



N° XXX

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le XXX

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

sur la vacance des locaux commerciaux et les moyens d'y remédier

ET PRÉSENTÉ

PAR M. DANIEL FASQUELLE,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.— LES RAISONS DE LA VACANCE DES LOCAUX COMMERCIAUX : CAUSES SUPPOSÉES ET CAUSES RÉELLES	7
A.— LE RÉGIME DES BAUX COMMERCIAUX DÉROGATOIRES EST SOUVENT POINTÉ DU DOIGT	7
1. Qu'est ce qu'un bail dérogatoire ?	9
<i>a) Un contrat innomé : la convention d'occupation précaire de locaux commerciaux</i>	9
<i>b) Un bail peu défini: la location à caractère saisonnier</i>	11
<i>c) Une notion hybride: le régime dérogatoire créé par la loi du 12 mai 1965</i>	11
2. Pourquoi y avoir recours ?.....	13
<i>a) Un bail à l'essai</i>	13
<i>b) Des usages dévoyés</i>	14
B.— ...MAIS EN RÉALITE DE NOMBREUX PHENOMENES CONCOURENT À CETTE SITUATION	15
1. La concurrence des commerces en périphérie	15
2. Des loyers trop élevés	17
3. Des causes différentes selon le type de villes.....	20
II.— QUELQUES PISTES POUR TENTER D'Y REMEDIER	20
A.— SUPPRIMER LE REGIME DES BAUX DEROGATOIRES ?	20
1. Un régime dont la souplesse est adaptée à la vie des affaires	20
2. Les modifications envisageables pour renforcer la sécurité juridique.....	22
<i>a) Limiter explicitement à deux ans la durée des baux dérogatoires</i>	22
<i>b) Sécuriser la transformation du bail dérogatoire en bail statutaire</i>	22
<i>c) Permettre une meilleure connaissance de la pratique des baux dérogatoires</i>	24
<i>d) Renforcer la protection à l'égard des CANI</i>	24
B.— ÉTENDRE LES POSSIBILITES DE PREEMPTION DES COMMUNES ?	25
C.— DONNER D'AVANTAGE D'OUTILS AU MAIRE	27
1. Développer un cadre favorable au commerce.....	28
2. La police de l'environnement	29
III.— PROPOSITIONS DE LA MISSION D'INFORMATION	33
IV.— ANNEXE : LISTE DES ORGANISMES ET PERSONNES AUDITIONNEES	35

MESDAMES, MESSIEURS,

À l'heure où l'attractivité des centres-villes et la lutte contre l'implantation anarchique des grandes surfaces sont des problématiques au cœur de la vie quotidienne des Français, la question de la vacance des locaux commerciaux est également perçue avec une grande acuité, tant elle peut être à l'origine de préjudices pour une rue, un quartier, voire une agglomération dans son ensemble, ainsi que, par répercussion, sur les consommateurs.

Couplée à la « tertiarisation » des rez-de-chaussée commerciaux qui conduit à la disparition progressive des commerces de bouche dans certaines artères principales au bénéfice des agences bancaires, immobilières ou de travail temporaire, cette nouvelle forme de mitage urbain interpelle les élus locaux qui souhaitent agir en faveur du dynamisme commercial de leurs quartiers.

Aucune région n'est préservée à l'égard du phénomène des vitrines vides ou à l'abandon, qui porte atteinte à l'image des commerces voisins et décourage les chalands. De la simple « verrue » au sein d'une artère commerçante à la multiplication des rideaux baissés et des vitrines à l'abandon avec la crise, le développement de véritables petites friches commerciales n'est pas contestable. Mais, à l'évidence du constat de la situation s'oppose l'incertitude quant aux causes profondes de ce phénomène.

Une des explications les plus fréquemment mises en avant sur le terrain, est celle du développement des baux dits « précaires » dont la courte durée – ils ne peuvent excéder deux ans –, contribuerait à l'instabilité des fonds de commerce et à la multiplication des locaux vacants durant les périodes plus ou moins longues de viduité entre deux exploitations.

Il convient de préciser que le régime des baux de nature commerciale improprement dits « précaires » en raison de la limitation à deux ans de leur durée,

constitue une dérogation au statut des baux commerciaux élaboré par le législateur depuis 1926 et qui figure désormais aux articles L. 145-1 à L. 145-60 du code de commerce. Par souci de précision juridique et afin d'éviter toute ambiguïté avec le régime de la convention d'occupation précaire avec lequel il est parfois confondu, le présent rapport utilise l'appellation de bail dérogatoire.

Partant de l'idée selon laquelle les baux dérogatoires seraient les principaux responsables de la vacance des locaux commerciaux, votre rapporteur a pu constater, au cours des diverses auditions, que les professionnels n'y attribuent pas une grande pertinence et qu'ils préfèrent avancer diverses autres causes, principalement de nature économique. Il apparaît en conséquence que, si les baux dérogatoires méritent quelque attention, notamment pour clarifier leur situation juridique par rapport à d'autres conventions comme les baux saisonniers ou les conventions d'occupation précaire, et pour tenter de sécuriser certains aspects donnant lieu à contentieux, ils n'interviennent que marginalement dans la présente problématique de vacances des locaux commerciaux.

L'animation des villes, les efforts entrepris pour en renforcer l'attractivité et le bien-être des habitants, sont des préoccupations fortes des élus locaux et particulièrement des équipes municipales. La loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises qui a créé un droit de préemption par les communes des fonds artisanaux, des fonds de commerce, des baux commerciaux et des terrains faisant l'objet de projets d'aménagement commercial, a doté les édiles municipaux de nouveaux outils pour réguler l'immobilier locatif ou commercial. Votre rapporteur incline à penser que cette évolution doit se poursuivre sans doute autour des pouvoirs classiques de police générale des maires et des polices spéciales liées à la prise en compte de l'environnement et de la qualité de la vie, qu'il est possible d'avancer un certain nombre de pistes de réflexion pour remédier au phénomène de vacances de locaux commerciaux et de leur dégradation.

I.— LES RAISONS DE LA VACANCE DES LOCAUX COMMERCIAUX : CAUSES SUPPOSÉES ET CAUSES RÉELLES

La vacance des locaux commerciaux peut être expliquée par une pluralité de causes de nature diverses. Au-delà des questions personnelles, désormais qualifiées d'accidents de la vie, on peut identifier des facteurs juridiques et des facteurs économiques.

En ce qui concerne les questions juridiques, il convient de rappeler que de nombreux commerçants ne sont pas propriétaires du local dans lequel ils exercent leur profession en exploitant un fonds de commerce. Ils occupent les lieux en qualité de locataire dans le cadre d'un contrat de bail commercial. Ce bail obéit à des règles impératives qui constituent le statut des baux commerciaux dont l'économie générale vise à assurer, au profit du commerçant locataire (le preneur), une pérennité d'exploitation du fonds et de la clientèle qui y est attachée.

La conquête par les commerçants d'un droit au renouvellement du bail s'est effectuée progressivement, elle constitue aujourd'hui la pierre angulaire du statut des baux commerciaux. Même s'il est parfois considéré comme étant exagérément favorable au commerçant en place, le statut organise une stabilité propice aux investissements et au développement de l'activité. Mais à côté de ces baux de droit commun, existe un régime dérogatoire qui est souvent pointé du doigt pour expliquer les vacances de locaux commerciaux. Ce régime dérogatoire, régulièrement confondu avec celui des baux saisonniers, est improprement qualifié de « précaire » dans la pratique des relations commerciales. Nous verrons que ce régime ne mérite ni cet excès d'honneur ni cette indignité.

La vie des affaires, les contraintes de la saisonnalité, les tendances lourdes de l'urbanisme commercial depuis la loi Royer (1973) sont certainement des données plus pertinentes que l'approche strictement juridique. Votre rapporteur considère que c'est davantage ce type de contraintes qui est à l'origine des vacances constatées dans les rues commerçantes de nos cités.

A.— LE RÉGIME DES BAUX COMMERCIAUX DÉROGATOIRES EST SOUVENT POINTÉ DU DOIGT...

Parce qu'il s'écarte de la durée minimale de neuf ans qui figure à l'article L. 145-4 du code de commerce, le régime des baux commerciaux dérogatoires est généralement considéré comme une source d'instabilité des locataires entraînant mécaniquement des périodes de vacances des locaux. Ce régime juridique de nature hybride n'est pas une nouveauté puisqu'il fait partie de l'ordonnancement juridique depuis la loi n° 65-356 du 12 mai 1965⁽¹⁾. Un bref rappel historique

(1) Loi n° 65-356 du 12 mai 1965 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, publiée au Journal officiel du 13 mai 1965, pages 3755 et suivantes.

s'impose pour saisir les enjeux attachés à l'application du statut et la pertinence de l'existence d'un régime dérogatoire.

Rappelons que le XIX^{ème} siècle a vu se développer le concept du fonds de commerce, dont l'existence a été consacrée par la loi du 17 mars 1909⁽¹⁾, désormais codifiée aux articles L. 141 et suivants du code de commerce. Il est apparu que la protection du fonds, qui tient à sa pérennité, n'était pas suffisamment assurée par les règles du code civil relatives au contrat de louage. Comme nous l'avons en effet précédemment indiqué, le commerce de détail s'exerce surtout dans un local loué. Or, si l'on peut considérer que les règles classiques du louage suffisent, pour l'essentiel, à assurer les relations entre les parties pendant la durée d'exécution du bail, tel n'est pas le cas lorsque le contrat arrive à son terme. Le code civil prévoit alors de plein droit la fin du bail, plaçant le locataire commerçant en situation précaire pour continuer son activité.

