

SÉNAT DE BELGIQUE

SÉANCE DU 12 MARS 1919

Rapport de la Commission de la Justice, chargée d'examiner le Projet de Loi sur les loyers.

(Voir les nos 5, 29, 40, 43, 49, 51, 54, 55, 65, 68, 77 de la Chambre
des Représentants; — 40 du Sénat.)

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

MESSIEURS,

Toute loi destinée à régler les rapports juridiques des citoyens doit être nécessaire dans son objet, générale dans sa portée, équitable dans son application, claire et précise dans sa rédaction, cohérente dans ses textes, en harmonie avec le milieu dans lequel elle doit fonctionner ainsi qu'avec les principes généraux du droit.

Le projet qui nous est soumis répond-il à ces conditions ?

Sur le premier point nous pouvons hardiment répondre par l'affirmative. Il n'y a pas seulement nécessité, mais nécessité urgente de prendre des mesures pour résoudre législativement les difficultés que la guerre a suscitées dans les rapports entre bailleurs et locataires des propriétés bâties, et cela dans l'intérêt des premiers aussi bien que des seconds. Voici en quels termes s'exprimait à cet égard, il y a plus d'un an déjà, le groupe d'études juridiques dont les délibérations à l'Institut Solvay ont donné naissance au projet ultérieurement patronné par le Gouvernement : « Dès le lendemain de l'invasion allemande, de nombreux locataires cessèrent de payer leurs loyers; il en fut surtout ainsi dans les villes et dans les régions industrielles du pays... La prolongation de la guerre rendit la crise plus intense et plus grave... Au début, les locataires se bornaient à demander ou à s'octroyer des délais de paiement. Bientôt ils allèrent plus loin et réclamèrent des réductions ou même des exonérations totales de loyers.

» Rien qu'il soit téméraire d'avancer des chiffres en pareille matière, des statistiques n'étant pas actuellement possibles, on peut estimer, sans courir grand risque d'être démenti par les faits, que dans les villes et dans les régions industrielles du pays, les neuf dixièmes des locataires ne paient

plus intégralement leur loyer et traînent ainsi derrière eux une dette qui devient de plus en plus lourde à chaque échéance » (1).

Dans les derniers mois, la crise ne s'est pas atténuée, elle s'est plutôt aggravée, surtout depuis l'arrêté-loi du 10 décembre dernier, suspendant toutes poursuites en cette matière, auquel sont venus s'ajouter l'annonce et le dépôt du projet qui se trouve actuellement devant nous.

Des membres de tous les partis l'ont constaté dans les débats de la Chambre : « Le vote est d'autant plus urgent », disait M. Mansart dans la séance du 12 février dernier, « que depuis le dépôt du projet de loi tous les locataires qui avaient fait avec leurs propriétaires des conventions en vertu desquelles ils ne devaient plus payer que le tiers ou le quart de leurs loyers, ont cessé tout paiement. Il faut donc marcher le plus vite possible ». L'exposé des motifs fait, d'ailleurs, la même constatation : « Les locataires des maisons de commerce et des maisons bourgeoises, pris dans leur ensemble, ne paient plus qu'une partie de leurs loyers ou même ne les paient plus du tout. Certains d'entre eux sont incapables de payer davantage ; leur dette de loyer se trouvera muée, après la guerre, en une dette de capital dont ils ne pourront plus se libérer. Les locataires des maisons ouvrières ne paient plus leurs loyers et se trouvent dans l'impossibilité absolue de le faire ».

Il y a donc là une plaie qu'il s'agit de fermer au plus tôt et c'est une matière de droit privé où l'autorité législative est fondée à intervenir rapidement par des mesures extraordinaires, dans l'intérêt de la paix publique.

D'autre part, s'il s'agit de faire vite, il s'agit de faire bien ou du moins de ne léser les droits acquis ainsi que le respect des contrats que dans la mesure compatible avec les principes généraux du droit. A en juger par les pétitions, les manifestes, les articles de journaux et les communications de toute nature qui nous sont parvenus, peu de projets ont causé autant d'émotion et soulevé plus de critiques. Comme l'a constaté le rapporteur de la section centrale à la Chambre, l'honorable M. Brunet, les solutions préconisées par les auteurs du projet ont trouvé le moyen de mettre d'accord propriétaires et locataires dans une véritable coalition pour combattre la loi. A la Chambre, personne, en dehors des membres du Gouvernement, ne l'a défendue dans son ensemble et presque tous l'ont critiquée, parfois avec amertume.

