

MODIFICATION DU DROIT RELATIF AU RÉGIME DES LOCAUX

Zbigniew Radwański

I

Le système juridique réglant le bail des locaux en Pologne est institué avant tout par deux lois : 1) les dispositions générales du code civil et 2) la loi spéciale du 10 avril 1974 (J. des L. n° 14, texte 84) portant droit relatif au régime des locaux¹, avec les actes d'application. Elle régleme dans une grande mesure les formes administratives d'attribution des locaux et de contrôle des loyers.

Le droit en matière de locaux a été amendé en vertu de la loi du 3 décembre 1982 (J. des L. n° 37, texte 244). Puisque l'étendue des modifications apportées est large, on a établi un nouveau texte unique de la loi, qui a été publié dans le J. des L. de 1983, n° 11, texte 55. Plus loin je citerais les articles de cette loi selon la nouvelle numération introduite dans le texte unique de 1983.

L'analyse des matériaux législatifs aboutit à la conclusion que la modification du droit en matière de locaux a deux raisons principales :

1) assurer une protection plus efficace des locaux d'habitation situés dans des maisons privées à logements multiples et

2) introduire plus conséquemment le principe, déjà connu du droit en matière de locaux, selon lequel une famille ne doit bénéficier pas plus que d'un logement, ce qui est justifié par les conditions d'habitation difficiles existant en Pologne.

A la réalisation de ces deux postulats ont été subordonnées les modifications principales effectuées en 1982 dans le droit en matière de locaux. A l'occasion, l'amendement a englobé d'autres questions de moindre importance.

II

L'amendement du droit en matière de locaux réalise le premier postulat, dans sa plus large acception, par un élargissement notable des

¹ Cf. Z. Radwański, *Le nouveau droit relatif au régime des locaux*, « Droit Polonais Contemporain », 1975, n° 4 (28), p. 5 et suiv.

droits des propriétaires privés des maisons à logements multiples, c'est-à-dire des maisons privées comptant plus de quatre locaux séparés d'habitation. Ceci s'exprime sur divers plans.

1. Premièrement, la possibilité a été créée d'instituer la propriété distincte des locaux dans les maisons privées à logements multiples, selon les règles fixées dans un règlement du Conseil des ministres, que cet organe est tenu de rendre (art. 4 al. 2). Un tel règlement est déjà paru².

Grâce à cela, la voie a été ouverte à une transformation progressive de la propriété privée des maisons à logements multiples en propriété personnelle des locaux destinés à satisfaire les besoins de logement du propriétaire et de sa famille. Cette décision laisse espérer que les propriétaires des locaux séparés auxquels sont liées les parts dans les portions de la maison utilisées en commun, seront disposés à supporter les charges de l'entretien des objets de leur propriété et à les utiliser avec plus de soins.

Dans les maisons privées à logements multiples, comme dans d'autres genres d'immeubles, ne peuvent faire l'objet d'une propriété distincte que les locaux séparés d'habitation d'une surface habitable ne dépassant pas 110 m², et en cas d'utilisation d'une partie du local nécessaire à l'exercice de la profession par le propriétaire (par ex. une bibliothèque pour un savant, un cabinet médical) — 140 m². En outre, font partie du local d'habitation les locaux à usage professionnel se trouvant dans la même maison, s'ils sont destinés à l'exercice de la profession par le propriétaire (p. ex. un atelier artisanal)³. Ces limitations sont dictées, d'une part, par la conception générale de propriété personnelle qui est destinée exclusivement à satisfaire les propres besoins du propriétaire et ne peut servir à des buts lucratifs (dans ces limites elle bénéficie d'une protection juridique particulière dans les pays socialistes) et, d'autre part, par la crise du logement en Pologne, qui ne permet pas d'attribuer une surface habitable excessive.

