plus de 12 ans par l'effet de sa tacite reconduction, n'opère à l'évidence aucune discrimination entre les preneurs à bail commercial qui, tous, peuvent demander, à l'expiration de leur bail d'une durée contractuelle de 9 ans, son renouvellement et ainsi ne pas laisser le bail se proroger tacitement plus de 12 ans* »²⁷.

conformation de chaque partie et de son adaptation à la forme d'activité qui y est exercée ; / 4° De l'état d'entretien, de vétusté ou de salubrité et de la conformité aux normes exigées par la législation du travail ; / 5° De la nature et de l'état des équipements et des moyens d'exploitation mis à la disposition du locataire ».

²³ La destination des lieux est celle autorisée par le bail et ses avenants.

²⁴ L'article R. 145-6 du code de commerce dispose que : « *Les facteurs locaux de commercialité dépendent principalement de l'intérêt que présente, pour le commerce considéré, l'importance de la ville, du quartier ou de la rue où il est situé, du lieu de son implantation, de la répartition des diverses activités dans le voisinage, des moyens de transport, de l'attrait particulier ou des sujétions que peut présenter l'emplacement pour l'activité considérée et des modifications que ces éléments subissent d'une manière durable ou provisoire* ».

²⁵ Voir en ce sens : Cour de cassation, 3^e civ., 29 janvier 2002, n° 00-16287, 14 septembre 2011, n° 10-30825 ; 8 octobre 2015, n° 14-19550.

²⁶ Cour de Cassation, 3^{ème} civ., 13 juillet 2011, n° 11-11072 ; 28 septembre 2011, n° 11-13879.

²⁷ Cour de cassation, 3^e civ., 5 octobre 2010, n° 10-14091.

b. – L’augmentation progressive du loyer dé plafonné (les dispositions renvoyées)

* Afin d’assurer un meilleur équilibre des obligations contractuelles des bailleurs et des locataires, la loi du 18 juin 2014, dite loi Pinel, a prévu certaines modifications du statut des baux commerciaux. En particulier, elle a ajouté au mécanisme de plafonnement précédemment décrit un nouveau mécanisme dit de lissage ou de plafonnement du déplafonnement.

* Prévu au dernier alinéa de l’article L. 145-34, ce nouveau mécanisme prévoit que, lorsque le mécanisme de plafonnement ne s’applique pas soit parce que le bail initial est d’une durée supérieure à neuf ans²⁸, soit, pour les baux dont la durée n’est pas supérieure à neuf ans, en raison d’une modification notable des caractéristiques du bien loué, de la destination des lieux, des obligations respectives des parties ou des facteurs locaux de commercialité, la variation de loyer qui en découle ne peut conduire à des augmentations supérieures, pour une année, à 10 % du loyer acquitté au cours de l’année précédente.

Prévu comme s’appliquant uniquement lorsque le loyer normalement plafonné fait l’objet, pour certains motifs, d’un déplafonnement, ce dispositif ne s’applique donc pas aux baux concernant des terrains nus, des locaux construits en vue d’une seule utilisation et des locaux à usage exclusif de bureaux et locaux assimilés puisque ces baux ne sont pas soumis au plafonnement. Ce dispositif ne s’applique pas non plus lorsque le bail initialement consenti a été tacitement prolongé au-delà de douze années.

* Par un avis du 9 mars 2018²⁹, la Cour de cassation a précisé les modalités concrètes d’application de ce mécanisme.

Outre qu’elle a confirmé que ce mécanisme n’est pas d’ordre public et que les parties peuvent convenir de ne pas l’appliquer, la Cour a précisé, d’une part, que le loyer déplafonné est fixé à la valeur locative et que les dispositions n’instaurent « *qu’un étalement de la hausse du loyer [...] sans affecter la fixation du loyer à la valeur locative* » et, d’autre part, elle a indiqué que « *l’étalement prévu par le texte s’opère annuellement par l’application d’un taux qui doit être égal à 10 % du loyer de*

²⁸ C’est à cette hypothèse que fait référence la mention « *s’il est fait exception aux règles de plafonnement par suite d’une clause du contrat relative à la durée du bail* ».

