



POURQUOI IL EST (TOUJOURS) NÉCESSAIRE D'INTÉGRER UN MINIMUM DE CONNAISSANCE SECTORIELLE DANS LA RÉFLEXION LÉGISLATIVE (*BIS REPETITA...*)

par Philippe Favre-Réguillon

Expert près les cours d'appel et administrative d'appel de Lyon

Nous nous émouvions, il y a dix ans déjà, dans ces mêmes colonnes (AJDI 2016. 352), de l'impérieuse nécessité pour le législateur d'intégrer un minimum d'économétrie dans sa réflexion, sauf à adopter des textes aux effets contraires à ceux escomptés. Tel était notre commentaire d'un alinéa additionnel à l'article L. 145-34 du code de commerce, proposé par la loi dite Pinel (L. n° 2014-626 du 18 juin 2014), plafonnant l'évolution des loyers à raison de + 10 % l'an : le fameux sinon fumeux « plafonnement du déplafonnement » ! On a vu et relu, depuis lors, l'inconséquence de cet apport, largement commenté et de surcroît rappelé par la Cour de cassation (Civ. 3^e, 9 mars 2018, n° 17-70.040, D. 2018. 614 ; *ibid.* 1328, chron. A.-L. Méano, V. Georget et A.-L. Collomp ; *ibid.* 1511, obs. M.-P. Dumont-Lefrand ; AJDI 2018. 603, obs. J.-P. Blatter) comme n'étant même pas l'office du juge des loyers, incomptent à se prononcer sur le calcul du lissage. Il n'en a résulté qu'une incertitude pécuniaire nouvelle, aussi bien pour les preneurs que pour les bailleurs en contexte d'éviction commerciale. Lequel apport avait pour effet (théorique) de renchérir la valeur du droit au bail, et ce en dépit de toute considération de la « valeur marchande » pourtant posée comme principe à l'article L. 145-14 du code de commerce (Ph. Favre-Réguillon, *Éviction commerciale : droit au bail à plus de 17 millions d'euros et coefficient de commercialité de 12 sur les Champs-Élysées*, Actu-Juridique.fr, 13 déc. 2023 ; Premier observatoire technique des évictions commerciales, AJDI 2020. 908 ; Deuxième observatoire des évictions commerciales : zoom sur les indemnités accessoires, *ibid.* 2023. 913).

Le statut actuel, formidable régulateur des tourments économiques

Et voilà qu'en période d'errance parlementaire, les échéances municipales se profilant, certains

édiles nous proposent désormais de « surencadrer » les valeurs locatives des baux commerciaux. C'est là méconnaître et enterrer bien vite un statut certes à l'âge vénérable puisque construit en 1953 sur les ruines de tristes événements que sont les deux guerres mondiales – la notion même de « propriété commerciale » datant de 1926 – mais dont la pleine santé autant que la souplesse s'observent chaque jour pour peu que l'on daigne le comprendre ! Car il est un formidable régulateur des tourments économiques, atténuant les périodes autant inflationnistes que déflationnistes, sans heurt ni tapage. Et le temps long lui a depuis longtemps donné raison !

Une proposition de loi n° 1961, « visant à soutenir et valoriser les commerces de proximité », a été enregistrée à la présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2025. Celle-ci, au motif d'un constat pour le moins alarmiste et de l'urgence à mettre en place de nouveaux dispositifs permettant d'endiguer le déclin du commerce local et de proximité, livre quatre propositions pour couper les ailes des loyers commerciaux dans les zones urbaines où ceux-ci se seraient envolés... Et ce à l'heure où les professionnels observent, sur ces mêmes secteurs, un effondrement des valeurs locatives en lien avec une vacance commerciale croissante et une économie tourmentée, et précisément pour partie du fait de l'instabilité gouvernementale et de nombre de politiques urbaines inconséquentes, car trop empressées. Ou quand le pompier est pyromane...