En ce qui concerne les maisons déjà construites, il existe également des limitations de nature subjective. La propriété distincte des locaux ne peut être instituée qu'en faveur : 1) des preneurs occupant ces locaux, 2) du propriétaire de la maison, 3) des enfants majeurs ou des parents du propriétaire⁴. En cas d'institution, en faveur du propriétaire ou de ses proches, de la propriété du local qui est occupé par le preneur, le preneur bénéficie d'une protection particulière prévue dans le droit en matière de locaux, consistant en ce qu'il ne peut être expulsé du local

² Règlement du Conseil des ministres du 18 mars 1983 concernant la propriété distincte des locaux dans les maisons à multiples logements, constituant la propriété de personnes physiques (J. des L. n° 21, texte 93).

³ Cf. l'art. 1 du règlement du Conseil des ministres du 18 mars 1983.

⁴ Cf. l'art. 2 du règlement du Conseil des ministres du 18 mars 1983.

loué que si un autre local d'échange lui est fourni (art. 28 du droit en matière de locaux).

Les espérances liées au rachat par les preneurs des locaux qu'ils occupent se réaliseront-elles ? Il convient d'en douter. Le prix de rachat sera certainement élevé et en particulier les frais d'entretien du local et de la maison, que le preneur ne couvrait jusqu'ici qu'en partie ; le loyer est ainsi calculé qu'il n'englobe pas les frais des grosses réparations. A l'institution de la propriété distincte du local est attaché un privilège : si le local est occupé par le propriétaire ou ses proches, ce local est exclu de la distribution administrative et peut faire l'objet d'actes juridiques *inter vivos* et *mortis causa*.

La disposition citée indique également la possibilité de construire de nouvelles maisons à logements multiples où les locaux peuvent faire immédiatement l'objet distinct de propriété. Une telle construction est entreprise par un groupe de personnes physiques organisé sur la base d'un contrat civil enregistré dans l'organe local de l'administration d'Etat⁵.

2. Un nouvel élargissement des droits du propriétaire d'une maison à logements multiples consiste à lui permettre d'y occuper un local séparé à des fins d'habitation (art. 30 al. 1 du droit relatif au régime des locaux). Jusqu'ici ce droit lui appartenait également, mais à condition qu'il exerçait l'administration de cette maison. Actuellement, cette condition n'est plus valable. Cela veut dire qu'en cas d'évacuation d'un local quelconque dans la maison du propriétaire, celui-ci peut occuper ce local, et les organes de l'administration ne peuvent l'attribuer à une autre personne. De plus, le propriétaire ne peut exiger l'évacuation du local déjà occupé par le preneur que si un local d'échange lui est attribué (art. 28 du droit des locaux).

En outre, la nouvelle loi a reconnu aux propriétaires privés des maisons à logements multiples, le droit de louer ou céder l'usage des locaux évacués à leurs enfants majeurs ou à leurs père et mère (art. 30 al. 2 du droit des locaux). Le propriétaire de la maison ne peut demander, pour ses proches, l'évacuation du local occupé par le preneur.

Les locaux occupés par le propriétaire de la maison, par ses enfants majeurs et par ses père et mère sont exclus du système de distribution administrative des locaux (art. 24 al. 1 pt 4 du droit des locaux). Il en résulte que les normes de peuplement des logements ainsi que l'interdiction de sous-louer une partie du local sans l'accord du propriétaire de la maison ne sont pas applicables à ces personnes (art. 38 du droit des locaux).

3. Des changements sont intervenus également en ce qui concerne les loyers. Le principe même de la réglementation administrative du

⁵ Cf. l'art. 2 al. 3 du règlement du Conseil des ministres du 18 mars 1983.

loyer a été maintenue, bien que limitée au bénéfice du propriétaire d'une maison à logements multiples. Le loyer peut donc être maintenant librement établi pour les locaux occupés par les enfants majeurs et les père et mère du propriétaire de la maison (art. 12 al. 2 pt 4 du droit des locaux).

Il y a lieu de rappeler que les intentions du gouvernement visaient plus loin ; on voulait d'abord permettre aux propriétaires d'établir un loyer conventionnel pour tous les locaux évacués dans leurs maisons et de prendre des décisions quant au choix de nouveaux preneurs. La Diète n'a cependant pas accepté cette proposition, partant du principe que cela aboutirait à privilégier les personnes ayant des revenus élevés, au détriment des personnes moins aisées pour lesquelles ces locaux sont principalement destinés. La réception d'une telle décision aurait été fort mauvaise dans la période de la crise de logements et ne saurait être compensée par une certaine amélioration, d'ailleurs non contrôlée, de la situation économique du propriétaire de la maison, alors qu'il manque de possibilités réelles de l'astreindre à destiner ce revenu à l'entretien de la maison.

