

(N° 171.)

SÉNAT DE BELGIQUE

SÉANCE DU 5 JUILLET 1921.

Rapport des Commissions réunies des Finances et de l'Industrie, du Travail et du Ravitaillement, chargées d'examiner le Projet de Loi portant revision de la loi du 11 octobre 1919 instituant une Société Nationale des habitations et logements à bon marché.

(Voir les nos 323 (session de 1919-1920), 142, 191, 280, 283, 321, 322, 345, 359 et les Ann. parl. de la Chambre des Représentants, séances des 19 et 24 mai, 1^{er}, 8 et 15 juin 1921; le n° 152 du Sénat.)

Présents : MM. DE SADELEER, président; DE BAST, CAPPELLE, le comte CORNET D'ELZIUS DE PEISSANT, DELANNOY, le baron DE MÉVIUS, DESPRET, HUISMAN-VAN DEN NEST, LEPREUX, LIEBAERT, CLAEYS BOUUAERT, DEMERBE, BERGER, CROQUET, DUPRET, HUBERT (Armand), SIMONIS, VERCROYSE, VOLCKAERT et le chevalier DE GHELLINCK D'ELSEGHEM, rapporteur.

MESSIEURS,

Un des problèmes les plus angoissants de notre époque est certes celui des logements; la pénurie d'habitations se fait sentir avec une acuité d'autant plus grande que la cherté des matériaux empêche les rentiers de consacrer, comme autrefois, leurs économies à la construction de logis ouvriers.

Par suite de la guerre, la loi sur les habitations à bon marché votée et modifiée par le Sénat en juillet 1914, ne put être adoptée par la Chambre qu'en 1919 et à peine fût-elle mise en vigueur que déjà elle apparaissait insuffisante pour résoudre la question. Aussi le Gouvernement se vit-il contraint de rappeler à la vie la Commission créée, en 1912, pour l'étude des réformes à préconiser en matière d'habitations à bon marché.

Le résultat des études de cette Commission est consigné dans les modifications proposées, dès le 2 juin 1920, à la loi du 11 octobre 1919.

Une des réformes les plus considérables proposée par la Commission et reprise dans le projet consiste à accorder à la Société Nationale, contrairement au principe du projet de 1914, le pouvoir d'acquérir de larges étendues de terrain pour les aménager et les revendre dans un avenir plus ou moins éloigné ; si ce principe a été écarté lors de la discussion d'avant-guerre, c'est qu'on avait jugé que la Société Nationale, institution centralisée, n'est pas outillée pour entreprendre dans tous les coins du pays des opérations immobilières, et de plus, la nécessité de créer des réserves, pour y construire plus tard des logements à bon marché, ne se faisait pas sentir avec l'intensité que la question présente aujourd'hui.

Mais les circonstances actuelles ne permettent plus l'hésitation et pour résoudre le problème, il faut prendre les mesures énergiques que réclame la situation.

Ce pouvoir, très considérable, accordé à la Société Nationale, met celle-ci sur le même pied que les autorités publiques puisqu'il va même jusqu'à lui accorder le droit d'expropriation pour cause d'utilité publique et même d'expropriation par zone.

Il a comme avantage de lui permettre de réagir contre la spéculation et d'établir des réserves pour les besoins normaux de la population. Hâtons-nous de dire que pour l'exercice de ce droit, la Société Nationale devra être autorisée par arrêté royal ; dans chaque cas spécial, le Gouvernement devra donc apprécier s'il y a vraiment utilité publique. Cette autorisation constitue par le fait même un frein au pouvoir accordé à la Société Nationale.

Mais un autre élément empêchera la Société Nationale d'user de l'expropriation pour acquérir des immeubles de valeur, des terrains industriels ; les terrains acquis devront être uniquement destinés à la construction d'habitations à bon marché et ceci constitue le plus puissant des freins.

Le projet ne dit pas quel sera le Ministre compétent pour accorder l'autorisation d'user du droit d'expropriation, mais il semble bien que l'intervention du Ministre des Finances soit indispensable, puisque les acquisitions se feront avec les deniers de l'État. C'est du reste conforme à la disposition de l'article 1bis tel que nous allons le voir dans un instant. Du reste, le Projet de Loi en discussion étant contresigné par le Ministre des Finances et par le Ministre de l'Industrie et du Travail, les arrêtés royaux pris en vertu de la loi devront être contresignés par ces deux mêmes ministres.