Un message alarmiste adressé aux investisseurs

Il est ainsi proposé, non sans prétention, d'insérer un nouvel article L. 145-33-1 suivant l'honorables L. 145-33 du code de commerce qui fonde, par défaut, toute valeur locative. Cet apport législatif créerait un dispositif d'encadrement des loyers commerciaux sur le territoire des communes ayant institué la taxe annuelle sur les friches commerciales (V. CGI, art. 1530). Le représentant de l'État, au niveau départemental, fixerait, chaque année et sur le modèle du dispositif d'encadrement des loyers locatifs, un loyer « de référence » et un autre minoré (- 25 %) selon trois critères : la catégorie du local commercial, le prix au m² de surface exploitable pour l'activité commerciale et le secteur géographique. Passons sur le fait qu'une minoration du rendement locatif d'un quart

entraîne mécaniquement une chute de la valeur vénale dans les mêmes proportions et le message alarmiste adressé aux investisseurs...

À ce stade, il sera rappelé qu'en matière de détermination d'une valeur locative de renouvellement « commerce », son appréciation plurielle procède de l'examen actuel des cinq critères énoncés à l'article L. 145-33 du code de commerce et précisés aux articles R. 145-3 à 8 :

- les caractéristiques des surfaces ;
- la destination portée au bail ;
- les obligations (respectives !) des parties ;
- les facteurs locaux de commercialité ;
- les prix couramment pratiqués dans le voisinage, lequel « voisinage », notion complexe, s'entend immédiat autant qu'approprié et non pas élargi à la « commune » (*sic*) et encore moins à une intercommunalité. Ce qui revient bien à dire que pour chaque bail étudié, les prix sont finement ajustés selon un nombre incalculable de critères et résultent d'une redoutable équation ! N'est pas « expert » (ni fin connaisseur) qui veut...

La complexité du commerce de détail : plus de 700 activités distinctes

Outre ces points de droit, qui sont autant de variables d'ajustement que connaissent bien les praticiens pour leur difficulté d'appréhension, soulignons parallèlement l'existence de plus de 130 codes NAF et 700 activités distinctes pour le commerce de détail. Laquelle diversité n'existe pas, chacun en conviendra, pour le secteur du logement ! Aussi, viser la notion particulièrement floue de « catégorie » du local commercial autant que son « activité » pour alimenter un observatoire relève là, déjà, d'une gageure que nous n'imaginons pas portée par une administration ou « organisme » (V. proposition de loi), quels qu'ils soient...

De plus, s'il est une différence essentielle d'appréciation des loyers commerciaux *versus* ceux d'habitation, c'est bien la notion de « commercialité » qui diffère non seulement d'une rue à l'autre mais, mieux encore, d'un bout à l'autre du même axe ! Citons Lyon et sa presqu'île et l'impossible comparaison des valeurs (Ph. Favre-Réguillon, Septième observatoire des loyers judiciaires de la métropole de Lyon, AJDI 2024. 949 ; Adde, les observatoires antérieurs) entre la rue de la République (*mass market*) et celles du Président-Édouard-Herriot ou de Brest, pourtant parallèles mais dédiées à des types d'exploitations très différents. Et comment appréhender leurs nombreuses perpendiculaires aux commercialités et valeurs incomparablement plus basses, par défaut de chalandage ? Cet exemple provincial est duplicable à toutes les métropoles et aux milliers de communes françaises autant qu'à Paris et aux spécificités de chacune de ses artères commerçantes. Vouloir transposer la régulation des loyers des baux d'habitation, si décriée et porteuse *in fine* d'effets contraires aux ambitions initiales, au monde du commerce est en méconnaître totalement ses rouages et complexités. Le loyer « de référence » serait proposé, selon le texte, sur l'établissement d'une « moyenne des loyers constatés à l'échelle de la commune ou, à défaut de référentiel suffisant, à l'échelle de son établissement public de coopération inter-

communal d'appartenance ». Passons aussi sur le fait que les baux commerciaux sont réalisés sous seing privé et ne font l'objet d'aucun recensement officiel (d'où une des difficultés de leur analyse), pour en conclure qu'en matière d'agrégation des références collectées, autant associer des carottes et des choux-fleurs. Passons, donc... une telle approximation !

