

LE NOUVEAU DROIT RELATIF AU REGIME DES LOCAUX

Zbigniew Radwański

I. LA SITUATION DE L'HABITAT EN POLOGNE

Avant la dernière guerre, la Pologne se trouvait parmi les pays européens où les conditions de logement étaient les plus mauvaises. Cela se traduisait entre autres par le surpeuplement — en moyenne 2 personnes par pièce dans les villes et 3 à la campagne, par un bas standing des logements et par leur répartition injuste, fondée sur les critères de classe¹.

Les immenses destructions causées par la guerre ont aggravé cette situation, malgré le recouvrement des territoires occidentaux et septentrionaux, en général plus riches en logements que les autres territoires polonais. En même temps, des facteurs démographiques sont entrés en jeu qui compliquaient encore la solution du problème de l'habitat. C'était, en premier lieu, le fort accroissement naturel qui a fait que la population polonaise a passé d'environ 24 millions en 1946 à 34 millions en 1975, soit a augmenté de 10 millions. Il y avait en même temps une forte migration de la population rurale vers les villes, ce qui a abouti à l'accroissement de la population urbaine qui a passé de 32% en 1946 à environ 55% de la population totale en 1975.

D'autre part, la nécessité de reconstruire, en premier lieu, l'industrie et les transports et, ensuite, la réalisation d'un programme ambitieux d'industrialisation du pays, ont fait pendant longtemps reléguer la construction de logements à une place plus éloignée dans la hiérarchie des plans d'investissement. Il est vrai qu'on observait un accroissement progressif de la construction de logements, mais il n'était adéquat ni aux besoins sociaux universellement ressentis ni aux possibilités réelles de l'économie nationale en plein développement².

¹A. Andrzejewski, *Polityka mieszkaniowa i jej aspekty społeczne [La politique de l'habitat et ses aspects sociaux]*, dans *Polityka społeczna*, Warszawa 1973., p. 233.

²*Ibidem*, pp. 234 - 235.

Un changement radical dans la politique de la construction de logements s'est opéré seulement en 1972, quand fut élaboré et adopté par la Diète un programme complexe de vingt ans de solution totale du problème de l'habitat de là à 1990. Le nombre de logements nouveaux a effectivement augmenté et continuera à s'accroître. Alors que dans le quinquennat 1966 - 1970 on ne construisait que 5,8 logements par an et par 1000 habitants, en 1971 - 1975 ce chiffre est passé à 6,5 et il doit atteindre environ 9 dans les années 1976 - 1980, pour dépasser 11 dans la décennie 1981 - 1990³.

Malgré un rythme jusqu'ici insuffisant de croissance de la construction de logements, les conditions de logement se sont sensiblement améliorées au cours des trente ans écoulés. La moyenne d'occupants par pièce, qui était d'environ 1,7 dans les premières années d'après-guerre, a baissé à 1,2 en 1974, tandis que le nombre, enregistré en 1950, de 132 foyers sur 100 logements a diminué à 112 en 1974.

II. L'ÉVOLUTION DE LA LÉGISLATION SPÉCIALE EN MATIÈRE DE LOCAUX

La crise extraordinaire du logement après la guerre et aussi la tendance à une répartition socialement équitable des modestes ressources de l'habitat ont fait que l'on a instauré les formes administratives de la distribution de locaux et le contrôle des baux à loyer. Ces deux questions, réglées séparément à l'origine⁴, ont ensuite fait l'objet d'une seule loi, celle du 30 janvier 1959 relative aux locaux⁵. Cette loi a été une sorte de codification des dispositions sur la jouissance des locaux d'habitation ou à un autre usage, aussi a-t-elle emprunté au droit commun les dispositions civiles en matière de bail.

Cependant, les résultats déjà acquis dans la construction de logements et le programme ambitieux de son développement ont fait que le système juridique susmentionné ne répondait plus aux besoins sociaux. En particulier, la vaste intervention administrative qu'il prévoyait dans le domaine de l'habitat, ne se justifiait plus suffisamment. En outre, il fallait développer des institutions incitant les citoyens à construire leurs propres maisons et peut-être encore davantage à se soucier du bon état du stock existant. Il fallait aussi renforcer les moyens juridiques à l'aide desquels les usagers fussent en état d'exercer une influence sur les organes ou unités chargés

³ *Ibidem*, pp. 246 - 247.

⁴ Cf. le décret du 21 décembre 1945 sur la gestion publique des locaux (Dziennik Ustaw [Journal des Lois, cité ci-après J. des L.], 1946, n° 4, texte 27); version amendée: J. des L., 1950, n° 36, texte 337) et le décret du 28 juillet 1948 sur le bail de locaux (J. des L. n° 36, texte 259).

