

LA DETERMINATION DU MONTANT DES LOYERS DES LOCAUX A USAGE D'HABITATION EN TUNISIE

(Suite et fin) (*)

SECTION II. — CAS PARTICULIERS

En principe, avons-nous dit, le loyer maximum légal normal est applicable à tous les locaux régis par le D.B. du 28-10-48 ; le législateur a cependant prévu des réglementations spéciales afférentes à certaines catégories de locaux limitativement déterminés par la loi ; à l'exception de l'art. 26 ancien du D.B. du 28-10-48 ces dispositions ne font d'ailleurs qu'aménager le prix maximum légal déterminé comme nous l'avons exposé précédemment.

Nous allons étudier tous ces différents cas particuliers.

A) LOCAUX AFFERENTS A DES BAUX CONCLUS PAR L'ETAT ET LES COLLECTIVITES PUBLIQUES (art. 26)

Conformément à l'art. 26 ancien du D.B. du 28-10-48 « les loyers des locaux afférents à des baux conclus par l'Etat et les collectivités publiques étaient fixés, à défaut d'accord amiable, par le juge à l'aide de tous les éléments d'appréciation. »

L'article 25 nouveau limite la portée de cette exception aux locaux à usage administratif dont l'étude est hors de notre propos. Les locaux à usage d'habitation faisant l'objet de baux conclus par l'Etat ou les collectivités publiques sont donc soumis « a contrario » à compter du 20 décembre 1953 aux règles générales ci-dessus exposées. Cependant les loyers des locaux affectés au logement des agents dont le taux avait été fixé antérieurement à la publication du décret du 17 décembre 1953 ne subiront aucune modification (10). Quid si ce taux devient inférieur par la suite au loyer maximum légal normal ? Le législateur n'a pas prévu ce cas et dans son silence il semble bien que le loyer fixé doit demeurer immuable, ce qui n'est pas sans paraître illogique.

(*) Cf. « Bulletin Economique et Social de la Tunisie », n° 88, p. 54.

(10) Décret du 27 mars 1953, art. 1^{er}.

B) LOCAUX CONSTRUITS OU REPARÉS AU TITRE DES DOMMAGES DE GUERRE

En principe, les propriétaires de locaux sinistrés par fait de guerre et reconstruits ou réparés au titre des dommages de guerre ont droit à une majoration du loyer maximum légal normal destinée à les indemniser des dépenses souvent considérables qu'ils ont dû engager pour la réfection de leurs immeubles.

Sous l'empire du D.B. du 1^{er} mai 1944 et conformément à l'art. 27 de ce texte, le bailleur d'un immeuble endommagé par faits de guerre pouvait récupérer un intérêt de 2,50% sur la moitié des capitaux par lui personnellement engagés aux fins de réparation par une majoration du prix du loyer. Cette majoration fixe (2,50% de la moitié du capital engagé) devait à notre avis être distinguée du loyer proprement dit, sujet à révision périodique, et il ne saurait en être tenu compte dans le calcul du loyer maximum légal tel que déterminé par les art. 23 suivants du D.B. du 28-10-48.

Le D.B. du 28-10-48 accorde d'ailleurs aux propriétaires sinistrés des avantages beaucoup plus substantiels.

Conformément aux dispositions de ce texte, les propriétaires des locaux d'habitation ou à usage professionnel, détruits ou endommagés par faits de guerre et reconstruits, ont le droit de percevoir :

- 1.) le loyer maximum légal normal calculé conformément aux art. 22 et suivants du D.B. du 28-10-48 ;
- 2.) une majoration spéciale équivalente à 4% du coût des dépenses de reconstruction ou de réparation.

Le mode de calcul de cette majoration est très différent de celui de la majoration instituée par l'art. 2 du D.B. du 1-5-44.

D'une part, le D.B. du 28-10-48 fixe comme capital servant de base au calcul de la majoration les dépenses afférentes à la reconstruction ou à la réparation du logement ; le D.B. du 1-5-44 avait pris pour base, rappelons-le, les dépenses afférentes à la totalité de l'immeuble et réparti l'intérêt du capital entre tous les locataires au prorata de leur loyer, que leur logement personnel ait ou non souffert des faits de guerre.

Il en résulte que l'application du D.B. du 28-10-48 pourra entraîner pour les occupants dont le logement n'a pas été ou a peu été endommagé, bien que situé dans un immeuble sinistré, une diminution de loyer.

Cette diminution éventuelle prendra effet aux termes de l'art. 33, par. 2, au 1^{er} juillet 1948, et aura un caractère rétroactif, difficile à justifier.