En pratique, le bailleur qui se trouvait dans une situation privilégiée par rapport à son locataire, décidait, soit de reprendre l'exploitation à son compte, en s'appropriant la clientèle développée par le locataire, soit de faire monter le prix de la location en arguant de la valeur que représente cette clientèle.

La loi du 20 juin 1926 réglant les rapports entre locataires et bailleurs, en ce qui concerne le renouvellement des baux à loyer d'immeubles ou de locaux à usage commercial ou industriel, a entendu corriger ce déséquilibre en instituant au profit du locataire un droit au renouvellement du bail, le bailleur conservant toutefois la possibilité de le refuser en cas d'infraction au bail constituant un motif légitime. À défaut, le bailleur doit verser une indemnité d'éviction au preneur afin de compenser le préjudice causé par la perte du fonds. Par ailleurs, le locataire obtient le droit de céder le bail avec le fonds. Ce texte a ainsi consacré la notion de « propriété commerciale » qui met l'accent sur l'amputation d'un élément essentiel de l'article 544 du Code civil⁽²⁾ définissant la propriété, à savoir le droit de disposer librement de la chose.

Cette loi ayant fait l'objet de modifications qui rendaient son interprétation délicate, le gouvernement dirigé par Joseph Laniel qui bénéficiait d'une habilitation parlementaire, intervint par un décret-loi en date du 30 septembre 1953⁽³⁾. Selon l'exposé des motifs de ce texte, « *le présent décret codifie les règles concernant le renouvellement des baux d'immeubles ou de locaux à usage commercial, industriel ou artisanal en y apportant les modifications que commandent l'expérience, l'évolution de la conjoncture économique ou l'intérêt bien compris des parties en présence* ». Ainsi, « *les modifications apportées à la législation antérieure tendent à adapter cette législation à l'évolution économique dans ses éléments essentiels. Elles tiennent*

(1) Loi du 17 mars 1909 relative à la vente et au nantissement des fonds de commerce.

(2) Article 544.- *La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements.*

(3) 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, publié au Journal officiel du 1^{er} octobre 1953, pages 8618 et suivantes.

compte du fait que, conçu à l'origine pour protéger les commerçants contre toute éviction injustifiée qu'il risquait de déprécier leur fonds de commerce, le droit au renouvellement du bail commercial improprement appelé "propriété commerciale" a été étendu par la suite à tous les locaux commerciaux, industriels ou artisanaux, à la condition qu'il existe un fonds de commerce. »

Ce décret est demeuré le texte de référence en matière de baux commerciaux pendant près d'un demi-siècle et il n'est pas rare de l'entendre évoquer par les praticiens, alors même qu'il a été intégré dans la partie législative du code de commerce ⁽¹⁾.

Les principales modifications apportées au décret du 30 septembre 1953 résultent de la loi n° 65-356 du 12 mai 1965 ⁽²⁾ issue d'une proposition de loi adoptée par le Parlement en cinquième lecture. Cette loi a notamment fixé à neuf ans la durée minimale du contrat de location et créé le régime dérogatoire au statut pour les baux d'une durée au plus égale à deux ans. Les baux dérogatoires de courte durée, dits « précaires », ont donc 55 ans d'existence mais leur appréhension demeure souvent incertaine, voire confondue avec d'autres formes contractuelles.

1. Qu'est ce qu'un bail dérogatoire ?

Si le bail soumis au statut des baux commerciaux constitue la forme contractuelle la plus utilisée pour l'exploitation d'un fonds de commerce, la loi du 12 mai 1965 précitée a exclu du champ d'application du statut deux catégories de baux, soit en raison de leur caractère saisonnier, soit, dans l'hypothèse qui nous intéresse plus particulièrement, parce qu'ils sont conclus pour une courte durée qui ne peut excéder deux ans. À côté de ces baux, la jurisprudence a reconnu la validité de conventions par lesquelles le propriétaire ne concède qu'un droit d'occupation temporaire et précaire : les conventions d'occupation précaire.

La proximité de ces trois contrats qui échappent au statut des baux commerciaux fait qu'ils sont parfois confondus dans la pratique, un effort de clarification s'avère nécessaire pour saisir leurs spécificités respectives (propositions 1 et 2).

a) Un contrat innommé : la convention d'occupation précaire de locaux commerciaux

La convention d'occupation précaire constitue une création de la pratique et de la jurisprudence, le code civil pas plus que le code de commerce ni les

(1) Ordonnance n° 2000-912 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du code de commerce.

(2) Loi n° 65-356 du 12 mai 1965 modifiant et complétant le décret n° 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, publiée au Journal officiel du 13 mai 1965, pages 3755 et suivantes.

différents textes relatifs aux baux commerciaux, ruraux, d'habitation ou professionnels ne contiennent de dispositions précisant sa nature et son objet.

Ce type de convention issu de la pratique résultait, à l'origine, de rapports d'amitié ou de situations exceptionnelles comme l'état de guerre conduisant à une situation ne permettant au propriétaire d'exploiter un fonds. La convention d'occupation précaire présente l'intérêt d'écarter l'application du régime statutaire des baux commerciaux sans limitation de durée, sous réserve de certaines conditions. On peut d'ailleurs noter que la création du régime dérogatoire aux baux commerciaux, par la loi du 12 mai 1965, entendait enrayer le développement de ces conventions mais que cette volonté n'a pas été suivie d'effets, preuve que les conventions d'occupation précaire répondent à un réel besoin pratique.

Sur le plan juridique, la convention d'occupation précaire se distingue du bail car elle est révocable à tout moment par le propriétaire alors que le contrat de bail garantit au preneur une jouissance paisible. D'ailleurs le cocontractant du propriétaire est appelé occupant, et non pas locataire, et l'on parle de redevance et non de loyer. Le montant de cette redevance payée par l'occupant est généralement inférieur à un loyer présumé correspondre à la valeur locative réelle. Cette caractéristique trouve sa justification dans la fragilité du droit de jouissance de l'occupant, dans sa précarité.

Conditions d'application de la convention d'occupation précaire

La légitimité du recours à une convention d'occupation précaire repose sur l'élément de précarité qui caractérise la situation de l'occupant. La jurisprudence considère que ce n'est pas la brièveté de la convention mais son caractère provisoire qui caractérise la situation de précarité. On peut ainsi dire que l'occupation précaire demeure tant que l'élément de précarité demeure, et ce sans véritable limitation de la durée⁽¹⁾.

Dans la pratique l'élément constitutif de la précarité peut découler de projets relatifs à l'immeuble (projet de démolition, de reconstruction, attente d'expropriation de délivrance d'un permis de construire) ou de convenances personnelles des parties (attente de l'issue d'une succession, de l'issue d'un procès, de la réalisation de travaux d'aménagement).

Comme d'autres créations prétorienne, la convention d'occupation précaire présente une marge d'incertitude qui est de nature à créer une insécurité juridique pour les cocontractants. C'est la raison pour laquelle le groupe de travail présidé par M^e Philippe Pelletier en 2004 avait proposé de reprendre, dans un article L. 145-1-1 nouveau du code de commerce, la définition jurisprudentielle selon laquelle une convention d'occupation précaire « *se caractérise, quelle que soit sa durée, par le fait que l'occupation des lieux n'est autorisée qu'à raison de*

(1) Voir par exemple une convention d'occupation précaire ayant duré vingt-trois ans, Cass.3^e civ. 28 octobre 1987 : revue loyers 1988, page 20.

circonstances précises »⁽¹⁾. Il apparaît souhaitable de préciser le régime de la convention d'occupation précaire dans le code du commerce (**proposition n°1**).

b) Un bail peu défini: la location à caractère saisonnier

Le code de commerce est très peu disert au sujet des locations à caractère saisonnier. Le dernier alinéa de l'article L. 145-5, qui définit les baux dérogatoires au statut, se borne à indiquer que « les dispositions des deux alinéas précédents [*qui visent respectivement la transformation du bail dérogatoire en bail statutaire en cas de maintien dans les lieux du preneur et de conclusion d'un nouveau bail*] ne sont pas applicables s'il s'agit d'une location à caractère saisonnier ».

Dans le silence de la loi, c'est la jurisprudence qui a dû dégager les éléments constitutifs de la location à caractère saisonnier. Par définition, la location saisonnière a une durée en rapport avec une saison touristique correspondant à un afflux de population dans la région considérée. Elle a donc vocation à s'appliquer dans les stations de sport d'hiver, les villes d'eau et les stations balnéaires pendant quelques mois chaque année. La durée de la saison ne fait pas l'objet d'une définition unique mais doit être appréciée en fonction de chaque situation concrète, la jurisprudence utilise la notion de « période de l'année déterminée par une unité d'activité économique ».

La location saisonnière est soumise aux dispositions du code civil régissant le louage, elle est exclusive de tout droit au renouvellement ou à une indemnité d'éviction. Le preneur qui se maintient dans les lieux à l'expiration du bail saisonnier encourt l'expulsion.

Une distinction complémentaire doit être opérée entre la location purement saisonnière et la location continue avec exploitation saisonnière qui relève du statut des baux commerciaux. Le critère de distinction réside alors dans le caractère continu (statut) ou discontinu (dérogatoire) de la jouissance du local.

Dans un souci de clarté, il apparaît nécessaire de préciser dans le code du commerce la définition et le régime du bail saisonnier (**proposition n°2**).

c) Une notion hybride: le régime dérogatoire créé par la loi du 12 mai 1965

La loi du 12 mai 1965 précitée a introduit dans le décret n°53-960 du 30 septembre 1953 un article 3-2, devenu l'article L. 145-5 du code de commerce, autorisant la conclusion d'un bail d'une durée ne pouvant être supérieure à deux ans qui n'est pas assujéti au statut des baux commerciaux.