⁵ J. des L. n° 10, texte 59 et texte unique: J. des L., 1962, n° 47, texte 227.

de l'administration des bâtiments. Enfin la conception de la codification distincte des dispositions sur la jouissance des locaux, dont la réalisation en 1959 était du reste partielle et peu heureuse du point de vue de la technique juridique, était difficilement compatible avec les dispositions du code civil de 1964 qui a consacré un chapitre spécial au bail à loyer (art. 680 et suiv.).

Cette appréciation a donné impulsion aux travaux entrepris en 1971 de préparation d'une nouvelle loi en matière de locaux⁶, qui a été finalement adoptée par la Diète le 10 avril 1974 (J. des L. n° 14, texte 84).

Cette loi se caractérise par une tendance à limiter les formes administratives de la distribution de locaux et le contrôle des baux à loyer. Comme le précise le préambule de la nouvelle loi, elle a été adoptée en cherchant à améliorer la satisfaction des besoins de la population en logements, en particulier au moyen d'une réalisation progressive, dans la mesure du développement de l'économie socialiste, du droit de chaque famille à un appartement à soi, de la stabilisation des droits sur le logement et de la promotion des initiatives sociales dans le domaine de la construction de logements et du maintien en bon état du stock existant.

Les instruments, prévus par la loi, d'intervention administrative dans le domaine de l'habitat, sont conçus comme instruments de caractère temporaire. Ils se justifient par les difficultés encore existantes et non par les principes du système socialiste qui, dans le domaine de la consommation, cherche à respecter la liberté de choix du consommateur⁷.

Cette opinion a contribué à abandonner la conception selon laquelle la nouvelle loi relative aux locaux serait un acte légal fondamental codifiant les dispositions préexistantes sur la jouissance des locaux à usage d'habitation ou autre. Contrairement à l'ancienne, la nouvelle loi n'englobe pas, en principe, la problématique civile du bail, qui fut laissée au code civil. Cela a permis de réduire sensiblement le volume de la loi et aussi de maintenir la stabilité du code civil, d'en renforcer la signification sociale. D'autre part, une telle solution facilite l'interprétation de la loi, en supprimant les doutes sur la question de savoir quels groupes de normes juridiques et avec quelle priorité sont à appliquer aux rapports sociaux réglés par la loi relative à l'habitat. Ce problème est clairement tranché par l'art. 680 du code civil suivant le principe de la *lex specialis* — *lex generalis*,

⁶ Cf. Z. Radwański, *Perspektywy i kierunki zmian w prawie lokalowym* [Les perspectives et les directions des changements dans le droit relatif au régime des locaux], « Państwo i Prawo », 1972, n° 10, p. 19 et suiv.

⁷ Cf. pour plus de détails Z. Radwański, *Najem mieszkań w świetle publicznej gospodarki lokalami* [Le bail d'appartements à la lumière de la gestion publique des locaux], Warszawa 1961, pp. 14 - 25.

et c'est dans cet esprit qu'il faut interpréter l'art. 1^{er} de la nouvelle loi, qui n'est pas tout à fait précis à cet égard.

En revanche, demeurent le noyau de la nouvelle loi les formes administratives du contrôle du bail et de la distribution de locaux, formes qui apparaissent toutefois comme restreintes et adoucies par rapport à la loi précédente.

Du point de vue de la technique législative, une nouveauté consiste en ce qu'une place à part est réservée aux dispositions générales que contient le chapitre I. Elles renferment la définition de quelques notions générales utilisées ensuite par la nouvelle loi, ainsi que plusieurs dispositions d'application d'un rang inférieur. La multitude de délégations légales continue à être le côté faible de la loi, d'autant plus qu'elles concernent plusieurs questions de haute importance sociale. Cette technique peut se justifier partiellement par la tendance à assurer une grande souplesse à la nouvelle loi. Elle doit en effet être en vigueur à une époque où la situation de l'habitat en Pologne subit des transformations radicales. Il convient de souligner comme aspect positif que les organes suprêmes de l'administration de l'État autorisés à édicter des règlements d'application cherchent à régler les questions conjointement, par des actes peu nombreux. Un bon exemple en est le règlement du Conseil des ministres du 26 avril 1974 concernant l'application de certaines dispositions de la loi relative au régime des locaux (J. des L. n° 26, texte 152), qui règle plusieurs questions en s'appuyant sur quelques délégations de cette loi (nous citerons plus loin cet acte en indiquant des paragraphes).

