

LA CHAMBRE SYNDICALE  
DES PROPRIETAIRES IMMOBILIERS  
DE LA VILLE DE LYON

La Chambre Syndicale des Propriétaires Immobiliers de la Ville de Lyon a 100 ans. Son secrétaire général nous a ouvert les registres où sont consignés les procès-verbaux des séances du Conseil d'Administration. Certains ont disparu. Nous avons pu consulter les registres des années 1901 à 1907, 1917 à 1919, 1919 à 1922, 1922 à 1928, 1935 à 1942, 1942 à 1949, 1954 à 1960, 1961 à 1965.

Nous avons effectué le travail de lecture et de synthèse de ces quelques 2 000 pages en moins de trois semaines, selon un axe déterminé par des objectifs de juriste engagée sur un projet relatif aux processus d'élaboration des normes juridiques en matière de bail d'habitation. Il n'est donc pas question de livrer ici une histoire du mouvement syndical des propriétaires lyonnais, mais seulement quelques informations, sous la forme de *notes de lecture*, sur l'évolution des structures de l'organisation et sur les actions qu'elle a

pu mettre en oeuvre lors de différentes réformes nationales ou locales, concernant le droit de propriété.

## LES STRUCTURES

### **Naissance du Syndicat**

Les premiers "syndicats" de propriétaires se constituent dès après le vote de la loi du 21 mars 1884.

La légalité de ce type de groupement est à l'origine fort douteuse, malgré les assurances fournies au syndicat lyonnais par Monsieur Waldeck-Rousseau, auteur de la loi de 1884, dans une lettre du 30 mai 1889 qui fut publiée dans le *Journal des Locations* (n° 109 du 1er juillet 1889). L'article 2 de la loi de 1884, affirmait alors Monsieur Waldeck-Rousseau, "autorise la formation de syndicats entre toutes personnes exerçant la même profession. Ces expressions doivent être entendues dans le sens le plus large et n'éveillent pas seulement l'idée de personnes faisant le commerce, appartenant à l'industrie ou représentant la main-d'oeuvre de ces auxiliaires de l'un ou de l'autre. C'est ainsi qu'à bon droit la loi de 1884 a été reconnue applicable aux propriétaires agriculteurs et si la façon dont ceux-ci tirent parti de leur propriété comporte des différences par rapport à celle dont on exploite les propriétés bâties urbaines, les opérations que ce dernier genre de propriété comporte : entretien, exploitation, mise en valeur me semblent au plus haut point constituer l'intérêt commun, l'intérêt professionnel en vue duquel les

syndicats ont été institués". En réalité, la légalité des "syndicats" de propriétaires posera problème devant un certain nombre de tribunaux qui leur dénieront le droit d'ester en justice et ils se transformeront en associations dès le vote de la loi du 1er juillet 1901.

A Lyon, les premiers regroupements de propriétaires s'effectuent selon le découpage administratif de la ville. Les unions des propriétaires du 3e et du 6e arrondissements sont constituées dès l'année 1885. Leur création fait l'objet d'une mention spéciale dans le numéro 3 du *Journal des Locations*, dont le premier numéro paraît en février 1886.

Le *Journal des Locations* est essentiellement un journal d'annonces, mais l'administration du journal qui a son siège 4, place des Célestins, signale qu'elle recevra toutes les communications qui lui seront adressées et "soutiendra les intérêts des propriétaires abonnés contre toutes sociétés, administrations et devant toutes les juridictions". Ainsi, le premier numéro du journal consacre un large article aux tarifs pratiqués par une Compagnie lyonnaise de vidanges en situation de monopole et préconise la création d'une mutuelle des propriétaires pour la vidange des fosses d'aisances. D'autres numéros suivront qui, outre des offres de locations d'appartements ou de "campagnes", contiendront des prises de position, parfois véhémentes, contre certains arrêtés municipaux ayant pour effet d'accroître les charges pesant sur les propriétaires (ainsi d'un arrêté de Gailleton imposant l'éclairage des allées d'immeubles jusqu'à une heure tardive) ou contre les tarifs pratiqués par les Compagnies des Eaux ou du Gaz.

Le journal contient également des informations d'intérêt plus général, d'ordre fiscal ou juridique. Certains textes de lois ou décisions judiciaires sont résumés et commentés. Des suggestions sont formulées en vue de la réhabilitation des quartiers défavorisés que sont alors les 3<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> arrondissements. Elles concernent notamment l'amélioration de la voirie et la construction d'habitations à bon marché.

En 1887, le *Journal des Locations* devient le *Journal des Locations et des Ventes d'immeubles*. En 1889, il se présente officiellement comme l'organe de la Chambre Syndicale des Propriétés Immobilières de la Ville de Lyon (rive gauche du Rhône) et prend d'ailleurs le titre de *Bulletin de la Chambre* en 1890.

Le Syndicat s'est véritablement constitué en 1888 sur l'union des deux groupements à l'origine distincts des 3<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> arrondissements. Ses statuts furent adoptés lors d'une Assemblée Générale en date du **28 octobre 1888**. Son siège social est alors fixé au numéro 124 de l'avenue de Saxe, son champ d'action limité à la rive gauche du Rhône. Les intérêts défendus sont ceux des "petits propriétaires" des 3<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> arrondissements de Lyon qui entendent ne pas être assimilés aux "gros propriétaires" des 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> arrondissements ! Ce souci d'indépendance ne se maintiendra que jusqu'en 1894; de nouveaux statuts seront en effet votés lors d'une Assemblée Générale Extraordinaire en date du 25 février 1894 : la Chambre Syndicale des Propriétés Immobilières de la Ville de Lyon (rive gauche du Rhône) et de sa banlieue devint alors la Chambre Syndicale des Propriétés Immobilières de la Ville de Lyon et de sa banlieue, raison sociale qu'elle a conservée jusqu'à nos jours. Dès le

début du XXe siècle, toute entreprise de division entre "petits" et "gros" propriétaires est en effet dénoncée par la Chambre lyonnaise comme dangereuse pour les intérêts collectifs de la propriété bâtie. Une partie des adhérents soucieux de maintenir la vocation initiale du Syndicat prônera cependant la scission et créera en 1919 la Fédération des Propriétaires du Rhône et du Sud-Est.