Et cependant il résulte de la discussion et surtout des votes que la majorité était d'accord sur un certain nombre de considérations fondamentales dont le projet renferme l'application, entre autres les suivantes :

1. Qui peut payer doit payer et c'est à l'autorité judiciaire qu'il appartient de trancher la question ;
2. Bailleurs et preneurs ont également intérêt à passer l'éponge sur des créances que la guerre a rendues irrécouvrables, particulièrement en ce qui concerne les « petites » locations ;
3. La situation des « petits » propriétaires n'est pas moins malheureuse et moins intéressante que celle des petits locataires ;

(1) Institut de sociologie. *La crise des loyers*, p. 19-20.

4. Il est équitable que les pertes provenant des événements militaires soient partagées dans une certaine mesure entre propriétaires et locataires ;

5. Qui a payé est présumé avoir eu les moyens de le faire ;

6. Il faut chercher à éviter la multiplication des procès relatifs au paiement des loyers arriérés ;

7. Il faut tout d'abord venir en aide à ceux qui, pour s'être mis au service de la patrie, ont été atteints dans leur personne ou leurs intérêts ;

8. Il convient d'accorder au propriétaire frustré de l'intégralité de ses loyers une remise proportionnelle des contributions assises sur les immeubles loués, ainsi que des délais pour le remboursement de ses dettes hypothécaires et le paiement des intérêts.

Nous sommes convaincus que ces principes répondent également aux sentiments du Sénat. Mais, à l'égard de leur application, force nous a été de constater l'existence de divergences profondes, notamment sur deux points où votre Commission de la Justice estime insuffisantes et même inacceptables les solutions du projet.

Le premier, c'est la disposition qui, dans la majorité des cas, décharge le locataire de l'obligation de prouver que ses ressources sont ou ont été insuffisantes pour lui permettre de solder ses loyers et qui rejette le fardeau de cette preuve sur le propriétaire lui-même. Il existe un principe juridique d'une telle simplicité et d'une telle évidence qu'il n'est pas nécessaire d'être grand clerc pour le saisir. Dans toute contestation judiciaire, c'est à chaque partie d'établir le bien fondé du fait sur lequel elle fonde sa prétention. Or quels sont ici les faits en présence ? Concernant le demandeur, c'est l'existence du bail. Concernant le défendeur, c'est l'absence des ressources qui devraient lui permettre de tenir ses engagements. Il n'y a pas à sortir de là.

Or, qui est le plus capable d'établir sa situation financière, sinon l'intéressé en personne, c'est-à-dire le locataire lui-même ? Et cependant le projet varie continuellement, sans raison préemptoire, dans l'application de son système, en imposant la preuve de l'insolvabilité, par une sorte de chassé-croisé, tantôt à l'une des parties, tantôt à l'autre.

Dans les cas prévus à l'article 1, c'est le bailleur qui doit établir cette preuve. A l'article 2, c'est le preneur. A l'article 3, c'est de nouveau le bailleur. A l'article 4, c'est encore une fois sur le preneur que retombe la charge. Aux articles 5 et 6, nouveau retour offensif sur le bailleur. Enfin à l'article 13 (*résiliation*), c'est pour la troisième fois le preneur qui est visé. On dirait un vrai jeu de raquette, et le volant, qu'on fait ainsi voltiger d'article en article, est une des dispositions les plus élémentaires, les plus rationnelles, les plus équitables du Code civil ou plutôt du chapitre qui règle l'apport de la preuve dans les relations entre propriétaires et locataires. Il s'agit de l'article 1315 ainsi conçu :

» Celui qui réclame l'exécution d'une obligation doit la prouver.

» Réciproquement celui qui se prétend libéré doit justifier le paiement ou le fait qui a produit l'extinction de son obligation. »

Que doit justifier ici le bailleur ? Les stipulations du bail. Et le locataire ?

Le fait qui lui permet de se libérer de son obligation, c'est-à-dire, d'après le projet, sa propre insolvabilité.

On se demande ce qui a pu justifier l'interversion de la preuve dans les cas visés aux articles 1, 3, 5 et 6 du projet ?

Il a été allégué que c'était là un forfait, une transaction. Mais le forfait et la transaction sont des arrangements où chacune des parties cède une partie de son droit en compensation de certains avantages concédés par l'autre part. Or, ici nous voyons bien ce qu'on enlève au propriétaire, mais il nous est impossible de découvrir ce qu'il obtient en échange. Cela est surtout vrai en ce qui concerne les petits propriétaires dont on supprime complètement la créance et à qui on laisse... le reste. Il semble vraiment que les auteurs du projet, tel qu'il a été porté à la Chambre, aient oublié ou ignoré toute cette catégorie de propriétaires si nombreuse et si intéressante pourtant dans tous nos centres ouvriers.