Sur le plan juridique, sa nature hybride et dérogatoire, bail de nature commerciale destiné à l'exploitation d'un fonds de commerce mais régi par les dispositions du droit commun, a pour corollaire l'existence d'une procédure de

(1) Ph. Pelletier, *Rapport au garde des Sceaux, ministre de la Justice, avril 2004, n°82, page 62, disponible sur le site www.justice.gouv.fr.*

transformation automatique en bail commercial de droit commun à l'issue de la période de deux ans. Cette procédure qui supplée l'absence de volonté expresse des parties est source d'un important contentieux qui en fragilise la portée.

La volonté des parties de déroger au statut des baux commerciaux doit apparaître de manière claire dans le contrat (la jurisprudence ne se contente pas de la circonstance liée à une durée du bail fixée pour une période inférieure à deux ans⁽¹⁾), elle doit se manifester au plus tard lors de l'entrée dans les lieux.

C'est sa brève durée qui caractérise le bail dérogatoire ; les parties ont la faculté de conclure un bail pour une durée librement débattue dès l'instant qu'elle n'excède pas deux ans. Le bail peut donc avoir une durée d'un mois, d'un trimestre, de six mois, d'un an et jusqu'à vingt-quatre mois, jour pour jour. On constate, dans la pratique, que de nombreux baux dérogatoires sont conclus pour une durée de vingt-trois mois ce qui est « *totalemment injustifié et dangereux* »⁽²⁾. Un tel choix laisse en effet supposer que le bailleur disposerait d'un mois avant le terme légal pour expulser le locataire, ce qui est inexact car, quelle que soit la durée du bail, le statut des baux commerciaux trouvera à s'appliquer à l'expiration de la durée prévue, dès lors que le locataire demeure dans les lieux et que le propriétaire ne s'y oppose pas.

Les assouplissements apportés par la loi de modernisation de l'économie

Au mois de septembre 2003, le Garde des sceaux, M. Dominique Perben, avait confié à Me Philippe Pelletier, avocat au Barreau de Paris et président de l'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat, la direction d'un groupe de travail chargé de réfléchir à la modernisation de la législation relative aux baux commerciaux. Le rapport rendu au mois d'avril 2004, qui comprenait quelque quarante propositions de réforme, ne fit pas l'objet d'un texte portant modernisation des baux commerciaux et professionnels, mais de différentes mesures de portée limitée au sein de textes comme la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008.

Une des propositions du groupe de travail consistait à permettre la succession de plusieurs baux dérogatoires dans la limite de la durée totale de deux ans au motif que « *les parties pouvaient en effet souhaiter s'engager pour une durée inférieure à deux ans, par exemple une année, et que rien ne justifiait que la prolongation de cette courte période demeure illicite. Cette souplesse nouvelle offerte aux parties à l'intérieur du cadre strict des deux ans est apparue d'intérêt commun* »⁽³⁾.

La loi a modifié la fin du premier alinéa de l'article L. 145-5 du code de commerce qui dispose désormais que « *les parties peuvent, lors de l'entrée dans*

(1) V. Cass. 3^e civ., 2 février 2005 : Bull.civ., III, n°20.

(2) Voir JurisClasseur Bail à Loyer, Fasc.1255, n°54.

(3) Ph. Pelletier, op.cit., n°80, p.61.

les lieux du preneur, déroger aux dispositions du présent chapitre à la condition que la durée totale du bail ou des baux successifs ne soit pas supérieure à deux ans ».

Le terme du bail dérogatoire

Le bail dérogatoire étant un contrat à durée déterminée, il cesse de plein droit à l'expiration du terme fixé et le propriétaire n'est nullement tenu de notifier congé conformément aux termes de l'article 1737 du code civil. Toutefois, en raison des conséquences attachées au maintien du preneur dans les lieux, il est prudent pour le bailleur de notifier une sommation de déguerpir ou d'informer le locataire par lettre recommandée avec accusé de réception de son intention de ne pas reconduire le bail ou de le laisser se perpétuer dans les lieux.

2. Pourquoi y avoir recours ?

Dans une formule imagée, un auteur a pu dire que « *le bail dérogatoire de courte durée est au bail commercial ce que l'union libre a été au mariage, il y a quelques siècles* »⁽¹⁾.

A l'origine du régime dérogatoire se trouve l'idée d'alléger les conséquences pécuniaires liées au statut, à savoir le versement d'un droit d'entrée ou pas-de-porte au bénéfice du bailleur qui s'expose quant à lui au versement d'une indemnité d'éviction en cas de non renouvellement du bail. Mais d'autres considérations pragmatiques ou, parfois, frauduleuses entrent en ligne de compte.

a) Un bail à l'essai

Parfois qualifiés de « baux à l'essai » pour mettre en avant l'engagement limité des deux parties au contrat, le bailleur et le preneur, ces baux sont souvent choisis par les commerçants souhaitant prendre la température du marché avant de s'engager dans une relation de longue durée encadrée par les dispositions des articles L. 145-1 à L. 145-60 du code de commerce ou pour répondre à une indisponibilité temporaire de local consécutive à un sinistre. Sur le plan pratique, la durée limitée et l'incertitude qui pèse sur l'issue du contrat n'apparaissent pas propices à la réalisation d'investissements par le preneur, en sorte que le fonds peut voir sa valeur décliner et trouver difficilement nouveau preneur, en tout cas aux conditions tarifaires souhaitées par le bailleur.

Mais d'autres motivations peuvent être à l'origine du choix de recourir à un bail dérogatoire, le propriétaire peut souhaiter ne pas s'engager dans une relation contractuelle trop longue et éviter les contraintes liées à la propriété commerciale. Il peut également agir de la sorte afin de tester la solvabilité du preneur dans l'optique de lui consentir ultérieurement un bail commercial en bonne et due forme.

(1) Joël Monéger, *code des baux 2010 commenté*, Dalloz, p. 609

b) Des usages dévoyés

L'existence même du statut des baux commerciaux dont certaines règles sont d'ordre public (durée de 9 ans, révision triennale du loyer, indemnité d'éviction) induit des stratégies de contournement qui peuvent constituer des comportements frauduleux. Ainsi, sur le modèle de la succession de plusieurs contrats de travail à durée déterminée pour pourvoir durablement un emploi lié à l'activité normale et permanente de l'entreprise, des propriétaires peuvent avoir la tentation d'échapper à la propriété commerciale conférée par le bail commercial en faisant se succéder plusieurs baux dérogatoires sur une période supérieure aux deux ans prévus par l'article L. 145-5.

Il est certes admis par la jurisprudence que les parties peuvent renoncer au bénéfice du statut des baux commerciaux ⁽¹⁾ dès lors que le droit est acquis et que la volonté d'y renoncer est dépourvue d'équivoque. La renonciation pour être valable doit donc intervenir postérieurement au terme du bail dérogatoire et de manière expresse, par exemple sous la forme d'une clause du nouveau bail dérogatoire, même si la jurisprudence a parfois accepté la notion de renonciation implicite. Cette position a été critiquée par la doctrine ⁽²⁾ car elle apparaît contraire à la volonté du législateur de limiter strictement le recours au bail dérogatoire à un seul contrat d'une durée maximale de deux ans, et depuis 2008 à la possibilité de conclure plusieurs baux successifs dans la même limite temporelle.

En toute hypothèse, le juge s'attache à vérifier que la renonciation est éclairée et n'est pas en réalité imposée par le bailleur à un cocontractant peu au fait des questions juridiques y afférent.

Il s'agit bien d'un détournement de la volonté du législateur qui a souhaité que les baux dérogatoires soient limités à une durée totale de deux ans.

Effet d'aubaine ou détournement de la réglementation, les baux dérogatoires peuvent également servir de pavillon de complaisance pour des « arnaques » commerciales, particulièrement dans le secteur du commerce de meubles ⁽³⁾

(1) V. Cass. 3^e civ., 20 février 1985, Bull.civ., III, n° 39.

(2) Voir notamment J.P Blatter, *Les baux dérogatoires au statut des baux commerciaux*, AJPI 1992, p. 180, spéc.p.182.

(3) Voir dans la deuxième partie le développement consacré aux CANI

3. Des conséquences parfois fâcheuses

Même utilisé conformément aux textes, le bail dérogatoire peut donner lieu à deux situations dommageables. Si l'activité périclité, le preneur ne renouvelle pas le bail et le local demeure vacant et non entretenu jusqu'à la reprise suivante. Si l'activité fleurit, il se peut qu'au moment de la reprise du bail, le bailleur augmente considérablement le montant du loyer, si bien que le preneur renonce, avec les mêmes conséquences que dans les cas précédents.

D'autres conséquences ont été constatées : certains locataires n'ont pas conscience que le bail est dérogatoire et effectuent des travaux trop importants eu égard à la durée de ce bail. A l'inverse, d'autres en font trop peu, ce qui déprécie rapidement le local.

Il s'ensuit des conséquences dommageables pour le chaland et pour la ville elle-même dont l'image pâtit de cet abandon, même au sein des artères les plus attractives.

