
SÉNAT DE BELGIQUE

RÉUNION DU 18 AVRIL 1919

Rapport de la Commission de la Justice, chargée d'examiner le Projet de Loi sur les loyers amendé par la Chambre des Représentants.

(Voir les n° 5, 29, 40, 43, 49, 51, 54, 55, 65, 68, 77, 80, 115, 132, 142
de la Chambre des Représentants; — 40, 46, 50 et 61 du Sénat.)

Présents : MM. le comte GOBLET D'ALVIELLA, Président-Rapporteur;
BRAUN, BEHAEGHEL, DE BECKER REMY, DU BOST, MAGNETTE, le baron
ORBAN DE XIVRY et Edgar VERCRÛYSSE.

MESSIEURS,

Dans le désir de trouver un terrain d'entente, votre Commission de la Justice, de même que la Commission spéciale de la Chambre et la Chambre elle-même, ont été inspirées par la préoccupation sincère « de hâter autant que possible la solution de la question des loyers ». La Commission de la Chambre, saisie des résultats de vos délibérations, lui avait proposé de maintenir, conformément à ses votes antérieurs, que l'insolvabilité des locataires serait présumée quand leur loyer ne dépasserait pas 600 francs ; mais, dans les autres cas, elle admettait, suivant le système du Sénat, que ce serait aux locataires d'établir l'insuffisance de leurs ressources.

Ce régime bi-partite reposait sur des arguments qui, exposés avec beaucoup de modération par le rapporteur, l'honorable M. Brunet, n'étaient pas sans valeur, en ce que, tout en conservant la présomption d'insolvabilité en faveur de la catégorie de locataires où vraisemblablement l'insuffisance des ressources avait été la cause la plus fréquente du défaut de paiement, il rejetait néanmoins sur les preneurs le fardeau de la preuve, là où il serait généralement difficile, sinon impossible, aux bailleurs de fournir la preuve des ressources de leurs co-contractants.

Cependant le projet en eût-il réellement été amélioré au point de vue de la constitutionnalité, de la juridicité ou même de l'équité? Non seulement la loi continuait à rejeter sur un groupe de citoyens une dette qui, en bonne justice, devrait être supportée par la Nation, mais on peut même se demander si la nouvelle combinaison n'eût pas aggravé la situation d'une

catégorie à laquelle votre Commission de la Justice, comme naguère la Commission spéciale de la Chambre, s'était particulièrement intéressée. Nous voulons parler des petits propriétaires qui, menacés de perdre non pas la moitié, mais peut-être la totalité de leurs créances, se voyaient enlever, par la nouvelle rédaction de l'article 20, la garantie des pénalités édictées contre les auteurs de déclarations fausses ou incomplètes.

Quoi qu'il en soit, la Chambre elle-même a préféré se rallier à peu près complètement au système du Sénat, qui, revenant au droit commun en matière de preuve, a mis, dans tous les cas, le fardeau de cette preuve à charge du défendeur, conformément à l'article 1315 du Code civil. Rien n'est changé dans la portée primitive du projet qui permet au juge d'accorder des exonérations jusqu'à concurrence de la moitié des loyers impayés; mais la procédure retrouve de l'unité et ses bases juridiques sont sauvegardées.

Qu'il nous soit permis à ce propos d'insister une fois de plus pour appeler l'attention sur l'inégalité de traitement infligée par le projet, dans tous ses avatars législatifs, à la catégorie des petits propriétaires, exposés à se trouver dépouillés de la totalité de leurs loyers impayés. Cette inégalité serait assurément moins lourde et moins criante si le Gouvernement pouvait accepter de prendre leur déficit à sa charge jusqu'à concurrence de la moitié, ainsi que l'avait originairement proposé la Commission spéciale de la Chambre. Tout au moins pourrait-il leur reconnaître, endéans cette limite, non plus seulement un droit de priorité dans la répartition du crédit de 25 millions à distribuer entre les victimes de la guerre, conformément à l'engagement que M. le Premier Ministre a pris vis-à-vis du Sénat, mais un droit positif de dédommagement, comme celui qu'il a promis de constituer au profit de nouvelles catégories de victimes par des mesures complémentaires des lois sur les dommages aux biens et aux personnes. Il convient de remarquer que si le préjudice qui va être causé aux petits propriétaires et même aux propriétaires en général, par l'exonération de leurs locataires, n'est pas une conséquence directe et immédiate des déprédations allemandes, il renferme néanmoins quelque chose de plus qu'un « manque à gagner » : la perte d'un intérêt fixe, qui était garanti aux propriétaires par un contrat en due forme et que l'Etat leur enlève par une véritable expropriation dans l'intérêt de la collectivité.

