SÉNAT DE BELGIQUE

SÉANCE DU 19 AOUT 1919

Rapport de la Commission de la Justice, chargée d'examiner le Projet de Loi en vue de prévenir la hausse exagérée des loyers et d'empêcher que les locataires soient contraints, sans motifs graves, à déménager.

(Voir les n^{os} 172, 218, 228, 290, 308, 311, les Ann. parl. de la Chambre des Représentants du 13 août 1919 et le n^o 155 du Sénat.)

Présents : MM. le comte GOBLET D'ALVIELLA, président-rapporteur ;
BEHAEGHEL et le baron ORBAN DE XIVRY.

MESSIEURS.

En déposant à la Chambre le nouveau Projet de Loi sur les loyers qui nous est soumis aujourd'hui, MM. les Ministres de la Justice et des Finances commençaient en ces termes leur Exposé des motifs :

« La loi du 30 avril 1919, sur les loyers, a eu pour but de liquider la situation créée par la difficulté pour les locataires de s'acquitter intégralement et même, dans certains cas, partiellement de leurs obligations durant la guerre.

» D'autres problèmes ont surgi depuis lors, qui ont fait naître une nouvelle crise, dont nul ne peut méconnaître la gravité.

» Alors que le renchérissement du coût de la vie rend à tous la situation plus difficile, la pénurie des logements, par suite de l'affluence des réfugiés dans les villes et de l'arrêt de l'industrie du bâtiment pendant près de cinq années, menace de produire une augmentation anormale des prix du loyer des habitations.

» A l'étranger, la crise a surgi pendant la guerre, alors que tout le monde comprenait la nécessité de mesures exceptionnelles. En Belgique, la question ne s'est posée que depuis l'armistice ; mais, dans ces derniers temps surtout, elle a pris un tel caractère d'acuité, que le Gouvernement se trouve dans l'obligation de faire appel, pour la résoudre, à l'intervention du législateur. »

* * *

Cette nouvelle crise était prévue. Qu'il me soit permis de rappeler ici quelques-unes des paroles que je prononçais au Sénat, le 29 avril dernier, en

défendant les conclusions du rapport déposé au nom de la Commission de la Justice :

« Un point noir, c'est le nombre des procès que la présente loi va laisser s'engager... En tous cas, quand cet arriéré aura été liquidé, on pourra dire qu'auront pris fin les difficultés léguées par la guerre en ce qui concerne le règlement de la question des arriérés. Cependant, est-ce à dire qu'alors il ne surgira point parallèlement, sur le même terrain, un problème nouveau? Je n'oserai l'affirmer. Dès maintenant, on voit déjà avec regret annoncer une augmentation générale et parfois démesurée des loyers, laquelle, s'ajoutant aux autres contre-coups de la vie chère, va peser lourdement sur la petite bourgeoisie et la classe ouvrière...

» Cette crise nouvelle qui pourrait aboutir à une véritable affluence de sans-logis aurait peut-être pu se trouver fortement enrayée si, dans l'élaboration de la loi actuelle, on avait consenti à introduire la faculté, pour le juge, non pas seulement de prononcer des exonérations et des résiliations au profit des locataires embarrassés, mais en outre des prorogations de bail pendant un temps équivalant à celui de la guerre, lorsque celle-ci aurait empêché le preneur de tirer du bien loué les avantages dont la perspective l'avait raisonnablement amené à contracter...

» Il est évident, pour emprunter les expressions du Premier Ministre, que la loi d'aujourd'hui est basée sur le principe de l'insolvabilité des locataires et que si une extension était réclamée en vue d'obtenir une prorogation de bail basée sur le défaut de jouissance, il faudrait un projet nouveau.

» A mon avis, il ne faut pas dire que ce projet ne pourra pas devenir nécessaire. Tout dépend de la façon dont vont se comporter à cet égard les détenteurs de la propriété bâtie, quand le droit commun aura repris son cours.....

» Je pense qu'on ne verra pas d'impropriété à ce que, de cette tribune où tous les principes du droit ont si souvent trouvé d'ardents défenseurs, il parte, à l'adresse de la grande masse des propriétaires, un conseil et un avertissement : le conseil, c'est d'user avec modération des armes que nous allons leur restituer ; l'avertissement, c'est que, s'ils n'en faisaient rien et s'ils arrivaient ainsi à généraliser une nouvelle crise des loyers, ils risqueraient de justifier les pouvoirs publics à tenter une nouvelle intervention dans le domaine du droit privé, en vue de rétablir, ce qui nous est nécessaire avant tout dans les circonstances actuelles, une harmonie sociale dont nous avons impérieusement besoin pour le relèvement de notre pays. »

Bien que les juges de paix, sur l'initiative des Procureurs du Roi, aient appliqué la loi avec modération, les appréhensions ainsi formulées se sont suffisamment réalisées pour que le Gouvernement ait cru devoir déposer le nouveau projet de loi qui a été admis par la Chambre dans sa séance du 13 août, avec quelques modifications.