²⁹ Cass. 3^{ème} civ., avis, 9 mars 2018, n° 17-70040 : JurisData n° 2018-003192. Frédéric Planckeel et Aymeric Antoniutti, « Valeur locative et lissage du déplafonnement : deux loyers pour un seul bail ? Étude de l’avis de la Cour de cassation du 9 mars 2018 », *Actualité juridique de droit immobilier*, 2018, p. 747.

l'année précédente, sauf lorsque la différence entre la valeur locative restant à atteindre et le loyer de cette année est inférieure à ce taux ».

Ainsi, par exemple³⁰, si le loyer précédant le renouvellement est de 50 000 euros et si le loyer déplafonné fixé par le juge est de 90 000 euros, le loyer évoluera de la façon suivante : le loyer sera de 55 000 euros la première année du bail renouvelé (50 000 + 10 % de 50 000), puis de 60 500 euros la deuxième (55 000 + 10 % de 55 000), de 66 550 euros la troisième, de 73 205 euros la quatrième, de 80 525,5 euros la cinquième, de 88 578,05 euros la sixième et enfin de 90 000 euros la septième année. Le loyer déplafonné sera ainsi atteint la septième année du bail. Si le loyer déplafonné est par exemple de 115 000 euros, il n'atteindra jamais ce montant au cours du bail renouvelé.

* Concernant l'entrée en vigueur de ces dispositions, elle est régie par l'article 21 de la loi du 18 juin 2014 qui prévoit que ces règles s'appliquent aux baux conclus ou renouvelés à compter du 1^{er} septembre 2014.

Ainsi, sont soumis à ces règles les baux dont la date d'effet d'une demande de renouvellement ou d'un congé avec offre de renouvellement est intervenue au 1^{er} septembre 2014. En revanche, sont exclus les baux dont la date d'effet de la demande de renouvellement ou du congé est antérieure au 1^{er} septembre 2014, quand bien même le loyer ne serait pas définitivement fixé à cette date³¹.

B. – Origine de la QPC et question posée

La société SIS Wagram avait donné à bail à Mme Brigitte R. un local à usage de pharmacie pour une durée de neuf ans à compter du 1^{er} janvier 2006 et pour un loyer annuel de 17 431,24 euros. En cours d'exécution du bail, la société A.D-Trezel avait acquis ce local.

Après la date de son expiration, le bail s'était prolongé tacitement et le 27 mai 2016, Mme Brigitte R. avait demandé son renouvellement. La société A.D-Trezel avait accepté ce renouvellement et sollicité la fixation du loyer du bail renouvelé à 99 000 euros par an.

³⁰ *Mémento Baux commerciaux*, 2019-2020, n° 55200, Francis Lefebvre.

³¹ Cette question n'a pas été jugée par la Cour de cassation mais la législation vise la date du bail renouvelé et non la date à laquelle le consentement des parties sur le nouveau loyer a eu lieu. Voir en ce sens cour d'appel de Paris, 2 décembre 2015, n° 14/09224, cour d'appel de Poitiers, 23 février 2016, n° 15/01293. Sur cette question, voir *Mémento Baux commerciaux* précité n° 55200 et Joël Monéger, Code des baux, article L. 145-34, Jurisprudence, n° 18, Dalloz.

Les parties ne s'étant pas mises d'accord sur le montant du loyer du bail renouvelé, Mme Brigitte R. avait assigné la société A.D-Trezel devant le juge des loyers commerciaux du tribunal de grande instance de Paris aux fins de fixation de celui-ci à la somme de 20 348,34 euros en application des règles de plafonnement. En défense, la société avait demandé que les règles de plafonnement introduites par la loi du 18 juin 2014, et notamment celle de l'article L. 145-34 du code de commerce, ne soient pas appliquées au bail renouvelé.

Dans un jugement du 17 octobre 2017, le juge des loyers commerciaux de Paris avait déclaré les règles de plafonnement applicables au bail en litige et désigné avant dire-droit un expert pour rechercher l'existence d'une modification notable des facteurs locaux de commercialité et déterminer la valeur locative du local. Ce jugement a été confirmé par un arrêt de la cour d'appel de Paris du 3 avril 2019.