Aucune disposition spéciale du D.B. du 28-10-48 ne précise la date à compter de laquelle cette majoration entrera en vigueur. Nous devons donc en conclure qu'elle doit s'appliquer, comme l'ensemble du D.B. du 28-10-48, à compter du 1^{er} novembre 1948 ; il est donc particulièrement regrettable que la réduction des majorations licites au regard du D.B. du 1-6-44 mais supérieures à celles autorisées par le nouveau texte rétroagisse au 1^{er} juillet 1948.

C) LOCAUX FAISANT L'OBJET DE BAUX POSTERIEURS AU 7 OCTOBRE 1949

1° Locaux faisant l'objet de baux conclus entre le 7 octobre 1949 et le 20 décembre 1953

Aux termes de l'art. 2 du D.B. du 6 octobre 1949, les baux à conclure à partir de la publication de ce texte en matière de locaux d'habitation n'étaient plus soumis aux dispositions des art. 22 à 24 anciens du D.B. du 28-10-48, mais les nouveaux prix ne pouvaient dépasser « le double de celui qui aurait été exigible en application desdits articles pour chaque période trimestrielle ».

Les locaux objets de tels baux étaient donc en fait soumis à un maximum légal spécial qui était le double du maximum légal normal.

Le décret du 17 décembre 1953 a expressément abrogé ce texte (11) et a prévu que les loyers doublés en application de celui-ci n'étaient pas soumis aux majorations semestrielles applicables à partir du 1^{er} avril 1954 (12).

Que décider si le propriétaire n'exploitant pas ses droits au maximum n'a pas doublé le loyer, mais lui a appliqué le coefficient 1 1/2 par exemple ? Il semble qu'il y ait lieu dans ce cas d'appliquer la majoration de 16,66% du loyer effectif au 1^{er} janvier 1954, mais d'arrêter l'application de cette majoration dès que le coefficient 2 sera atteint.

A l'exception des nouvelles majorations semestrielles toutes les autres dispositions du D.B. du 28-10-48 et notamment celles sur le plafond de 1.500 francs par mètre carré sont applicables à ces locaux.

2° Locaux faisant l'objet de baux conclus entre le 20 décembre 1953 et le 1^{er} janvier 1954

L'art. 2 du D.B. du 6 octobre 1949 ayant été abrogé par le D.B. du 17 décembre 1953, et celui-ci n'ayant prévu de dispositions spéciales que pour les baux postérieurs au 1^{er} janvier 1954, il en résulte « a contrario » que les baux conclus pendant cette période de 11 jours sont purement et simplement soumis aux dispositions que nous avons analysées sous le vocable de taux maximum légal normal.

3° Locaux faisant l'objet de baux conclus postérieurement au 1^{er} janvier 1954

Conformément à l'art. 28 nouveau, à compter du 1^{er} janvier 1954 est autorisée toute détermination conventionnelle du prix du loyer à la double condition qu'il ne soit pas supérieur au maximum fixé au 1^{er} alinéa de l'art. 24 et qu'il ne soit pas inférieur au prix qui résulte de l'application des autres dispositions du décret du 28-10-48.

Là encore, le loyer est soumis à un maximum légal spécial qui est le plafond de 1.500 fr. par mètre carré.

(11) Art. 6 D.B. 17-12-1953.

(12) Art. 22 D.B. 17-12-1953.

Par ailleurs nous avons déjà dit au début de cet article ce que nous pensions de la deuxième condition qui est mise par le législateur à cette libre détermination des prix.

D) LOCAUX AFFECTES A LA SOUS-LOCATION, A L'HEBERGEMENT, OU A LA CO-OCCUPATION

Le décret du 17 décembre 1953 a introduit dans la législation des loyers deux notions jusqu'alors inconnues en Tunisie : l'hébergement et la co-occupation.

L'hébergement est le fait pour le locataire principal de céder gracieusement la jouissance d'une partie de son appartement à une personne rentrant dans la catégorie C définie à l'art. 5 alinéa 8 nouveau du D.B. du 28-10-48, c'est-à-dire une personne remplissant les trois conditions négatives suivantes :

1° ne pas être parente ou alliée du locataire ou de l'occupant principal jusqu'au 4° degré inclus ;

2° ne pas être à la charge dudit locataire ou occupant principal ;

3° ne pas co-habiter avec un ou plusieurs enfants à charge.

La co-habitation est le fait de céder gracieusement partie de son logement à une personne de la catégorie B définie par le même texte, c'est-à-dire remplissant seulement les deux premières conditions.