Le nombre des adhérents de la Chambre Syndicale des Propriétés Immobilières de la Ville de Lyon, les ressources budgétaires que lui procurent les cotisations sont de précieux indicateurs de la représentativité et de la puissance de ce Syndicat.

En 1888, le nombre des adhérents est de 378. En 1900, il s'élève à 2 248, le montant des cotisations représente 27 328 francs. (A la même époque, le nombre des propriétaires lyonnais est évalué à 15 000 par le Conseil d'Administration). En 1975, le nombre d'adhérents atteint 7 523, le montant des recettes sur cotisations à 626 501 francs.

### **Statuts et mission**

L'article n° 2 des statuts adoptés en 1888 qui définit le but de l'association établit une distinction entre une mission à portée générale qui consiste dans "l'examen des questions, l'étude des réformes qui concernent la propriété bâtie, la recherche des mesures propres à diminuer les charges qui le grèvent; l'exécution de toutes démarches utiles auprès des pouvoirs publics, du Parlement, des Administrations, des Conseils Généraux, Municipaux, etc..." et les services rendus individuellement aux adhérents : "la création d'un

centre de relations pour les propriétaires urbains, l'intervention en conciliation, arbitrage, pour toutes les difficultés pouvant s'élever entre propriétaires adhérents ou avec des tiers; l'organisation au siège social de divers services destinés à faciliter aux adhérents la conservation, la mise en valeur et la gérance économique de leurs immeubles".

La cotisation annuelle est fixée à 10 francs. Elle donne droit à tous les services spéciaux de la Chambre et à l'abonnement au journal.

Le Conseil d'Administration comprend 25 membres. La Chambre se dote en outre d'un Conseil Juridique, destiné non pas à donner des conseils individuels aux adhérents, mais à jouer le rôle d'organe consultatif auprès du Conseil d'Administration. Diverses commissions sont également constituées : une commission du journal, une commission du gaz, une commission de la régie des immeubles, une commission des vidanges. Cette dernière sera particulièrement active et ses travaux aboutiront dès l'année 1889 à la création sous forme de Société Anonyme, de la *Coopérative des propriétaires des 3<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> arrondissements de la Ville de Lyon (rive gauche du Rhône) et de sa banlieue pour les vidanges*. La première Assemblée Générale de la Coopérative se tient au Palais de la Bourse le 10 novembre 1889. Des accords ont été conclus, avec les agriculteurs de la périphérie urbaine, qui permettent de pratiquer des tarifs préférentiels en faveur des actionnaires de la Coopérative, dont la dissolution n'interviendra qu'en 1941.

Des réseaux de relations sont tissés avec les entrepreneurs du bâtiment (la création d'un syndicat d'entrepreneurs qui se chargera

de réparer complètement les appartements moyennant un forfait payé par fractions à chaque époque du paiement de la location qui, à Lyon, pour les locations importantes, a généralement lieu tous les six mois, est accueillie avec satisfaction) mais également avec les régisseurs d'immeubles qui avaient manifesté leurs craintes de voir la Chambre empiéter sur leurs attributions. Une résolution est votée par le Conseil d'Administration de la Chambre le 21 janvier 1890 par laquelle elle déclare se désintéresser entièrement de la question de la régie, qui figurait pourtant parmi les premiers objectifs qu'elle s'était fixés. Cette résolution est adressée à tous les gérants d'immeubles lyonnais. En contrepartie, il leur est demandé d'engager leurs clients à adhérer à la Chambre. Celle-ci, cependant, ne renoncera pas totalement à se charger des opérations de recouvrement des loyers pour ses adhérents. Elle poursuivra cette activité qui lui procure une partie non négligeable de ses ressources jusque dans les années 1930.

A partir de l'année 1902, les présidents des deux Syndicats lyonnais d'administrateurs de biens (Chambre syndicale des gérants d'immeubles et Union syndicale des gérants d'immeubles) siègent systématiquement au Conseil d'Administration de la Chambre. Cette participation officielle est l'occasion d'affirmer les liens de complémentarité existant entre les deux types de groupements. Dans son rapport à l'Assemblée Générale du 22 février 1903, le Président de la Chambre des propriétés détermine leurs attributions respectives en ces termes : "Si les gérants d'immeubles surveillent plus particulièrement les intérêts privés et individuels de leurs clients,

c'est à notre Chambre syndicale qu'incombe spécialement la défense des intérêts généraux et collectifs de la propriété."

La distinction renvoie à une réalité complexe : si les gérants d'immeubles agissent légitimement aux lieu et place des propriétaires dans le cadre des pouvoirs qui leur sont conférés par leur mandat, il en va différemment de la Chambre syndicale des propriétés immobilières à laquelle un simple lien d'adhésion ne confère aucun pouvoir et qui ne peut donc pas valablement engager ses adhérents. La légitimité de son action ne peut résulter que d'une "représentativité" reconnue par les pouvoirs publics. Cette reconnaissance intervient le plus souvent sous la forme d'une participation officielle à des commissions administratives où s'élabore une partie des textes concernant la propriété.

Ce type de fonction est peu compatible avec une décentralisation des structures : en 1893 (Assemblée Générale Constitutive du 21 novembre), est fondée l'Union des Chambres Syndicales des Propriétés Bâties de France, dont le siège est parisien.