Il a été allégué aussi que la loi avait le droit de créer des présomptions et par conséquent d'attacher ce caractère à l'irrecouvrabilité des créances de loyers pendant la guerre ; ce serait donc au demandeur, c'est-à-dire au propriétaire d'attaquer et de repousser la présomption. Mais alors pour quoi le projet lui-même impose-t-il au locataire le fardeau de la preuve dans certains cas déterminés aux articles 2, 4 et 23 ?

Cette irrecouvrabilité est malheureusement trop réelle en ce qui concerne la majeure partie de la classe ouvrière ; il y a là une présomption *morale* et il est à désirer que le juge en tienne largement compte dans l'exercice des pouvoirs que nous allons lui conférer. Mais elle n'est ni suffisamment générale ni suffisamment absolue pour qu'on puisse la transformer en présomption *légale* ; elle repose notamment sur une base trop étroite et trop fragile pour qu'on puisse l'étendre aux occupants d'immeubles d'un loyer supérieur. Il faut éviter que, dans ce cas, elle ne puisse servir de paravent à l'insincérité des déclarations ou d'obstacle dirimant à la revendication de droits justifiés.

On a soutenu qu'en laissant au propriétaire le fardeau de la preuve, c'est-à-dire en semant sur ses pas des difficultés de procédure, on arriverait à diminuer le nombre des procès éventuels.

Il est facile de démontrer que ce serait précisément le résultat contraire. En effet, le locataire peut se trouver dans une situation telle que le caractère irrecouvrable de la créance saute aux yeux les moins prévenus, par exemple lorsqu'il a perdu son seul gagne-pain par suite d'un chômage forcé ou qu'il a dû s'adresser pour vivre à des institutions d'assistance. Alors le bailleur, par intérêt, sinon par humanité, ne s'avisera pas de lui intenter un procès perdu d'avance. Mais, à côté de cette catégorie, il y a celle des détaillants, des petits industriels, des agents commerciaux, des avocats, des médecins, des rentiers mêmes qui ont des raisons pour ne pas exposer leurs affaires en public. Chaque fois que le propriétaire soupçonnera la mauvaise foi, et ce sera, à tort ou à raison, sa conclusion la plus fréquente, il s'évertuera, si c'est à lui qu'il incombe de faire la preuve, à jeter des coups de sonde dans les affaires du locataire récalcitrant ; il se livrera à des enquêtes et à des interrogatoires en justice ; il le forcera de produire ses livres et d'exposer son bilan, comme le projet lui en donne la faculté.

L'unique moyen d'éviter ce déballage — pour employer une expression de l'honorable Ministre des Finances — c'eût été d'enlever au propriétaire le droit de tenter ou de réclamer toute investigation de ce genre ; mais ce serait le livrer pieds et poings liés à ses locataires de mauvaise foi et personne n'a voulu aller jusque là.

Au contraire, nous trouvons ici dans le projet, l'article 24 stipulant que :
 « les preuves à fournir en exécution de la présente loi seront faites par
 » toutes voies de droit, témoins et présomptions compris. Le juge pourra
 » en tout état de cause, même en degré d'appel, imposer au preneur 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. En ce cas, le preneur affir-
 » mera sous serment qu'il n'avait pas et n'a pas d'autres ressources. Le
 » preneur qui refusera de faire la déclaration ou de prêter le serment
 » pourra être condamné au paiement de la totalité de sa dette. »

Nous trouvons là une tentative pour contrecarrer ou même paralyser la disposition qui impose au bailleur la charge d'établir l'insolvabilité du preneur. Or, une fois qu'on en revient ainsi indirectement au système qui met cette preuve à charge du locataire, pourquoi ne pas le faire directement et qu'est-il besoin pour arriver à ce résultat de violer un principe fondamental du Code civil et, pour ainsi dire, du droit naturel ? L'article 24 est du reste maintenu dans le projet de la Commission, mais simplement en vue de bien définir les pouvoirs du juge, dans certaines éventualités.

Objectera-t-on que le locataire, si c'est à lui d'établir son insolvabilité, sera également forcé d'exposer *coram populo* l'état de ses affaires ? A cela il est facile de répondre qu'il restera libre de le faire de la façon et dans la mesure qui lui convient ; ce qui le mettra dans une situation bien préférable.