C'est en ce sens qu'on serait justifié à parler d'un véritable *forfait* : l'Etat imposant aux propriétaires, jusqu'à concurrence de la moitié, l'abandon de leurs loyers impayés et, en compensation, leur assurant, de son côté, la récupération de l'autre moitié. Le Gouvernement ferait ainsi disparaître une des principales sources du mécontentement qui s'est produit partout contre le projet et qui s'est surtout manifesté, non sans raison, parmi les membres de la petite bourgeoisie, sacrifiés une fois de plus à la raison d'Etat.

A plus forte raison, ces considérations s'appliquent-elles aux propriétaires, petits ou grands, qui sont exposés à perdre le montant de leurs créances, pour l'unique motif que leurs locataires ont bien mérité de la Patrie. Il y a là, pour l'Etat, une dette admise par le Gouvernement lui-même. Pourquoi faut-il que la charge de l'acquitter retombe sur une seule caté-

gorie de citoyens? L'honorable Ministre des Finances ne l'a-t-il pas lui-même formellement reconnu à la Chambre? « Lorsqu'il sera établi, » disait-il, « qu'un propriétaire, par le fait d'avoir donné abri à un militaire, » aura été mis, en vertu de la loi, dans l'impossibilité de recouvrer son » loyer, il y aura lieu pour la collectivité d'intervenir. »

Assurément le Sénat pourrait profiter de l'occasion pour essayer un remaniement du projet de façon à le rendre plus cohérent, plus rationnel et même plus équitable dans son ensemble; mais ce serait sans aucun doute, dans l'encombrement qui caractérise actuellement l'ordre du jour des deux assemblées, le renvoi de la solution à une autre session parlementaire. Entre temps, les dettes de loyer que traînent derrière eux les locataires ne cesseraient de s'accroître de nouveaux termes impayés; les propriétaires verraient se perpétuer et s'accroître la situation difficile où les a placés, surtout depuis l'arrêté du 10 décembre 1918, l'impossibilité d'obtenir le règlement de leurs créances; le juge se trouverait dans une difficulté croissante de distinguer entre les locataires qui ne peuvent pas solder leur arriéré et ceux qui, pouvant le faire, s'en abstiennent, même vis-à-vis des bailleurs qui leur ont spontanément consenti des réductions justifiées. Dès lors on peut être certain que le problème reparaitrait en entier devant la législature prochaine et comment affirmer que, en présence d'une véritable crise sociale, compliquée et aigrie par son ajournement même, le droit commun ne subirait pas des altérations encore plus étendues et plus graves?

Mue par ces diverses considérations, votre Commission vous propose, à l'unanimité des huit membres présents, d'adopter purement et simplement le projet tel qu'il est sorti des nouvelles délibérations de la Chambre. Quoi que nous fassions, ce projet, à moins d'être complètement remanié, portera l'empreinte de la précipitation avec laquelle il a été conçu. Mais, comme nous le disions déjà au cours de notre précédent rapport, mieux vaut, dans les circonstances actuelles, une loi incomplète et même défectueuse sur certains points que pas de loi du tout ou une loi indéfiniment ajournée.

Il convient cependant d'examiner d'un peu plus près, ne fut-ce que pour éviter des malentendus, les amendements introduits par la Chambre dans le projet que le Sénat lui a renvoyé.

A l'article 1^{er}, le projet primitif assignait, comme terme à la période d'application de la loi, trois mois après sa promulgation, sans que cette période pût dépasser la durée de la guerre. Le Sénat avait préféré une formule qui lui paraissait plus simple, en prescrivant que la loi serait applicable à tous les loyers conclus *anticipativement* au 1^{er} août 1914. Cette formule offrait, en outre, l'avantage de soustraire à l'application de la loi, les loyers qui étaient dus au 1^{er} août 1914 pour des termes expirés et dont les débiteurs n'avaient par conséquent aucun droit d'invoquer, afin d'excuser le retard du paiement, le trouble apporté par la guerre dans l'état de leurs ressources ou même dans la jouissance de l'immeuble. Toutefois, dans la plupart des baux, les termes étant payables par avance, le cas doit être suffisamment rare pour que nous puissions le négliger dans une loi de circonstance qui ne peut tout prévoir.

