

SÉNAT DE BELGIQUE

SÉANCE DU 7 FÉVRIER 1923

Rapport de la Commission de la Justice, chargée d'examiner le Projet de Loi (amendé par la Chambre des Représentants), portant revision de la loi du 14 août 1920 sur les loyers.

(Voir les n^{os} 245, 370, 371, 373, 376, 385, 387, 389, 393, 405, 406, 421, 423, 425 (session de 1921-1922); 73, 103, 110, 112, 120, 127, 132, 133, 135 (session de 1922-1923) et les Ann. parl. de la Chambre des Représentants, séances des 4, 5, 6, 7, 11, 14 et 18 juillet 1922; 23, 24, 25, 30 et 31 janvier et 1^{er} février 1923 et les n^{os} 161, 183, 184, 187, 188, 189, 190, 192, 193, 195, 196, 200, 201, 202, 204 (session de 1921-1922), les n^{os} 7, 9, 11, 12, 14, 16, 21, 24, 68 (session de 1922-1923) et les Ann. parl. du Sénat, séances des 18 et 25 octobre et 7, 8, 9, 15, 16, 22, 23, 28, 29 et 30 novembre; 5, 6, 7, 12, 13, 19 et 20 décembre 1922.)

Présents : MM. le comte GOBLET D'ALVIELLA, président; DESWARTE, DU BOST, MOSSELMAN, PIRARD, VAN FLETEREN et VAUTHIER, rapporteur.

MADAME, MESSIEURS,

La Chambre des Représentants n'a pas cru pouvoir se rallier purement et simplement au texte qui a obtenu l'adhésion du Sénat.

Quelques-unes des modifications qu'elle apporte à ce texte présentent une certaine gravité. Il serait toutefois excessif de prétendre qu'elles troublent profondément l'économie du système issu des délibérations de la Haute Assemblée. Il convient, cette fois encore, de réitérer l'affirmation, produite à plusieurs reprises, qu'à aucun moment on n'a pu constater, au sujet de la loi sur les loyers, une dissidence proprement dite entre la Chambre des Représentants et le Sénat. Les deux assemblées ont toujours été d'accord sur un point essentiel : à savoir que les locataires, et surtout les petits locataires, doivent être prémunis contre le péril soit d'une expulsion arbitraire, soit d'une exploitation abusive de la situation par le bailleur. C'est d'ailleurs de cette pensée que s'inspirèrent déjà les lois du 25 août 1919 et du 14 août 1920.

Le problème à résoudre — problème qui ne paraît guère susceptible d'une solution entièrement satisfaisante — consiste à concilier, dans la mesure du possible, les intérêts du locataire et ceux du bailleur. C'est dans les modalités de cette conciliation que l'on ne rencontre pas un complet accord entre les vues de la Chambre des Représentants et les intentions du Sénat. Néanmoins, ces divergences d'appréciation ne sont nullement constitutives d'une opposition fondamentale. Elles ne justifieraient pas un nouveau renvoi du projet à la Chambre des Représentants.

Ce renvoi serait vraisemblablement superflu. Il n'aurait d'autre résultat que de prolonger une controverse stérile entre les deux assemblées et de déterminer, par les lenteurs inévitables qu'il entraînerait, le maintien d'une situation provisoire dont la population souffre et dont on songerait peut-être à faire un grief à notre régime politique.

N'oublions pas que, sur des points très importants, la Chambre des Représentants abandonnant son projet initial, s'est ralliée à la rédaction du Sénat. Il est normal que le Sénat, de son côté, ne se montre pas intransigeant à l'égard des opinions de la Chambre des Représentants.

La Commission de la Justice estime qu'il suffira de souligner, dans ce rapport, les quelques points à l'occasion desquels on relève une différence sérieuse entre la pensée de la Chambre des Représentants et celle du Sénat.

I. — Le texte du Sénat affranchissait du régime de la « prorogation », en d'autres termes laissait sous l'empire du droit commun, les immeubles occupés exclusivement pour l'exercice d'un commerce ou d'une industrie. Il soumettait au régime de la « prorogation » les immeubles servant uniquement d'habitation (quel que fût le chiffre du loyer) et aussi les immeubles qualifiés de « mixtes » ; il faut entendre par là les locaux qui sont affectés à la fois à l'habitation et à l'exercice du commerce et de l'industrie.