Mais la Société Nationale n'aura pas seulement le droit d'exproprier des immeubles, elle pourra en outre en acquérir de gré à gré ou par voie d'adjudication publique et ces acquisitions rendront l'exercice de son droit d'expropriation moins fréquent que d'aucuns pourraient le craindre.

Ce droit d'acquisition est soumis à des conditions énoncées dans le projet, notamment les suivantes :

L'opposition du Ministre des Finances est prévue, pour le motif que devant agir surtout à l'aide des avances de l'État, il est nécessaire de permettre au Ministre des Finances de s'opposer à toute acquisition qui pourrait léser les intérêts généraux.

De plus, l'acquisition doit être faite en vue de la revente des terrains ou

de leur location par bail emphytéotique ou autre, non pas à des particuliers, mais à des sociétés immobilières d'habitations à bon marché. La Société Nationale n'agit en somme que pour compte de ses sociétés affiliées qui lui renseigneront les acquisitions désirables et avantageuses.

Si des particuliers désirent racheter des parcelles des terrains ainsi acquis, ils ne peuvent le faire qu'à l'intervention d'une société d'habitations à bon marché; le logement construit sur une des parcelles ne pourra être sous-loué en tout ou en partie, et cela dans le but d'éviter la spéculation. Si cependant le Comité de Patronage y voit un intérêt, il peut accorder l'autorisation de sous-louer; ces dispositions ont été prises surtout en vue de faciliter et d'encourager la construction dans les régions dévastées.

Dans tous les cas d'acquisitions de gré à gré ou par adjudication publique il ne s'agit que de terrains, d'immeubles non bâtis. Il en est autrement dans les cas où l'expropriation, pour cause d'utilité publique, a été autorisée par arrêté royal. Alors non seulement la Société Nationale peut acquérir des terrains destinés à établir des réserves, mais elle pourra aussi acquérir des immeubles bâtis et dans certains cas elle sera autorisée à exproprier par zone. Cette autorisation lui sera accordée quand il s'agit de démolir des immeubles insalubres et on peut même prévoir le cas où pour aménager un quartier ouvrier, pour transformer une impasse en rue, pour élargir une ruelle, il lui faudrait acquérir un immeuble salubre. Ce cas ne se présentera qu'exceptionnellement, étant donné le prix élevé des immeubles salubres et de plus ceux-ci ne se rencontrent que rarement dans les quartiers insalubres.

Chaque fois que la Société Nationale sera autorisée à user du droit d'expropriation, elle devra se soumettre aux dispositions constitutionnelles et légales sur la matière, l'indemnité sera donc juste et préalable et il ne peut s'agir en aucune façon du droit de réquisition introduit subrepticement dans notre législation de guerre.

L'article 1^{quater} dit que c'est le gouverneur de la province qui est compétent pour passer les actes relatifs à l'acquisition de ces immeubles et à leur revente aux sociétés immobilières, conformément aux lois sur la matière. Cette disposition a pour effet de réduire les frais au minimum. Il n'y a du reste rien de changé aux dispositions fiscales de la loi du 11 octobre 1919, chapitre IV.

On s'est demandé aussi ce qui adviendrait des immeubles expropriés qui ne reçoivent pas la destination pour laquelle ils avaient été acquis, et cela dans un temps donné. Une discussion a surgi à la Chambre à ce sujet; on avait d'abord proposé de limiter ce temps à cinq années, après lesquelles les terrains auraient été rétrocédés à leurs anciens propriétaires. Mais il a semblé que le terme de cinq années était insuffisant pour permettre à la loi de produire tous ses effets; il semble même que pour mieux atteindre le but de la proposition, qui est de créer des réserves, mieux eût valu ne fixer aucun terme, mais les circonstances peuvent se modifier et tel terrain qu'il semblait avantageux d'acquérir pourrait perdre ce caractère, notamment par une diminution de la crise du logement ou de déplacement d'une industrie; aussi a-t-on admis qu'un arrêté royal *peut*

décider, après dix ans, que ces terrains seront mis en adjudication publique, mais pour cela on exige l'avis conforme de la députation permanente.