En ce qui concerne les loyers plus élevés, surtout dans les villes importantes, c'est le propriétaire que le projet place dans une situation sans issue. En dehors des établissements de commerce ou de finance qui tiennent une comptabilité en règle, il existe pour le propriétaire une impossibilité absolue de se renseigner sur les ressources de ses locataires, dont le plus souvent il ne connaît ni les affaires, ni les besoins, ni les habitudes, ni les relations, à moins de recourir aux informations toujours suspectes des offices de détectives privés. L'article 24 du projet permet bien au juge d'imposer au preneur le serment sur l'état de ses ressources et de ses charges. Mais il est inutile d'insister sur les inconvénients de ce moyen extrême dans une procédure comme celle dont nous nous occupons. Ce n'est pas encore cette disposition du projet qui en fera une loi d'apaisement et de pacification. J'en tirerai seulement cette observation que, si l'on n'estime pas excessif d'imposer le serment au preneur et de placer ainsi, procédé toujours critiquable, entre sa conscience et son intérêt, il est bien moins rigoureux de lui imposer en première ligne d'établir autrement la pénurie de ses ressources.

J'aborde maintenant les autres lacunes du projet qui concernent plus spécialement la situation des petits propriétaires, exposés désormais à

perdre non plus la moitié de leur créance, mais la totalité des loyers arriérés qui leur restent dus.

Ce sont tous les propriétaires d'immeubles occupés par deux catégories de locataires, l'une comprenant ceux qui se sont dévoués pour la patrie ; l'autre ceux dont le loyer annuel reste au-dessous des taux prévus à l'article 5. Cette dernière clause a suscité à la Chambre, comme dans le pays, les plus vives récriminations.

On a fait observer à juste titre que c'était la ruine sans phrases de tous les petits propriétaires, en d'autres termes de toute une fraction de la petite bourgeoisie et de l'élite de la classe ouvrière, en un mot de tous les citoyens qui, à force de travail, d'économie, de privations, de prévoyance, étaient parvenus à construire ou à acquérir des modestes immeubles loués à d'autres ouvriers, à des détaillants, à des employés, etc. Les pouvoirs publics n'ont cessé de favoriser cette accession de la classe laborieuse à la propriété, parce que nous y voyions à la fois un encouragement, une récompense et une garantie d'ordre social. Sans doute, les locataires de ces habitations ont éprouvé des pertes douloureuses par suite de la diminution de leurs ressources et du renchérissement de la vie. Mais leurs bailleurs et logeurs ont souffert pour les mêmes causes et souvent même plus qu'eux, si à la privation des loyers qui les aidaient à vivre, il faut ajouter le paiement des dettes hypothécaires, des contributions, des dégâts occasionnés soit par les logements militaires, soit par le fait des locataires eux-mêmes, qui, sûrs de ne pouvoir être expulsés, ne se gênaient pas pour mettre leur demeure au pillage. La Chambre a entendu avec émotion l'écho de leurs doléances, particulièrement quand elles lui étaient exposées par des hommes vivant en contact avec nos populations ouvrières : « Dans la région que j'habite, » disait entre autres M. Mansart, « les malheureux petits propriétaires se trouvent dans une situation très pénible. Par toutes sortes de combinaisons, on les a incités à acheter ou à construire des maisons. On leur a facilité l'emprunt et l'amortissement ; on leur a accordé des voix supplémentaires du fait qu'ils devenaient propriétaires. Ils ont donc construit des maisons en y mettant le peu d'économies qu'ils avaient et en empruntant le reste. Parce que ces gens possédaient une partie de maison, le Comité de secours leur a pendant la guerre refusé tout secours et leur a dit : Empruntez. » — Et, après avoir énuméré les réquisitions dont ces modestes immeubles ont été l'objet pour loger successivement des réfugiés français, des soldats allemands et encore aujourd'hui des militaires anglais, l'honorable député ajoute : « Vous pensez bien, Messieurs, que lorsque vous avez chez vous, 7, 8, 9 ou 10 personnes en plus qui sont-là toute la journée, tout cela ne va pas sans quelque détérioration... Dans certains de ces immeubles, il n'y a plus de couleur ; les pauvres gens ont brûlé les planchers des greniers, le bois des armoires, parce qu'ils ne pouvaient se procurer du charbon. »

Et ces malheureux, le projet les met à part des propriétaires plus fortunés pour les priver non pas de la moitié, mais de la totalité de leur créance sur le montant des loyers impayés, en leur imposant tout le poids de ce qui est en somme une dette de la nation. Si, privés de leurs loyers, ils ont dû emprunter pour exécuter les réparations indispensables ou sim-

plement pour se nourrir et se vêtir en ce temps de vie chère, tout ce qu'ils peuvent obtenir, ce sont des délais pour le paiement des intérêts de leurs emprunts.