L'année 1894 est une année faste pour la ville de Lyon puisqu'elle accueille l'Exposition Universelle et le premier Congrès National de la Propriété Bâtie qui se tient à l'Hôtel de ville les 6, 7, 8 et 9 août 1894. Le Congrès est patronné par Léon Say et Paul Leroy-Beaulieu. De nombreux rapports y sont présentés qui seront commentés non seulement dans le bulletin, mais dans des revues juridiques à portée nationale, tel le *Sirey*; ainsi, le rapport de Monsieur Deloyson, Avocat à la Cour d'Appel de Paris et Président de l'Union Nationale de la Propriété Bâtie. Celui-ci préconise la



création d'une Caisse mutuelle de loyers alimentée par des versements ouvriers intervenant selon une périodicité plus courte que le paiement des loyers. L'épargne ainsi constituée serait rémunérée par un système de primes aux locataires auquel participeraient les propriétaires de maisons ouvrières. La Caisse pourrait être également alimentée par des dons charitables. Les fonds collectés serviraient exclusivement au paiement des loyers. A une époque où l'Etat ne prenait pas à sa charge les risques individuels, la mutualité apparaissait ainsi comme la seule solution possible au problème de l'impayé de loyer. Le projet, pourtant, n'a jamais vu le jour et pas davantage les projets lyonnais d'assurances mutuelles contre le risque d'impayé de loyers qui auraient fonctionné grâce à un système de prélèvement sur les propriétaires.

L'année 1894 voit encore la Chambre lyonnaise étendre son champ d'action et se doter de nouveaux statuts qui dès lors ne feront plus l'objet d'aucune modification de fond. Les premières modifications de formes concernent le tarif des cotisations, qui sera régulièrement revalorisé. Le principe d'un tarif progressif est adopté en 1926. Une autre modification votée par une Assemblée Générale du 31 mai 1947 introduit davantage de souplesse dans la gestion en faisant varier de 20 à 35 le nombre des administrateurs fixé à 30 dans les statuts de 1894. La modification la plus récente est intervenue lors de l'Assemblée Générale Extraordinaire du 19 juin 1986. Elle avait essentiellement pour but de permettre aux femmes d'être nommées membres du Conseil d'Administration.

Après le vote de la loi du 1er juillet 1901, les Syndicats de Propriétaires et l'Union Nationale prennent la forme associative. La

Chambre lyonnaise dépose ses statuts à la Préfecture du Rhône le 28 décembre 1904. En 1945, la structure interne de la Chambre fait l'objet d'une réorganisation rendue nécessaire par un besoin accru de spécialisation. Divers services sont créés qui fonctionnent sous la responsabilité d'un administrateur. Les années 1950 voient l'émergence d'une section de la copropriété mais elle n'exercera qu'une activité restreinte et sera rapidement absorbée par le service général.

Les premières expériences de décentralisation par communes ou quartiers voient le jour dès 1902, sous forme d'une création spontanée de comités de quartiers à Vaise, puis à Perrache, à la Croix-Rousse, et plus tardivement sous forme de permanences locales organisées par la Chambre elle-même.

Une tendance inverse au regroupement de Chambres voisines s'amorce à la fin des années 1950. C'est en 1957 que prend forme un projet de création d'Unions régionales. L'histoire des relations entre Chambre lyonnaise et Union nationale se lit dans le sens d'un resserrement. Au début du XXe siècle, la première n'a pas craint d'affirmer son autonomie par rapport à la seconde, en adoptant à plusieurs reprises une position différente sur les grandes orientations politiques concernant la propriété ou en manifestant son désaccord sur les questions de gestion interne de l'Union qui fut parfois accusée de se comporter en société commerciale.

Cependant, et bien que ce lien n'apparaisse pas officiellement dans les statuts, la Chambre Syndicale lyonnaise n'a jamais cessé d'appartenir à l'Union et a toujours répondu favorablement à ses demandes de soutien financier ou moral. Les conflits qui ont parfois

surgi entre les deux groupements n'ont jamais revêtu la forme d'une crise, telle qu'il en exista parfois entre l'Union et la Chambre parisienne (pour des raisons de concurrence) ou entre l'Union et la Chambre marseillaise (pour des raisons financières liées aux augmentations successives des cotisations perçues par l'Union sur les associations membres). La Chambre lyonnaise a constamment combattu les tendances séparatistes qui se manifestaient parmi ses adhérents. Si elle n'a pas fourni de Président à l'Union, elle lui a fourni des Vice-Présidents et a été régulièrement représentée à son Conseil d'Administration. De son côté, l'Union n'a pas ménagé ses appuis : ses Présidents ont assisté et pris la parole à la plupart des Assemblées Générales lyonnaises.

A l'heure actuelle, la Chambre lyonnaise semble avoir perdu beaucoup de son autonomie. Le phénomène n'est pas vraiment récent. Il est lié à l'intervention croissante de l'Etat dans le secteur économique du logement.

Ce mouvement de publicisation des relations privées a fait naître la nécessité de recourir aux relais parisiens proches des parlementaires et des cabinets ministériels où s'élaborent les textes concernant la propriété immobilière. Les Fédérations locales jouent désormais un simple rôle de relais. Les récentes réformes législatives opérant la décentralisation administrative, n'ont pas, jusque-là, enrayé cette évolution car les structures départementales ou régionales de décision sont étroitement calquées sur les structures centrales.

Malgré une participation à diverses Commissions administratives :

- la Commission Commune avec la Fédération des Locataires,
- la Commission Technique Paritaire des baux commerciaux,
- la Commission de Conciliation des Baux Artisanaux,
- la Commission Départementale de Conciliation prévue par la convention collective nationale des gardiens, concierges et employés d'immeubles,
- la Commission des Rapports Locatifs,

la Chambre Syndicale lyonnaise n'entretient plus de relations directes avec les autorités municipales, départementales ou régionales et ses représentants regrettent aujourd'hui le temps où le Président du Conseil Général du Rhône figurait parmi les membres du Conseil d'Administration et où le Maire de Lyon assistait aux Assemblées Générales et banquets annuels de la Chambre.

L'effacement de l'identité locale se traduit par la question périodiquement résurgente de l'opportunité de maintenir ou non une publication autonome sous la forme du bulletin, à côté de la publication de la revue *L'Information immobilière*, émanant de l'Union Nationale de la Propriété Immobilière, compte tenu des charges engendrées par cette forme de publication, mais également d'une perte progressive de substance propre.