La société A.D-Trezel avait formé un pourvoi en cassation à l'occasion duquel elle a soulevé une QPC portant sur le dernier alinéa de l'article L. 145-34 du code de commerce, que la Cour de cassation avait décidé de renvoyer au Conseil constitutionnel au motif qu'elle « *présente un caractère sérieux en ce que ces dispositions, qui prévoient que le déplafonnement du loyer, en cas de modification notable des éléments mentionnés aux 1° à 4° de l'article L. 145-33 du code de commerce ou s'il est fait exception aux règles de plafonnement par suite d'une clause du contrat relative à la durée du bail, ne peut conduire à des augmentations supérieures, pour une année, à 10 % du loyer acquitté au cours de l'année précédente, sont susceptibles de porter une atteinte disproportionnée au droit de propriété du bailleur* ».

II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

La société requérante soutenait que les dispositions renvoyées portaient atteinte au droit de propriété du bailleur. D'une part, elle faisait valoir que l'application du mécanisme de plafonnement ne répondait pas à un objectif d'intérêt général et pouvait avoir pour effet d'imposer des niveaux de loyer fortement et durablement déconnectés de la valeur réelle du bien loué entraînant ainsi une perte importante pour le bailleur. D'autre part, elle soutenait que si ces dispositions n'étaient pas d'ordre public et pouvaient donc être écartées par les parties, leur application aux baux conclus avant leur entrée en vigueur mais renouvelés postérieurement conduisait à priver, en pratique, les bailleurs de toute possibilité de déroger à ces dispositions.

Au regard de ces griefs, le Conseil a considéré que la QPC portait sur l'ensemble du

dernier alinéa de l'article L. 145-34 du code de commerce et n'a pas restreint son champ.

A. – La jurisprudence constitutionnelle relative au droit de propriété

L'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 proclame : « *Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression* ». L'article 17 de la même Déclaration proclame : « *La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité* ». Le droit de propriété garanti par ces articles figure au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit et peut être invoqué à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité.

Lorsque la loi critiquée n'a ni pour objet ni pour effet d'entraîner la privation du droit de propriété, elle n'entre pas dans le champ d'application de l'article 17 de la Déclaration de 1789. Le Conseil constitutionnel juge « *qu'en l'absence de privation du droit de propriété, il résulte néanmoins de l'article 2 de la Déclaration de 1789 que les limites apportées à son exercice doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi* »³².

* Le Conseil a examiné la conformité au droit de propriété de dispositions prévoyant la possibilité pour la commission de surendettement d'imposer le rééchelonnement d'une créance et son effacement partiel ou total. Il a jugé, à cet égard, que « *en premier lieu, en adoptant ces dispositions, le législateur a poursuivi un motif d'intérêt général de règlement des situations de surendettement. En second lieu, d'une part, la commission de surendettement ne peut imposer le rééchelonnement de dettes et leur effacement partiel ou total que si le débiteur est dans l'impossibilité manifeste de faire face à l'ensemble de ses dettes non professionnelles. L'effacement total des dettes dans le cadre d'une décision de rétablissement personnel sans liquidation judiciaire ne peut en outre intervenir que si le débiteur se trouve dans une situation irrémédiablement compromise et ne possède que des biens meubles nécessaires à la vie courante, des biens non professionnels indispensables à l'exercice de son activité professionnelle, ou des biens dépourvus de valeur marchande ou dont les frais de vente seraient manifestement disproportionnés au regard de leur valeur vénale. D'autre part, le rééchelonnement et l'effacement ne peuvent, sauf accord du créancier, porter sur les dettes alimentaires, les réparations pécuniaires allouées aux victimes dans le cadre d'une condamnation pénale, les*

³² Voir par exemple, décision n° 2010-60 QPC du 12 novembre 2010, *M. Pierre B. (Mur mitoyen)*, cons. 3.

dettes ayant pour origine des manœuvres frauduleuses commises au préjudice de certains organismes de protection sociale et les amendes pénales. L'effacement ne peut non plus porter sur une créance dont le montant a été payé au lieu et place du débiteur par la caution ou le coobligé personnes physiques. Enfin, ces mesures ne s'imposent qu'en l'absence de contestation par l'une des parties devant le juge du tribunal d'instance. Compte tenu de l'objectif poursuivi et des garanties prévues, le législateur n'a pas, par les dispositions contestées, porté une atteinte disproportionnée au droit de propriété »³³.