A la vérité, le projet n'a été voté par la Chambre qu'à la majorité de 66 voix contre 51 et 4 abstentions. Mais il convient de faire observer que cette majorité s'est également recrutée dans les trois partis. Nous y trouvons, en effet, 29 libéraux, 23 socialistes et 25 membres de la droite.

On y vise deux ordres de dispositions : l'une est d'empêcher que les locataires soient contraints à déménager sans motifs graves ; l'autre est de prévenir une hausse exagérée des loyers.

*
* *

Les articles 1 et 2 portent que tout locataire ou ancien locataire aura le droit de continuer à habiter les lieux par lui habités, aux conditions de son bail écrit ou verbal, depuis la date de l'expiration du bail jusqu'à la date correspondante de l'année 1921, sous réserve d'en avertir le bailleur par lettre recommandée dans le délai maximum d'un mois à dater de la mise en vigueur de la présente loi.

Cette faculté est étendue aux occupants d'immeubles à usage commercial et industriel, s'il est établi que le locataire a été privé, par suite de la guerre, de la totalité ou d'une notable partie des avantages qui devaient normalement résulter de la destination du bien loué.

L'article 3 établit que, jusqu'à l'expiration du bail prorogé, le bailleur aura le droit de réclamer une majoration s'élevant jusque 30 p. c., sans qu'il lui soit permis de dépasser indirectement cette majoration par voie d'augmentation des charges qui incombent au preneur. Il pourra cependant réclamer une majoration plus élevée, à déterminer par le juge, si cette majoration se justifie évidemment par l'augmentation des charges et dépenses qu'il aura à supporter à raison du bien loué.

Ces textes sont clairs. Il est entendu qu'ils se rapportent aux sous-locataires aussi bien qu'aux locataires principaux, que le bail soit écrit ou simplement verbal, comme c'est le cas le plus fréquent pour les locations de chambres ou d'appartements dans les grandes agglomérations urbaines.

L'article 4 reconnaît au bailleur le droit de se refuser à la prorogation du bail, en cas de motifs graves à apprécier par le juge. A titre d'exemple, nous croyons pouvoir mentionner : le fait que le propriétaire, n'ayant plus d'autre logement, compte s'installer dans l'immeuble ou qu'il désire y établir un de ses enfants ; encore le cas où il pourrait prouver, par un acte ayant date certaine, que, pendant le cours du bail, il l'aurait loué d'avance à un nouveau locataire ; également, s'il était forcé de le vendre pour une raison quelconque. Le projet lui-même rappelle dans son article 4 que la prorogation forcée du bail ne pourra jamais être invoquée pour mettre obstacle à l'exécution de travaux publics ; le même article prescrit également qu'en cas d'abus de jouissance, le propriétaire pourra demander au juge l'abrogation de la prorogation.

L'article 9 réserve le bénéfice de la loi aux Belges ainsi qu'aux nationaux des pays associés à la Belgique dans la guerre ; il en exclut formellement : 1° les condamnés pour crime ou délit contre la sûreté de l'Etat ou infraction à l'arrêté-loi du 1^{er} décembre 1916 ; 2° ceux qui ont réalisé des bénéfices de guerre dans les conditions de la loi du 3 mars 1919.

Le Gouvernement avait proposé d'instituer, au siège de chaque canton judiciaire, une Commission arbitrale qui trancherait, en dernier ressort les contestations résultant de l'application de la loi. Ce système, pratiqué dans plusieurs États étrangers, avait été admis par la Section centrale ;

mais la Chambre, voulant maintenir l'unité de procédure, a préféré s'en tenir au système organisé par la loi sur les loyers du 30 avril 1919, c'est-à-dire que les juges de paix connaîtront en dernier ressort jusqu'à la valeur de 2,500 francs et, en premier ressort, à quelque valeur que la demande s'élève, de toutes les contestations auxquelles donnera lieu l'application de la loi. Ils connaîtront même des litiges basés sur l'article 1722 du Code civil, lorsque ces litiges sont connexes à une contestation née de cette application.

L'appel sera porté devant un juge, membre du Tribunal de première instance, désigné par le Roi et statuant sans intervention du ministère public.

L'article 11 modifie l'article 18 de la loi du 30 avril 1919, qui est ainsi rédigé : « Toutes actions intentées en exécution de la présente loi ne seront pas reçues en justice, si elles n'ont pas été introduites dans les six mois qui suivront la publication de la loi ou la date d'exigibilité fixée par la convention des parties, si elle est postérieure à cette publication ». Désormais toute action en paiement de loyers pour la période du 4 juin 1914 au 28 juin 1919 sera prescrite par un an à partir de la publication de la loi actuellement devant le Sénat.

