

SÉNAT DE BELGIQUE.

SÉANCE DU 27 JUILLET 1922

Rapport de la Commission de la Justice, chargée d'examiner le Projet de Loi portant revision de la loi du 14 août 1920 sur les loyers.

(Voir les n^{os} 245, 370, 371, 373, 376, 385, 387, 389, 393, 405, 406, 421, 423, 425 et les Ann. parl. de la Chambre des Représentants, séances des 4, 5, 6, 7, 11, 14 et 18 juillet 1922 et les n^{os} 161 et 183 du Sénat.)

Présents : MM. le Comte GOBLET D'ALVIELLA, président ; BRAUN, le baron DE BECKER REMY, DESWARTE, DU BOST, MAGNETTE, MEYERS, MOSSELMAN et VAUTHIER, rapporteur.

MESSIEURS,

Le Projet de Loi aboutit, dans ce qu'il a d'essentiel, à une prorogation, pour une durée de deux ans, de la loi du 14 août 1920.

Sans doute, ce n'est pas une prorogation pure et simple. Sur certains points, le projet modifie, et même assez sensiblement, quelques-unes des dispositions de la loi du 14 août 1920. On reviendra un peu plus loin sur ces modifications. Le problème qui, toutefois, domine le débat tout entier, et dont on ne saurait éluder l'examen, est celui de savoir si une législation d'exception doit être maintenue, ou s'il n'y a pas lieu, au contraire, d'en revenir au droit commun, c'est-à-dire à la liberté des conventions.

D'accord avec le projet de loi, nous estimons qu'un retour au droit commun est actuellement une impossibilité. C'est là un fait extrêmement regrettable, mais dont il faut bien constater l'existence. La liberté des conventions suppose que l'objet, la matière des conventions est, sinon illimitée, du moins assez abondante pour que les contractants, quand ils stipulent à son sujet, jouissent d'une indépendance véritable. Dans le cas actuel, l'objet des conventions, ce sont les locaux affectés au logement. Ces locaux sont-ils assez nombreux pour que les personnes qui doivent se loger aient la certitude d'en trouver un, au prix d'un sacrifice qui ne soit pas anormal? Non, incontestablement. Il est de notoriété publique que les logements disponibles sont trop peu nombreux. Les propriétaires et bailleurs sont détenteurs d'une richesse qui, par sa rareté, échappe au jeu régulier de la loi économique de l'offre et de la demande. La liberté des conventions serait donc ici complètement illusoire.

A vrai dire, il se dresse immédiatement une objection très grave — objection qui, à notre avis, n'est pas recevable — mais que l'on ne saurait écarter purement et simplement. Cette objection consiste à dire que ce sont précisément les dispositions limitatives du droit des bailleurs qui empêchent les lois économiques de reprendre leur empire salutaire. Si les propriétaires ne subissaient aucune restriction, et surtout s'ils n'avaient pas à craindre de nouvelles restrictions dans l'avenir, de nouveaux immeubles, affirme-t-on, ne tarderaient pas à s'édifier et les logements seraient alors assez abondants pour que la crise dont nous souffrons fût définitivement conjurée.

Plût au ciel que cette conception fût conforme à la réalité des choses ! Malheureusement, il n'en est rien. Si l'on ne construit pas — ou du moins, si l'on construit beaucoup trop peu — ce n'est aucunement parce que l'on redoute pour l'avenir des dispositions attentatoires à la liberté des bailleurs. Est-il besoin de répéter que les lois successives sur les loyers ont eu soin de stipuler qu'elles ne s'appliquaient pas aux constructions postérieures à l'armistice (et il y aura lieu désormais d'assimiler aux constructions nouvelles les transformations importantes. Voyez article 16 du projet de loi) ? Non, si l'on hésite à construire, c'est parce que le prix de la construction est tellement élevé que le constructeur ne saurait avoir l'assurance d'obtenir une rémunération suffisante des capitaux qu'il engage. Ses appréhensions seraient moindres s'il pouvait compter sur une certaine stabilité dans la valeur de l'instrument monétaire. Mais cette stabilité est un problème dont jusqu'à présent la solution est incertaine. La question des loyers et celle de la construction sont indissolublement liées à la question du change, et cette question dépend elle-même de l'état économique du monde, lequel, à son tour, est fonction de la direction que prendra la politique des grandes puissances.