De plus, les anciens propriétaires, conformément à la loi de 1835, pourront en obtenir la rétrocession.

Il semble que cette solution ménage tous les intérêts.

* * *

Une discussion plus importante s'est ouverte à la Chambre sur le point de savoir s'il ne convenait pas de donner aux communes, en tant que communes, tous les avantages que la loi réserve aux sociétés. Un certain nombre de membres penchait pour l'affirmative et cette solution avait du reste déjà été défendue vivement lors de la discussion de la loi du 11 octobre 1919.

Elle soulève toutefois de nombreuses objections, que le Ministre de l'Industrie, du Travail et du Ravitaillement a résumées dans une note annexée au rapport de la Commission spéciale qui a examiné le projet de loi à la Chambre des Représentants. Ces objections ont paru tellement péremptoires que les partisans convaincus de la solution contraire, ont renoncé à la défendre et se sont ralliés à la thèse gouvernementale qui a finalement triomphé au cours de la discussion.

Mais il a été décidé également que lorsque le capital d'une société régionale d'habitations à bon marché aura été fourni en majorité par les pouvoirs publics, le conseil d'administration de cette société sera composé en majorité des délégués de cette catégorie d'actionnaires.

Ce principe inscrit à l'article 5 du projet n'a pas besoin d'être défendu.

Ce que le projet a en vue, c'est la construction de maisons à bon marché pour y abriter le plus rapidement et le plus hygiéniquement possible tous ceux qui, par suite des circonstances, ne peuvent trouver un logis. Parmi les familles à la recherche d'un toit, les plus malheureuses sont certes celles qui comptent le plus grand nombre d'enfants. On ne pouvait laisser passer l'occasion de leur venir en aide et le principe inscrit dans la loi à leur intention sera plus efficace que les plus beaux discours sur la matière.

Il a donc été décidé que la participation des pouvoirs publics sera subordonnée à la condition qu'une partie des habitations et logements soit aménagée pour des familles nombreuses, disait le projet primitif déposé par le Gouvernement.

La Chambre des Représentants a voulu être plus formelle encore et a dit : « pour des familles comprenant au moins cinq personnes et en donnant parmi celles-ci la préférence à celles qui ont au moins trois enfants ». Mais il ne suffit pas que les logements soient aménagés pour les familles tombant dans cette catégorie ; aussi regrettons-nous que dans le texte voté, le mot « loués » qui se trouvait dans la rédaction du projet ministériel, ait été supprimé, nous ne savons à la suite de quelles circonstances. Nous ne croyons pas devoir présenter d'amendement au texte voté pour l'y remplacer, mais nous pensons que tel qu'il est, le texte sera compris dans son sens complet par la Société nationale et qu'elle tiendra la main à ce

que les logements ainsi aménagés soient *loués* aux familles prévues au dernier alinéa de l'article 5.

Malheureusement il n'y a pas de sanction prévue, mais puisque c'est la Société Nationale qui, conformément à un règlement d'ordre général à prendre par le Gouvernement, accorde l'agrément aux sociétés locales ou régionales, nous avons tout lieu de supposer, étant donné le grand intérêt social en jeu, que la Société Nationale trouvera, d'accord avec le Gouvernement, les remèdes efficaces pour éviter les abus en cette matière. Nous croyons du reste qu'elle est suffisamment armée par l'article 8 de l'arrêté royal paru pour mettre la loi en vigueur.

* * *

Au cours de la discussion, le Gouvernement a cru devoir présenter deux nouveaux amendements à son projet; ils figurent aux articles 6 et 11 et prévoient l'interdiction pour les sociétés qui ont obtenu des avances soit de la Société Nationale, soit de la Caisse d'Épargne, d'emprunter auprès de tiers, aliéner leurs immeubles, les hypothéquer ou céder à des tiers les garanties hypothécaires qu'elles possèdent sans l'autorisation expresse soit de la Société Nationale, soit de la Caisse d'Épargne, selon qu'elles ont reçu les fonds de l'une ou de l'autre de ces institutions.