B.— ...MAIS EN RÉALITÉ DE NOMBREUX PHÉNOMÈNES CONCOURENT À CETTE SITUATION

Il convient de souligner de prime abord que, **bien qu'il n'existe pas de statistiques officielles sur le nombre de baux dérogatoires, il semble que celui-ci soit limité.**

Il est difficile d'estimer le nombre de baux dérogatoires car une très large majorité d'entre eux – près des trois-quarts – sont des actes sous seing privé. Selon les professionnels interrogés par le rapporteur, une faible minorité seulement de leurs adhérents y recourent, et il n'est finalement utilisé que dans des cas très précis, tels que, par exemple, l'ouverture d'un commerce. M^e Didier Coiffard et M^e Damien Brac de la Ferrière, notaires, interrogés par le rapporteur, ont estimé qu'environ 10 à 15% des baux de leurs villes sont des baux dérogatoires, et qu'ils concernent plus des villes moyennes que des grandes villes. Les fédérations professionnelles ont, quant à elles, estimé que la proportion était moindre.

1. La concurrence des commerces en périphérie

Le comportement des consommateurs qui choisissent, depuis plusieurs décennies, les commerces regroupés à la périphérie des villes explique largement les difficultés de ceux qui sont situés en centre ville. Nombreux sont les professionnels rencontrés par le rapporteur qui ont souligné ce facteur, bien plus important pour eux que l'existence de baux dérogatoires. Selon M^e Didier Coiffard et M^e Damien Brac de la Ferrière, notaires, la plupart des bailleurs peinent à trouver un locataire en ville, et l'abus de certains bailleurs souhaitant profiter du régime des baux dérogatoires n'est qu'un phénomène peu répandu, si bien que le délaissement du centre-ville relève davantage d'un problème d'urbanisme commercial.

D'ailleurs, comme le note le CREDOC⁽¹⁾, « *la France est le pays d'Europe où le poids cumulé des hypermarchés et des supermarchés est le plus fort* ».

**PARTS DE MARCHÉ DES PRINCIPAUX FORMATS DE VENTE
DE LA DISTRIBUTION À DOMINANTE ALIMENTAIRE EN EUROPE
(hors commerce spécialisé et artisanat commercial)**

(Données 2005)

Pays	Hypermarchés > ou = à 2500m²	Grands supermarchés [1000m² – 2500 m²[Petits supermarchés [400 m² – 1000 m² [Supérettes et magasins traditionnels > 400 m²
France	53 %	23 %	20 %	4 %
Allemagne	27 %	18 %	42 %	13 %
Royaume-Uni	56 %	21 %	11 %	12 %
Italie	22 %	19 %	28 %	30 %
Espagne	33 %	24 %	19 %	23 %
Portugal	33 %	24 %	21 %	22 %
Pays-Bas	4 %	42 %	46 %	8 %
Belgique	14 %	47 %	33 %	6 %
Grèce	14 %	24 %	33 %	29 %

Source : Rapport au Ministre du logement et de la Ville, février 2008 : « un commerce pour la ville » Robert Rochefort.

Cette tendance a en outre été renforcée récemment par un recours croissant au e-commerce.

Cette évolution serait toutefois à relativiser. Ainsi que le souligne l'INSEE ⁽²⁾, « *depuis le début des années 2000, la baisse du nombre de commerces traditionnels s'atténue. Dans le même temps, l'essor des grandes surfaces alimentaires continue à ralentir.* ». Ainsi, dans le secteur alimentaire, le nombre de magasins d'alimentation générale et de supérettes a diminué de 1,7% de 1999 à 2007, alors qu'il chutait chaque année en moyenne de 5,1% entre 1993 et 1999. Parallèlement, le nombre de supermarchés et d'hypermarchés progresse à un rythme plus faible, + 2,3% par an contre + 2,9%. Ce type de distribution arrive à maturité après trente ans de phase d'expansion. En outre, le nombre de commerces

(1) *Rapport au Ministre du logement et de la Ville, février 2008 : « un commerce pour la ville » Robert Rochefort (CREDOC).*

(2) *INSEE Première : « à la campagne, comme à la ville, des commerces traditionnels proches de la population » n°1245, juin 2009.*

traditionnels progresse sur des segments de consommation très dynamiques (sports et loisirs, meubles et bricolage). Entre 1999 et 2007, le nombre de magasins de commerce de détail a progressé en moyenne de 0,7% par an, alors qu'il avait baissé de 1,3% par an entre 1993 et 1999. L'INSEE estime que cette évolution « *pourrait contribuer à remodeler le tissu commercial* ».

Le rapport du CREDOC cité ci-dessus estime d'ailleurs que les consommateurs se lassent de ces « *usines à distribuer* » et aspirent à retrouver des entités à taille humaine, comme en témoignent d'ailleurs les décors des nouvelles grandes surfaces ou des centres commerciaux. De même, la révolution Internet « *ne supprimera jamais le besoin de voir, de toucher, de tester* ». Les efforts pour limiter l'usage de la voiture et les déplacements en général jouent en faveur du commerce traditionnel, de même que le vieillissement de la population, le souhait de la personnalisation du service et de l'achat-plaisir. La notion de proximité redevient un atout : « *se dessine un retour à la vie dans les zones denses et dans les quartiers centraux* ». Mieux, à l'heure où le commerce en ligne se développe largement, le CREDOC estime que « *les échanges numériques ne rendent pas obsolètes les contacts humains directs* ».

De plus en plus, le consommateur s'adresse à des commerces différents, la grande distribution, les petits commerces, les sites Internet.

Comme le souligne une récente proposition de loi visant à pérenniser et dynamiser le commerce de proximité « *nous observons des changements dans la manière de consommer* »⁽¹⁾.

En outre, les grands distributeurs, qui se sont largement implantés en périphérie, recherchent des relais de croissance en centre-ville.

2. Des loyers trop élevés

Cette cause est également déterminante, ainsi que l'ont souligné M. Régis Lasselin, de la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME), ou M. Charles Melcer, Président de la fédération nationale de l'habillement (FNE). Pour cette dernière, il appartient aux maires de réunir les bailleurs afin d'attirer leur attention sur la nécessité de ne pas demander des loyers trop élevés, intervention qui se révèle insuffisante, comme l'a constaté le rapporteur. La crise économique est un facteur aggravant : selon M. Jean-Michel Silberstein, Délégué général du conseil national des centres commerciaux, les petits propriétaires ne parviennent plus que difficilement à trouver un locataire.

Pourtant, l'instauration de l'indice des loyers commerciaux (ILC) a permis de limiter la progression des loyers. L'ensemble des professionnels interrogés a souligné son attachement au nouvel indice, plus adapté à l'activité commerciale que l'indice du coût de la construction (ICC), et moins inflationniste.

(1) Proposition de loi n°2057 visant à pérenniser et dynamiser le commerce de proximité

Jusqu'à un passé récent, les loyers commerciaux étaient indexés sur l'ICC publié chaque année par l'INSEE. Or celui-ci, entre 2000 et 2006, a augmenté de 32%, tandis que le chiffre d'affaires moyen des entreprises du commerce évoluait de 18% ⁽¹⁾.

Comme l'ont souligné l'ensemble des interlocuteurs du rapporteur, le recours à l'ICC, dont l'évolution a été très rapide au cours des dernières années, a eu de lourdes conséquences en entraînant d'importantes augmentations de charges, et donc un ajustement des frais de personnel, particulièrement pénalisants compte tenu du contexte concurrentiel difficile. Il est en outre injuste, car constitué d'éléments sans rapport direct avec l'activité économique d'un distributeur, tels que, par exemple, l'évolution du coût des matières premières.

Un indice plus adapté a été mis en place par un accord interprofessionnel, l'indice des loyers commerciaux (ILC) ; la loi n°2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie a autorisé, dans son article 47, l'application de ce nouvel indice aux baux commerciaux ou à la révision annuelle ou triennale des baux en cours, ce qui a conduit à la modification des articles L.145-33 et L.145-38 du code de commerce, ainsi que de l'article L.112-2 du code monétaire et financier. Dans le cas d'un bail contenant une clause d'échelle mobile, il est possible d'insérer un avenant faisant référence à l'ILC.

Le décret n° 2008-1139 du 4 novembre 2008 définit les modalités de calcul de cet indice. L'ILC a trois composantes : l'indice des prix à la consommation (IPC, pour 50%), l'indice du coût de la construction (ICC, pour 25%) et l'indice du chiffre d'affaires du commerce de détail en valeur (ICAV, pour 25%) ⁽²⁾.

Cet indice s'applique aux baux des locataires commerçants et artisans qui exercent une activité commerciale et qui, comme tels, sont immatriculés au registre du commerce et des sociétés pour les commerçants, et en sus au répertoire des métiers, pour les artisans-commerçants.

La référence au nouvel indice n'est obligatoire ni pour les propriétaires bailleurs, ni pour les locataires, qui peuvent soit l'utiliser, soit continuer à retenir l'ICC pour la révision triennale des loyers ou pour établir les règles de plafonnement lors du renouvellement du bail.

(1) cf. « *pme.Service-Public.fr* ».

(2) L'indice des prix à la consommation est calculé hors tabac et hors loyers ; il concerne l'ensemble des ménages et s'applique à la métropole et aux DOM.

L'indice du chiffre d'affaires du commerce de détail est en valeur et corrigé des variations saisonnières et des jours ouvrables.

Pour chacune des trois composantes, il est retenu la référence 100 pour la moyenne relative au 1^{er} trimestre de 2008.