Pour le commerce, il n'existe pas une unique valeur locative mais plusieurs : celle du marché (libre contractualisation de l'offre et de la demande) de première prise à bail et celle du renouvellement, habilement encadrée par notre code de commerce. Ajoutons une troisième catégorie que sont les fixations judiciaires, régulatrices des initiatives pécuniaires possiblement excessives des bailleurs.

Ce faisant, et sur le fondement d'un loyer « de base », le locataire pourrait demander l'ajustement de son loyer s'il l'identifiait comme trop élevé, dès la signature du contrat (art. 1^{er}, III) ou, semble-t-il, à tout moment (art. 1^{er}, IV). C'est donc faire fi des dispositions du code de commerce qui offrent autant de possibilités de correction de la valeur locative, certes complexes lors des révisions (art. L. 145-38) mais automatiques en présence d'une clause d'échelle mobile (art. L. 145-39) en cas de décorrélation manifeste entre loyer trop haussier par l'évolution de l'indice et la valeur locative. Et encore, lors du renouvellement du bail commercial grâce à l'habileté de l'article L. 145-33 dudit code et l'absence de « valeur plancher », et ce quel que soit l'actif concerné : les boutiques puisque tel est le sujet mais aussi les biens dits « monovalents » (d'ailleurs oubliés par le texte... mais passons encore !) et les bureaux. Le locataire peut ainsi obtenir une baisse automatique de son loyer si les « prix couramment pratiqués dans le voisinage » (V. C. com., art. R. 145-7) le font apparaître trop élevé. Rappelons là l'iniquité du texte actuel et la difficulté d'ajustement cette fois coté bailleur, entre prix du voisinage si observés haussiers et loyer manifestement sous-évalué.

Quand c'est flou, c'est qu'il y a un loup !

Quid donc, en l'état de cette proposition de loi, si la valeur locative se révèle inférieure au loyer « de référence » ? Enfin, si ce dernier s'impose à tout moment du bail, l'on ne voit pas bien l'intérêt de maintenir l'ensemble des critères d'appréciation et de régulation actuellement en vigueur ainsi que les rares possibilités de « déplaonnement » du loyer de renouvellement énoncées à l'article L. 145-34 du code de commerce, sauf à souligner leurs contra-

dictions d'articulation avec ce nouvel article additionnel ? « Quand c'est flou, c'est qu'il y a un loup ! » (Martine Aubry employait cette expression en octobre 2011, à propos de François Hollande, à quelques semaines de la primaire socialiste pour la désignation du candidat à la présidentielle...)

Il est secondement proposé (article 2) de supprimer le report de la taxe foncière sur le preneur. Certes, le sujet, nourri par l'apport d'arrets récents de notre plus haute juridiction, largement commentés (Ph. Favre-Réguillon et A. Betaille, À propos de Civ. 3^e, 8 févr. 2024, n° 22-24.268, AJDI 2024. 524 ; P. Colomer et V. Beline, Gaz. Pal. 18 nov. 2025) pour sa difficulté d'appréhension technique autant que son illogisme économique, est dans l'air du temps et aisément résoudre (de façon simpliste). Car c'est oublier que la nature et plus encore humaine, que nul ne sait combattre à grand renfort de textes législatifs, a horreur du vide et qu'une telle contrainte ne manquerait pas d'initier, de la part des propriétaires soumis à une fiscalité (toujours) grandissante et lors des prises à bail nouvelles, un renchérissement automatique des valeurs de marché ! Sauf bien sûr si ces dernières sont également contraintes par le texte, ce qui semble être son ambition. Mais le monde du commerce, et il n'est jamais inutile de le rappeler pour s'extraire des caricatures faciles et démagogiques sinon souvent clientélistes, n'est pas composé que de foncières outrageusement capitalistes et avides de profits. Il l'est bien d'une infinité de petits propriétaires sans autre source de revenus que celui, locatif, de quelques mètres carrés de surface commerciale dont l'évolution du loyer lors de chaque renouvellement est (déjà) largement tempérée par le statut des baux commerciaux, très protecteur des intérêts des locataires autant que décorrélé de l'inflation des charges qu'ils subissent pour l'entretien de ces biens. Réguler autre raison l'évolution des loyers commerciaux, c'est engendrer la paupérisation de toute une catégorie de bailleurs et accélérer le vieillissement de son tissu immobilier, par faute d'entretien.