Cette interdiction se justifie parfaitement, car les sociétés agréées peuvent recevoir des avances de l'une ou de l'autre de ces institutions jusqu'à concurrence de cinq fois leur capital souscrit, et cela sans devoir donner des garanties hypothécaires; les sociétés sont ainsi exonérées de frais considérables.

Il convient donc d'interdire à ces sociétés de diminuer en quelque sorte le gage de leur créancier; si les abus ne sont pas à craindre, il faut toutefois les prévoir et il ne suffit pas de dire dans les règlements de la Société Nationale et de la Caisse d'Épargne que ces opérations sont défendues aux sociétés emprunteuses; cet article est sans sanction; c'est pourquoi un texte formel doit être inséré dans la loi rendant nuls de plein droit les actes faits en opposition avec la défense légale.

Le paragraphe 3 de l'article 5, stipulant que les pouvoirs publics contribuant à la formation du capital d'une société locale ou régionale peuvent apporter des immeubles en paiement de leurs apports, est reporté à un article nouveau où il semble mieux à sa place (art. 12^{quater}). Nous en reparlerons tantôt.

* * *

Des plaintes se sont élevées au sujet de la politique suivie par la Société Nationale vis-à-vis des sociétés de crédit; on craignait que toutes les faveurs de la loi n'allassent aux sociétés de construction et que les sociétés de crédit n'en fussent privées. En effet, actuellement la Société Nationale ne favorise pas les sociétés qui ont pour but d'avancer les fonds aux particuliers qui veulent construire une habitation personnelle. Le rapporteur du projet à la Chambre, M. de Liedekerke, s'est fait l'écho de ces plaintes, mais il reconnaît que momentanément il a bien

fallu en agir ainsi, car si les fonds mis par le Gouvernement à la disposition de la Société Nationale, ne sont pas inépuisables, il faut ajouter aussi que le plus urgent est de construire un grand nombre de maisons à louer pour tous ceux qui, sans l'intervention des sociétés locales, ne pourraient acquérir un logement. Par suite de la cherté du taux de loyer de l'argent, il n'est pas prouvé que les emprunts en vue d'une construction plus soignée soient avantageux et il y a à craindre que les débiteurs ne soient grevés de charges intolérables, vu qu'ils doivent amortir leurs emprunts en vingt-cinq ans, tandis que les sociétés peuvent le faire en 66 annuités.

Cette restriction n'est du reste que momentanée et quand les circonstances seront plus favorables, nul doute que la Société Nationale n'adopte une autre politique.

Malgré ces motifs plausibles, on est revenu à la charge et l'honorable M. Tibbaut a eu la bonne chance de voir adopter un amendement à l'article 10, disant que le règlement déterminant les conditions auxquelles les avances seront accordées ne pourra écarter, même momentanément, une société pour le seul motif qu'elle revend les habitations aux occupants et futurs occupants.

C'est une satisfaction partielle obtenue par les partisans de cette thèse et, comme l'a dit l'honorable M. Visart, ces reventes sont tout à l'avantage des sociétés qui trouveront dans le prix de vente de nouvelles ressources pour développer leur activité sans devoir recourir aux pouvoirs publics.

Le Gouvernement s'est rallié à cette manière de voir et votre Commission l'a approuvée à son tour.

Les modifications proposées au chapitre III, concernant les immeubles insalubres et l'intervention des pouvoirs publics, ont été les plus controversées et les plus discutées; elles ont subi du reste des fortunes diverses.

La Commission de la Chambre les avait écartées pour des motifs qui ne manquent pas de pertinence, mais la Chambre se ralliant au projet primitif du Gouvernement, n'a pas suivi la manière de voir de la Commission.

Ces modifications sont de deux espèces :

Tout d'abord, les comités de patronage et les sociétés locales ont-elles le droit de s'immiscer dans la compétence spéciale du bourgmestre en matière d'hygiène et peuvent-elles le forcer à agir, s'il manque de l'initiative désirable ?

En second lieu, la loi peut-elle forcer les communes à consacrer les ressources à l'amélioration des logements à bon marché ?

La Commission de la Chambre a penché pour la négative et le rapporteur justifie sa thèse en se basant sur l'intérêt de la nation, qui exige que la vraie et réelle autonomie communale doit être respectée et garantie.