Au-delà de ses structures nationales, le mouvement syndical de la propriété bâtie s'est doté rapidement de structures internationales. Le premier Congrès International de la Propriété Bâtie se tient à Paris en 1900. Le Congrès qui se tient de nouveau à Paris en 1923, aboutit à la création d'une Union Internationale de la

Propriété Bâtie dont le premier Président est Monsieur Larmeroux, Président de l'Union Nationale Française.

## **LES ACTIVITES**

Fidèle à ses objectifs statutaires, la Chambre Syndicale des Propriétaires Immobiliers de la ville de Lyon a toujours rempli une double mission de soutien individuel à ses adhérents et de défense générale des intérêts de la propriété bâtie.

La première fonction implique des actions en direction des autorités locales (administratives ou judiciaires), la seconde des actions concertées transitant par l'Union Nationale, en direction des pouvoirs publics. La distinction cependant a un caractère artificiel. D'une part, les interventions effectuées pour le compte d'un seul adhérent revêtent souvent un intérêt de principe pour l'ensemble des propriétaires. Aussi, les stratégies judiciaires déployées autour d'un cas unique deviennent-elles des stratégies jurisprudentielles dès que l'enjeu est important. D'autre part, les activités "politiques" impliquent le plus souvent des interventions auprès des élus locaux, députés, sénateurs, conseillers municipaux ou généraux et auprès des représentants de l'Etat dans le département.

## Les relations avec les adhérents

Pour être adhérent de la Chambre Syndicale il faut, aux termes de l'article 6 des statuts, être propriétaire, copropriétaire, principal locataire ou bien avoir la jouissance d'un immeuble situé à Lyon ou dans sa région. Le lien d'adhésion matérialisé par le versement de la cotisation annuelle a longtemps permis de bénéficier gratuitement de l'ensemble des services spéciaux assurés par la Chambre. Seules les opérations de recouvrement des loyers donnaient lieu à une rémunération sous forme de commission, mais le recrutement nécessaire d'un personnel plus nombreux et spécialisé pour faire face aux demandes finit par compromettre l'équilibre financier. Plutôt que de procéder à des augmentations systématiques de cotisations, il fut décidé dès 1906, d'exiger des seuls bénéficiaires la rémunération de certains services. Des honoraires furent ainsi prélevés pour toute assistance à une opération d'expertise dès 1906. En 1920, le taux de la cotisation annuelle passe de 10 à 15 F et les tarifs des services spéciaux sont fixés comme suit :

- Droit de dossier .....	2 F
- Vacation en justice, défense .....	3 F
- Honoraires sur recouvrements contentieux.....	5 %
- Honoraires sur indemnités pour pertes de loyers* .....	3 %

---

\* La loi du 9 mars 1918 qui accordait aux locataires mobilisés des exonérations partielles ou totales de loyers prévoyait une indemnisation compensatrice en faveur des propriétaires dont le revenu n'excédait pas un certain seuil. La Chambre a joué un rôle important dans la constitution des dossiers de demandes d'indemnités.

- Etablissement d'un bail .....2 F
- Envoi d'une demande de dégrèvement fiscal.....2 F

Seule l'activité de "conseil" effectuée dans le cadre des permanences hebdomadaires demeure aujourd'hui gratuite. Cette activité constitue l'une des fonctions primordiales de la Chambre. L'exercice d'une activité de "représentation" se heurte en effet à de sérieux obstacles juridiques (cf. infra p.20). L'abonnement au bulletin initialement envoyé gratuitement à tous les membres est aujourd'hui un service rémunéré compte tenu de l'accroissement du coût de publication et de l'insuffisance des ressources publicitaires. La remise en cause par l'Administration des P.T.T. en 1955 des tarifs préférentiels de distribution accordés pour les journaux, au motif que le bulletin était une publication de défense syndicale, a conduit à un changement de présentation. Le bulletin est diffusé sous le titre *La Propriété Immobilière* depuis 1963.

#### **a) Les activités de conseil**

Il ne s'agit pas de conseils à l'investissement qui supposeraient une intervention en amont de l'acquisition du statut de propriétaire, mais de conseils à la gestion, d'ordre juridique et fiscal.

Dans son rapport d'activité annuelle à l'Assemblée Générale, le Conseil d'Administration fait état des services assurés par la Chambre. Le service général d'information sur les lois, les décrets, la jurisprudence figure toujours en tête des activités énumérées. Ce

service donne lieu à des rapports bien documentés dans le bulletin mais également, à la délivrance de messages individualisés aux adhérents consultants. Parmi les services de renseignements liés à la pratique professionnelle courante, il faut signaler **la rédaction de formules-types de baux** qui seront constamment aménagées pour s'adapter à l'évolution des cadres juridiques ou tout simplement pour répondre à de nouveaux besoins exprimés par les bailleurs.

Les clauses d'exonération de responsabilité (clauses dérogeant à l'article 1720 du Code Civil qui met à la charge du propriétaire les grosses réparations; ou à l'article 1721 qui édicte la responsabilité du bailleur pour les vices de la chose louée) sont apparues les premières. En 1906, le Conseil d'Administration de la Chambre se préoccupe de transférer sur le locataire une partie des impôts et taxes immobiliers par l'adjonction d'une clause spéciale dans les baux. La question de la licéité de cette clause fera l'objet de nombreux débats au sein de cet organe. Elle sera résolue par la loi provisoire du 29 décembre 1923 instituant une taxation des loyers. Ce texte prévoyait, en effet, à titre de mesure compensatoire, la possibilité pour les propriétaires, de réclamer à leurs locataires le remboursement de certains impôts et taxes ainsi que celui des prestations fournies accessoirement à la mise à disposition du local (à l'époque l'éclairage et l'eau). Cette loi signe l'apparition de la notion de charges locatives.

Dans les années 1920, la question du loyer occupe le devant de la scène suite aux premières mesures légales de taxation. Différents systèmes d'indexation sont successivement mis au point puis la publication par les pouvoirs publics d'un indice des prix



donne lieu à de nombreux débats sur la nécessité de créer un indice du coût de la construction.