III. LES FORMES ADMINISTRATIVES DE LA DISTRIBUTION DE LOCAUX

1. L'instrument juridique fondamental à l'aide duquel la loi garantit une distribution de locaux conforme aux préférences sociales, est l'acte administratif d'attribution dont résulte directement le rapport de bail entre le bénéficiaire de l'attribution et le propriétaire ou un autre sujet exerçant en son propre nom l'administration de la maison (art. 9 al. 1^{er}, art. 20). La thèse, qui est apparue sous l'empire de l'ancienne loi, selon laquelle le rapport de jouissance du local a, pour cette raison, un caractère administratif, n'a pas été acceptée par la doctrine dominante et par la jurisprudence⁸. La construction qui consiste à nouer un rapport civil en vertu d'un acte administratif est utilisée dans d'autres domaines du droit

⁸ Andrzejewski, *op. cit.*, p. 225 et la résolution de 7 juges de la Cour Suprême du 9 mars 1959, *Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych* [Jurisprudence des Tribunaux Polonais et des Commissions d'Arbitrage], 1960, texte 35.

civil polonais, tandis que le caractère civil d'un tel bail a été expressément confirmé par l'art. 680 du code civil.

Cependant, seules les catégories de locaux déterminées par la loi sont soumises à cette forme d'attribution. Elles sont déterminées à l'aide d'un double critère: A) géographique, B) matériel.

A) Le régime d'attribution en question n'est en vigueur que dans les localités où il a été instauré par les résolutions des conseils du peuple compétents. La loi indique en même temps qu'il doit être instauré là seulement où « apparaissent des difficultés à satisfaire les besoins en logements par les contrats de bail », et supprimé « dès que cessent les causes de son instauration » (art. 20 al. 1^{er}). De cette manière a été souligné le caractère à la fois exceptionnel et temporaire de cette institution.

Bien qu'elle demeure *ex lege* en vigueur là où elle l'était en vertu de l'ancienne loi (art. 60 al. 1^{er}), soit dans la majorité des villes polonaises, on n'en observe pas moins une tendance à son abolition dans les villes plus petites.

B) Dans les localités où est en vigueur la règle de l'attribution administrative de locaux, elle ne s'applique pas à certaines catégories de locaux, énumérées en détail par la loi. En simplifiant nécessairement les choses, on peut classer ces catégories comme suit.

a) Les locaux des coopératives de logements (art. 22 al. 1^{er}). La nouvelle loi, respectant le principe de l'autonomie de ces organisations sociales, a entièrement aboli le régime d'attribution administrative des locaux situés dans les maisons coopératives. La distribution de ces locaux est réglée par une loi spéciale sur les coopératives et par les statuts fondés sur elle des coopératives de logements.

b) Les maisons et locaux qui font l'objet de la propriété personnelle des citoyens, à condition de ne pas dépasser certaines superficies maximales (en principe 110 m² et, exceptionnellement, 140 m²), et qui sont effectivement occupés par leurs propriétaires ou leurs proches. La nouvelle loi a sensiblement étendu cette catégorie. A présent, la propriété distincte du local peut être instituée dans toutes les petites maisons d'habitation (comportant jusqu'à 4 locaux), alors qu'antérieurement les propriétaires privés ne pouvaient vendre des locaux distincts que dans les petites maisons nouvellement construites. D'autre part, la nouvelle loi laisse instituer la propriété distincte des locaux dans les grandes maisons d'État (art. 4 al. 1^{er}) et autorise en même temps le Conseil des ministres à étendre cette règle aux maisons privées à plusieurs appartements, sans que le Conseil des ministres ait jusqu'à présent usé de cette autorisation. Ensuite, selon la loi ancienne, au cas où la maison unifamiliale comportait un local à un usage autre que l'habitation, occupé par une personne autre que le propriétaire, la maison tout entière ne pouvait pas être soustraite à la gestion

publique des locaux. Or à présent, les locaux d'habitation échappent à la réglementation administrative, et seul un local d'exploitation dont le propriétaire ou ses proches ne font pas usage est soumis à la distribution administrative. Cette modification devrait encourager les particuliers à construire des maisons unifamiliales avec des locaux d'exploitation ⁹.

Ce but est poursuivi également par les dispositions qui soustraient à la réglementation les ateliers d'artiste, les locaux à usage commercial ou gastronomique, les ateliers artisanaux et les garages, élevés avec des moyens des personnes physiques (art. 22 al. 1^{er} pts 10 et 11), lorsque ces personnes ou membres de leurs familles jouissent des locaux susmentionnés conformément à leur destination. Ces locaux peuvent ne pas constituer la propriété des personnes qui en ont financé la construction.

Les preneurs qui, en vertu d'une décision administrative, occupaient des locaux dans les maisons unifamiliales ou dans les petites maisons d'habitation, bénéficiaient de la protection entière et ne pouvaient être expulsés par les propriétaires lors même que ces derniers avaient besoin de leurs maisons ou locaux pour leur propre usage.