Cette solution n'est ni juste, ni humaine, mais profondément décourageante et l'honorable Ministre des Finances l'a si bien compris qu'après s'être laissé arracher la promesse d'indemniser ultérieurement les petits propriétaires dans une certaine mesure, il a fini par déposer un premier projet de loi lui ouvrant à cet effet un crédit de 25,000,000 de francs. Nous l'en félicitons et l'en remercions. Mais comment, par quels canaux et de quelle façon ce subside va-t-il être distribué? La répartition, quoi qu'on fasse, restera entre les mains de l'administration et elle présentera dès lors tous les inconvénients des mannes distribuées par cette voie. Ce que réclament les petits propriétaires, ce n'est pas un secours, une faveur, c'est un droit inscrit dans la loi. Ils demandent simplement qu'on traite les petits sur le même pied que les gros et qu'on les garantisse au moins, comme les propriétaires visés à l'article 1^{er}, contre une perte supérieure au montant de la moitié de leur créance.

Les locataires dont le juge aura constaté l'insolvabilité n'y perdraient rien, puisqu'ils seraient complètement déchargés de leur dette ou plutôt ce serait l'État qui l'aurait prise à sa charge, comme la section centrale de la Chambre l'a proposé sous une forme assez ingénieuse.

Notre Ministre des Finances a combattu cette solution avec énergie. Et cependant l'honorable Chef du Cabinet a fait à la tribune la déclaration suivante : « Si l'État intervient dans les droits civils entre deux particuliers, propriétaire et locataire, pour paralyser les effets du contrat, le Gouvernement reconnaît que, dans la mesure où il sera établi que cette intervention préjudicie aux droits des particuliers, il est juste et nécessaire que ce soit la collectivité qui en supporte la charge. »

C'est là, en effet, un principe qu'il serait difficile de contester; il est d'ailleurs garanti par les articles 11 et 12 de la Constitution. Sans doute l'article 11 ne vise que la propriété, c'est-à-dire les biens immobiliers; mais elle n'interdit pas à la loi d'étendre l'expropriation aux droits personnels aussi bien qu'aux droits réels, sous réserve de cette règle de droit naturel que l'État doit au citoyen ainsi exproprié une juste indemnité. Si l'État se dérobe à cette obligation, ce n'est pas une expropriation, c'est une confiscation partielle ou totale.

Cependant pour justifier sa résistance, l'honorable Ministre s'est rejeté sur la raison pratique : le danger d'accepter d'avance une charge dont il ne peut mesurer l'étendue. Sa préoccupation est fort légitime et l'on ne peut que l'en louer. Cependant, sa démonstration mérite d'être examinée de près, quand il cherche à se rendre compte approximativement de ce que seraient les conséquences financières de l'intervention proposée. La statistique établit qu'il y a en Belgique environ 1,891,000 ménages et 719,000 propriétaires. En supposant qu'aucun propriétaire n'habite une maison prise en loyer ou n'ait laissé son loyer en souffrance, il resterait 1,172,000 baux à loyer et, en ne supposant qu'une perte de 200 francs par an, on arriverait pour quatre ans et demi à un déchet d'un milliard 172,000 francs. — Un membre de la Chambre a suggéré que la dépense ne

dépasserait guère une douzaine de millions. Un autre membre nous a paru plus près de la vérité quand il a parlé de 100 à 125 millions. Ce chiffre dépasserait notablement le crédit de 25 millions que le gouvernement propose d'affecter en partie au soulagement des petits propriétaires; mais ce serait de l'argent bien employé, car ainsi disparaîtrait une grande injustice dont l'existence froisse péniblement l'opinion publique en dehors même de ceux qu'elle atteindra directement.

En tout cas, pour exorciser le fantôme du milliard que l'honorable Ministre a jeté dans le débat, il devrait suffire d'opposer les considérations suivantes :

1° Il faut en retrancher les propriétaires dont les loyers ont été régulièrement soldés ;

2° Il faut encore mettre à part les loyers dont le taux ne dépasse pas ceux des immeubles visés à l'article 5 du projet ;

3° Enfin, au pis aller, il n'est question que de verser aux propriétaires la moitié du montant total du loyer.