On ne saurait se dissimuler qu'une législation sur les loyers impose aux propriétaires un véritable sacrifice. Il y a lieu, évidemment, de faire en sorte que ce sacrifice ne soit pas excessif. Néanmoins, il ne faudrait pas aller jusqu'à dire que les propriétaires sont les victimes d'une spoliation. Ne perdons pas de vue que les propriétaires atteints par cette législation possèdent leurs immeubles en vertu d'un titre antérieur à la crise actuelle. Le revenu qu'il leur est permis de toucher doit équitablement être mis en rapport avec leur prix d'acquisition (ou du moins avec la valeur de l'immeuble au moment de la guerre), non pas avec la valeur, démesurément enflée, que confère aux maisons d'habitation la situation anormale dans laquelle nous nous trouvons. Sans doute, même à ce point de vue, les propriétaires pourraient encore alléguer qu'ils ne reçoivent point, vu la dépréciation du franc, la totalité de ce qu'ils seraient en droit d'espérer. Mais on pourrait leur faire observer que le dommage qu'ils subissent est notablement inférieur à celui qui atteint un nombre immense de capitalistes, surtout de petits capitalistes et qu'il leur reste entre les mains une richesse solide, et dont la plus-value apparaît comme incontestable.

Une solution qui a rencontré beaucoup de faveur et qui, nous devons en convenir, apparaît comme séduisante, consiste à revenir à la liberté des conventions au moyen d'étapes successives, et comme on a coutume de le dire « par paliers ». Les loyers seraient, sur la base de leur chiffre, répartis en un certain nombre de catégories. La durée de la prorogation varierait pour chacune de ces classes ; elle serait d'autant plus longue que la classe comprendrait des habitations à loyer moins élevé. Au bout d'un certain nombre de mois, toutes les classes auraient été successivement affranchies des limitations qui les grèvent et le droit commun aurait retrouvé son empire.

Un tel procédé serait assurément recommandable si l'on avait la cer-

titude qu'à l'expiration du délai envisagé, par exemple en 1925 ou en 1926, la liberté des conventions pourra s'exercer sans dommage.

Qui donc oserait prendre sur lui d'exprimer dès maintenant une telle certitude ? On peut évidemment espérer — mais on n'aura pas la hardiesse d'affirmer — qu'en 1925 ou en 1926, l'industrie de la construction aura repris tout son essor. Dans le cas contraire, on se verra fatalement amené à prolonger ou à rétablir un système restrictif, et cela dans des conditions particulièrement graves, si le législateur se trouve dans l'obligation de rétracter une espèce d'engagement, et de tromper une attente qu'il aura volontairement provoquée.

Néanmoins, il faut bien croire que l'idée de revenir à la liberté par échelons renferme quelque chose de juste et de fondé, puisque, ainsi que nous le constaterons bientôt, le projet de loi lui accorde une satisfaction partielle.

Les développements ci-dessus n'ont pas d'autre objet que de mettre en lumière cette nécessité essentielle que la crise où nous sommes engagés est un résultat de la guerre. Un état de choses normal n'est pas encore rétabli. Dès lors, inévitablement, le législateur doit recourir à des mesures d'exception et les intérêts particuliers doivent, jusqu'à un certain point, s'effacer devant des considérations d'ordre public.

Ces préliminaires posés, il nous reste à examiner les dispositions du projet de loi, en tant notamment qu'il modifie le régime transitoire institué par la loi du 14 août 1920. On nous pardonnera de ne signaler que les points les plus importants, ou qui nous ont paru plus particulièrement sujets à discussion, et de nous référer, pour le surplus, au texte du projet.