En revanche, la nouvelle loi prévoit des mesures permettant à ces propriétaires de prendre possession de leurs maisons ou locaux et de les soustraire de ce fait à la réglementation administrative, tout en tenant compte des intérêts des preneurs. Ces derniers ne peuvent être expulsés que si le propriétaire leur fournit des locaux de substitution ou qu'ils en obtiennent dans une coopérative de logements aux frais du propriétaire de la maison ou du local (art. 25).

c) La nouvelle loi a étendu la possibilité de soustraire à la réglementation administrative à toutes les maisons d'habitation-pensions d'une superficie allant jusqu'à 220 m² (§ 5), si le propriétaire, ses enfants majeurs et ses père et mère habitent dans une telle maison et y tiennent une pension (art. 22 al. 1^{er} pt 3).

d) On a maintenu la non-application de la réglementation pour les maisons d'habitation rattachées aux exploitations rurales qui ne sont pas du tout soumises au droit relatif au régime des locaux (art. 2 pt. 2).

e) Une importance sociale croissante — à mesure qu'augmente le niveau de vie de la population — présente la nouvelle disposition qui soustrait à l'application de cette loi et, partant, de toutes formes d'intervention administrative, les maisons de villégiature (art. 2 pt 4, art. 3 al. 4) d'une superficie ne dépassant pas 110 m² (§ 5). D'autre part, le propriétaire d'une telle maison n'est aucunement limité dans la possibilité de bénéficier de toutes formes généralement accessibles de l'usage des

⁹ Cf. E. Mielcarek, *Nowe uregulowanie w prawie lokalowym [Une nouvelle réglementation dans le droit relatif aux locaux]*, « Nowe Prawo », 1974, n° 6, p. 705.

locaux d'habitation dans les localités où a été instaurée l'attribution administrative de locaux (art. 21).

En simplifiant quelque peu, sans toutefois déformer la nature des phénomènes sociaux, on peut dire que l'attribution administrative concerne deux catégories de bâtiments.

Premièrement, il s'agit de maisons privées à plusieurs appartements qui, en Pologne, n'ont pas été socialisées. Cependant, le bail des locaux y situés a été rigoureusement réglementé, de manière que les propriétaires n'en puissent tirer tout au plus que des revenus très modestes. Afin d'intéresser davantage les propriétaires à l'entretien de ces maisons, la plupart du temps vétustes et pas très bien tenues, la nouvelle loi leur accorde le droit d'obtenir un appartement évacué dans de telles maisons s'ils s'engagent à en assumer l'administration (art. 27). De plus, de tels appartements ne sont pas soumis aux normes de peuplement. Ils ne peuvent seulement dépasser la superficie maximale prévue pour les locaux distincts acquis en tant que propriété personnelle (§ 4). Le stock de maisons à plusieurs appartements, faisant l'objet de la propriété individuelle, ne cesse de diminuer par suite de la vétusté, de la démolition nécessitée par les travaux d'aménagement des villes et de la cession, sous diverses formes, à l'État. Et ce stock ne se renouvelle pas, du fait que la construction de maisons de ce genre a pratiquement cessé en 1939.

La deuxième catégorie de bâtiments qui peuvent être attribués administrativement, ce sont les maisons où les locaux sont destinés soit à couvrir les besoins des groupes moins bien rémunérés de la population, soit aux travailleurs remplissant les fonctions déterminées dans les établissements de travail. Conformément aux objectifs de la politique d'investissement qui, du reste, est en cours de réalisation, on ne prévoit qu'un léger accroissement de cette catégorie de maisons, car les besoins massifs en logements sont satisfaits de plus en plus au moyen de locaux des coopératives de logements.

On peut conclure de ce qui précède que le nombre des locaux susceptibles d'être distribués administrativement a été sensiblement réduit à la lumière de la nouvelle loi et qu'il continuera à baisser avec la politique actuelle dans le domaine des investissements. Cette tendance trouve en outre son expression normative à l'art. 22 al. 3 de la nouvelle loi, qui donne au Conseil des ministres une compétence générale pour élargir la catégorie de locaux qui échappent à la distribution administrative.

2. S'agissant de la situation juridique du preneur d'un local relevant de la distribution administrative, la nouvelle loi l'a sensiblement modifiée aussi. Premièrement, en ce qui concerne les normes en matière de logement et de peuplement. La nouvelle loi maintient la règle qu'on ne peut occuper qu'un logement (à moins qu'il s'agisse de résidence secondaire de villégia-

ture) dont la superficie ne peut pas dépasser les limites fixées par les normes de peuplement. Ces dernières toutefois sont très souples, car on se réfère à des normes variables des projets de logements. Pratiquement donc, seuls les grands locaux d'avant-guerre, inadaptés aux besoins actuels en matière de logements, ne sont pas soumis à ces normes. Selon la nouvelle loi, les locaux conformes aux normes de projet ne peuvent être attribués qu'à un seul preneur avec sa famille: ils ne peuvent être attribués à plus de preneurs qu'avec le consentement des intéressés (art. 31 al. 1^{er}). En prévoyant cette dérogation, le législateur a pensé à des personnes solitaires ou impuissantes, qui sont intéressées à ne pas habiter seules dans un local où elles ne pourraient pratiquement pas compter sur un secours d'urgence¹⁰.