* De manière plus spécifique, si le Conseil n'a jamais eu à trancher de questions relatives au statut des baux commerciaux, il a en revanche déjà eu l'occasion de se prononcer sur des dispositifs encadrant le droit de propriété et la liberté contractuelle des propriétaires en matière de location de biens à usage d'habitation.

Saisi de la loi pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové, le Conseil constitutionnel a, dans sa décision n° 2014-691 DC du 20 mars 2014, examiné plusieurs dispositions régissant les relations entre bailleurs et locataires.

Ainsi, le Conseil était saisi de dispositions instaurant un encadrement des prix des loyers dans les zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants où il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement. Pour juger de leur conformité à la Constitution, le Conseil s'est tout d'abord assuré de ce que ces dispositions poursuivaient un objectif d'intérêt général en jugeant *« qu'en instaurant un mécanisme d'encadrement des loyers applicable à certaines zones urbanisées marquées par un déséquilibre de l'offre et de la demande de logements entraînant une hausse des loyers, le législateur a entendu lutter contre les difficultés d'accès au logement qui résultent d'un tel déséquilibre ; qu'il a ainsi poursuivi un but d'intérêt général »³⁴*. Le Conseil a ensuite vérifié que le dispositif institué était proportionné à l'objectif poursuivi. À cet égard, il a jugé que *« le dispositif résultant des dispositions contestées ne peut être mis en œuvre que dans certaines zones urbaines qui se caractérisent par un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements entraînant, compte tenu de son effet sur le montant des loyers, des difficultés sérieuses d'accès au logement ; que le législateur a défini ces zones en des termes identiques à ceux qui définissent les zones dans lesquelles, en application de l'article 232 du code général des impôts, la taxe sur les logements vacants peut être instituée ; / Considérant que le loyer de référence, exprimé par un prix au mètre*

³³ Décision n° 2016-739 DC du 17 novembre 2016, *Loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle*, paragr. 75 et suivants.

³⁴ Décision n° 2014-691 DC du 20 mars 2014, *Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové*, cons. 22.

*carré de surface habitable, sera fixé par catégorie de logement et par secteur géographique ; qu'en application du troisième alinéa de l'article 17 de la loi du 6 juillet 1989, les catégories de logement et les secteurs géographiques sont déterminés "en fonction de la structuration du marché locatif constatée par l'observatoire local des loyers" prévu à l'article 16 de cette même loi ; qu'il appartiendra à l'autorité administrative de définir, sous le contrôle de la juridiction compétente, les catégories de logement et les secteurs géographiques avec une précision suffisante pour permettre que la définition du loyer de référence soit en adéquation avec l'ensemble des caractéristiques qui déterminent habituellement la fixation du montant du loyer »³⁵. Le Conseil a enfin censuré comme portant au droit de propriété une atteinte disproportionnée à l'objectif poursuivi des dispositions prévoyant qu'un complément de loyer « *exceptionnel* » peut être appliqué au loyer de base pour des logements présentant des caractéristiques de localisation ou de confort « *exceptionnelles par leur nature et leur ampleur* » par comparaison avec les logements de la même catégorie situés dans le même secteur géographique au motif que, « *en réservant la faculté d'un complément de loyer à des caractéristiques "exceptionnelles", le législateur a entendu interdire qu'un tel complément de loyer puisse être appliqué du seul fait que le logement présente des caractéristiques déterminantes pour la fixation du loyer qui ne sont pas prises en compte par la définition précitée des catégories de logements et des secteurs géographiques* »³⁶.*

Dans cette même décision, le Conseil a déclaré conformes à la Constitution des dispositions prévoyant de soumettre au régime de l'autorisation préalable de changement d'usage la location de meublés de courte durée en jugeant : « *Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, par les dispositions contestées, le législateur a entendu préciser le champ d'application d'un dispositif de lutte contre la pénurie de logements destinés à la location et définir certaines exceptions en faveur des bailleurs ; qu'il a ainsi poursuivi un objectif d'intérêt général ; / Considérant que le Conseil constitutionnel ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement ; qu'il ne lui appartient donc pas de rechercher si le but que s'est assigné le législateur pouvait être atteint par d'autres voies, dès lors que les modalités retenues par la loi ne sont pas manifestement inappropriées à cet objectif ; / Considérant que les dispositions de l'article 16 de la loi sont en adéquation avec l'objectif poursuivi ; que les atteintes qui en résultent à l'exercice du droit de propriété ne revêtent pas un caractère disproportionné au regard de cet objectif* »³⁷.