1. — Le projet de loi proroge jusqu'en 1925 tant les baux actuels que les baux qui seraient conclus postérieurement à la loi. Ainsi que nous le constaterons un peu plus loin, les baux, même postérieurs à la loi, sont soumis à des restrictions en ce qui regarde le montant du loyer. Ce système est d'ailleurs celui de la loi du 14 août 1920.

La loi établit la prorogation de certains baux. Il n'est pas inutile de définir la portée du mot « prorogation ». Il signifie le prolongement, par l'effet d'une sorte de fiction légale, d'un état de choses qui a juridiquement pris fin. Un bail ne peut être prorogé qu'à compter du jour où il est expiré. Un bail conclu avant la promulgation d'une loi, et qui est en cours au moment où cette loi est édictée, n'est pas encore un bail prorogé. C'est tout simplement un bail qui est susceptible d'être prorogé moyennant la réunion de certaines conditions.

Si, pendant la durée d'application de la loi, le bail vient à expiration, alors, mais alors seulement, la prorogation concernera effectivement ce bail.

2. — A compter de la mise en vigueur de la loi, la liberté des conventions existera pour les locaux dont le loyer, au 1^{er} août 1914, dépassait un certain chiffre, lequel varie avec la population de la commune. Ce chiffre est de 4,000, de 3,000, de 1,800, de 1,500, de 1,000 et de 500 francs. Les baux relatifs à ces locaux échappent à la prorogation, et d'autre part, le chiffre du loyer peut, en ce qui les concerne, être fixé librement. Néanmoins la prorogation dont jouissaient les occupants de ces logements en vertu de la loi du 14 août 1920, continuera de produire ses effets, et cela durant un an après la fin de la prorogation que leur accordait la loi susdite. (Art. 2 et 39.)

3. — La loi du 14 août 1920 interdisait au bailleur de majorer le loyer de plus de 50 ou de 30 p. c. suivant que le loyer dépassait ou ne dépassait

pas 1,200 francs (ou 100 francs par mois). Le projet admet des majorations de loyer de 75 et de 50 p. c. Les degrés de l'échelle se déterminent en tenant compte du chiffre du loyer et de la population de la commune. (Art. 10, 11, et 12.)

Le loyer qu'il faut considérer est celui qui était en vigueur au 1^{er} août 1914. Certains membres de la Commission estiment que les majorations prévues par le projet de loi ne sont pas suffisantes et qu'il n'y aurait rien d'excessif à permettre au bailleur de doubler le chiffre de 1914 ; les résultats d'un tel accroissement ne seraient pas encore en rapport avec la valeur locative réelle des immeubles.

Les loyers soumis aux restrictions mentionnées ci-dessus sont ceux des baux auxquels s'applique le régime de la prorogation. Ces baux, on le sait, sont les baux qui sont déjà prorogés par application de la loi du 14 août 1920 ; les baux qui viendraient à expiration pendant la durée d'application de la nouvelle loi et qui, à compter de ce moment, seront de plein droit prorogés ; enfin les nouveaux baux relatifs aux immeubles qui, à raison du chiffre de 1914, tombent sous l'application des dispositions légales. (Art. 12.)

4. — La libération des locaux dont le loyer dépasse un certain chiffre a permis d'éliminer définitivement l'une des difficultés les plus sérieuses qu'avait engendrées la loi du 14 août 1920. Cette difficulté était relative aux locaux qualifiés de mixtes, c'est-à-dire affectés à la fois au logement et à l'exercice d'un commerce ou d'une industrie. Dans le système de la loi de 1920, ces locaux échappaient ou étaient soumis aux restrictions légales suivant que le caractère commercial ou industriel était principal ou accessoire. De là des hésitations et des doutes faciles à comprendre. Dorénavant la notion du local mixte n'existera plus (ou du moins on ne l'évoquera que pour écarter ou résoudre les difficultés provenant du système antérieur). Si les lieux sont exclusivement affectés au commerce et à l'industrie, ils continueront, comme par le passé, à ne pas tomber sous l'application de la loi quel que soit, au surplus, le chiffre du loyer. En dehors de cette hypothèse, on ne tiendra compte que du chiffre du loyer, quel que soit l'usage auquel les lieux sont affectés. Bien entendu, la loi ne s'applique point aux villas, maisons de campagne, etc., que le locataire ne loue ou n'occupe que pendant une partie de l'année. (Art. 3, § 1, al. 1^{er}.)