A la vérité, il ne s'agit ici que des « petits propriétaires » et quant aux autres, l'indemnité à laquelle ils auraient droit est subordonnée à l'étendue des réparations pécuniaires que nous devons obtenir de l'Allemagne, cause première de toutes nos pertes. Mais, pour justifier cette inégalité de traitement, nous pouvons faire nôtre, dans cette assemblée, les considérations par lesquelles la section centrale de la Chambre justifiait sa proposition d'attribuer aux petits propriétaires le droit à une indemnisation par l'État :

« Guidé par ces considérations d'intérêt général, le Parlement veut que »
» certaines classes de locataires soient exonérées de l'obligation de payer »
» leur loyer. Peut-il imposer à une catégorie de citoyens la charge exclusive »
» d'acquitter le prix de la tranquillité publique ?

» Votre Commission ne le croit pas.

» Dans la situation exceptionnelle faite au pays, on peut admettre que »
» des propriétaires, dont les revenus demeurent suffisants même en »
» l'absence des loyers dont ils seront privés en vertu de la loi, soient »
» contraints de subir sans une intervention immédiate de la nation la »
» perte qui leur est infligée.

» Les victimes de la guerre sont innombrables. Le préjudice que subis- »
» sent des propriétaires disposant de rentes élevées est, en vérité, peu de »
» chose à côté des sacrifices que d'autres se sont imposés. On peut norma- »
» lement attendre de leur patriotisme un acquiescement spontané aux »
» dispositions de la loi. Mais que des propriétaires ou des bailleurs dont »
» les revenus sont minimes se voient expropriés du loyer de leurs »
» immeubles, l'équité s'en trouve froissée, l'ordre public peut en être »
» quelque peu compromis et l'idée même qui a inspiré la loi semble »
» mise en échec.

» Votre Commission a estimé que ces propriétaires qualifiés habituel- »
» lement de « petits propriétaires » doivent, sous des conditions qui »
» garantissent l'intérêt de l'État, recevoir une partie des loyers dont ils »
» sont privés.

» Une solution analogue a été adoptée en France. »

Il y a une autre catégorie de locataires auxquels le projet attribué le même privilège qu'aux petits propriétaires, en ce sens qu'il interdit au juge de prononcer contre eux aucune condamnation au paiement de leurs arriérés, s'il est établi que les ressources nécessaires leur ont fait défaut. Cette assimilation nous paraît entièrement justifiée, bien qu'ici nous nous trouvions sur un autre terrain. Il s'agit des ayants droit de ceux qui ont trouvé la mort au service du pays, des miliciens ayant servi pendant la guerre, des mutilés, des prisonniers et des internés. Il nous semble impossible de contester qu'il y ait là une dette contractée par la patrie ; c'est donc à l'État, qui la représente, de supporter les conséquences de cette obligation. L'État l'a reconnu, même en temps de paix, tout au moins pour les miliciens et les mutilés, notamment en organisant une indemnité de milice qui est devenue, pendant la guerre, par l'arrêté loi du 27 septembre 1916, une indemnité de milice et de logement pour les familles des mobilisés réfugiés à l'étranger, « en témoignage, dit le texte, de la reconnaissance nationale. » Faisons-nous moins pour les familles de nos soldats, qui ont connu les angoisses et les horreurs de l'occupation ? Le Gouvernement leur aurait certainement accordé un subside à cet effet, s'il avait encore gardé l'autorité dans le pays.

Au cas où l'on objecte que le véritable créancier de cette dette nationale, ce serait le locataire et non le propriétaire, on peut faire observer, avec la section centrale de la Chambre, que si une indemnité de logement avait pu être versée pendant la guerre, les propriétaires auraient touché tout au moins une partie de leurs loyers et que l'allocation à leur payer peut être considérée comme constituant, avec effet rétroactif, l'attribution d'une allocation à des citoyens se trouvant dans une situation particulièrement difficile ou ayant acquis une créance à charge de l'État. Il y a, en outre, dans ces circonstances, un devoir moral pour l'autorité de ne pas laisser dans un état d'insolvabilité ceux qu'il a contribué à y mettre ou qui y sont tombés pour s'être spontanément dévoués à son service et ce devoir, ce n'est pas sur un groupe particulier de citoyens qu'il doit en rejeter la charge.