ÉVOLUTIONS COMPARÉES DES INDICES ILC ET ICC

Période	Variation annuelle de l'indice ILC	Variation annuelle de l'indice ICC
1 ^{er} trimestre 2010	- 1,33 %	+ 0,33 %
4 ^{ème} trimestre 2009	- 1,88 %	- 1,05 %
3 ^{ème} trimestre 2009	- 1,22 %	- 5,77 %
2 ^{ème} trimestre 2009	+ 0,84 %	- 4,10 %
1 ^{er} trimestre 2009	+ 2,73 %	+ 0,40 %
4 ^{ème} trimestre 2008	+ 4,16 %	+ 3,32 %
3 ^{ème} trimestre 2008	+ 4,48 %	+ 10,46 %
2 ^{ème} trimestre 2008	+ 3,85 %	+ 8,85 %
1 ^{er} trimestre 2008		

Source : Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

Les chiffres montrent que la progression de l'ILC s'est révélée plus modérée que celle de l'ICC et moins erratique, ce qui laisse à penser que, dans l'avenir, l'ICC pourra encore augmenter, d'autant qu'il prend en compte le prix de certaines matières premières et du pétrole qui ne diminueront pas.

L'ensemble des interlocuteurs du rapporteur a souligné qu'il remportait aujourd'hui un succès certain, puisque 50% des contrats de bail passés ont recours à celui-ci au détriment de l'indice du coût à la construction (ICC). La plupart ne voit pas d'inconvénient à la coexistence des deux indices : M. Jean-Michel Silberstein, délégué général du Conseil national des centres commerciaux, souligne que certains bailleurs préfèrent conserver l'ICC eu égard à la nature de leurs dépenses, M^{es} Assouline et Frédéric Sicard, avocats au Barreau de Paris, estiment que la coexistence des deux indices est satisfaisante dans la mesure où il s'agit d'un indice optionnel faisant l'objet de la convention des parties. Pour d'autres, en revanche, elle est facteur de complexité : Mme Dany Deleval, Vice-présidente de l'Union des métiers et industries de l'hôtellerie (UMIH), M. Régis Lasselin (CGPME), M^e Didier Coiffard et M^e Damien Brac de la Ferrière, notaires, M. Charles Melcer, (Fédération nationale de l'habillement), M. Marc Francina, Président de l'Association nationale des maires des stations classées et des communes touristiques estiment souhaitable qu'elle ne dure pas. M. Vogley (directeur de affaires économiques et du développement de la Fédération française du négoce de l'habillement et de l'équipement de la maison) souligne que l'ILC doit seul subsister car il dégage des perspectives purement financières bien moindres que l'ICC.

Votre rapporteur souhaite que l'indice des loyers commerciaux devienne le seul indice utilisable, en raison de son adaptation aux réalités de l'activité commerciale (**proposition n°3**).

3. Des causes différentes selon le type de villes

Bien que ce phénomène soit constaté dans toutes les villes, les locaux vacants sont plus nombreux dans les villes touristiques, en particulier lorsque l'activité est saisonnière, la rentabilité des commerces risquant alors de ne pas être la même tout au long de l'année. D'ailleurs, on constate dans ces cas une certaine confusion entre baux dérogatoires et baux saisonniers, le choix de l'un ou de l'autre s'effectuant selon les avantages des parties prenantes. Le Conseil supérieur du notariat souligne que dans certaines stations touristiques de bord de mer et de montagne, il n'est pas rare de pratiquer des baux dérogatoires pour la durée de la saison touristique. Selon le Conseil national des centres commerciaux, baux dérogatoires et baux saisonniers ont en fait le même objectif : certains locaux font l'objet d'un bail dérogatoire, le loyer est payé toute l'année, alors qu'ils ne sont ouverts que pendant la saison touristique. Les baux saisonniers purs sont en effet très chers.

En outre, comme le note le CREDOC, « *les cœurs des villes de petite taille, voire de taille moyenne continuent de dépérir* », la raison principale étant qu'elles sont devenues très souvent les périphéries des grandes agglomérations.

II.— QUELQUES PISTES POUR TENTER D'Y REMEDIER

Hormis la proposition relative à l'indice des loyers commerciaux, d'autres pistes peuvent être explorées pour remédier à la vacance des baux commerciaux.

A.— SUPPRIMER LE RÉGIME DES BAUX DÉROGATOIRES ?

L'existence du bail dérogatoire n'expliquant pas, dans la plupart des cas, la vacance des locaux commerciaux, il ne faut pas prendre des mesures risquant d'en déstabiliser l'architecture d'ensemble, d'autant que ce bail est apprécié par les professionnels, sa souplesse répondant à une vraie nécessité dans la pratique des affaires.

1. Un régime dont la souplesse est adaptée à la vie des affaires

Il peut en effet être intéressant pour chacune des parties prenantes, grâce à sa souplesse : c'est un outil de bonne installation qui limite les engagements des deux parties.

– pour le preneur

La crise économique a accru le nombre de locaux vacants. Or, parallèlement, de plus en plus de jeunes commerçants sont à la recherche de locaux. L'utilisation de baux à court terme est une réponse à une nécessaire flexibilité et un facteur de fluidité du commerce. Ils sont une solution pour faciliter l'accès au commerce des jeunes qui n'ont pas à financer de pas de porte, d'autant que les banques sont frileuses pour des commerces qui débutent. Le bail dérogatoire permet en outre au locataire de limiter ses risques en évitant de prendre, dès le début de son activité, un engagement ferme sur le long terme. De surcroît, dans certains cas, les loyers sont plus attractifs que ceux des baux commerciaux classiques, comme le souligne M. Régis Lasselin (CGPME). L'inconvénient est que ce bail n'offre pas au locataire la protection du bail commercial et la pérennité nécessaire pour fidéliser une clientèle, rentabiliser et faire fructifier une activité.

– pour le bailleur

Les baux dérogatoires offrent une solution transitoire aux petits propriétaires qui ne parviennent que difficilement à trouver un locataire. Il limite en outre leurs risques en évitant de donner la propriété commerciale au locataire. En cas de renouvellement souhaité par le locataire à la fin du bail dérogatoire, les bailleurs sont en position favorable pour demander un loyer plus élevé, surtout si l'activité s'est développée et si le chiffre d'affaires continue de croître.

Même si des abus ont pu être constatés, certains propriétaires changeant sans cesse de locataires, pour pouvoir augmenter le montant du loyer, ce qui crée une instabilité préjudiciable au commerce de la ville, rares toutefois sont les bailleurs qui recourent au bail dérogatoire pour échapper au statut des baux commerciaux : comme l'ont souligné M^e Didier Coiffard et M^e Damien Brac de la Ferrière, notaires, ils ont besoin de leur droit au bail pour garantir, sous forme d'un nantissement, les financements nécessaires à leurs investissements.

– pour l'activité économique

Les baux dérogatoires sont donc un facteur de développement de l'activité économique. Un magasin qui ouvre ses portes avec une date de fermeture programmée, tel est le concept des boutiques éphémères, qui s'installent brièvement dans des locaux vacants situés dans des zones importantes de chalandise, afin de créer un évènement, de favoriser l'achat d'impulsion, ou réaliser des opérations de déstockage. Cette nouvelle tendance importée des États-Unis se veut aussi une réplique au développement du e-commerce, elle est pratiquée aussi bien par les marques de luxe dans le domaine de l'habillement, que pour lancer une nouvelle enseigne, répondre au caractère saisonnier de certaines ventes (jouets pour Noël, déguisements pour Halloween), diversifier son implantation pendant les périodes de solde ou coller à une actualité artistique ou sportive (produits dérivés).

Dans la pratique, ces boutiques éphémères correspondent à des baux dérogatoires d'une durée allant de 1 à 6 mois qui sont parfaitement adaptés à ce phénomène. La souplesse, l'absence de pas-de-porte à la charge du preneur et d'indemnité d'éviction pour le bailleur sont autant d'éléments favorables au développement de ces « pop up stores » pour reprendre leur appellation anglo-saxonne. Force est de constater que si le législateur de 1965 n'avait pas envisagé une telle utilisation des baux dérogatoires, la pratique plébiscite cette formule peu contraignante et adaptée à la réactivité de la vie des affaires.

Alors qu'on pourrait penser que les baux dérogatoires nuisent à l'activité économique, il semble qu'ils permettent de revitaliser le centre ville en réimplantant des commerces le temps d'en trouver de plus pérennes. C'est également le cas pour les pépinières d'entreprises. Cette solution permet de répondre à un besoin immédiat d'une ville ou d'un quartier dans l'attente de la concrétisation d'un projet.

Paradoxalement, et quelques soient leurs inconvénients, les baux dérogatoires peuvent contribuer à la diminution du nombre des locaux vacants grâce à la souplesse qui les caractérise. Ils répondent à un besoin économique en contribuant à la création d'entreprises commerciales et au développement de l'emploi.

2. Les modifications envisageables pour renforcer la sécurité juridique

Une fois reconnu l'intérêt de disposer avec les baux dérogatoires d'un outil suffisamment souple pour s'adapter à différentes situations de la vie des affaires, votre rapporteur propose quelques aménagements destinés à renforcer la sécurité juridique des co-contractants et des consommateurs. Ces aménagements portent, d'une part, sur les modalités de transformation du bail dérogatoire en bail statutaire et, d'autre part, sur un renforcement de la traçabilité des commerces ayant recours à un bail dérogatoire.

a) Limiter explicitement à deux ans la durée des baux dérogatoires

Ainsi qu'on l'a souligné ci-dessus, la multiplication des baux dérogatoires au-delà d'une durée totale de deux ans va à l'encontre de la volonté du législateur. C'est pourquoi votre rapporteur vous propose de modifier la rédaction de l'article L. 145-5 du code de commerce afin que cette limite soit réaffirmée explicitement (**proposition n°4**).

b) Sécuriser la transformation du bail dérogatoire en bail statutaire

Le deuxième alinéa de l'article L. 145-5 du code de commerce dispose que « si, à l'expiration de cette durée, le preneur reste et est laissé en possession, il s'opère un nouveau bail dont l'effet est réglé par les dispositions du présent chapitre. ». Le troisième alinéa précise que la conséquence est identique « en cas

de renouvellement exprès du bail ou de conclusion, entre les mêmes parties, d'un nouveau bail pour le même local ».