5. — La loi du 14 août 1920, ne s'appliquait pas aux exploitations agricoles et aux habitations faisant corps avec de telles exploitations. Il n'en sera plus ainsi, désormais. Les lieux loués qui sont affectés en même temps au logement du locataire et à l'exercice d'une exploitation agricole seront soumis à la loi, dès lors que le loyer annuel au 1^{er} août 1914 ne dépassait pas la somme de 500 francs. Ce régime ne s'appliquera qu'à l'habitation et aux terres attenantes, et seulement si l'étendue de l'exploitation n'est pas supérieure à deux hectares. Ces immeubles sont soumis à la loi disons-nous. Cela signifie que le bailleur n'aura plus la liberté d'expulser le preneur pendant la durée d'application de la loi. Mais cela signifie également que pour la même durée d'application, les deux parties pourront réclamer une révision en ce qui concerne le taux des loyers. Ce loyer pourra être porté à 50 p. c. de plus que le chiffre du 1^{er} août 1914 ; il ne pourra être supérieur à ce total. (Art. 3, § 1^{er}, al. 2.)

La Commission a été quelque peu surprise de cette addition apportée au régime institué antérieurement. Les baux agricoles n'étaient pas visés par la loi du 14 août 1920 et cette omission n'avait soulevé dans le pays aucune protestation. Il y avait là un domaine dans lequel le droit commun continuait à exercer paisiblement son empire. A quoi bon le soumettre désormais à un régime d'exception, source inévitable de griefs et de litiges ?

Il n'est aucunement certain que ceux-là même que la loi a entendu protéger n'en deviendront pas les premières victimes. Dès lors, on doit se demander s'il est opportun de persévérer, à cet égard, dans la voie où le projet de loi s'est engagé. La Commission ne le pense pas et elle propose la suppression des dispositions qui soumettent au régime de la loi les baux agricoles.

6. — Sous l'empire de la loi du 14 août 1920, une controverse s'était produite sur le point de savoir si la limitation du taux des loyers s'appliquait à tous les baux, quelle que fût l'époque de leur conclusion. On discutait également sur le point de savoir si la loi concernait les appartements meublés aussi bien que les lieux non meublés. Ces deux questions sont résolues affirmativement par le projet de loi. (Art. 1^{er} et 12.)

7. — La loi indique les causes pour lesquelles la résolution du bail peut être poursuivie. Ce sont les causes du droit commun et qui impliquent l'inexécution par l'une ou l'autre des parties des obligations qu'elles ont contractées. Le projet de loi redoute que, par des clauses résolutoires expresses, la condition des parties — et spécialement celle du preneur — ne soit aggravée et que, par suite, les garanties instituées par le législateur ne soient éludées. Aussi ces clauses seront-elles inopérantes, du moins pour la durée de l'application de la loi.

La loi déclare également inopérante la clause interdisant la sous-location, cette interdiction étant de nature à faire obstacle à la multiplication des logements. (Art. 32.)

8. — Il est superflu de rappeler que, tant qu'un bail est en cours, les héritiers et ayants cause du preneur peuvent s'en prévaloir. Il n'en va pas de même d'une prolongation d'occupation accordée par la loi. A parler rigoureusement, cette prolongation devrait prendre fin avec le décès du locataire. Toutefois le projet apporte un tempérament à cette rigueur. Le bénéfice de la prorogation pourra être invoqué par le conjoint et même par d'autres personnes habitant avec le locataire (à l'exclusion des employés et gens de service) pourvu que la cohabitation ait, dans ce dernier cas, duré au moins six mois. (Art. 1^{er}, § 3.)