Ensuite, on a élargi les droits du propriétaire de la maison en ce qui concerne l'installation d'une enseigne publicitaire sur le bâtiment ; dans ce cas il peut demander non seulement une taxe unique pour l'installation, mais aussi des taxes mensuelles pour l'utilisation de cette enseigne ; le montant de ces taxes périodiques est fixé librement par voie de contrat (art. 16 du droit des locaux).

Simultanément, de nouveaux règlements ont été publiés modifiant et élevant les loyers pour les locaux d'habitation et d'exploitation (c'est-à-dire ne servant pas à des fins d'habitation).

Le règlement du Conseil des ministres du 27 juin 1983 concernant les loyers pour les locaux d'habitation et d'exploitation ⁶, fixe le taux de base pour 1 m² de la surface et indique les éléments supplémentaires desquels dépendent soit la réduction du loyer, soit son augmentation (p. ex. le genre d'équipement du local). L'augmentation du loyer de base pour les locaux d'habitation a été échelonné sur trois ans (du 1^{er} octobre 1983 — 6 zlotys pour 1 m², du 1^{er} octobre 1984 — 8 zlotys pour 1 m², et du 1^{er} octobre 1985 — 10 zlotys pour 1 m²). Compte tenu des indices correctifs du taux de base, le loyer en 1985 oscillera entre 7 à 22 zlotys pour 1 m². Par contre, l'augmentation du loyer pour les locaux d'exploitation est unique. Ce taux s'élève à 50 - 70 zlotys par mois pour 1 m² de la surface utile. Le loyer est augmenté de 100 % pour une pièce ou des pièces constituant un excédent de la norme de surface habitable (7 - 10 m² par personne). Ceci doit être un stimulant économique, incitant le preneur à échanger le logement occupé contre un logement plus petit, cor-

⁶ J. des L. n° 38, texte 174.

respondant à la norme de peuplement des locaux. Le droit ne prévoit pas dans de tels cas le relogement forcé dans des locaux plus petits.

Les revenus des loyers sont destinés avant tout à couvrir les frais d'exploitation et des réparations courantes du bâtiment. Dans les frais d'exploitation sont comptées, entre autres, les sommes dues au propriétaire au titre de l'exercice de l'administration de la maison. Le propriétaire de la maison est tenu, sous le contrôle des organes administratifs, d'affecter les sommes obtenues des loyers à l'exploitation et aux réparations de la maison. Si les frais des grosses réparations ne pourront être couverts par les loyers, les propriétaires des maisons privées peuvent obtenir un prêt de la banque d'État garanti hypothécairement.

Des dispositions spéciales réglementent le montant des loyers et les conditions de bail des maisons et des locaux par les étrangers non résidents⁷. Les taux des loyers varient dans ces cas de 430 à 1330 zlotys pour 1 m². La conclusion d'un contrat de bail dépend de l'autorisation de l'organe local de l'administration d'État.

4. Les dispositions modifiées sur les groupements de propriétaires et d'administrateurs des maisons doivent faciliter l'exercice de l'administration des maisons privées et protéger les intérêts des propriétaires de ces maisons. Ces groupements ont pour tâche d'assumer au nom de leurs membres l'administration des immeubles et de les représenter. Les groupements peuvent créer une Commission Nationale de Coopération (art. 20 al. 4 du droit des locaux).

III

Il y a lieu d'examiner un autre groupe de problèmes liés à la réalisation du principe qu'une famille ne peut occuper qu'un logement et que ce logement ne soit pas la source de revenus socialement injustifiés. Cette question fait l'objet de nombreuses dispositions spéciales demandant d'être examinées à part.