Le cas de figure correspondant à la situation décrite au deuxième alinéa est celui qui, dans la pratique, suscite le plus de contentieux. Lorsque l'on sait l'importance des conséquences attachées à la conclusion d'un bail commercial de droit commun (propriété commerciale, durée minimale de 9 ans, révision triennale du loyer, indemnité d'éviction), il peut apparaître fragile de le faire reposer non pas sur un acte de volonté des parties mais sur une situation de fait soumise à tous les aléas de l'existence. Une telle transmutation automatique peut susciter diverses stratégies pour piéger un co-contractant peu au fait des subtilités juridiques et lui imposer une situation en décalage avec ses souhaits. Il faut d'ailleurs relever que les deux parties, preneur et bailleur, peuvent invoquer le deuxième alinéa de l'article L. 145-5 à leur profit. Il en va ainsi bien entendu du locataire qui souhaite se voir conférer la propriété commerciale, mais aussi du bailleur qui souhaite obtenir le paiement du loyer jusqu'à l'échéance de la période triennale en cours.

Dans sa proposition n°81, le rapport Pelletier préconisait de « *clarifier la situation juridique des parties à l'issue de la période dérogatoire* ».

De leur côté, les travaux du 105^e congrès des notaires de France, consacrés aux propriétés incorporelles de l'entreprise, proposent deux voies pour « *réviser cet article couperet* »⁽¹⁾. Ces propositions sont intégralement citées dans l'encadré ci-dessous.

- Une demande d'offre de maintien intervenant trois mois avant la fin du bail pourrait être envisagée. Aux termes de cette demande, l'une des parties émettrait le souhait de soumettre le bail au statut des baux commerciaux. L'autre partie disposerait alors d'un mois pour manifester son opposition, à défaut le statut des baux commerciaux s'appliquerait. En cas de refus ou d'absence de demande, le bail se terminerait à son échéance et le locataire deviendrait occupant sans droit ni titre. Cette formule a l'avantage d'obliger la partie souhaitant bénéficier d'un bail commercial à se manifester et respecte la volonté originelle des contractants. Par contre, en cas de maintien dans les lieux du locataire, le bailleur ne pourrait recevoir la moindre indemnité financière à moins que cette dernière ne soit fixée par le tribunal dans le cadre d'une procédure d'expulsion.

- L'autre solution serait de prévoir un délai de carence de trois mois à l'expiration du bail dérogatoire, durée pendant laquelle l'inaction du bailleur vaudrait consentement tacite à la reconduction du bail au statut des baux commerciaux.

Dans une question écrite⁽²⁾, M. Marc Le Fur, s'inspirant de cette dernière proposition, interrogeait le Garde des Sceaux sur l'opportunité de « *prévoir que le statut des baux commerciaux ne s'applique que trente jours après l'expiration du bail dérogatoire si aucune parties n'a manifesté, dans ce délai, une volonté contraire* ». Dans sa réponse, le Garde des Sceaux indiquait que la rédaction du deuxième alinéa de l'article L. 145-5 du code de commerce « *apparaît*

⁽¹⁾ ACNF, 105^e Congrès, Lille 17-20 mai 2009, p. 116

⁽²⁾ Question n° 69267, 13^{ème} législature, publiée au JO le 26/01/2010 p.756, réponse publiée au JO le 11/05/2010 p. 5358.

suffisamment claire, et a été interprétée sans aucune ambiguïté par la Cour de cassation », c'est pourquoi, « *il n'apparaît pas utile de prévoir que le statut des baux commerciaux ne s'applique que trente jours après l'expiration du bail dérogatoire si aucune partie n'a manifesté, dans ce délai, une volonté contraire, ce qui, au demeurant, poserait la question de la situation juridique des parties pendant cette période, le bail dérogatoire étant expiré et le statut des baux commerciaux non encore applicable* ». Votre rapporteur considère que ce type de solution ne ferait en réalité que déplacer le problème en créant une période de vide juridique à l'issue du bail dérogatoire.

L'idée de faire reposer l'éventuelle transformation du bail dérogatoire en bail statutaire sur la volonté expresse des parties, ou tout au moins de l'une des parties combinée à l'accord tacite de l'autre, apparaît de nature à apporter la sécurité juridique qui fait actuellement défaut. On pourrait ainsi imaginer que, dans un délai pouvant être différencié selon qu'il s'agit d'un bail de deux ans ou d'un bail d'une durée inférieure à l'issue duquel la période de deux ans expire, les deux parties puissent mettre en œuvre une procédure expresse de demande de transformation en bail statutaire. Une telle démarche est bien entendu possible dans le droit actuel mais le texte place l'accent sur la transformation automatique du bail, l'inscription dans la loi d'une procédure expresse permettrait d'établir une règle claire et d'éviter, autant que faire ce peut, les stratégies destinées à « piéger » le co-contractant. En effet, à défaut de demande ou en cas de refus expresse de l'autre partie, le bail prendrait fin à son terme normal et le locataire qui se maintiendrait dans les lieux deviendrait occupant sans titre (**proposition n°4** : nouvelle rédaction de l'article L. 145-5).

c) Permettre une meilleure connaissance de la pratique des baux dérogatoires

Actuellement, les baux dérogatoires de l'article L. 145-5 du code de commerce sont, à l'instar des autres baux inférieurs à 12 ans, dispensés de la formalité de l'enregistrement en application de l'article 10-I, a), de la loi n° 69-1168 du 26 décembre 1969 portant simplifications fiscales. L'enregistrement est toutefois recommandé par les professionnels pour donner date certaine au bail, ce qui a pour conséquence l'accroissement de la sécurité juridique des co-contractants.

Dans un souci de traçabilité et de meilleure information, il est proposé, comme cela existe pour les immeubles ruraux, de rendre obligatoire la formalité d'enregistrement lors de la conclusion d'un bail dérogatoire de l'article L. 145-5 du code de commerce (**proposition n°5**).

d) Renforcer la protection à l'égard de certaines formes de commerce d'ameublement

Dans le secteur de l'ameublement, qui se caractérise par un taux de propriété très élevé car ce secteur a d'importants besoins en surface, on constate

une augmentation dévoyée de la réglementation à grande échelle : ce phénomène a été baptisé CANI (« commerces d'ameublement nomades et incontrôlables »). De nombreux points de vente se multiplient pour une durée de deux mois, voire quelques semaines seulement, en général extra-muros. Les clients sont avertis uniquement par mail ou par téléphone, à partir de fichiers ciblés et les méthodes de vente sont discutables, avec publicité trompeuse, absence de service après-vente et remises de 70% sur des prix majorés à l'origine. Le secteur de l'ameublement souffre particulièrement de ce phénomène, car il ne s'agit pas d'un bien de consommation courante, si bien que le consommateur n'a pas de notion réelle des prix. La profession se constitue régulièrement partie civile dans les dossiers transmis au parquet par la DGCCRF, d'autant que ces pratiques lui causent un préjudice en matière d'image et de réputation. La DGCCRF a mené trois vagues d'enquêtes sur ce phénomène, mais les contrôles ne peuvent pas toujours être effectués, dans la mesure où les points de vente s'installent dans des zones reculées et pour quelques semaines seulement.

Afin de limiter ce phénomène, il pourrait être institué en amont une déclaration obligatoire à la préfecture des commerces s'installant avec des baux dérogatoires, indiquant la raison de ce bail, sa durée et la nature de l'activité, ce qui permettrait des contrôles.

En revanche, la Fédération française du négoce de l'ameublement et de l'équipement de la maison (FNAEM) est, comme l'ensemble des professionnels, favorable à l'existence des baux dérogatoires, qui permettent la fluidité du commerce.

B.— ÉTENDRE LES POSSIBILITES DE PREEMPTION DES COMMUNES ?

La préemption par les communes s'inscrit dans la tendance générale du renforcement des pouvoirs des élus locaux en matière d'aménagement commercial.

La loi du 2 août 2005 en faveur des PME a ouvert la possibilité aux communes – qu'elles soient ou non dotées d'un plan local d'urbanisme (PLU) – d'exercer un nouveau droit de préemption spécifique : au droit de préemption urbain, qui permet à une collectivité territoriale de se substituer à l'acquéreur lors de la vente de biens immobiliers, s'ajoute désormais le droit de préemption qui peut s'exercer sur les fonds artisanaux, les fonds de commerce ou les baux commerciaux aliénés à titre onéreux (art. L. 214-1 du code de l'urbanisme) et décret n°2007-1827 du 26 décembre 2007 (art. R 214-3), en vue du maintien de la diversité des commerces et de l'artisanat dans les centres-villes et les quartiers. Le conseil municipal doit tout d'abord définir un périmètre de sauvegarde suffisamment ciblé.

Si la commune décide d'acquérir le fonds, elle doit, dans le délai d'un an à compter de la prise d'effet de la cession opérée à la suite de la préemption, rétrocéder le fonds à une entreprise immatriculée au registre du commerce et des

sociétés ou au registre des métiers ou au titulaire d'un titre équivalent dans un autre État de l'Union européenne. Cette rétrocession est réalisée dans le cadre d'un cahier des charges qui fixe les objectifs de diversité commerciale à atteindre. Un avis de rétrocession est affiché en mairie pendant 15 jours.