Le décret du 17 décembre 1953 a donc profondément modifié la réglementation primitive du D.B. du 28-10-48 ; il régleme à la fois les rapports du propriétaire et du locataire principal et ceux du locataire principal et du sous-locataire.

1° Rapports du propriétaire et du locataire principal

Le législateur a consacré le principe d'une majoration du prix du loyer dû au propriétaire par le locataire principal lorsque celui-ci sous-loue, héberge, ou à un ou plusieurs co-occupants.

En cas de co-occupation le prix du loyer maximum légal normal sera majoré de 10% s'il y a un co-occupant, de 20% s'il y en a plusieurs.

En cas d'hébergement ou de sous-location partielle, le prix du loyer maximum légal normal sera majoré d'une somme égale au maximum à 1.500 francs par an et par mètre carré de la surface de la ou des pièces affectées à la sous-location ou à l'hébergement, cette surface étant calculée comme il est dit à l'article 24.

Dans ces deux cas le plafond de 1.500 fr. par an et par mètre carré prévu à l'art. 24 peut donc être dépassé.

Enfin, en cas de sous-location totale, le propriétaire peut exiger l'application des règles de l'art. 28, c'est-à-dire celles applicables aux baux postérieurs au 1^{er} janvier 1954. Il est d'ailleurs moins bien traité qu'en cas de sous-location partielle puisque cet article maintient le principe du plafond de 1.500 fr. par mètre carré, ce qui est assez illogique.

2° Rapports du locataire principal et du sous-locataire

Le loyer de la sous-location est égal au loyer principal augmenté

du montant des prestations, taxes locatives et fournitures individuelles énumérées à l'art. 27, dont le locataire principal est tenu à la demande du sous-locataire de justifier par la production de ses quittances.

Cette mesure est donc beaucoup plus stricte que celles de l'art. 28 ancien du D.B. du 28-10-48 qui autorisaient notamment en cas de sous-location partielle une majoration de 20% au profit du locataire principal.

E) LOCAUX MEUBLES

Le bailleur en meublé loue en réalité deux choses : le local lui-même et les meubles le garnissant. Il est légitime que le prix de location tienne compte de ce dernier élément (13).

Sous l'empire du D.B. du 1-5-44, le loyer d'un local meublé pouvait comprendre, outre le loyer du local nu, une majoration équivalente à 15% de la valeur des meubles le garnissant.

Tant l'art. 3 ancien que l'art. 22 nouveau, dernier alinéa, du D.B. du 28-10-48 ont fait une discrimination implicite entre les bailleurs exerçant la profession de loueur en meublé et ceux ne l'exerçant pas (14). Le D.B. du 28-10-48 ne stipule en effet que pour ces derniers, laissant « a contrario » les premiers en dehors du champ d'application du D.B. du 28-10-48, du moins en ce qui concerne les prix.

Si le bailleur exerce la profession de loueur en meublé le prix du loyer n'est pas soumis aux dispositions du D.B. du 28-10-48 mais relève de la réglementation normale des prix.

Si le bailleur n'exerce pas la profession de loueur en meublé mais loue exceptionnellement un local meublé, le D.B. du 28-10-48 distingue deux cas :

1° s'il s'agit d'une location directe en meublé le bailleur est autorisé à majorer le montant du loyer maximum légal normal du prix de location des meubles qui ne pourra dépasser le montant du loyer principal. Il peut par ailleurs récupérer outre les prestations, taxes et fournitures normales définies à l'art. 27, tous impôts et taxes perçus à l'occasion des locations en meublé;

2° s'il s'agit d'une sous-location, l'art. 30 nouveau prévoit que le loyer de la sous-location déterminé comme en matière de locaux nus peut être majoré du prix de location des meubles qui ne peut dépasser le montant du loyer principal. Ce texte ne parle pas de la récupération des impôts et taxes, spéciaux aux meublés, pas plus qu'il ne vise expressément la distinction entre loueurs en meublé professionnels et loueurs en meublé occasionnels.

(13) Le bailleur en meublé doit être distingué du loueur en garni qui outre ces deux éléments fournit des prestations accessoires variables selon les cas d'espèce (entretien et nettoyage des locaux loués, fourniture de linge, etc...). La location en garni est donc un contrat d'une nature très spéciale participant à la fois du louage de service et du louage de choses et qui a toujours été exclu par une jurisprudence constante du champ d'application de la loi des loyers.