Un logement qui ne correspond pas aux normes de projet est attribué à raison de tant de m² par membre de la famille, sous cette réserve que les jeunes couples sans enfant se voient attribuer une surface supplémentaire due à leur futur enfant. La surface supplémentaire est accordée également en considération de l'état de santé, du genre d'activité professionnelle et des mérites sociaux (§§ 9 et 10). Tenant compte de l'amélioration inégale de l'habitat sur le territoire national, le Conseil des ministres autorise les conseils du peuple compétents à fixer dans des localités particulières des normes de peuplement plus avantageuses qu'à l'échelle nationale.

Le postulat de la stabilisation des droits du preneur sur le local s'est traduit, en premier lieu, par la solution de la question de savoir quelles mesures juridiques il faut appliquer afin de remédier à un sous-peuplement dû à des événements survenus au cours du bail. En général, la nouvelle loi a adopté le principe que, dans une telle situation, il faut se servir de mesures économiques de pression, qui consistent à majorer le loyer pour la surface habitable excédentaire (art. 36 al. 2). Ainsi a été éliminée l'application des mesures administratives aboutissant au relogement obligatoire du preneur dans un logement plus petit ou bien à l'attribution d'une portion du logement à un locataire supplémentaire.

La pression financière susmentionnée risquerait toutefois de grever excessivement les personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes. Mais plusieurs institutions de la loi préviennent ces conséquences socialement indésirables. D'abord, le preneur ne payera un loyer majoré que s'il ne consent pas à reloger dans un local d'échange proposé par l'organe de l'administration de l'État et conforme aux normes de peuple-

¹⁰ Cf. Z. Radwański, *Sytuacja prawna najemcy w świetle przepisów nowego prawa lokalowego o szczególnym trybie najmu* [La situation juridique du preneur d'après les dispositions de la nouvelle loi relative aux locaux en matière de mode particulier du bail], « Nowe Prawo », 1972, n° 9, p. 1082.

ment en vigueur (art. 36 al. 1^{er}, art. 6 al. 1 et 2). La nouvelle loi exige donc des organes administratifs de se montrer actifs au service du citoyen.

Deuxièmement, le preneur d'un local sous-peuplé peut lui-même prendre l'initiative de l'échanger contre un logement plus petit. Cette faculté trouve son expression dans l'institution de l'échange de locaux d'habitation (articles 48 - 50).

Troisièmement, il convient d'attirer l'attention sur une nouvelle institution du droit relatif aux locaux laquelle, cependant, s'est depuis quelque temps développée dans la pratique administrative. En vertu de l'art. 29 al. 3, la personne occupant un local sous-peuplé peut en sous-louer une portion aux personnes désignées d'une façon générale par les arrêtés des conseils du peuple compétents, avec ceci pour effet qu'un tel sous-locataire est pris en considération dans le calcul de la surface habitable due au preneur. Un modèle de cette solution est la location de chambres aux étudiants par des particuliers.

Enfin, la nouvelle loi admet dans tous les cas de sous-location d'une portion de l'appartement la possibilité de compenser les dépenses de loyer, car elle ne prévoit pas la réglementation des taux de loyer pour la sous-location. Les auteurs du projet de la loi se rendaient parfaitement compte qu'un tel libéralisme risquait de procurer au preneur des profits injustifiés. D'un autre côté, cependant, on se rendait compte que la réglementation du loyer serait peu efficace car, ordinairement, un tel rapport s'accompagne de l'usage des meubles et, parfois, de la prestation de services, ce qui, avec la règle de la libre dénonciation du sous-bail, faciliterait d'éluder la réglementation du loyer. D'autre part, il s'agit d'utiliser effectivement les surfaces habitables, à quoi devraient inciter des stimulants économiques suffisants. En tout cas, le preneur occupant un local non séparé est tenu d'obtenir le consentement à la sous-location des preneurs des portions restantes du local (art. 33), ce qui a évidemment en vue l'intérêt de ces derniers. En aucun cas, la liberté de sous-location ne peut aboutir à un surpeuplement (art. 43).