Les clauses d'interdiction de sous-louer apparaissent dans les baux commerciaux, postérieurement à la loi du 30 juin 1926 instituant "la Propriété Commerciale" (c'est-à-dire l'obligation pour le bailleur d'un local dans lequel est exploité un fonds de commerce ou d'industrie, de renouveler le bail à son échéance). Elles s'étendent progressivement aux autres types de baux.

Le problème de la répartition des charges entre propriétaires et locataires demeurera d'actualité jusqu'aux décrets d'application de la loi du 22 juin 1982. Des accords collectifs entre Syndicats de propriétaires ou de gestionnaires et Syndicats de locataires sont cependant intervenus à Lyon en cette matière dès l'année 1949.

Dans les années 1960, le Conseil d'Administration se préoccupe de la rédaction de clauses pénales venant s'ajouter aux clauses de résiliation automatique du bail pour défaut de paiement du loyer, apparues dans les baux dès le début du XXe siècle. Il s'agit d'une part, de prévoir une indemnité forfaitaire au profit du bailleur en cas de retard dans le paiement des loyers, d'autre part de transférer les frais d'huissier sur le locataire. En 1962, est nommée une Commission d'études pour la rénovation des formules de baux.

Outre l'élaboration et la diffusion des formulaires de baux, la Chambre a assumé durant de nombreuses années un service de placement des concierges. L'établissement en revanche d'un fichier des "mauvais locataires" s'est immédiatement heurté à un problème de légalité.

Si l'activité de conseil aux adhérents ne fait naître aucun doute quant à sa légitimité, celle de représentation directe devant les institutions se heurte à des difficultés.

### **b) Les activités de représentation**

La fonction "contentieux" de la Chambre est étroitement limitée. Cette dernière a longtemps exercé une activité de recouvrement des loyers aux lieu et place du propriétaire, mais cette fonction lui fut rapidement contestée par les administrateurs d'immeubles et elle y a renoncé définitivement dans les années 1930.

De même, au-delà du conseil juridique à l'adhérent engagé dans un conflit avec un locataire ou l'administration, l'action de la Chambre se trouve rapidement limitée, faute par celle-ci de détenir aucun pouvoir de représentation devant les tribunaux judiciaires ou administratifs. Ce ne fut pas toujours le cas : la Chambre Syndicale a longtemps représenté ses adhérents devant les Justices de Paix qui, à l'instar du Tribunal d'Instance actuel, avaient une compétence très étendue en matière de bail, mais les formes de la représentation devant cette juridiction ont été soumises à des conditions restrictives excluant la représentation syndicale par la loi du 26 juin 1941. La Chambre a donc dû modifier les modalités de son intervention et se contenter à partir de cette date, d'orienter ses adhérents vers des avocats de son choix.

Il lui est parfois arrivé de prendre à sa charge tout ou partie des frais occasionnés par un procès particulier, mais ce fut toujours

devant les juridictions supérieures , Cour de Cassation ou Conseil d'Etat, et lorsqu'une question de principe était en jeu. Cette forme d'action est donc à situer sur le même plan que les démarches politiques auprès des pouvoirs publics ou plus généralement des instances où s'élaborent les règles juridiques. La "jurisprudence" étant au même titre que la loi ou ses textes d'application une source du droit. La médiatisation de l'action syndicale sous la forme d'un soutien financier n'ayant aucun caractère public à un procès est rendue nécessaire par l'état actuel du droit positif qui soumet la recevabilité de l'action en justice des associations à d'étroites conditions et cantonne pratiquement leur activité à la sphère politique. Cette éviction judiciaire est concomitante de la création /spontanée ou organisée par les pouvoirs publics/ de circuits alternatifs de règlement des conflits auxquels participent sur le mode paritaire, des organisations professionnelles représentant les intérêts en conflit. L'activité relève alors d'un pouvoir de représentation collective légitimé par des conditions de représentativité.

Sur ce mode de fonctionnement, la Chambre Syndicale lyonnaise a très rapidement mis sur pied un service d'arbitrage des conflits de voisinage entre propriétaires. Lorsque des réglementations spéciales contraignantes furent adoptées qui modifièrent les relations entre bailleurs et locataires, telles qu'initialement définies par le code Civil, /réglementations relatives au maintien dans les lieux ou au montant des loyers/ plusieurs expériences visant à aménager des procédures spéciales de conciliation ont vu le jour sous son impulsion. Le législateur avait ouvert la voie en créant des Commissions arbitrales composées

paritairement de propriétaires et de locataires pour trancher les litiges nés de l'application de la loi du 9 mars 1918. La Chambre Syndicale avait alors fourni à la municipalité des listes de propriétaires pour la constitution de ces Commissions. Celles-ci furent supprimées dès 1922, mais la Chambre Syndicale lyonnaise reprit spontanément l'expérience des procédures paritaires de conciliation pour la résolution des nombreux litiges suscités par l'application de la loi du 30 juin 1926 modifiée par le décret du 30 septembre 1953 relative aux baux commerciaux. De même, en 1962, une "Commission des bons offices" fut instituée pour la fixation des loyers dans les communes progressivement exclues du champ d'application de la loi du 1er septembre 1948. La Chambre Syndicale des Propriétaires fait aujourd'hui partie des organisations siégeant à la formation de conciliation de la Commission Départementale des Rapports Locatifs instituée par la loi du 22 juin 1982 et devenue "Commission de conciliation" avec la loi du 23 décembre 1986.

La compétence et les pouvoirs des Commissions de conciliation sont cependant étroitement limités; elles ont pour unique mission de favoriser un accord entre les parties. Leurs actes ne sont pas investis de la force exécutoire, elles ne constituent donc pas des circuits rivaux, ni simplement alternatifs, de l'institution judiciaire.

### **Les relations avec les pouvoirs publics**

L'échelon local est historiquement le niveau d'intervention privilégié d'une Chambre qui compte parmi les membres de son

Conseil d'Administration, de nombreuses personnalités du monde politique ou judiciaire.

Les relations avec la mairie ont souvent été conflictuelles.

Dans les premières années du XXe siècle, deux décisions municipales vont créer l'effervescence : la création de nouvelles taxes en remplacement des taxes d'octroi sur les boissons hygiéniques, dont la suppression par les communes a été autorisée par une loi du 29 décembre 1897, et le règlement sanitaire applicable à compter du 1er décembre 1903.