(14) L'exercice de la profession de loueur en meublé est une question de fait; la seule déclaration au service des garnis est insuffisante pour conférer la qualité de loueur de profession. T.C. Tunis 5° ch. 21-1-50, Vve Adda c/ dame Raymond.

Il est à ce point de vue moins bien rédigé que l'art. 30 ancien qui tranchait ces deux difficultés.

L'esprit du texte n'en subsiste pas moins, et nous pouvons dire d'une manière générale qu'en matière de meublé, lorsque son bailleur n'est pas un professionnel, le preneur ne peut être contraint de payer, outre ce qui pourrait lui être légitimement réclamé s'il occupait les lieux en vide, que le loyer des meubles et les impôts et taxes spéciaux aux locations en meublé, le loyer des meubles pouvant au plus être égal au loyer du local nul.

F) LOCAUX RETROCEDES CONFORMEMENT A L'ARTICLE 8, 1^{er} ALINEA NOUVEAU DU D. B. DU 28-10-1948

L'article 8 nouveau prévoit que les occupants évincés conformément aux articles 6 et 7 du même texte, en raison des modifications apportées par le propriétaire à la forme primitive de l'immeuble loué, bénéficient du droit d'occuper un des nouveaux locaux correspondant à leur ancien logement.

Dans ce cas, conformément à l'article 24 in fine le prix maximum du nouveau local sera déterminé conformément à la législation instituée par le décret du 17 décembre 1950, c'est-à-dire le décret instituant le fonds d'aide à l'Habitat. On sait que cette législation prévoit l'octroi d'une prime aux constructeurs de locaux neufs remplissant certaines conditions et notamment dont le prix de location n'excède pas un certain plafond au mètre carré.

Nous estimons que c'est cette disposition qu'a entendu viser le législateur.

Aux termes de l'arrêté du Directeur des Finances du 27 avril 1951, art. 7 ce prix maximum est fixé à 1.260 fr. par mètre carré et par an, pour les loyers de la catégorie A et 600 fr. par mètre carré et par an pour les loyers de la catégorie B, charges non comprises dans les deux cas (15).

Le même texte précise que « toutefois à l'expiration de chaque période annuelle de location, le propriétaire pourra, s'il y a lieu, affecter d'une majoration les taux des loyers ci-dessus, en fonction du coefficient moyen général de mise à jour des prix de la construction établi par le Commissariat à la Reconstruction et au Logement. Il devra être fait mention expresse de cette possibilité de révision dans le bail intervenu avec le locataire ».

Signalons, à titre indicatif, que par le jeu de ce coefficient le prix maximum des loyers de la catégorie A est porté actuellement à 1.386 fr. par an et par mètre carré (16).

L'art. 24 nouveau du D.B. du 28-10-48 précise que ce prix n'est applicable que pour une surface égale à celle de l'ancien logement

(15) La définition de ces catégories est donnée à l'art. 3 de ce même texte. Disons simplement que la catégorie A semble correspondre aux constructions modernes, la catégorie B aux bonnes constructions traditionnelles.

(16) Ce taux est inférieur au taux maximum de 1.500 francs, mais il ne faut pas oublier que le propriétaire percevra en outre la prime à la construction d'environ 600 francs par mètre carré pour la catégorie A, ce qui lui assure un revenu global de 2.000 francs environ par mètre carré.

le prix de la surface pouvant se trouver en excédent étant librement débattu entre les parties.

Quid des occupants évincés avant le 20 décembre 1953 et non encore recasés à cette date ? Et quid de ceux recasés antérieurement au 20 décembre en vertu de l'art. 8 ancien ?

Il est incontestable dans ces cas particuliers que l'applicabilité de ces dispositions aux titulaires de baux en cours conformément à l'art. 29 est quelque peu choquante, l'immeuble reconstruit étant en vertu des dispositions antérieures sorti du champ du moratoire ; il nous faut donc attendre ce que décidera la jurisprudence ou mieux que le législateur précise sa pensée sur ce point.

G) LOCAUX AYANT FAIT L'OBJET D'UN ECHANGE CONFORMEMENT A L'ARTICLE 63 DU D. B. DU 28-10-1948

L'échange d'appartements est une opération assez complexe : ce que les parties échangent c'est non la propriété de locaux qui ne leur appartiennent pas, mais leurs droits au bail ou au maintien respectif.

Sous l'empire de l'art. 63 ancien du D.B. du 28-10-1948 aucune disposition spéciale ne réglementait les effets de l'échange, sinon que le locataire primitif restait garant à l'égard de son ancien propriétaire de l'exécution par son co-échangiste des obligations dont il était tenu lui-même à l'origine.