Le souci de stabilisation de la situation juridique du preneur, conjugué au postulat de la liquidation progressive des appartements communs, ont déterminé les modalités de répartition de la portion du local pour laquelle le bail s'est éteint. Ainsi, lorsque l'un des preneurs restants occupe une superficie inférieure à celle qui lui appartient d'après la norme de peuplement, il a le droit de se faire attribuer la portion évacuée (art. 31 al. 3). En revanche, si les preneurs restants occupent une superficie suffisante, l'organe administratif décide librement de l'attribution de la portion en question. Cependant, il n'a pas le droit d'attribuer à un tiers une pièce en enfilade (art. 31 al. 2), tandis que dans les locaux conformes aux normes, il ne peut loger un tiers dans la portion évacuée qu'à la requête concordante

de tous les intéressés (art. 31 al. 1^{er}). Il en résulte que l'organe administratif sera parfois contraint d'attribuer la portion évacuée du local aux preneurs restant dans le local bien que, par suite d'une telle attribution, ils obtiennent une surface excédentaire.

Toutefois la stabilisation des droits sur un local dépend de plusieurs circonstances. Tout d'abord, elle dépend de l'exécution régulière par le preneur de ses obligations. L'art. 37 al. 1^{er} statue que lorsque le bail du local résulte d'une décision administrative, le bailleur peut introduire une action en dissolution du bail dans le cas seulement où entrent en jeu les causes justifiant la dénonciation du bail sans observer les délais de dénonciation. Ces causes sont énumérées par les articles 667 § 2, 672 et 685 du code civil. Cependant ces dernières dispositions n'envisagent que la dénonciation extra judiciaire, tandis que d'après l'art. 37 al. 1^{er} de la loi relative aux locaux, la dissolution du bail s'opère seulement en vertu d'une décision judiciaire constitutive. D'autre part, à l'exemple de l'ancienne loi relative aux locaux, le droit de demander la dissolution du bail appartient, en cas de comportement irrégulier du preneur, non seulement au bailleur, mais aussi aux preneurs d'autres locaux situés dans le même bâtiment (art. 37 al. 3).

Néanmoins les dispositions de la nouvelle loi visent principalement à assurer la jouissance personnelle par le preneur du local qui lui est attribué. Se guidant par ces considérations, le législateur a précisé les cas justifiant le retrait de l'attribution, à savoir quand le preneur n'occupe pas en fait le local (art. 43) ou jouit de deux locaux d'habitation, ou plus.

Pour des raisons humanitaires, la loi polonaise adopte le principe général qu'en cas de perte du titre juridique à occuper le local, il faut fournir aux personnes qui en sont expulsées au moins un logement de substitution (articles 7, 38 et 44), et parfois même un local d'échange ayant les caractéristiques d'usage équivalentes (articles 6, 25, 36, 40 et 62).

3. Les locaux relevant de l'attribution administrative peuvent, dans certaines limites, faire l'objet des actes de disposition du preneur, ce qui se traduit par la réglementation de la sous-location et de l'échange de locaux.

a) L'autorisation des autorités administratives n'est requise que s'il s'agit de l'usage gratuit ou de la sous-location du local entier, consentis par le preneur à un tiers (art. 33 al. 2). Par contre, si un tel acte ne concerne qu'une portion du local, on n'a besoin de consentement ni de l'autorité administrative ni du bailleur.

b) Les motifs d'ordre social font encourager l'échange de locaux d'habitation, notamment à des époques où ceux-ci sont déficitaires. Cette institution permet en effet de résoudre des problèmes de logement à l'initiative des intéressés eux-mêmes et conformément à leurs désirs, en tenant

compte du stock existant de locaux. Aussi la nouvelle loi facilite-t-elle sensiblement l'échange de locaux sans renoncer toutefois à certaines restrictions et au contrôle administratif.

Les échanges peuvent se faire non seulement entre les preneurs des locaux soumis à l'attribution administrative, mais aussi entre de tels preneurs et les propriétaires des maisons unifamiliales et des locaux distincts ainsi que les membres des coopératives de construction de logements (art. 48 al. 1^{er}). Bien que la loi ne le mentionne pas expressément, les propriétaires des maisons d'habitation-pensions et les preneurs des locaux ne relevant pas de l'attribution administrative, peuvent aussi entrer en jeu.

L'échange d'un local d'habitation exige l'autorisation de celui qui en dispose (art. 49 al. 1^{er}). Or, en ce qui concerne les locaux soumis à la distribution administrative, ce sont les autorités administratives et non le bailleur qui en disposent. Le sens des nouvelles dispositions sur l'échange de locaux se traduit par ce qu'elles imposent aux autorités en question l'obligation d'autoriser l'échange quand il se justifie par l'intérêt légitime des parties (les exemples en sont indiqués par la loi) et lorsque, simultanément, les dispositions en vigueur ne s'y opposent pas, ce qui concerne notamment les normes de peuplement. En outre, l'autorité administrative peut refuser son autorisation lorsque l'échange porte sur un local non séparé et lorsqu'il est de nature à dégrader les conditions d'habitation des personnes occupant les portions du local que l'échange ne concerne pas (art. 49). Cependant, le refus d'autorisation exige une motivation spéciale (art. 49 al. 3).