Dans ce même article, en définissant le pouvoir d'exonération attribué

aux juges, le texte adopté par le Sénat stipulait qu'ils auraient à en faire usage « avec grande réserve ». La Chambre a écarté cette recommandation, craignant sans doute, comme le disait son Rapporteur, que « à insérer dans le texte des règles trop rigoureuses on risque de paralyser le juge et de rendre le plus souvent illusoire le pouvoir inscrit dans la loi ». Telle n'était point la pensée de votre Commission ni celle du Sénat; mais il suffit de la possibilité de cette interprétation pour que nous renoncions volontiers à une formule dont le modèle nous avait été inspiré par le texte de l'article 8 du projet originairement admis par la Chambre, sans compter qu'une expression identique se retrouve dans l'article 1244 du Code civil à propos de la faculté d'accorder des délais aux débiteurs de bonne foi.

A l'article 18, lors du second vote, l'honorable M. Wauwermans a demandé *in extremis* la suppression du second alinéa, stipulant que les recours prévus à l'article 7 ne seraient plus reçus après les trois mois qui suivront la décision définitive avenue entre le bailleur et le preneur.

L'article 7 accordait originairement au bailleur un recours, à concurrence des loyers non payés, contre toutes personnes qui, sans avoir contracté avec lui ou avec le preneur, ont joui de l'immeuble loué.

Cette disposition avait disparu dans le projet du Sénat; elle n'a pas été rétablie par la Chambre. Dès lors était-il possible de maintenir dans l'article 18 le rappel d'un article dont le texte n'existe plus? La suppression du second alinéa de l'article 18 n'aura, du reste, d'autre effet pratique que de soumettre les actions de cet ordre à la prescription établie par le premier alinéa de l'article 4, c'est-à-dire que le bailleur pourra intenter l'action pendant six mois au lieu de trois seulement.

Il convient de faire observer que l'article 18 n'ayant pas été modifié par la Chambre au cours de la discussion des articles, il n'y avait pas lieu de le modifier au second vote.

A l'article 20 (ancien art. 24), la Chambre a suivi l'avis de sa Commission en ne laissant subsister que l'alinéa 1^{er} : « Les preuves à fournir en exécution de la présente loi seront faites par toutes voies de droit, témoins et présomptions compris ».

Elle a supprimé : 1^o (alinéa 2) la faculté laissée au juge d'imposer au preneur, en tout état de cause, même en degré d'appel la déclaration détaillée de l'état de ses ressources et de ses charges pendant le cours de la guerre et à la date de l'action, ajoutant que le preneur devait, sous peine de pouvoir être condamné au paiement de la totalité de la dette, affirmer sous serment qu'il n'avait et n'a pas d'autres ressources; 2^o (alinéas 3 et 4) l'établissement de pénalités spéciales à charge du preneur qui aurait fait de mauvaise foi une fausse déclaration ou prêté un faux serment.

Le Sénat se rappellera que, lors de sa précédente délibération, les honorables MM. Ryckmans, Speyer, Vinck, d'autres membres encore, avaient réclamé la suppression de ces paragraphes qui avaient leur raison d'être dans le premier projet voté par la Chambre, alors que le fardeau de la preuve était à charge du bailleur, mais qui formaient double emploi et aggravaient plus ou moins la situation du preneur, dans un système qui lui imposait

le fardeau de la preuve conformément aux prescriptions de l'article 1315 du Code civil. La majorité du Sénat, après avoir transféré au preneur l'obligation de prouver l'insuffisance de ses ressources, avait estimé qu'il importait d'introduire le moins de changements possibles dans le reste du projet. Elle avait donc maintenu intégralement l'article 20. Mais, en présence de la décision prise par la Chambre, de remettre la preuve à charge du défendeur, nous estimons que le Sénat ne pourrait mieux faire que de se rallier au vote emportant la suppression des derniers alinéas de l'article 20, d'autant plus que cette suppression accentue encore le retour au droit commun. Il était assez logique de choisir entre les deux systèmes et nous persistons à croire que la Chambre a finalement choisi le meilleur.