L'opération, était ainsi un échange au regard des co-échangistes et une cession de bail (ou de droit au maintien dans les lieux) au regard de chacun des propriétaires des locaux échangés.

Le co-échangiste étant à l'égard du propriétaire un cessionnaire de bail ne pouvait être tenu que des obligations du locataire originaire ; c'est l'ancien bail qui continuait : le taux du loyer restait par conséquent le même.

Le décret du 27 mars 1954 vient de modifier ce système : à compter du 1^{er} avril 1954 (date d'applicabilité de ce texte), en cas d'échange les nouveaux prix des loyers seront déterminés conventionnellement dans les conditions et limites fixés par le décret du 28-10-48, c'est-à-dire selon les modalités de l'art. 28 de ce texte étudiées ci-dessus.

Par ailleurs, le locataire originaire n'est plus garant de l'exécution des obligations de son co-échangiste.

A l'égard du propriétaire l'échange n'est donc plus une cession de bail ; le contrat originaire prend fin et la loi impose au propriétaire de consentir un bail nouveau au co-échangiste. C'est donc une situation très particulière et assez éloignée de nos conceptions juridiques classiques.

CONCLUSION

En conclusion de cette étude nous nous permettrons de faire deux remarques générales.

En premier lieu — et le lecteur sera certainement de cet avis — que les modalités de cette législation sont donc complexes !

Ne pourrait-on simplifier, harmoniser, abandonner les rappels aux textes antérieurs, établir une sorte de prescription en matière de

loyer ? N'est-il pas choquant de voir un locataire, qui a payé son loyer durant des années sans protester, demander et obtenir la révision de celui-ci sous prétexte qu'il n'est pas conforme à la valeur locative de 1914 ? Cette valeur de référence légitime en 1925 ou en 1930 ne l'est plus, économiquement parlant, aujourd'hui et le sera encore moins en 1960 ou en 1970. Il y a des lois d'amnistie pénale après les périodes troubles, ne pourrait-on après les crises économiques établir en cette matière une sorte d'amnistie civile et repartir sur des bases entièrement nouvelles ?

Le fait que le législateur ait appliqué au loyer au 1^{er} avril 1954 des majorations semestrielles uniformes pour toutes les catégories de locaux nous semble d'excellente augure en cette matière. La distinction entre ces catégories a donc perdu tout intérêt pour l'avenir ; il serait facile de décider maintenant que, faute par le locataire ou l'occupant de saisir la juridiction compétente dans un certain délai, le loyer effectif à cette date est réputé conforme à la législation en vigueur, ce qui lui ferait perdre tout intérêt pour le passé et permettrait l'abrogation de tous les textes antérieurs.

Notre deuxième remarque est peut-être plus hardie car elle touche le fond même du problème. La taxation des loyers devrait être selon nous personnelle et non réelle.

Il est notoire que le moratoire ne protège en fait avec efficacité que celui qui est dans les lieux. Celui qui est dehors doit pour entrer obtenir l'agrément du propriétaire, d'où la fameuse pratique des pas de porte.

Pourquoi ne pas s'engager plus hardiment dans la voie ouverte par le D.B. du 6 octobre 1949 et l'art. 28 du D.B. du 28-10-1948 et rendre purement et simplement libres les loyers des baux conclus postérieurement à une certaine date.

Un telle mesure présenterait de nombreux avantages.

Elle moraliserait le marché du logement en supprimant les pas de porte dont chacun sait que la plus grande partie ne va pas au propriétaire mais aux intermédiaires ; elle permettrait à celui qui cherche un appartement et qui ne dispose pas du capital que représente un pas de porte, d'opter entre un local neuf et un local ancien — vraisemblablement moins cher par le jeu de la loi de l'offre et de la demande — alors que cette option lui est actuellement refusée ; elle revaloriserait progressivement le revenu des vieux immeubles et partant leur valeur marchande ; de ce chef elle aurait d'heureuses incidences au point de vue fiscal tant sur les taxes municipales que sur les droits d'enregistrement !

Néanmoins et quel que soit le bien fondé de ces critiques, nous ne saurions terminer cette étude sans rendre hommage au louable effort poursuivi par le législateur tunisien pour essayer d'harmoniser les intérêts apparemment contradictoires du locataire et du propriétaire, avec le maximum d'équité et compte tenu des impérieuses nécessités sociales de l'heure.

Christian DEGLIN,
Docteur en Droit,
Juge au Tribunal Mixte.