En ce qui concerne le premier point elle a proposé un nouveau texte qui a l'avantage, dit-elle, de respecter les traditions et d'être conforme aux lois.

On a fait remarquer que l'article 12 (nouveau) n'est en somme que la reproduction de l'article 12 de la loi de 1919, avec cette modification que

dorénavant ce ne sont plus seulement les sociétés agréées qui pourront signaler les immeubles insalubres au bourgmestre, mais également les comités de patronage.

Il se distingue de l'amendement de la Commission spéciale de la Chambre en ce sens que ce dernier stipule qu'en cas d'intervention inefficace, les comités de patronage et les sociétés d'habitations à bon marché devront s'adresser au gouverneur de la province, qui agira conformément à la loi en cas de négligence grave des administrations subordonnées.

Cet amendement, qui a du reste été retiré par le rapporteur à la Chambre, ne tient pas compte qu'en matière d'hygiène le gouverneur, à tort ou à raison, n'a aucune compétence. C'est la seule et unique matière en laquelle l'autorité du bourgmestre est omnipotente. Lui seul, sans l'assistance du collège échevinal ou du conseil communal, a le droit absolu de faire fermer ou démolir des maisons insalubres ; s'il n'use pas de ce droit, il n'y a pas d'autorité supérieure qui puisse se substituer à lui. C'est pourquoi le projet propose le recours au Roi pour le cas où le bourgmestre n'agirait pas.

Mais d'après les explications que l'honorable Ministre de l'Industrie et du Travail a données à la Chambre, il ne s'agit pas de passer au-dessus de la tête du bourgmestre ; les comités de patronage lui signalent les maisons insalubres et fait rapport sur les améliorations à y apporter, ou, si la situation est intolérable, ils concluent à la démolition. Le bourgmestre, saisi de la question, agit non pas en vertu du pouvoir qu'il détient de par ses fonctions communales, mais en vertu de son droit de police et cette prérogative, il la détient du pouvoir central. C'est donc au pouvoir central à le rappeler à son devoir, si pour des motifs électoraux ou autres, il refuse de prendre les arrêtés que comporte la situation. Le pouvoir central n'agira donc que dans des cas exceptionnels ; il n'y a rien d'excessif et cette mesure ne porte nullement atteinte à l'autonomie communale.

Des explications de l'honorable Ministre, il résulte qu'on ne renoncera à la démolition que lorsque les réparations sont devenues impossibles et que la situation économique sera redevenue normale.

La loi de 1919, votée au Sénat en 1914, comprenait du reste déjà ce principe. Il n'y est apporté qu'un changement, c'est que désormais les comités de patronage auront aussi le droit de dénoncer au bourgmestre quelles sont les maisons insalubres qu'il s'agit d'améliorer ou de mettre par terre.

Quant au second point, il est plus délicat.

Il s'agit ici de contraindre les communes de prendre des actions dans des sociétés de construction. Nous avons vu que le projet ne donne pas aux communes le droit de bâtir des maisons à bon marché en bénéficiant des avantages de la loi. C'est une mesure très sage, mais autre chose est de leur permettre de souscrire des capitaux dans ce but. Non seulement le projet leur donne cette autorisation, mais il prévoit la contrainte dans le cas de refus de la part d'un conseil communal.

Jusqu'à présent on ne signale aucune commune ayant refusé de s'intéresser financièrement dans les sociétés d'habitations à bon marché et les résultats obtenus jusqu'ici sont fort encourageants. Mais le projet semble craindre qu'à l'avenir des communes ne se montrent récalcitrantes et ne refusent leur concours financier. Nous ne partageons pas ces craintes,

car là où la nécessité de construire des logements se fera sentir, l'opinion publique, représentée par la masse électorale, saura contraindre les élus à faire leur devoir. C'est l'opinion qui a été émise et qui a prévalu dans les discussions de la Commission spéciale de la Chambre et le résultat en a été la suppression des articles 12 *a*, *b*, *c*, *d*, mais cette manière de voir n'a pas été partagée par la Chambre qui a rétabli les anciens textes moyennant quelques modifications.