Une dernière objection à l'intervention de l'État, en cette matière, c'est qu'il risque de devenir la dupe d'une entente entre propriétaire et locataire pour lui soutirer plus que son dû. Est-il admissible qu'il subisse les conséquences de procès où il n'aurait pas été partie ? Il serait peut-être désirable soit d'organiser, dans toutes les instances de ce genre, une représentation de l'État confiée à un mandataire spécial, soit même, comme l'avait proposé la section centrale, d'instituer une juridiction nouvelle où des mesures seraient prises pour sauvegarder les intérêts du Trésor. Un amendement en ce sens avait même été soumis à votre Commission, s'efforçant de concilier l'intérêt de l'État avec un droit à l'indemnisation qui aurait été reconnu aux petits propriétaires. Mais la majorité a pensé qu'il y avait lieu, par esprit transactionnel, de s'en tenir à la déclaration suivante que lui a faite l'honorable Ministre des Finances, au delà de laquelle il a affirmé ne pouvoir s'avancer, dans l'état actuel de nos besoins et de nos perspectives financières :

« Les propriétaires des biens urbains d'un loyer annuel inférieur à six cents francs auxquels l'application de la loi sur les loyers aura ca sé

» préjudice bénéficieront des premières allocations à prélever sur le » crédit. »

Mais il ne faut pas perdre de vue que le temps presse. Dans les circonstances actuelles, mieux vaut une loi encore critiquable sur certains points, que pas de loi du tout ou une loi indéfiniment retardée. Nous ne pouvons pas, comme un grand pays voisin dont le territoire a pour la plus grande part échappé à l'invasion pendant toute la durée de la guerre, nous donner le luxe de discuter et de remanier pendant plus de trois ans les dispositions qui doivent mettre fin à notre crise des loyers.

Le projet nous arrive après avoir été vivement et maintes fois âprement discuté devant l'opinion. Il a été passé au crible de débats parlementaires qui n'ont pas pris moins de six séances et mis en présence trente-et-un orateurs, sans compter les organes de la section centrale et du Gouvernement. Aussi, avons-nous cru nécessaire de l'accepter dans ses grandes lignes, sans y apporter de modifications, sauf sur les deux questions de principe traitées dans la partie générale du présent Rapport. En s'efforçant de les résoudre, votre Commission s'est surtout préoccupée de faire œuvre de justice et d'apaisement. Elle compte, pour y réussir, sur l'esprit d'équité et de transaction auquel elle fait appel non seulement entre propriétaires et locataires, mais encore entre le Sénat, la Chambre et le Gouvernement, également intéressés à fermer promptement une plaie sociale.

Discussion des articles amendés par la Commission.

ARTICLE PREMIER

La Commission a estimé qu'une fois réglé le problème relatif à la partie qui devrait fournir la preuve, il y avait avantage à élargir les pouvoirs du juge, au lieu de les enfermer arbitrairement dans des textes rigides, qui ne rencontreraient même pas toutes les difficultés à prévoir.

Elle a donc décidé, par 7 voix contre 1, de définir ces pouvoirs de la façon suivante dans un article 1^{er} destiné à remplacer les articles 1, 2, 3, 4 et 8 du projet.

« Le juge peut accorder, pour le paiement des loyers échus anticipativement le 1^{er} août 1914 ou depuis cette date jusqu'à la fin de la guerre, des délais qui ne dépasseront pas cinq années à compter du jour du jugement définitif jusqu'au paiement du solde, à charge par le preneur de prouver que ses ressources et celles de son conjoint non séparé de corps ne lui permettaient pas pendant la guerre, et ne lui permettent pas à la date de l'action, de s'acquitter des loyers.

» Le juge peut aussi, sous la même condition, mais en usant de ce pouvoir avec une grande réserve, exonérer le preneur du solde impayé de la moitié des loyers échus ou d'une quotité inférieure à ce solde.

» Il décidera si les secours obtenus du Comité National ou d'une institution publique ou privée doivent entrer en compte dans le calcul des ressources du locataire. »

Les articles 2, 3 et 4 du projet, que la Commission propose de supprimer, visaient les trois cas suivants :

1^o Le bail avait été conclu pendant la guerre, alors que le locataire devait savoir à quoi il s'exposait (art. 2) ;

2° Le bail avait été conclu également pendant la guerre, mais avec le même locataire sans que le taux du loyer eût été modifié (art. 3);

3° Le bail avait été conclu avant la guerre, mais le chiffre du loyer a été modifié par une convention postérieure au 1^{er} août 1914 (art. 4).

Ces distinctions semblent n'avoir eu d'autre objet que de fournir une occasion d'appliquer un régime différent dans le choix de la partie à laquelle incombait le fardeau de la preuve. Dans la première et la troisième hypothèse, c'est le bailleur qui est désigné à cet effet; dans la seconde, le preneur. Elles n'ont plus raison d'être dans notre système. Il n'y a là que des circonstances accidentelles dont le juge pourra mesurer l'importance et dès lors nous estimons qu'on peut alléger la loi par la suppression de ces trois articles.