La première mesure donne lieu à la publication d'une motion faisant état de l'ensemble des impôts grevant la propriété bâtie, qu'ils soient prélevés sur les propriétaires ou les locataires. A cette occasion, le décret du 20 août 1902 portant extension du périmètre de la ville de Lyon est âprement critiqué dans la mesure où il entraîne un surcroît de taxes pour les communes absorbées.

La seconde mesure se traduit par une lutte ouverte entre la mairie et les propriétaires qui s'opposent à l'application de certaines dispositions du règlement sanitaire aux immeubles anciens. Est spécialement visée une disposition qui contraint les propriétaires à installer un poste d'eau potable à chaque étage lorsque des W.C. communs y sont installés. Les appuis du Syndicat des Architectes et de la Société Académique d'Architecture sont sollicités; un recours en annulation est formé devant le Conseil d'Etat. La mairie qui avait tout d'abord opté pour l'épreuve de force et la répression pénale des contrevenants revient finalement sur sa position initiale par un arrêté du 29 décembre 1906 qui rend l'installation du poste d'eau facultative et autorise les propriétaires à lui substituer l'installation

d'une arrivée d'eau dans chaque appartement, solution qui avait leur préférence parce qu'elle aboutissait à transférer les charges afférentes sur les locataires.

La participation à la Commission sanitaire de circonscription créée en application de la loi du 15 février 1902 relative à la protection de la santé publique donne lieu, durant l'année 1904, à un échange de courriers acerbes entre la Chambre Syndicale et le Docteur Courmont, Président de la Commission, qui avait cru nécessaire de fixer le rôle du représentant des propriétaires et rappelé que ce dernier n'était pas habilité à discuter l'opportunité des mesures d'assainissement proposées.

Ce sont les années de la première guerre mondiale qui signent le point de départ d'une collaboration plus sereine avec les pouvoirs locaux, sous la forme d'une participation à diverses Commissions municipales.

Dans les années 1920 à 1930, les négociations avec la mairie concernent l'instauration de nouvelles taxes, taxe sur les balcons, taxe de raccordement à l'égoût, taxe d'enlèvement des ordures ménagères ou divers arrêtés limitant la liberté des propriétaires (arrêté du 31 décembre 1930 interdisant les saillies sur la voie publique).

Les projets d'urbanisation donnent systématiquement lieu à l'établissement de rapports. (Un rapport sur le projet de construction du boulevard des Etats-Unis et d'édification de la cité Tony Garnier est présenté au Conseil d'Administration en 1919. A la même époque, l'avis d'un architecte est sollicité sur le projet de prolongement de la rue de la République).

Les relations avec Edouard Herriot qui connurent des moments difficiles durant les premières années de son mandat s'améliorèrent progressivement. Les propriétaires sont représentés à la Commission d'Expropriation, à la Commission Municipale chargée de revoir les règlements de voirie et le règlement sanitaire, qui sera adopté le 30 décembre 1937.

La détermination du montant des taxes, les arrêtés de blanchiment des façades font l'objet de négociations serrées et donnent parfois lieu à des procédures contentieuses (recours devant le Conseil de Préfecture, voire devant le Conseil d'Etat).

Cependant, malgré une participation active à la vie municipale, la Chambre lyonnaise sollicite de plus en plus fréquemment les avis de l'Union Nationale et utilise le relais parisien pour faire valoir ses positions sur les propositions ou projets de texte généraux, concernant la propriété. Ainsi, la loi du 31 juillet 1917 qui substitue un impôt sur le revenu aux trois vieilles contributions directes (personnelle et mobilière, des portes et fenêtres et des patentes) et dont la préparation avait fait l'objet depuis les années 1900 de dénonciations virulentes est longuement analysée et critiquée dans le bulletin. Lorsqu'en 1921, cependant, le Président de l'Union Nationale proposera l'organisation d'un référendum pour le retour à l'ancienne fiscalité, il ne sera pas suivi par la Chambre lyonnaise qui préfère le maintien du statu-quo.

La réforme du 31 décembre 1917 qui réduit le champ des successibles, en excluant les parents collatéraux au-delà du 6ème degré, et celles qui suivront en matière de succession, les réformes concernent la fiscalité immobilière générale, départementale et

communale (spécialement la loi du 13 août 1926 autorisant les départements et les communes à créer de nouvelles taxes, le décret-loi du 14 juin 1938 autorisant les communes de plus de 500 000 habitants à établir une taxe sur la valeur en capital des propriétés bâties et non bâties).

Les lois des 14 septembre, 31 octobre, 6 novembre 1941, préfaçant la réforme des finances communales et départementales, sont analysées dès la phase d'élaboration des premiers projets ou propositions, ce qui suppose un système d'information parfaitement opérationnel sur l'activité législative.

Chaque loi ou décret venant proroger la réglementation exceptionnelle des relations entre bailleurs et locataires adoptés durant la première guerre et visant à proroger les baux et taxes sur les loyers sont commentés et donnent lieu à l'établissement de contre-propositions. La Chambre lyonnaise mène alors, par l'intermédiaire de l'Union, une politique de harcèlement des Chambres Législatives pour obtenir le retour au droit commun et prend une part financière importante aux campagnes de presse nationales, et à l'organisation de pétitions. Localement, les candidats aux diverses élections sont priés de faire parvenir à la Chambre leur programme concernant la propriété bâtie. Son désir d'un retour rapide à la liberté des conventions privées poussera la Chambre Syndicale lyonnaise à assumer un rôle de moralisation du marché locatif : elle donnera à plusieurs reprises des consignes de modération à ses adhérents et n'hésitera pas, malgré son hostilité à toute répression pénale des comportements économiques, à se constituer partie civile dans des affaires correctionnelles de spéculation illicite sur les loyers engagées



sur le fondement de la loi du 23 octobre 1919. La loi du 30 juin 1926 déjà évoquée qui édicte en faveur des commerçants un droit au renouvellement de leur bail et institue une indemnité d'éviction en cas de reprise par le propriétaire, fait naître une véritable opposition de classes entre propriétaires, d'une part, et commerçants ou industriels, de l'autre. La loi du 1er septembre 1948 relative aux baux d'habitation est, en revanche, accueillie avec satisfaction, malgré le droit au maintien dans les lieux qu'elle institue, car elle marque la première étape d'un processus de libération des loyers.