Le commerce n'est pas la source de l'urbanisation mais sa conséquence !

Passons tout aussi rapidement sur le troisième article qui vise le règlement d'urbanisme pour délimiter des « linéaires commerciaux » au sein desquels, lorsque le taux de vacance commerciale est supérieur à 20 %, la collectivité locale pourrait refuser de nouvelles autorisations. Il vise à favoriser l'installation de commerces de proximité. Mais c'est justement lorsque le taux

de vacance est élevé qu'il convient de laisser libre cours à l'imagination de tout porteur de projet, public ou privé, et nullement de contraindre ! Le secteur du commerce est une entité mouvante synonyme d'entrepreneuriat, en constante adaptation, qui ne sait pas se développer sinon s'adapter dans la régulation. Ou comment ne pas imaginer qu'une mise sous cloche, même présumée à son profit, de tout un pan de notre économie n'aurait pas pour seule conséquence que de l'asphyxier au lieu de la protéger, victime anesthésiée d'un monde se digitalisant à marche forcée ! C'est oublier que la commercialité de nos plus beaux axes s'est construite au fil des siècles et au rythme de l'évolution de l'immobilier résidentiel environnant et pas l'inverse ! On n'implante pas, en secteur urbanisé, une boutique comme on construit un immeuble de logements : le commerce n'est pas la source de l'urbanisation, il en est la conséquence !

Une atteinte majeure au droit de propriété...

Enfin, un article 4 ferait obligation aux bailleurs de remettre leur local à bail si demeuré vacant plus de douze mois. C'est faire d'une triste exception une généralité et imaginer qu'un propriétaire, quel qu'il soit, ait un intérêt économique pérenne à laisser vacantes ses surfaces. Plus grave, son refus « implicite ou explicite » vaudrait intention d'aliéner. Outre l'appréciation juridique d'une telle proposition qui nous semble pour le moins ignorer la notion pourtant (encore) sacrée de propriété immobilière en État de droit, et que nous laissons bien humblement aux plus fins juristes, il en serait proposé l'évaluation, le cas échéant, par un professionnel relevant de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 (dite « loi Hoguet »), soit un agent immobilier. Outre la méconnaissance du statut des baux commerciaux, il n'en est pas moins là à relever celle du monde judiciaire et de ses collaborateurs occasionnels garants d'une indispensable impartialité autant que de technicité que sont les experts judiciaires... en évaluation immobilière et de la propriété commerciale (S. Vitali, AJDI 2025. 497) !

Est-il, à ce stade final, encore besoin de souligner que la charge de la mise en œuvre de cette réforme serait financée par une accise sur les tabacs ? N'est-ce pas le comble de l'ironie que de vouloir aider le commerce de détail en renchérisant le coût d'un bien de consommation, certes néfaste mais si représentatif d'un commerce de proximité indispensable. Mais passons... C'est bien connu, la route de l'enfer est pavée de bonnes intentions et nous n'en sommes plus à une absence de réflexion près. *Bis repetita !*