Le second paragraphe du même article 11 ajoute que « le locataire assigné en paiement de loyers arriérés, en vertu de l'alinéa précédent, conserve le droit de se prévaloir des dispositions de la loi du 30 avril 1919 ».

Telles sont les dispositions du projet qui nous est soumis. Elles ont le mérite d'être simples et claires. Evidemment, il s'agit d'une loi de circonstance et, comme toutes les lois de cette nature, elle ne satisfera complètement aucun des intérêts en présence. La question est de savoir si elle est nécessaire et si elle produira tout au moins un apaisement sérieux du conflit, sans constituer une violation exorbitante du droit commun. On a dit que c'était une atteinte au droit de propriété. En réalité ce n'est pas le droit de propriété qui est en cause, mais l'exercice de ce droit que l'Etat peut régler dans l'intérêt général, sous l'empire de la nécessité. La dérogation au droit commun n'y est pas plus lourde que dans la précédente loi sur les loyers, où l'Etat fait retomber sur les propriétaires une charge qui, en toute logique, aurait dû être supportée par la collectivité, comme dommage résultant des hostilités.

Les principales nations qui ont supporté le poids de la guerre : la France, l'Angleterre, l'Italie, ont pris des mesures analogues pour permettre la prorogation des baux et empêcher une élévation exagérée des loyers pendant la durée de la crise. Même certaines nations neutres, telles que la Hollande et la Suisse, ont dû en faire autant ; cependant leurs gouvernements ne sont pas moins soucieux que le nôtre de maintenir les droits de la propriété et le régime du droit commun.

La faculté accordée aux locataires de réclamer une prorogation des baux, est la mesure sur laquelle ont insisté avec le plus de force les délégués des sociétés de propriétaires et de locataires, ainsi que les représentants des classes moyennes qui m'avaient demandé une entrevue dans le Palais de la Nation, lorsque la précédente loi sur les loyers est venue en discussion devant le Sénat. D'autre part, un des abus qui ont soulevé au plus haut degré l'émo-

tion populaire, a été la faculté laissée aux propriétaires d'expulser les locataires des petits logements, soit que ceux-ci fussent trouvés dans l'impossibilité d'établir judicieusement l'insuffisance de leurs ressources, soit, ce qui semble avoir été le cas le plus fréquent, que les bailleurs voulussent leur imposer une augmentation démesurée du loyer.

Sans doute, les propriétaires, petits et grands, ont le droit d'invoquer l'universalité de la vie chère et la baisse de la valeur de l'argent qui pèsent sur eux comme sur leurs locataires et sur la généralité de la population. Ils ont, en plus, à supporter l'entretien de leurs immeubles qui ont été généralement négligés depuis cinq ans. C'est ce que la Chambre a reconnu, en leur laissant la faculté d'augmenter de 30 p. c. le taux de la location. Dans deux ans, ils retrouveront du reste, la pleine liberté de leurs transactions.

Il est bon de faire observer, comme l'indique du reste l'Exposé des motifs, que si le projet impose au bailleur l'obligation de conserver son locataire, cette obligation sera subordonnée non seulement au paiement intégral du loyer, mais aussi à l'exécution des accords ou des décisions judiciaires intervenus en vertu de la loi du 30 avril 1919.

Enfin, il ne faut pas perdre de vue qu'en cas de charges extraordinaires provenant de l'entretien de l'immeuble, le propriétaire peut encore obtenir du juge le droit de réclamer une augmentation dépassant 30 p. c. de l'ancien loyer.

Tout ajournement ne peut que compliquer la situation et aggraver le malaise, en décourageant les arrangements amiables entre les parties et en poussant à la multiplication des évictions qui, une fois exécutées, mettraient les locataires dans l'impossibilité de bénéficier de la loi.

En résumé, le présent projet est une loi de transition et de transaction ; il ne lèse sérieusement aucun intérêt fondamental et, s'il est voté sans plus de retard, il ne peut manquer de produire un apaisement dans une des crises les plus aiguës que nous ait léguées la grande guerre.

Qu'il nous soit toutefois permis de rappeler ici deux lacunes que la Commission de la Justice a déjà déplorées dans son examen de la loi précédente sur les loyers : l'une, c'est que le Gouvernement n'ait pas accepté d'intervenir d'une façon plus large en faveur de la classe si méritoire et si intéressante des petits propriétaires ; l'autre, c'est qu'il n'ait pas pris complètement à sa charge les loyers arriérés des mobilisés dont les ressources n'ont pas suffi à payer les loyers, pendant qu'ils exposaient leurs jours pour le salut de la patrie.

Le Président-Rapporteur,
Comte GOBLET D'ALVIELLA.