La notion de seuils minima de rentabilité des immeubles urbains fait son apparition dans les années 1947. Il s'agit de sortir du système d'indexation référé aux loyers de 1914. Un représentant de la Chambre Syndicale siège à la Commission des loyers instituée par la loi du 30 juillet 1947. Cette Commission est présidée par le Président du Tribunal Civil; outre des personnalités à voix consultative, elle est composée de trois représentants des propriétaires (le premier est désigné par la Chambre Syndicale, le deuxième par la Fédération des Propriétaires, le troisième est un architecte désigné par la Fédération des familles nombreuses) et trois représentants des locataires (le premier est désigné par la Fédération des Locataires, le deuxième par l'Union Confédérale des Locataires, le troisième par l'Union des Associations familiales).

Après la deuxième guerre mondiale, la socialisation croissante du droit immobilier se traduit par une collaboration permanente avec les pouvoirs publics. L'époque n'est plus au harcèlement des Chambres législatives mais à la participation active

aux Commissions ministérielles. Ce sont donc à la fois les niveaux et les modalités des interventions qui se transforment profondément.

Les nouvelles orientations de l'Union Nationale de la Propriété Immobilière feront d'ailleurs l'objet de critiques de la part de certains représentants des Syndicats adhérents. Si la Chambre lyonnaise a un temps dénoncé le transfert des pouvoirs qui s'est opéré dans les années 1935 des Chambres législatives vers le Gouvernement (pratique des décrets-lois), elle a rapidement tiré les conséquences de tels changements institutionnels, et apporté un entier soutien à la politique de concertation adoptée par l'Union, parce qu'elle l'estimait d'une efficacité supérieure aux stratégies passées.

A cette époque, l'attention de la Chambre lyonnaise se focalise sur le développement du mouvement H.B.M. et les projets régionaux d'urbanisation, notamment le percement du tunnel sous la Croix-Rousse. A partir des années 1946, elle siège à la Commission départementale du Fonds National d'Amélioration de l'Habitat. Dans les années 1960, elle est associée au projet de rénovation du Vieux Lyon. L'ordonnance du 23 octobre 1958 réformant les règles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique, la loi cadre du 7 août 1957 tendant à favoriser la construction de logements et les équipements collectifs dont la longue élaboration avait suscité l'inquiétude, sont accueillies avec soulagement. La loi du 10 juillet 1965 sur la copropriété donne lieu à de nombreuses consultations juridiques sur les pouvoirs respectifs du Syndic et de l'Assemblée Générale des copropriétaires.

Mais surtout, toutes les mesures nouvelles concernant le financement de la construction ou la fiscalité immobilière sont analysées et se traduisent par des conseils pratiques aux adhérents.

### **Les relations avec les partenaires économiques et sociaux**

Fidèle à ses objectifs de limiter par tous moyens les charges grevant la propriété - à une époque où le loyer était net de toutes charges et non révisable pendant la durée du bail -, la Chambre a joué le rôle d'opposant face aux exigences de certains partenaires économiques, fournisseurs de services ou d'énergie domestique.

On a vu que l'une de ses premières actions d'envergure fut la création d'une coopérative des vidanges et qu'elle menaça parfois efficacement les entrepreneurs de créer une coopérative de construction. Des négociations eurent lieu avec les Syndicats des ramoneurs, avec les Compagnies du gaz, de l'électricité, des eaux sur les tarifs, mais également sur la nature des prestations et les obligations imposées à la propriété par les changements technologiques.

L'introduction du chauffage au mazout dans les appartements fut longtemps retardée par les propriétaires au motif que les conduits de cheminée n'étaient pas adaptés et que leur responsabilité civile risquait de se trouver engagée en cas d'accidents survenant à des locataires.

La Chambre adoptera également une position attentiste sur la question de l'installation des antennes T.S.F. dans les années 1925 ou de télévision dans les années 1950; sur celle de l'harmonisation des boîtes aux lettres, sollicitée par les P.T.T. ou face à certaines exigences d'E.D.F.

Parmi les partenaires économiques, il faut accorder une mention spéciale aux Compagnies d'assurances dont les offres de police sont comparées en termes concurrentiels (les associations de propriétaires obtiendront par une loi du 7 novembre 1922 la modification de l'article 1384 du Code Civil dans le sens d'une limitation de leur responsabilité civile en cas d'incendie) et surtout aux Hospices Civils de Lyon qui détiennent une part considérable des terrains situés sur la rive gauche du Rhône, et sur lesquels sont édifiés les immeubles d'un grand nombre d'adhérents. Dans la première moitié du XXe siècle, des conflits surgiront relativement à la durée et aux prix des baux consentis par les H.C.L. sur leurs terrains, ainsi qu'à l'obligation de cautionnement. La plupart de ces conflits seront soumis à l'arbitrage des juridictions, mais parallèlement, les H.C.L. ont constamment servi de pôle de référence quant aux positions à adopter face à certaines exigences de l'administration fiscale ou quant à l'interprétation des textes légaux relatifs à la prorogation des baux ou au montant des loyers. On relèvera qu'en 1919, Monsieur Brizon, administrateur de la Chambre, est nommé Président du Conseil Général de l'Administration des Hospices Civils de Lyon.

Les organismes d'H.L.M. font également partie des partenaires incontournables : au-delà de la méfiance manifestée lors

des premiers projets d'envergure en matière de construction, l'évolution des loyers dans les H.L.M. fera l'objet d'un intérêt suivi; l'immeuble de la Chambre hébergera le siège social de l'Office Public Départemental des H.B.M. jusqu'en 1943. Dans les années 1960, cette dernière n'hésitera pas à s'engager, aux côtés de la S.A.C.V.L. et d'autres Sociétés Anonymes de H.L.M. pour obtenir de la Caisse d'Allocations Familiales la simplification des formalités à accomplir pour le versement aux locataires de l'allocation-logement.