Le texte du Sénat avait répudié par conséquent le système des « catégories » adopté par la Chambre des Représentants, système qui laissait sous l'empire du droit commun tous les immeubles dont le loyer dépassait une certaine somme, variant avec l'importance économique de la commune. La Chambre des Représentants adhère partiellement, dans son nouveau texte, à la pensée du Sénat et la combine avec la conception qu'elle a jadis sanctionnée. Elle établit le système des catégories pour les immeubles mixtes (c'est-à-dire servant à la fois à l'habitation et au commerce ou à l'industrie) lorsque le chiffre du loyer est élevé. Du moment que ce chiffre dépasse un certain taux (valeur du 1^{er} août 1914), c'est le droit commun, donc la liberté des conventions ; en deçà du chiffre c'est, au contraire, le régime exceptionnel de la prorogation.

Le système de la Chambre consiste, en somme, à assimiler aux baux purement commerciaux ou industriels les baux « mixtes » dont le montant du loyer atteste suffisamment l'importance. Cette assimilation, dont la justesse peut évidemment être contestée dans maint cas particulier, apparaît toutefois comme assez légitime, lorsque le caractère commercial ou industriel de l'occupation est prédominant, et c'est ce qui arrivera fréquemment dans le cas où le loyer de l'immeuble « mixte » est élevé. Ajoutons que la solution de la Chambre des Représentants se rattache au régime de la loi du 14 août 1920 et que le Sénat, à la demande du Gouvernement, s'y était rallié en première lecture. Sans doute, il pourra se faire que certains locataires vont se trouver exposés à devoir payer des loyers d'une élévation extrême. Mais, le même fait pourra se produire — et s'est déjà produit — en ce qui concerne les baux purement commerciaux, lesquels n'ont jamais cessé toutefois d'être régis par le droit commun.

2. — On sait avec quelle attention le Sénat a examiné la situation du propriétaire qui, n'étant pas logé, ou ne l'étant pas convenablement, désire reprendre possession de son bien afin de l'occuper lui-même ou y installer ses descendants ou ses ascendants. Il a entendu consacrer, à cet égard, le droit du propriétaire. Néanmoins, il a quelque peu hésité en ce qui concerne le texte qui devait traduire sa pensée. Après avoir affirmé, en première lecture, qu'il suffirait pour le propriétaire de justifier qu'il ne disposait pas d'un local équivalent, il s'est arrêté, en seconde lecture, à une formule disant que le propriétaire devait justifier qu'il n'avait pas la disposition d'une habitation suffisant à ses besoins suivant sa condition et son état.

La Chambre des Représentants, relativement à cette question si importante, en est revenue aux conceptions qu'elle a admises lors de sa première délibération et qui, au surplus, procèdent de la loi du 14 août 1920. La Chambre reprend la notion du « motif grave » à apprécier par le juge. Celui-ci aura donc, à l'égard du *bailleur*, un pouvoir d'appréciation assez étendu; il conserve notamment la faculté de partager l'occupation de l'immeuble entre le bailleur et le preneur. Si l'on devait s'en tenir là, il est incontestable que le propriétaire devrait être considéré comme moins bien traité par la Chambre qu'il ne l'a été par le Sénat. Mais la Chambre, fidèle au système qu'elle avait adopté dans sa première délibération, a fait un pas de plus, non point en faveur de tout bailleur, mais bien en faveur du *propriétaire*. « Tout Belge, propriétaire ou usufruitier, au 25 janvier 1923, d'un ou de plusieurs immeubles, qui exprime la volonté de résider dans l'un d'eux ou d'y faire résider ses descendants, pour leur premier établissement, peut se refuser à la prorogation ou en demander le retrait ». Le droit pour de nombreux Belges propriétaires de rentrer dans leur immeuble apparaît, à première vue, comme absolu. Mais ce droit est toutefois tempéré par la faculté laissée au juge de partager l'occupation des locaux entre le propriétaire et le locataire.

Le système admis par la Chambre des Représentants est-il plus favorable ou moins favorable au propriétaire que ne l'était la formule qui a obtenu l'adhésion du Sénat? Il se pourrait qu'elle le fût moins (surtout s'il s'agit du petit propriétaire). Néanmoins, il est assez vraisemblable que le texte de la Chambre aboutira en fait à des résultats qui ne différeront pas très sensiblement des résultats que le Sénat avait en vue. Il y a donc lieu de s'y rallier et de considérer la discussion comme close à cet égard.

3. — Les lois du 25 août 1919 et du 14 août 1920 avaient déjà prévu des majorations de loyer au profit du bailleur. Cette majoration se justifiait, entre autres motifs, par la dévaluation du franc belge.