La loi fait dépendre l'autorisation de l'intérêt légitime des personnes procédant à l'échange afin de prévenir la spéculation. A cette même fin, les dispositions d'application grèvent le preneur de taxes spéciales si, par suite de l'échange, il reçoit un local dont le standing ou la surface habitable sont supérieurs par rapport au local antérieurement occupé (art. 50 al. 2). Ces mesures s'avèrent nécessaires, car les loyers demeurent bas et ne tiennent compte que dans une faible mesure du standing et de la situation du local.

Sous l'empire de l'ancienne loi, le caractère juridique de l'échange de locaux était controversé. A présent, ce problème est tranché pour autant que, selon l'art. 50 al. 1^{er}, l'autorisation administrative d'échange est considérée comme une décision d'attribution du local. Il en résulte que l'autorisation d'échange ne fait naître aucun droit réciproque des parties quant à la réalisation de l'échange. Cependant, si les parties ne prennent pas possession des locaux échangés dans un délai de 30 jours à compter de l'autorisation (art. 30), celle-ci cesse d'être valable et l'état juridique antérieur est maintenu. Toutefois les parties peuvent, en vue d'obtenir l'autorisation et de prendre possession des locaux, se servir d'un contrat

civil dont l'inexécution entraîne une indemnisation définie par le code civil.

Afin d'encourager l'échange de locaux, les autorités administratives instituent des organismes qui se chargent du courtage en cette matière (art. 50 al. 3).

IV. LES MODIFICATIONS DE LA SITUATION JURIDIQUE DU PRENEUR INDÉPENDANTE DE U ATTRIBUTION ADMINISTRATIVE DE LOCAUX

La nouvelle loi renferme plusieurs autres institutions qui modifient le régime général du bail indépendamment du fait si le bail a pris naissance en vertu d'une décision administrative ou en vertu d'un contrat (donc en ce qui concerne les locaux non soumis à la distribution administrative).

1. En ce qui concerne pratiquement tous les baux à loyer, sauf les locaux situés dans les bâtiments des paysans exploitant individuellement, le principe est que les conjoints occupant un local sont, de plein droit, preneurs de ce local, lors même que le contrat de bail aurait été conclu par l'un d'eux seulement ou que l'attribution du local aurait été faite au profit d'un conjoint (art. 9). Cette nouvelle solution réalise un postulat général, formulé depuis longtemps, de l'égalité entière des droits des époux en ce qui concerne les appartements qui sont, par la nature des choses, un bien à destination familiale. On a essayé de donner suite à ce postulat de grande signification pratique, notamment pour la femme, en s'appuyant sur l'institution de la communauté matrimoniale¹¹. Mais l'application de cette institution au bail des locaux non seulement a suscité des doutes théoriques¹² mais, dans plusieurs situations, ne permettait pas d'atteindre les résultats souhaitables du point de vue social. Cela concernait notamment les cas où les conjoints vivaient sous le régime de la séparation de biens ou quand l'un d'eux s'était installé dans l'appartement de l'autre encore avant la conclusion du mariage. Des résultats partiels, car restreints aux locaux soumis à la gestion publique, étaient réalisés par la pratique de l'attribution de locaux au profit des deux époux.

2. La nouvelle loi maintient le système antérieur des loyers réglementés et des taxes supplémentaires pour les locaux d'habitation et d'exploitation, et accorde toujours au Conseil des ministres la compétence pour régler ces questions (articles 11 et 12). La loi précise expressément que cette ré-

¹¹ L'arrêt de la Cour Suprême du 13 juin 1967, *Orzecznictwo Sądu Najwyższego* [Jurisprudence de la Cour Suprême], 1968, texte 66, avec glose de Z. Radwański, « Państwo i Prawo », 1968, n° 8 - 9, p. 446 et suiv.

¹² L. Stecki, *Ustanie ustawowej wspólności małżeńskiej majątkowej* [La cessation de la communauté légale], Poznań 1968, pp. 83 - 85.

glementation ne concerne ni la sous-location, ni les locaux loués par les coopératives de logements, ni les maisons unifamiliales ou les locaux constituant la propriété personnelle (art. 11 al. 1^{er}). En revanche, afin de mieux garantir les créances des loyers, une nouvelle disposition (art. 13 al. 2) institue la responsabilité solidaire à ce titre de tous les proches adultes cohabitant avec le preneur (art. 8), bien qu'ils ne soient pas copreneurs. Le même but est poursuivi, à côté du droit de gage prévu par le code civil, par l'obligation de verser une caution garantissant l'entretien du local en bon état et le paiement des loyers (art. 12 al. 3).