³⁵ *Ibid.* cons. 24 et 25.

³⁶ *Ibid.* cons. 26.

³⁷ *Ibid.* cons. 39 à 41.

Par cette même décision, le Conseil a jugé conformes à la Constitution des dispositions permettant à des organes délibérant d'établissements public de coopération intercommunale de délimiter des zones soumises à autorisation préalable de mise en location. Il a jugé : « *Considérant que les zones dans lesquelles l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat ou, à défaut, le conseil municipal peut instituer une autorisation préalable de mise en location sont "délimitées au regard de l'objectif de lutte contre l'habitat indigne et en cohérence avec le programme local de l'habitat en vigueur et le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées" ; que ces zones peuvent concerner un ou plusieurs ensembles immobiliers sur un territoire "présentant une proportion importante d'habitat dégradé" ; qu'il ressort des débats parlementaires qu'en prévoyant cette procédure d'autorisation préalable de mise en location dans ces zones ainsi délimitées, le législateur a entendu permettre aux autorités locales compétentes de prévenir la location de biens susceptibles de porter atteinte à la salubrité publique ainsi qu'à la sécurité des occupants de ces biens ; / Considérant que, dans ces zones, l'autorité locale compétente ne peut refuser l'autorisation de mise en location ou la soumettre à condition que lorsque le logement est susceptible de porter atteinte à la sécurité de ses occupants et à la salubrité publique ; que la décision rejetant la demande d'autorisation doit alors préciser la nature des travaux ou aménagements prescrits pour satisfaire aux exigences de sécurité et de salubrité ; qu'en l'absence de décision expresse dans le délai d'un mois à compter du dépôt de la demande d'autorisation, le silence gardé par l'autorité compétente vaut autorisation de mise en location ; que le défaut de demande d'autorisation avant la mise en location, ainsi que la mise en location en méconnaissance du rejet de la demande d'autorisation sont punis d'une amende proportionnée à la gravité des manquements constatés ; / Considérant que, par les dispositions contestées, qui contribuent à mettre en œuvre l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent, le législateur n'a pas porté aux conditions d'exercice du droit de propriété une atteinte disproportionnée au regard du but recherché »³⁸.*

Enfin, toujours dans cette même décision, le Conseil a déclaré conformes au droit de propriété des dispositions déterminant des clauses obligatoires et des clauses interdites dans les contrats de location en jugeant : « *Considérant qu'en adoptant les dispositions contestées, le législateur a modifié les règles d'ordre public applicables aux relations entre les propriétaires bailleurs et les personnes locataires de leur résidence principale afin d'améliorer l'information de ces dernières au moment de la conclusion du bail et leur protection lors de l'exécution de celui-ci ; qu'il a*

³⁸ *Ibid.* cons. 70 à 72.

également entendu renforcer la sécurité juridique des relations contractuelles et faire obstacle à des pratiques abusives ; qu'il a ainsi poursuivi des objectifs d'intérêt général ; / Considérant que les dispositions contestées de l'article 1^{er} sont en adéquation avec ces objectifs ; que les atteintes qui en résultent à l'exercice du droit de propriété et à la liberté contractuelle ne revêtent pas un caractère disproportionné au regard de ces objectifs »³⁹.

Par ailleurs, dans sa décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, saisi de dispositions qui soumettaient à autorisation administrative le changement de destination d'un local commercial ou artisanal, le Conseil a jugé que « *le souci d'assurer "la sauvegarde de la diversité commerciale des quartiers" répond à un objectif d'intérêt général ; que, toutefois, en soumettant à une autorisation administrative tout changement de destination d'un local commercial ou artisanal entraînant une modification de la nature de l'activité, le législateur a apporté, en l'espèce, tant au droit de propriété qu'à la liberté d'entreprendre qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, une atteinte disproportionnée à l'objectif poursuivi »⁴⁰.*