Néanmoins l'objectif recherché n'est pas toujours atteint, ce qui suscite de multiples interrogations. Le problème de la gestion d'une clientèle par la commune reste à résoudre pendant ce délai : en effet, pour que le fonds garde sa valeur, il doit continuer d'être exploité. Comme il ne peut l'être qu'à titre précaire, ce qui n'est pas incitatif, le risque est réel de laisser le fonds sans activité, avec, pour conséquence, une perte de valeur de celui-ci ; la difficulté de trouver un repreneur s'en trouvera accrue. Plusieurs questions délicates se posent également : la commune devra-t-elle s'acquitter à l'égard du bailleur de l'ensemble des obligations contenues dans le bail, ainsi que de l'indemnité qui lui est due (le paiement des loyers) et devra-t-elle s'acquitter de ses obligations à l'égard des salariés ? Enfin, la loi n'organise pas l'hypothèse d'absence de repreneur au terme du délai d'un an. Certes, le décret pallie cette lacune en faisant bénéficier l'acquéreur évincé, s'il est mentionné dans la déclaration préalable, d'un droit de priorité d'acquisition. Cela suppose que celui-ci soit toujours intéressé et que le fonds n'ait pas perdu de sa valeur en l'absence de continuité d'exploitation pendant le délai d'un an.

Le délai d'un an fait l'objet de débat. Le secrétariat d'État chargé du commerce a envisagé récemment ⁽¹⁾ de le rallonger et de le porter à deux ans, en raison de la complexité de l'opération de préemption. Cette prolongation imposerait d'autant plus la mise en place de dispositions permettant à la commune d'assurer la prise en charge efficace du fonds de commerce en attendant la rétrocession.

Il a été suggéré que cet allongement du délai soit accompagné de la possibilité de mise en œuvre de la location-gérance par la commune, ce qui permettrait d'éviter sa dépréciation et, comme l'a indiqué la Chambre de commerce et d'industrie de Paris à votre rapporteur, de tester un exploitant. Cette mesure figure d'ailleurs à l'article 4 de la proposition de loi visant à pérenniser et dynamiser le commerce de proximité ⁽²⁾; et fait l'objet de l'amendement n° 25 à la proposition de loi relative à l'urbanisme commercial. Celui-ci n'a pas été retenu par l'Assemblée nationale, le gouvernement estimant que la location gérance et le droit de préemption étaient deux approches différentes et que le principe de la liberté du commerce s'opposait à l'exploitation par une personne publique d'une activité commerciale. Toutefois votre rapporteur est très attaché à cette possibilité de location-gérance propice à éviter la dégradation du commerce faisant l'objet de la préemption (**proposition n°6**).

(1) Question écrite de M. Maurice Leroy, JO de l'Assemblée nationale du 14 septembre 2010 n°82275.

(2) Proposition de loi n°2057 visant à pérenniser et dynamiser le commerce de proximité.

En outre, la durée de deux ans ne semble pas faire l'unanimité : M. Charles Melcer (Fédération nationale de l'habillement) a estimé au contraire nécessaire de ramener cette durée à 6 mois, car l'acquéreur évincé qui bénéficie d'un droit prioritaire d'acquisition risque de ne plus être disponible au bout d'un an et le fonds de commerce de perdre de sa valeur.

En tout état de cause, il est impératif qu'avant de préempter, la commune ait un projet.

Cet instrument est surtout intéressant comme arme de dissuasion au service des maires, mais il est inopérant tant qu'une cession n'est pas envisagée. En outre, il s'agit d'une opération lourde, qui suppose que la municipalité dispose de moyens financiers suffisants, et potentiellement source de multiples conflits. D'ailleurs, comme l'ont précisé à votre rapporteur M. Gérard Barbier et Mme Dominique Moreno, le recensement réalisé par la Chambre de commerce et d'industrie de Paris (CCIP) montre qu'on compterait environ 400 périmètres de préemption sur l'ensemble du territoire national et seulement une trentaine de préemptions. En ce qui concerne Paris et la petite couronne, sur 121 communes, 49 disposent d'un périmètre, mais on ne dénombre que 7 préemptions,

En revanche, afin de conforter l'existence d'un commerce de centre ville, il serait opportun qu'en cas de vente des locaux par le propriétaire, le locataire commercial bénéficie d'un droit de priorité d'achat (**proposition n°7**).

Dans le cas du fermage, à tout moment, le bailleur peut décider de mettre en vente le fonds loué ; cependant, pour éviter que le fermier ne perde son outil de travail, il dispose d'un droit de préemption : il a la faculté de se porter acquéreur en priorité sur tout autre candidat, conformément à l'article L.412-1 du code rural.

De même, selon l'article 15 de la loi du 6 juillet 1989, lorsque le propriétaire d'une habitation souhaite vendre son bien, il doit donner congé au locataire six mois au minimum avant le terme du contrat de location. La notification de congé vaut offre de vente : ainsi le locataire est prioritaire par rapport aux acquéreurs potentiels pour acheter le bien aux conditions fixées dans la notification.

Dans le cas du commerçant locataire, celui-ci pourrait bénéficier d'une priorité aux conditions financières demandées par le propriétaire. Cette solution entraînerait une meilleure fluidité du marché des emplacements commerciaux.

C.— DONNER D'AVANTAGE D'OUTILS AU MAIRE

Il existe de nombreux outils visant à encourager le développement de commerces. Le schéma de cohérence territoriale (SCOT) a pour objectif d'organiser un territoire à l'échelle d'un bassin de vie en fonction de ses différentes finalités. Mais la prise en compte du commerce dans ce document est extrêmement variable et sa modification très lourde. Il existe en outre des aides

pour favoriser le démarrage ou la reprise d'un petit commerce, qui peuvent donc bénéficier à un preneur : il s'agit des plans PME/TPE, de l'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise (ACCRE), des prêts à la création d'entreprise par Oséo et des appuis des conseils régionaux ou locaux, du micro-crédit.

Ces outils favorisent l'activité commerciale et peuvent ainsi contribuer à la résorption des locaux vacants, en favorisant l'installation de nouveaux commerçants. Mais il convient également de réfléchir à des mesures plus adaptées.

1. Développer un cadre favorable au commerce

L'ensemble des professionnels rencontrés par le rapporteur a estimé que la solution aux vacances de locaux ne passait pas par la remise en cause des baux dérogatoires, dont l'utilité leur paraît incontestable, mais par la prise de mesures susceptibles de favoriser le commerce. Il paraît indispensable de créer une dynamique favorable au commerce, en renforçant l'attractivité d'une rue, en recréant des parcours commerciaux, en favorisant les transports en commun et les parkings. Certains, tels la Chambre de commerce et d'industrie de Paris, ont estimé que le PLU ne devait pas être trop exigeant dans le détail des activités, une précision trop grande risquant de conduire à l'absence d'exploitation de certains locaux. Le rapport du CREDOC recense toutes les actions susceptibles de dynamiser le commerce de centre ville, dont certaines paraissent de nature à limiter l'existence de locaux vacants.

L'ouverture tardive de magasins une fois par semaine, et la création de labels de qualité pour les petits commerces de centre-ville en font partie. La restitution du premier étage, situé au-dessus d'un commerce et dévolue à celui-ci, à une fonction d'habitation, permettrait de dynamiser le centre ville en rendant possible l'arrivée de nouvelles familles ; cette solution a également été proposée au rapporteur par M. François Moutot, Directeur général de l'Assemblée permanente des chambres de métiers (APCM), qui propose de « *remettre les habitants dans les rues commerciales* » et y voit un moyen d'accroître la sécurité de celles-ci. En contrepartie, le CREDOC propose de fournir aux commerçants des locaux annexes, en zones un peu excentrées, permettant le stockage, ce qui entraînerait la réduction de la surface nécessaire en centre ville et donc le coût du bail commercial

L'instauration de manager de centre-ville paraît particulièrement intéressante. Ce manager, institué au Canada, en Grande-Bretagne et en Belgique au début des années 1990, commence à s'implanter dans certaines villes françaises, qui ont créé à cet effet un poste au sein du personnel municipal. Destiné à jouer le rôle d'intermédiaire entre les commerçants et la municipalité, il est une réponse adéquate pour redynamiser les cœurs de ville, son action devant se développer dans deux directions : fédérer les commerçants au sein d'une association, effectuer un travail d'observation, d'une part et améliorer l'environnement urbain d'autre part, qu'il s'agisse de l'aménagement de la

circulation, de la rénovation des immeubles et des vitrines. Ces tâches devraient lui permettre de jouer un rôle efficace pour limiter la vacance des locaux commerciaux et, dans le cas de vacance de ceux-ci, veiller à préserver l'esthétique de la ville, en s'appuyant sur des pouvoirs du maire qui devraient être renforcés en la matière, comme proposé ci-après.

La proposition du CREDOC de prévoir plusieurs conventions successives avec le FISAC afin de pérenniser le financement de la fonction paraît devoir être retenue, de même que la possibilité, pour les villes de petite taille, d'instituer un manager de centre ville à temps partiel. En outre, le partenariat entre tous les acteurs concernés (municipalité, associations de commerçants, Chambre de commerce et d'industrie, chambre des métiers) donnerait lieu à un comité de pilotage qui ne pourrait que contribuer au développement de la fonction.

2. La police de l'environnement

Les locaux vacants posent un réel problème esthétique. Dans une rue commerçante de bel aspect, des locaux vides et mal entretenus sont du plus mauvais effet. Si les élus disposent déjà de certaines armes pour lutter contre la dégradation de l'environnement, des mesures supplémentaires pourraient être envisagées afin de remédier à l'abandon de certains locaux commerciaux et de faire du bail dérogatoire un élément du développement durable.

Différents outils permettent de rendre opérationnelle une volonté locale de développement durable.