1. Tout d'abord il faut souligner que le principe a été maintenu selon lequel une maison de villégiature n'est pas considérée comme un logement, et c'est pourquoi la possession d'une telle maison n'enfreint pas la règle qu'une famille ne peut occuper qu'un logement. Par contre, il est interdit de posséder plus d'une maison de villégiature — aussi bien par une personne que par des conjoints (art. 3 al. 4 du droit des locaux). Les maisons respectives destinées à des fins récréatives ne sont donc pas considérées comme des maisons de villégiature et si elles répondent aux conditions techniques prévues pour les maisons d'habitation, elles peuvent

⁷ Voir le règlement du Ministre de l'Administration, de l'Économie territoriale et de la Protection de l'Environnement du 20 juillet 1982 (J. des L. n° 22, texte 161).

être attribuées en vertu d'une décision administrative à d'autres personnes au titre de bail (art. 22, 48 du droit des locaux).

2. L'interdiction d'occuper par une personne ou par des conjoints plus d'un logement est en vigueur, indépendamment du titre juridique d'occupation du logement. Cette disposition concerne aussi bien la propriété des maisons unifamiliales et des locaux distincts auxquels ont droit les propriétaires des maisons à logements multiples, les droits coopératifs au local, que les locaux loués ou occupés en vertu du droit réel limité, comme le droit de servitude ou d'usage (art. 23, 26 du droit des locaux).

Le principe mentionné admet cependant deux exceptions (art. 23 al. 4 du droit des locaux).

a) Le preneur qui a obtenu l'attribution d'un local d'habitation pour une durée déterminée en raison de son emploi périodique dans la localité donnée, peut, pour d'importantes raisons sociales ou économiques, garder son domicile permanent. C'est une situation passagère, nettement définie, et qui se produit rarement dans la pratique. De ce fait, cette exception ne suscite aucun doute.

b) On ne peut en dire de même de la deuxième exception qui consiste en ce que « des raisons familiales particulières » peuvent justifier le droit des conjoints à occuper deux locaux d'habitation séparés. C'est une clause si extensive, que tout dépendra dans la pratique de l'appréciation des autorités administratives. Il faut souligner en même temps, que la disposition mentionnée concerne exclusivement les locaux loués, à quoi il est difficile de trouver une justification.

Si, à l'encontre de ce principe, les conjoints ou une personne occupent plus d'un local d'habitation, l'organe local administratif enjoindra les personnes intéressées à indiquer dans un délai de trois mois le local dans lequel elles veulent habiter, ou à déposer une demande d'échange des locaux occupés contre un local d'une surface habitable qui leur est due (art. 23 al. 2) ; cette dernière variante est particulièrement applicable dans le cas où chacun des conjoints occupe un petit logement. Lorsque le délai prescrit expire sans effet, l'organe local de l'administration d'Etat retire l'attribution de l'un des locaux, et lorsque le bail résulte d'un contrat, le preneur dissout le bail avec préavis. C'est donc une injonction adressée dans ce dernier cas au preneur. Si le preneur ne dénonce pas le contrat de bail, le droit de décision en la matière appartient à l'organe local de l'administration d'Etat (art. 23 al. 3).

Si une seule personne ou les conjoints occupent deux locaux ou plus à d'autres titres que celui de bail, le droit de choisir le local revient à la personne intéressée. Lorsqu'elle a en outre un droit coopératif sur le deuxième local, elle doit quitter la coopérative par suite de quoi elle perd le droit coopératif sur le local. Par contre, le local ou la maison en propriété inoccupée ne provoque pas la perte de la propriété, mais l'in-

elusion de ce local ou de cette maison dans le système de distribution administrative, en conséquence de quoi ces locaux seront loués à des personnes tierces en vertu d'une décision administrative (art. 26, 22 du droit des locaux).

Étant donné la réalisation rigoureuse du principe que non seulement une seule et même personne mais aussi les conjoints ne peuvent occuper qu'un seul local, on risque de voir tenter des divorces fictifs, ce que les tribunaux doivent prendre en considération en statuant dans ces affaires.