La loi de 1919 prévoyait la contrainte en cette matière vis-à-vis des institutions de bienfaisance ; aux bureaux de bienfaisance et aux hospices, le projet actuel ajoute les communes et les provinces (art. 12*bis*) mais à l'article 12*ter* il ajoute que la commune est autorisée à faire entrer en ligne de compte les souscriptions des administrations de bienfaisance. Lorsque donc ces administrations auront souscrit une part atteignant celle que l'on veut contraindre la commune à souscrire, il semble que la commune a rempli tout son devoir et qu'elle est en règle vis-à-vis de la loi.

C'est là une première et très importante atténuation et cette disposition réduit à peu de chose l'argument tiré de la mauvaise situation financière des communes.

Une seconde atténuation réside dans le droit pour les provinces, les communes et les administrations de bienfaisance de faire leurs apports en terrains, ce sera souvent le cas et dès lors on ne peut plus exiger de versements en numéraire.

Enfin, le projet exige un grand nombre de conditions avant qu'on ne recoure à la contrainte : il faut d'abord un rapport du comité de patronage ; le Gouvernement constate ensuite qu'il y a pénurie de logements ; il faut l'avis de l'administration communale intéressée, enfin, l'avis conforme de la députation permanente.

Ce n'est que lorsque toutes ces formalités seront remplies, que la commune sera mise en demeure de souscrire des actions de la Société d'habitations à bon marché et alors encore elle pourra agir comme nous le disions plus haut.

De tout cela, on peut conclure que rarement une commune sera mise en demeure d'avoir à s'exécuter ; il ne faut donc pas craindre que cette mesure se présente fréquemment. Il doit être bien avéré qu'une commune est réellement récalcitrante avant que la stipulation de l'article 12*bis* n'entre en jeu. Dès lors, l'autonomie communale ne sera pas blessée ; la loi n'intervenant que lorsqu'il y a abus dûment constaté.

C'est dans ces conditions que la Chambre a rétabli l'ancien texte en ajoutant, sur proposition de M. Tibbaut, que le Gouvernement ne pourra agir que « sur avis conforme » de la Députation permanente.

Votre Commission a estimé que la contrainte étant entourée de conditions suffisamment nombreuses et sérieuses, il y avait lieu d'adopter ces articles sans modification.

Quant à la province, obligée dans ce cas de souscrire une somme égale au quart de la souscription exigée de la commune, elle se trouve dans la même situation que lui a créée la loi sur l'établissement des chemins de fer vicinaux.

La loi sur les habitations à bon marché procède du même principe que

celle sur les chemins de fer vicinaux : toutes deux ont à leur base la participation financière de l'État, de la province, des communes et enfin des particuliers. On n'a jamais blâmé le principe de cette participation quand il s'est agi de l'érection des chemins de fer vicinaux ; au contraire, chacun a applaudi à cette idée riche en excellents résultats. On se demande pourquoi cette collaboration pourrait être critiquée en la matière si importante qui nous occupe.

*
* *

Votre Commission a été unanime à regretter que tant de maisons et d'enclos insalubres restent encore debout, et elle a émis le vœu qu'une croisade énergique fût entreprise contre les taudis qui pullulent, au grand dam physique et moral de la population, dans les centres populeux.

Mais elle a reconnu aussi que cette croisade ne pouvait s'entreprendre que lorsque la situation sera redevenue normale et que le prix des matériaux permettra de bâtir des logements véritablement à bon marché; il a lieu de tenir compte de cet élément du problème ainsi que de la situation obérée des finances communales.

Elle a insisté vivement pour que les constructions élevées par l'intermédiaire de la Société Nationale soient des constructions salubres, établies dans des endroits sains; elle a déploré l'absence de règlements communaux sur la bâtisse dans bien des localités importantes et a exprimé le vœu que la loi sanitaire soit votée dans la prochaine session et que les communes soient obligées d'avoir un règlement sur les constructions, conforme aux nécessités modernes de l'hygiène et de l'esthétique.

Elle a voté le projet à l'unanimité et prie le Sénat de le voter à brève échéance.

Le Rapporteur,
Chev. DE GHELLINCK D'ELSEGHEN.

Le Président,
L. DE SADELEER.