Les partenaires sociaux de la Chambre sont essentiellement des Syndicats qui défendent des intérêts voisins ou au contraire opposés aux intérêts de la propriété.

La Chambre des Propriétés Immobilières de Lyon adhère dès l'origine à l'Union des Syndicats lyonnais.

On a décrit les relations de complémentarité qui se sont instaurées entre la Chambre des Propriétés et les syndicats d'administrateurs de biens. Les intérêts des deux mouvements cependant, sont parfois antagoniques et la Chambre s'abstiendra régulièrement de prendre position sur les hausses des honoraires de régie qui lui sont notifiées à l'avance par les Syndicats de régisseurs.

Avec la Chambre départementale des huissiers, les relations sont le plus souvent tendues. La proposition émise en 1927 par un administrateur de faire entrer à côté des notaires, avocats ou avoués, un huissier parmi les membres du Conseil Juridique est vigoureusement rejetée par le Conseil d'Administration. Un conflit ouvert surgit lorsque les huissiers exigent de délivrer une nouvelle

assignation postérieurement aux opérations d'expertise, dans la procédure de renouvellement des baux commerciaux.

Le Syndicat des Architectes est consulté pour avis sur la plupart des grands projets d'urbanisme.

Avec les Syndicats d'Entrepreneurs lyonnais les relations sont plus ou moins étroites selon les périodes. Elles connaissent une intensité particulière dans les années 1925 où la Chambre des propriétaires est avisée au jour le jour des négociations conduites entre ces Syndicats et les Syndicats ouvriers du Bâtiment sur le salaire horaire des maçons.

Les relations avec les Syndicats de Locataires sont quasi inexistantes. Ces derniers se constituent beaucoup plus tardivement que les Unions de Propriétaires. Leurs actions recueillent peu d'échos au sein du Conseil d'Administration. Cela tient au caractère bien défini de l'objectif premier du syndicalisme de propriétaires : la réduction des charges grevant la propriété. La réalisation de cet objectif ne passe pas par un affrontement direct avec les organisations de locataires. Si ces dernières se sont récemment vu reconnaître des prérogatives accrues (loi du 22 juin 1982 et du 23 décembre 1986), l'interlocuteur privilégié, pour ne pas dire exclusif, des propriétaires demeure l'Etat.

Nous avons cependant signalé différentes expériences précoces de concertation entre la Chambre Syndicale des Propriétaires et le Groupement des Locataires Artisans, Commerçants et Industriel ou la Fédération des Locataires; La Confédération Nationale du Logement, en revanche, considérée

comme trop extrémiste, ne fut jamais reconnue comme partenaire à part entière.

La Chambre Syndicale des Propriétaires eut également à composer avec le Syndicat des Concierges. Constitué en 1936, il soumet immédiatement à la Chambre un cahier de revendications, mais le Conseil d'Administration le rejette au motif qu'il n'a pas qualité pour s'engager dans une négociation collective. La Chambre lyonnaise marquera toujours une franche hostilité aux conventions collectives, confortée sur ce point par l'Union Nationale qui a eu l'occasion de réaffirmer son opposition de principe aux "accords collectifs de location", lors du vote de la loi du 22 juin 1982. Le statut juridique des concierges fera l'objet de décrets ou lois successifs (décret du 10 novembre 1937 relatif aux congés payés - loi du 13 janvier 1939). Un arrêté ministériel du 11 octobre 1945 prévoit expressément la conclusion d'accords collectifs pour cette catégorie socioprofessionnelle, mais une fois encore, la Chambre Syndicale invoque son défaut de qualité pour renvoyer l'adoption du statut des concierges au Ministère du Travail. Elle acceptera cependant de participer à la Commission paritaire des concierges et une convention collective sera finalement signée le 11 mars 1959.

En ce qui concerne les prises de position moins directement liées aux intérêts économiques des propriétaires, la Chambre s'est, nous l'avons dit, intéressée de très près à tous les projets d'urbanisme.

Elle adhère en 1927 à la Société d'Embellissement de Lyon, s'intéresse à la création d'une association de prévention contre la pollution atmosphérique en 1962. Les préoccupations liées aux

nuisances se traduisent par de nombreuses démarches auprès de la municipalité pour obtenir la limitation des installations industrielles polluantes, la réglementation de la circulation des poids lourds accusés de provoquer des trépidations dangereuses pour les immeubles. Plus tard, de pareilles démarches dénoncent le franchissement par les avions du mur du son. La Chambre Syndicale a entrepris plusieurs campagnes contre l'affichage sauvage.

Elle a également favorisé certaines initiatives privées ou publiques qui, sans présenter aucun lien avec la propriété immobilière, lui paraissent présenter un intérêt social, en souscrivant à un grand nombre d'oeuvres philanthropiques (Oeuvre des Visiteuses de l'Enfance, Oeuvre des Touts Petits, etc...) ou en participant à l'action d'organismes à vocation éducative, sanitaire et sociale (Office départemental des Pupilles de la Nation, Laboratoires de Lyon, Office Départemental pour la lutte contre la Tuberculose, etc...).

## CONCLUSION

Ces quelques notes qu'il était difficilement possible de réorganiser selon un axe ayant quelque pertinence pour l'histoire sociale lyonnaise, compte tenu de l'axe de lecture "institutionnel" initialement retenu, n'ont pas d'autre objet que de suggérer de nouvelles pistes de recherche à partir de sources élargies, vraisemblablement disponibles au siège social de l'association.



Il nous semble que les historiens s'intéressant aux processus d'urbanisation pourraient utilement entreprendre une analyse sociologique des membres de la Chambre Syndicale des Propriétaires Lyonnais (personnes physiques ou morales), une analyse géographique de la répartition du parc immobilier entre les adhérents, ainsi qu'une analyse économique de cette répartition à différentes époques.

*Christiane BEROUJON*

Centre Pierre Léon.