Nous ferons du reste observer que, d'après le texte du paragraphe 1^{er}, les preuves à fournir pouvant se faire « par toutes voies de droit », des circonstances, que le juge aura à apprécier, peuvent justifier le recours du bailleur au serment litisdécisoire, et même, dans le cas où il y aurait un commencement de preuve, la délation du serment supplétoire par le juge, conformément aux prescriptions du Code civil (Livre III, titre III, section V).

Enfin la Chambre a supprimé l'article 25, que le Sénat avait introduit à la fin de la discussion et que son auteur, l'honorable M. Poelaert, avait motivé en exposant que nombre de locataires, réfugiés à l'étranger, s'étaient trouvés dans l'impossibilité matérielle de satisfaire à leurs obligations, alors que certains propriétaires avaient obtenu contre eux et même fait exécuter des jugements d'expulsion et de saisie, en s'adressant à la juridiction exceptionnelle instituée par les Allemands. Il proposait donc que ces jugements pussent être frappés d'appel dans les six mois de la promulgation de la loi.

Cette question avait déjà été agitée à la Chambre pendant le premier examen du projet, quand l'honorable M. Journez fit admettre un amendement qui est devenu le second alinéa de l'article 19 : « Si les loyers ont été payés au delà de la moitié des loyers échus, en suite d'une exécution judiciaire, le juge condamnera le bailleur à restituer l'excédent au preneur dans la mesure où celui-ci prouvera que ses ressources ne lui permettaient pas de les payer ».

Il y eut, à ce propos, entre l'auteur de l'amendement, le Rapporteur de la Commission spéciale, le premier Ministre, les honorables MM. Hanssens, Meysmans, Duysters et Mœchelynck, un échange d'observations, d'où résulte que tout jugement rendu par défaut durant la guerre peut être frappé d'opposition, les délais d'opposition ayant été suspendus en vertu de l'arrêté royal du 26 octobre 1914. Cette disposition s'appliquant *a fortiori* aux jugements des commissions arbitrales instituées par les Allemands, on peut en conclure que l'article 26 du projet du Sénat devient inutile et, d'autre part, son maintien pourrait être invoqué comme une admission implicite de la régularité des décisions prises par ces commissions. Dès lors, il vaut mieux le laisser tomber, ainsi qu'a fait la Chambre, en attendant qu'une loi spéciale vienne trancher la question de la validité à attribuer aux effets des décisions prises par les juridictions dues à l'occupant.

(6)

On a critiqué les modifications introduites par le Sénat en disant qu'elles accroitraient considérablement le chiffre des procès. Nous espérons que la grande majorité des propriétaires comprendra mieux ses vrais intérêts et qu'elle s'abstiendra surtout de susciter, par des prétentions exagérées dans le renouvellement des loyers, une nouvelle crise, plus délicate encore et plus ardue à résoudre. En attendant, même s'il incombe au preneur d'apporter la preuve de son insolvabilité, nous ne croyons pas que des bailleurs s'engagent à la légère dans un procès contre des preneurs dont l'insolvabilité est évidente, ce qui mettrait à charge du demandeur les frais de justice, surtout lorsqu'il s'agit de poursuites contre des petits locataires, et alors que ces derniers pourraient de leur côté invoquer le *Pro Deo*. Nous comptons aussi sur l'intervention conciliante des juges de paix devant lesquels doivent être portées les actions fondées sur cette loi.

On a dit également qu'il était inhumain de forcer des malheureux à venir exposer leur misère devant le juge. Toutefois leur situation n'eût-elle pas été pire encore s'ils y avaient été contraints par un propriétaire qui, incité à tenter la démonstration de leur insolvabilité, aurait été en droit de leur poser des questions insidieuses, de leur infliger des interrogatoires sur faits et articles, de leur réclamer des déclarations et des serments sanctionnés par des pénalités d'une sévérité extrême, telles qu'en stipulait l'article 20 dans le système antérieurement admis par la Chambre et par le Gouvernement ?

Le Président-Rapporteur,
Comte GOBLET D'ALVIELLA.