3. L'amendement change dans une certaine mesure le cercle et la position juridique des personnes proches du preneur. Ce cercle a été élargi en classant parmi les personnes proches les personnes qui exercent « la tutelle du preneur sur la base d'un contrat conclu avec lui » (art. 8 du droit des locaux). Un tel contrat doit être conclu devant l'organe local de l'administration d'État et avec son consentement. Le refus de conclure le contrat ne peut être justifié que par les règles de la vie en société. En outre font partie des personnes proches du preneur ses ascendants et alliés, et les personnes vivant en concubinage avec lui.

L'importance juridique de la notion de « personnes proches » s'exprime dans le fait qu'en cas de décès du preneur ces personnes sont subrogées à lui dans le rapport de bail (art. 691 du code civil). Font également partie de ce cercle les personnes mineures. Si elles sont soumises à la puissance parentale et s'il n'y a pas d'autres personnes proches du preneur subrogées à lui dans le rapport de bail, l'organe local de l'administration d'État peut reloger ces personnes mineures dans le logement de leurs père et mère (p. ex. les petits-enfants habitant avec leur grand-père), à moins qu'elles habitent le local par suite d'une décision du tribunal de tutelle ou que, pour d'autres raisons, le relogement soit contraire à l'intérêt de ces personnes (art. 41 al. 3 du droit des locaux). Cette disposition admet donc une exception à la règle générale de l'art. 691 du c.c. sur la subrogation des personnes proches au preneur. Elle a été, sans aucun doute, instituée pour éviter l'inobservation du droit.

La nouvelle loi a réglementé en détail le problème des personnes proches qui restent dans le local abandonné par le preneur (art. 42 du droit des locaux). Dans ce cas, le bail s'éteint et les personnes proches du preneur perdent le titre juridique à occuper le local d'habitation. L'organe local de l'administration peut leur attribuer le local occupé. Cependant, si ces personnes n'ont pas obtenu l'attribution et habitaient pendant moins de deux ans avec le preneur, l'organe local de l'administration d'État rend une décision sur le relogement de ces personnes dans le local occupé? actuellement par le preneur antérieur. Au cas où des circonstances particulières empêchent la réalisation de cette disposition, ces personnes peuvent être relogées dans un local de substitution. Cette réglementation

visé à éviter l'inobservation du droit et l'obtention rapide de locaux distincts par les membres de la famille du preneur.

4. La nouvelle loi modifie également la disposition relative à la sous-location et à la concession de l'usage gratuit d'une portion du local d'habitation. Jusqu'à présent, le preneur pouvait en décider librement. Actuellement, l'art. 36 amendé du droit des locaux statue que les locaux occupés en vertu d'une décision administrative, donc soumis à la distribution administrative, ne peuvent être en partie sous-loués ou concédés à l'usage gratuit qu'avec le consentement du propriétaire (administrateur) de l'immeuble, et si le preneur n'occupe pas le local à lui seul — qu'avec le consentement des preneurs des parties restantes du local. L'exigence du consentement ne concerne pas la sous-location ou la concession de l'usage gratuit aux personnes proches du preneur.

La sanction prévue pour la violation de cette injonction est sévère, car dans ce cas le bailleur peut demander la dissolution du bail et la prononciation par le tribunal de l'évacuation du local. Il semble que la modification mentionnée tend à éviter que les preneurs n'obtiennent des revenus élevés injustifiés pour la sous-location d'une partie du local d'habitation.

Simultanément, a été maintenue l'interdiction de sous-louer ou de concéder l'usage gratuit du local entier sans le consentement de l'autorité administrative compétente.

IV

Il convient de signaler divers autres changements du droit des locaux n'entrant plus dans le cadre des deux principaux problèmes mentionnés plus haut.

1. Dans la notion de « local d'exploitation » le nouvel al. 3 de l'art. 5 distingue « le local d'exploitation à caractère particulier » par lequel on entend « un atelier exploité par l'auteur pour exercer une activité créatrice du domaine de la culture et des arts ». Cette distinction a une grande importance pratique, étant donné que le nouvel al. 3 de l'art. 31 stipule que seule une personne exerçant ce genre d'activité peut obtenir l'attribution d'un tel local, et que les conditions d'attribution de ces locaux sont déterminées par voie de règlement.