La Commission a introduit, comme dernier paragraphe de l'article 1^{er}, un amendement réglant la question de savoir si, dans l'évaluation des ressources du locataire, il y a lieu de comprendre les secours qu'il aurait obtenus du Comité National ou d'une institution de bienfaisance publique ou privée. La Chambre s'était d'abord prononcée pour la négative. Au second vote elle est revenue sur ce vote par quatre voix de majorité. Les partisans de ce revirement avaient fait valoir que beaucoup de prétendus chômeurs s'étaient créés d'autres ressources et que dès lors l'octroi des secours avait été une superfétation. La Commission a estimé que quelques abus, dont elle ne conteste pas l'existence dans des cas individuels, ne devaient pas préjudicier à la grande masse des classes ouvrières et de la petite bourgeoisie où la distribution de ces secours avait été justifiée par des nécessités trop réelles. Elle propose donc de rétablir la disposition primitivement votée par la Chambre, mais en laissant, ici encore, au juge, le soin d'examiner chaque cas où il y aurait quelque doute à cet égard.

ART. 2 et 3.

Ce sont les articles 5 et 6 du projet que la Commission a maintenus intégralement à l'exception des modifications exigées par l'attribution au preneur du fardeau de la preuve.

ART. 2.

» Le juge ne prononcera aucune condamnation au paiement des loyers ci-dessus prévus si le loyer annuel ne dépasse pas :

» 600 francs pour les immeubles situés à Bruxelles, Schaerbeek, Ixelles, Molenbeek-Saint-Jean, Saint-Gilles, Laeken, Etterbeek, Saint-Josse-ten-Noode et dans les communes de plus de 100,000 habitants ;

» 400 francs pour les immeubles situés dans les communes de 50,000 à 100,000 habitants ;

» 300 francs pour les immeubles situés dans les communes de 25,000 à 50,000 habitants ;

» 250 francs pour les immeubles situés dans les communes de 10,000 à 25,000 habitants ;

» 200 francs pour les immeubles situés dans les communes de 1,000 à 10,000 habitants ;

» 150 francs pour les immeubles situés dans les communes de moins de 1,000 habitants.

» Néanmoins, pour bénéficier de cette disposition, le preneur aura à prouver que ses ressources et celles de son conjoint non séparé de corps ne lui permettraient pas pendant la guerre, et ne lui permettent pas à la date de l'action, de s'acquitter de la totalité ou d'une quotité des loyers échus ».

ART. 3.

« Aucune condamnation au paiement des loyers susvisés ne sera prononcée si le locataire :

» a) a trouvé la mort dans un fait de guerre ou dans un fait de l'ennemi ;

» b) a été retenu sous les drapeaux, interné ou fait prisonnier de guerre ;

» c) a été, de la part de l'ennemi, l'objet d'une mesure privative de sa liberté, pour des motifs d'ordre militaire ou politique, mais seulement pour la durée de l'exécution de cette mesure.

» Néanmoins, le preneur ou ses ayants cause auront à prouver que leurs ressources ou celles du conjoint et parents qui ont continué la jouissance ne leur permettraient pas lors de l'échéance des loyers, ni à la date de l'action, de s'acquitter des loyers échus.

» L'exonération des loyers accordée à ceux qui ont été retenus sous les drapeaux, internés ou fait prisonniers de guerre sera proportionnée à la durée de leur séjour à l'armée, de leur internement ou de leur captivité.

» Le bénéfice de la présente disposition pourra être invoqué par le conjoint, les descendants, ascendants, frères et sœurs du preneur si celui-ci était leur soutien et si, habitant avec lui, ils ont continué la jouissance après son décès, son départ ou son arrestation. »

ART. 4.

« Si, dans les cas prévus aux articles 2 et 3. ci-dessus, les ressources ont été suffisantes pour permettre l'acquiescement d'une partie des loyers échus, les loyers seront réduits proportionnellement. »

ART. 5 et suivants.

Nous avons maintenu dans leur intégralité les articles votés par la Chambre dans le restant du projet, désireux de nous écarter le moins possible du texte adopté par la Chambre.

Toutefois l'article 8 du projet doit disparaître, la disposition qu'il consacre, relativement à l'octroi de délais, se trouvant reportée à l'alinéa 1 de l'article 1^{er} de l'amendement dans lequel la Commission a énuméré les pouvoirs du juge.

Le Président-Rapporteur,
Comte GOBLET d'ALVIELLA.