Plus récemment, dans sa décision n° 2019-830 QPC du 12 mars 2020, le Conseil était saisi des dispositions définissant les critères d'évaluation auxquels sont soumis les projets d'exploitation commerciale soumis à autorisation administrative préalable. Le grief invoqué était relatif à la liberté d'entreprendre. Jugeant ces dispositions conformes à la Constitution, il a notamment considéré que « *en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu renforcer le contrôle des commissions d'aménagement commercial sur la répartition territoriale des surfaces commerciales, afin de favoriser un meilleur aménagement du territoire et, en particulier, de lutter contre le déclin des centres-villes. Il a ainsi poursuivi un objectif d'intérêt général »⁴¹.*

B. – L'application à l'espèce

Après avoir rappelé les conditions de son contrôle des atteintes au droit de propriété (paragr. 3), le Conseil a décrit les dispositions contestées et le cadre législatif dans lequel elles s'inscrivent (paragr. 4 et 5).

Le Conseil a constaté que ces dispositions portent atteinte au droit de propriété

³⁹ *Ibid.* cons. 9 à 10.

⁴⁰ Décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, *Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains*, cons. 20.

⁴¹ Décision n° 2019-830 QPC du 12 mars 2020, *Conseil national des centres commerciaux (Délivrance des autorisations d'exploitation commerciale)*, paragr. 8.

puisqu'elles « *empêchent le bailleur de percevoir, dès le renouvellement de son bail et le cas échéant jusqu'à son terme, un loyer correspondant à la valeur locative de son bien lorsque ce loyer est supérieur de 10 % au loyer acquitté lors de la dernière année du bail expiré* » (paragr. 6).

Il revenait donc au Conseil constitutionnel de vérifier si cette atteinte était justifiée par un motif d'intérêt général et si elle n'était pas disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi.

Concernant l'objectif poursuivi, le Conseil a relevé qu'en instituant ce dispositif, le législateur avait poursuivi un objectif de protection des entreprises commerciales et artisanales en évitant qu'au moment du renouvellement de leur bail, le loyer connaisse une augmentation brutale et importante de nature à compromettre leur viabilité. Dans la ligne de sa jurisprudence, le Conseil a jugé qu'il s'agissait d'un objectif d'intérêt général susceptible de justifier des restrictions au droit de propriété des bailleurs (paragr. 7).

Dans son appréciation de la proportionnalité de l'atteinte au droit de propriété, le Conseil a pris en compte plusieurs éléments.

En premier lieu, le bailleur n'est pas privé de toute prise en compte de l'augmentation de la valeur locative de son bien. En effet, le dispositif lui permet de bénéficier, chaque année, d'une augmentation de 10 % du loyer de l'année précédente jusqu'à ce qu'il atteigne, le cas échéant, la nouvelle valeur locative (paragr. 8).

En deuxième lieu, le Conseil constitutionnel a relevé que ce dispositif n'est pas imposé aux parties et que ces dernières peuvent toujours décider de ne pas l'appliquer. En effet, les dispositions contestées n'étant pas d'ordre public, les parties peuvent ainsi décider tant dans le bail initial qu'au moment de son renouvellement de ne pas faire application de ce mécanisme (paragr. 9).

À cet égard, l'existence concrète de cette possibilité était contestée par la société requérante dans le cas particulier d'un bail conclu avant l'entrée en vigueur du dispositif mais renouvelé après. En effet, la société faisait valoir qu'un tel bail ne peut pas, par construction, comporter de clause prévoyant d'écarter, lors de son renouvellement, l'application du dispositif en litige et qu'il est ensuite très difficile au bailleur de l'imposer à son preneur au moment du renouvellement.

Le Conseil a toutefois constaté que cette situation ne résulte pas des dispositions renvoyées mais de l'article 21 de la loi du 18 juin 2014, dont le Conseil n'était pas

saisi et qui prévoit que les dispositions contestées s'appliquent aux contrats conclus ou renouvelés à compter du premier jour du troisième mois suivant la promulgation de la loi. Le Conseil a donc considéré qu'il n'avait pas à se prononcer sur cette question.

Au regard de ces éléments, le Conseil constitutionnel a jugé que l'atteinte au droit de propriété n'était pas disproportionnée. Il a en conséquence écarté le grief tiré de la méconnaissance du droit de propriété et déclaré le dernier alinéa de l'article L. 145-34 du code de commerce conforme à la Constitution (paragr. 10).