En outre, la nouvelle disposition de l'art. 31 al. 4 a renforcé la position des successeurs légaux des artisans occupant des locaux d'habitation. Ces successeurs ont en effet la priorité d'attribution de ces locaux.

2. Le nouvel al. 6 de l'art. 31 a indiqué que l'organe local de l'administration d'État est compétent non seulement à établir l'étendue des droits du preneur aux locaux situés dans les locaux d'habitation et d'exploitation, mais aussi à modifier ces droits.

3. Quelques dispositions visent à améliorer les actions ayant pour but le maintien des maisons en bon état. A la place de l'art. 681 du c.c., la nouvelle disposition de l'art. 11 du droit des locaux autorise le Ministre de l'Administration, de l'Économie territoriale et de la Protection de l'Environnement à rendre un règlement précisant les charges incombant au preneur⁸. Dans la pratique, il s'est avéré en effet que la formule de l'art. 681 du c.c. est trop générale en ce qui concerne les besoins courants. La solution actuelle reprend la pratique d'avant 1974, lorsque l'étendue des obligations des preneurs était déterminée également par voie de règlements d'application particuliers.

La nouvelle disposition de l'art. 19 al. 3 accorde à l'organe local de l'administration d'État le droit de statuer sur l'accession du local par le preneur en vue d'exécuter des réparations ou sur l'évacuation du local pour la durée des réparations.

4. On a également élargi l'art. 43 définissant le mode d'attribution d'un local de substitution au preneur en cas de démolition de la maison, de sa reconstruction ou de son expropriation. Renonçant à l'examen détaillé de cette disposition, il suffit de souligner, qu'elle vise en général à décharger l'administration d'État de l'obligation de fournir un local de substitution, en confiant cette charge à la coopérative de logements, ce qui est une solution plus réelle, vu le nombre de plus en plus restreint des logements restant à la disposition des organes locaux de l'administration d'État.

5. Du point de vue technique juridique, l'art. 33 du droit des locaux applique une sanction plus réussie en cas où le local attribué n'est pas occupé, par la faute du preneur, dans les 30 jours. Au lieu de la conception de perte *ex lege* de la validité de la décision, on a admis la conception de jugement sur la perte de cette validité ; la question de la faute du preneur n'occupant pas le local dans le délai exige une procédure explicative.

6. La définition « appartements de représentation » adoptée auparavant a été remplacée par une définition descriptive des logements occupés par les « personnes énumérées dans les dispositions sur la rémunération des personnes occupant des postes directeurs d'État, prenant en considération les besoins particuliers de logement de ces personnes, au titre des fonctions exercées » (art. 25). Le mode d'attribution et d'évaluation de ces appartements est déterminé par des dispositions spéciales, en dehors du droit des locaux. Cependant, contrairement à l'état juridique antérieur, ce n'est plus le Conseil des ministres, mais le Conseil de l'État qui est compétent à rendre de telles dispositions, en tant qu'organe situé

⁸ Cf. le règlement du Ministre de l'Administration, de l'Économie territoriale et de la Protection de l'Environnement du 23 février 1983 sur la définition des obligations du preneur concernant les menues réparations et la rénovation des locaux (J. des L. n° 11, texte 56).

en dehors de l'administration centrale pour laquelle ces appartements sont avant tout destinés.

7. En vue de l'exploitation rationnelle des ressources de logements, la nouvelle disposition de l'art. 48 accorde aux organes locaux de l'administration d'État le droit d'attribuer des logements situés dans les localités où n'est pas en vigueur le bail spécial des locaux, si ces locaux ne sont pas occupés en permanence pendant plus de trois mois, malgré l'invitation du propriétaire de la maison à occuper ou à louer le local,

*

En somme, les modifications introduites par la loi du 3 décembre 1982 n'ont pas une importance essentielle. En particulier, elles n'abrogent pas le système d'attribution administrative des logements en location. Les difficultés dans la satisfaction des besoins en logement qui continuent d'exister en Pologne ne permettent pas d'annuler cette disposition.