Le projet sorti de la première délibération de la Chambre s'était prononcé dans le même sens et avait établi des majorations de 50 et de 75 p. c. par rapport aux loyers du 1^{er} août 1914. La Chambre avait, ici encore, pour déterminer le taux de la majoration, réparti les communes en plusieurs catégories et ce système ne laissait pas d'être assez compliqué et quelque peu artificiel.

Le Sénat avait estimé qu'une majoration de cent pour cent n'avait rien d'excessif. Toutefois, il avait admis que, durant la première année d'application de la loi, les loyers inférieurs à 1,200 francs ne seraient augmentés que de 75 p. c.

La Chambre des Représentants, abandonnant cette fois encore le système des « catégories », a admis pour tous les baux (à l'exception bien entendu des immeubles auxquels la loi ne s'applique pas) la majoration de cent pour cent par rapport au loyer du 1^{er} août 1914.

La mesure concerne les baux prorogés, les baux en cours (quelle que soit la date de leur conclusion) et même les baux à venir. La majoration de cent pour cent constitue un maximum qui ne peut être dépassé. La faculté de faire reviser sur cette base (mais seulement pour l'avenir) les baux antérieurs à la loi appartient au preneur aussi bien qu'au bailleur.

La majoration de cent pour cent est incontestablement un avantage accordé aux bailleurs ; beaucoup de personnes le regarderont néanmoins comme une bien faible compensation pour les sacrifices assez sévères qui leur sont imposés. Le Sénat, on ne l'ignore point, avait voulu procurer au bailleur une compensation plus adéquate aux circonstances. Son texte autorisait le bailleur à mettre à la charge du preneur l'intérêt jusqu'à concurrence d'un certain chiffre (10 p. c.) des réparations effectuées et les taxes communales. La Chambre des Représentants a enlevé ces deux avantages au bailleur.

Qu'il soit permis à la Commission de la Justice de signaler, relativement à ces points, l'opinion qu'elle développait déjà dans son rapport du 27 juillet 1922. La Commission est toutefois d'avis que le désaccord qui s'est manifesté entre le Sénat et la Chambre sur la double question des réparations et des contributions n'est pas assez grave pour que l'on doive, avec des chances bien minimes de succès, solliciter de la Chambre un nouvel examen de ces problèmes.

La Commission de la Justice, ainsi qu'on l'a déjà remarqué, ne croit pas nécessaire de relever une à une les modifications et additions d'importance plus secondaire sanctionnées par la Chambre des Représentants. Elles ne donnent pas lieu à des observations spéciales. Quel que soit l'avis que l'on ait sur leur mérite, et à supposer même qu'on les désapprouve, elles ne sont certes pas de telle nature que l'on doive à cause d'elles retarder la promulgation d'une loi urgente.

La Commission conclut par conséquent à l'adoption pure et simple du projet de la Chambre. Mais en formulant cette conclusion, elle ne peut se défendre d'émettre quelques réflexions. La nouvelle loi sur les loyers ne plaira complètement à personne, et il faut bien avouer qu'il est impossible en pareille matière d'élaborer une œuvre entièrement satisfaisante. Les solutions auxquelles on se rallie ont forcément le caractère d'expédients plus ou moins heureux. C'est le vœu universel qu'une loi de ce genre soit la dernière. Puisse l'année 1925 nous ramener au régime du droit commun ! Mais que l'on veuille bien songer dès à présent aux conditions dans lesquelles ce retour au droit commun — retour actuellement prématuré — pourra s'effectuer en 1925, et qu'on ne se laisse pas prendre au dépourvu. Serait-ce trop demander au Gouvernement que d'apporter une attention particulière à l'étude des circonstances qui, aujourd'hui encore, font obstacle à l'essor désirable de la construction ? Il serait bien nécessaire de connaître exactement les difficultés qu'il conviendrait d'écarter ou d'atténuer, et de savoir aussi par quels procédés d'autres pays ont cherché à conjurer les effets d'une crise dont le caractère de généralité n'est contesté par personne. L'échéance de 1925 sera bien rapidement atteinte. Il est indispensable qu'une enquête, pratiquée avec méthode, mette le Parlement, l'opinion publique et les intéressés en présence d'éléments d'information précis, à défaut desquels, inévitablement, on tâtonne et on travaille quelque peu dans la nuit (1).

Certains des membres de la Commission ont fait des réserves sur quelques unes des opinions énoncées dans le présent rapport.

Le Rapporteur,
M. VAUTHIER.

Le Président,
Comte GOBLET d'ALVIELLA.

(1) On nous communique d'intéressantes données statistiques (rassemblées par M. Janssen) relatives au nombre des maisons et au nombre des ménages dans notre pays.