Dès le sommet de Rio tenu sous l'égide des Nations Unies en 1992, les États ont adopté un plan d'action dit « Agenda 21 » précisant les actions de développement durable que les collectivités territoriales sont encouragées à mettre en œuvre.

Plus récemment, le respect des objectifs de développement durable a été affirmé par la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (Grenelle II) qui impose que cet objectif figure dans l'ensemble des documents d'urbanisme : les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme doivent prendre en compte la nécessité de « *revitalisation des centres urbains et ruraux* » dans « *le respect des objectifs de développement durable* » (art. 121-1 1° du code de l'urbanisme). Le plan local d'urbanisme (PLU) doit « *comporter des orientations d'aménagement relatives à des quartiers ou à des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager* ». Il doit comporter « *un projet d'aménagement et de développement durable qui définit les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme retenues pour l'ensemble de la commune* ». Une aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine peut être créée par le maire sur des territoires présentant un « *intérêt culturel, architectural, urbain, paysager, historique ou archéologique* ». Cette aire « *a pour objet de promouvoir la mise en valeur du patrimoine bâti et des espaces dans le respect du développement durable* ».

Le maire peut donc intégrer des notions de développement durable dans les SCOT et les PLU axées sur le droit des citoyens de vivre dans un environnement sain, esthétiquement et visuellement agréable.

Cette nouvelle législation, qui s'ajoute aux outils existants, offre un cadre favorable à la mise en œuvre de nouveaux instruments.

Les textes de droit positif permettant de lutter contre les pollutions visuelles pourraient donc être complétés dans cette optique.

L'article L. 2212-1 du code général des collectivités territoriales accorde au maire un pouvoir de police administrative générale : il a pour mission « d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques ». Dans ce cadre, la légalité d'une action de police générale fondée sur la volonté de préserver l'esthétique d'un site public a été admise dans le passé, puis a été remise en cause au motif qu' « *il n'avait pas pour objet direct le maintien du bon ordre et de la décence et ne concourait pas au respect de l'ordre public* »⁽¹⁾. On peut estimer que cette position ne serait peut-être plus suivie actuellement, compte tenu du souci croissant de protéger l'environnement.

Le 5° de l'article L. 2212-2° du même code dispose que le maire peut, au titre de la lutte contre « les pollutions de toute nature », faire usage de ses pouvoirs de police générale pour faire cesser les atteintes visuelles portées à l'environnement. Cette disposition peut servir de fondement à une action de prévention des nuisances visuelles par le maire.

L'article L. 581-4 du code de l'environnement protège explicitement l'esthétique en accordant au maire, ou, à défaut, au préfet, un pouvoir de police spéciale afin de réglementer l'implantation des enseignes publicitaires sur le territoire de la commune. Il peut, dès constatation d'une publicité irrégulière, faire procéder d'office à sa suppression.

Il existe d'ailleurs dans la jurisprudence administrative relative à la délivrance d'autorisations privatives du domaine public un courant favorable à la prise en compte de la « *bonne apparence de la voie publique... l'amélioration de l'aspect et de la bonne tenue de voies très fréquentées* »⁽²⁾. Il a été fait également référence à plusieurs reprises à « *l'image de la ville* »⁽³⁾, afin de justifier la restriction apportée au nombre de ces autorisations.

Le code de l'environnement régit à ce jour, au titre de la prévention des nuisances visuelles, les seules nuisances visuelles occasionnées par les lignes à haute tension. Sur ce modèle, **il pourrait être créé un article L.582-2 relatif aux nuisances visuelles occasionnées par les commerces mal entretenus situés dans des zones à définir**. Il serait imposé au propriétaire de commerces de veiller

(1) CE 18 février 1972, chambre syndicale des entreprises artisanales de Haute Garonne.

(2) CAA Paris, 6 décembre 2007 et CAA Versailles 15 octobre 2009, Michel Verpeaux, « commerces sédentaires et occupation du domaine public » AJDA 2010.

(3) Ibid.

à ce que ceux-ci, vacants ou non, présentent toujours une bonne apparence et contribuent à l'amélioration de l'aspect et de la bonne tenue des voies fréquentées dans le respect de l'image de la ville (**proposition n°8**).

RAPPORT PROVISOIRE

III.— PROPOSITIONS DE LA MISSION D'INFORMATION

Proposition n°1 : Etudier le régime de la convention d'occupation précaire afin d'en préciser le régime dans le code de commerce.

Proposition n°2 : Préciser le régime du bail saisonnier afin de le distinguer plus précisément du bail dérogatoire.

Proposition n°3 : Rendre obligatoire l'utilisation de l'indice des loyers commerciaux (ILC) institué par la loi n°2008-776 du 4 août 2008 et supprimer la référence à l'indice du coût de la construction en rédigeant le premier alinéa de l'article L. 145-34 du code de commerce ainsi qu'il suit :

Article L. 145-34 A moins d'une modification notable des éléments mentionnés aux 1° à 4° de l'article L. 145-33, le taux de variation du loyer applicable lors de la prise d'effet du bail à renouveler, si sa durée n'est pas supérieure à neuf ans, ne peut dépasser la variation, intervenue depuis la fixation initiale du loyer du bail expiré, de l'indice national trimestriel des loyers commerciaux mentionné au premier alinéa de l'article L. 122-2 du code monétaire et financier, publié par l'Institut national de la statistique et des études économiques. A défaut de clause contractuelle fixant le trimestre de référence de cet indice, il y a lieu de prendre en compte la variation de l'indice trimestriel des loyers commerciaux, calculés sur la période de neuf ans antérieure au dernier indice publié.

Proposition n°4 : Mieux encadrer la fin de la période dérogatoire de deux ans (nouvelle rédaction de l'article L. 145-5 du code de commerce)

Article L. 145-5.- Lors de la conclusion d'un premier bail, les parties peuvent convenir de déroger aux dispositions du présent chapitre à condition que la durée du bail ou la durée totale des baux successifs, n'excède pas deux ans.

A l'issue de cette période de deux ans, les parties ne peuvent plus conclure un nouveau bail dérogatoire pour exploiter le même fonds.

Dans un délai de deux mois avant l'expiration du bail, si celui-ci est d'une durée supérieure à 6 mois, et dans un délai d'un mois dans le cas contraire, chacune des parties peut faire connaître à l'autre sa volonté de renouveler, à l'issue de la période de deux ans, le bail dans le cadre des dispositions du présent chapitre. A défaut de refus de l'autre partie avant l'expiration du bail, il s'opère un nouveau bail soumis aux dispositions du présent chapitre. En l'absence d'une telle demande ou en cas de refus de l'autre partie avant l'expiration du bail, celui-ci cesse de plein droit à son échéance.

Les dispositions des deux alinéas précédents ne sont pas applicables s'il s'agit d'une location à caractère saisonnier qui relève de l'article 1737 du code civil.

Proposition n°5 : Soumettre les baux dérogatoires à la formalité d'enregistrement auprès de l'administration fiscale.

Proposition n°6 : En cas de préemption par la commune sur les fonds de commerce et les baux commerciaux, instaurer la possibilité de mettre en location-gérance le commerce avant la rétrocession du fonds à une entreprise immatriculée au registre du commerce et des sociétés ou au registre des métiers.

Proposition n° 7 : Prévoir un droit de préférence du locataire en cas de vente des locaux par le propriétaire.

Proposition n°8 : Renforcer les possibilités d'intervention des communes dans le cas de commerces inoccupés. Introduire dans le code de l'environnement un article L.582-2 ainsi rédigé :

Article L.582-2 Le propriétaire de commerces, situés dans des zones définies par décret en Conseil d'État, doit veiller à ce que ses commerces, vacants ou non, ouverts sur la voie publique, présentent toujours une bonne apparence et contribuent à l'amélioration de l'aspect et de la bonne tenue des voies fréquentées dans le respect de l'image de la ville.

RAPPORT PROVISOIRE

IV.— ANNEXE : LISTE DES ORGANISMES ET PERSONNES AUDITIONNEES

Conseil du commerce de France

- Mme Fanny Favorel, Secrétaire générale,

Association nationale des maires des stations classées et des communes touristiques

- M. Marc Francina, président

Union des métiers et des industries de l'hôtellerie

- Mme Dany Deleval, vice-présidente,
- M. Christophe Brovarnik, responsable juridique

Université Paris-Dauphine

- M. Joël Monéger, professeur des universités,

FNAEM

- M. Baumgarten, président,
- M. Jean-Charles Vogley, directeur des affaires économiques et du développement

Conseil supérieur du notariat

- Me Didier Coiffard, notaire à Oyonnax
- Me Damien Brac de la Perriere, notaire à Lyon
- Christine Mandelli, chargée des relations avec les institutions

Fédération nationale de l'habillement

- M. Charles Melcer, président
- M. Frédéric Willems, responsable des affaires économiques

Conseil National des Centres Commerciaux

- M. Jean-Michel Silberstein, délégué général
- Me. Dominique Cohen-Trumer, cabinet Cohen-Trumer

Conseil national des barreaux

- Mme Michèle Assouline, avocat à Paris, ancienne membre du Conseil National des Barreaux
- M. Frédéric Sicard, membre du Conseil national des Barreaux

APCM

- M. François Moutot, directeur général
- Mme Béatrice Saillard, directrice des relations institutionnelles

CCIP

- M. Gérald Barbier, rapporteur
- Mme Dominique Moreno, département de droit public et économique
- Mme Françoise Arnaud-Faraut
- Véronique Etienne Martin

Conseil national des barreaux

- Me Patricia Savin, avocat
- Me Fabrice Fages, avocat

CGPME

- M. Régis Lasselin
- Mme Amélie Lugan

RAPPORT PROVISOIRE