La répartition, prévue par le code civil, des obligations entre le preneur et le bailleur en matière d'entretien de l'objet du bail (articles 662, 675 et 681 du code) n'a pas été modifiée par la nouvelle loi. Celle-ci ne fait que spécifier davantage les obligations du bailleur (art. 10 al. 1 et 2 pts 1 - 3). D'autre part, la loi prévoit plusieurs obligations administratives qui grèvent le bailleur dans l'intérêt du preneur. Il s'agit de la consultation des organes de l'autogestion des locataires avant de procéder à des changements dans les locaux d'usage commun, les installations et l'entourage du bâtiment, de l'application de mesures juridiques vis-à-vis de l'administrateur, des concierges et d'autres personnes qui négligent leurs devoirs de veiller à l'entretien du bâtiment et de son entourage, et enfin de la coopération avec les organes de l'autogestion des locataires selon les règles déterminées par les conseils du peuple compétents (art. 10). Dans les cas où le bailleur est une organisation d'État, les sanctions de l'inexécution des devoirs susmentionnés se traduiront avant tout par la responsabilité de service vis-à-vis des organes supérieurs. S'il s'agit d'un bailleur privé, il faut des dispositions spéciales de la loi pour pouvoir intervenir dans la sphère de ses droits de propriétaire. Une telle mesure est prévue à l'art. 18 al. 2 pt 3, à savoir la prise en charge de l'administration d'un bâtiment privé par les organes compétents de l'économie socialisée, si le propriétaire n'exerce pas l'administration d'une façon garantissant l'entretien du bâtiment en bon état.

La nouvelle loi, cherchant à mieux garantir les intérêts des preneurs, précise leurs droits pendant les grandes réparations de la maison ou du local (art. 17).

3. Cherchant à intéresser davantage les preneurs eux-mêmes à faire des impenses dépassant leurs devoirs, la nouvelle loi a modifié les règles concernant les améliorations du local par le preneur, telles qu'elles sont formulées dans le code civil (art. 676), tout en les adaptant au système des loyers réglementés. D'après l'art. 11 de la nouvelle loi, il faut en premier lieu distinguer les améliorations entraînant une majoration du loyer. En effet, le taux du loyer dépend entre autres de l'équipement du local en installations déterminées. Si le preneur a fait des améliorations en

question, le bailleur peut lui en rembourser la valeur et majorer le loyer; s'il ne le fait pas, le preneur continue à payer le loyer non majoré, sous cette réserve que le règlement au titre de l'amélioration du local se fait seulement le jour de son évacuation (art. 16 al. 1^{er}). Dans le contexte du système des loyers réglementés en vigueur, le bailleur sera en règle générale intéressé à la seconde solution. Il n'est du reste pas clair comment entendre la disposition imposant de procéder au règlement le jour d'évacuation du local. Il semble que l'opinion socialement la plus équitable est que le bailleur est tenu de garder les améliorations contre remboursement au moment de la reprise du local, sauf que sa dette est réduite de la somme que le preneur a économisée en payant le loyer.

Si le preneur a fait d'autres améliorations dans un local d'habitation, le bailleur peut les garder contre le remboursement de leur valeur (art. 16 al. 2)¹. Cette règle est conforme à la règle générale de l'art. 676 du code civil. Dans le contexte de la réglementation des loyers en vigueur, le bailleur n'est en général pas intéressé à une telle solution. C'est l'autre solution (art. 676 du code civil) qui lui est plus avantageuse, en lui permettant de demander la restitution de l'état antérieur de la chose louée, ce qui, ordinairement, n'est pas conforme à l'intérêt social et grève le preneur de dépenses inutiles. Pour cette raison, l'art. 16 al. 2 de la loi n'autorise pas le bailleur à demander l'enlèvement des améliorations.

Des améliorations il faut distinguer la transformation ou la réfection du local relevant de la distribution administrative. Elles peuvent être effectuées par le preneur sans le consentement du bailleur, mais avec une autorisation des autorités administratives. L'autorisation doit être donnée si les transformations ou la réfection sont de nature à faciliter la jouissance du local. Le preneur n'a aucune préention au titre de telles dépenses (art. 34).

4. Les remarques ci-dessus concernent la jouissance des locaux affectés à la satisfaction des besoins généraux en logements. Elles laissent de côté le bail des locaux à destination spéciale, et notamment le bail des locaux au titre des fonctions exercées. La nouvelle loi a sensiblement restreint le champ d'application de ce bail (articles 4G - 47). C'est pourquoi, l'omission de cette matière spéciale et similaire n'est pas de nature à déformer le tableau ci-dessus esquissé du fonctionnement de la nouvelle loi relative au régime des locaux.