La Commission estime qu'il faut entendre par ceux qui habitaient avec le locataire, les personnes faisant partie de son ménage (par exemple les ascendants) et non point les personnes qui profitaient d'une hospitalité occasionnelle. Le texte de la loi ne paraît pas susceptible d'une autre interprétation. En ce qui concerne le conjoint survivant, il est bien clair qu'il pourra bénéficier de la disposition, quelle que soit la durée de son habitation. C'est ce que veulent dire les mots : « Le délai de six mois n'est pas opposable au conjoint ». La Commission estime que l'idée aurait été plus heureusement exprimée de la façon suivante : « L'absence du délai de six mois n'est pas opposable au conjoint ».

9. — Aux termes de la loi du 14 août 1920 les sous-locataires avaient, vis-à-vis du locataire principal, les mêmes droits que celui-ci vis-à-vis de son bailleur. Mais ils ne pouvaient se prévaloir de la prorogation, à l'encontre du propriétaire, en cas de départ du locataire principal, à moins que le propriétaire n'eût expressément consenti à leur installation dans l'immeuble. L'exigence d'un consentement exprès était rigoureuse, et, somme toute, assez arbitraire, puisque la sous-location est, en principe, permise. Il suffira désormais que la faculté de sous-location ait été admise tacitement par le propriétaire. Ce sera donc à celui-ci à démontrer que la sous-location était interdite par le bail et qu'elle s'est opérée malgré lui. (Art. 9.)

On remarquera que (contrairement à ce que décidait la loi du 14 août 1920) l'ensemble des loyers payés par les sous-locataires peut être supérieur au loyer principal, étant bien entendu que ces loyers ne doivent pas dépasser respectivement les limites fixées par la loi.

Le loyer payé par chacun des sous-locataires doit être envisagé en lui-même pour savoir s'il est ou non soumis aux restrictions établies par la loi. Dans le cas où le locataire principal occuperait lui-même une partie de l'immeuble, c'est la valeur locative de cette partie qui devra seule être prise en considération pour savoir si les restrictions de la loi s'y appliquent. (Art. 2 et 9.)

Le texte qui consacre la règle énoncée en dernier lieu est conçu de telle façon que son application pourrait susciter, si l'on n'y prend garde, d'assez sérieuses difficultés d'application. Il paraît utile d'éclaircir ce point. Un immeuble qui, par sa valeur locative, échapperait au régime de la prorogation dans le cas où le locataire l'occuperait seul, tombe au contraire sous les prises de ce régime lorsque son usage est fractionné par le fait de sous-locations ; la valeur locative de chacun des locaux ainsi sous-loués doit être envisagée en elle-même, abstraction faite du loyer total convenu entre le propriétaire et le locataire principal ; l'appartement que conserverait ce dernier sera estimé sur la base de la valeur qui lui appartient en propre. Tout cela se comprend aisément. Mais comment déterminer le loyer que le bailleur pourra exiger du locataire principal ? Il serait évidemment absurde de soutenir qu'un loyer ne sera dû que pour la partie de l'immeuble occupée par ce locataire ; il faudrait dire alors que, dans le cas où le locataire principal n'occuperait plus aucune partie de l'immeuble, le bailleur n'aurait plus droit à rien. Il n'y a, pensons-nous, qu'un seul moyen pratique de résoudre ce problème : lorsque la valeur locative de l'immeuble loué en totalité est supérieure à la limite du régime de prorogation, mais que par le fait de sous-location, on revient en deçà de cette limite, le bailleur pourra demander à son locataire le loyer maximum dont cet immeuble serait susceptible s'il était soumis, dans sa totalité, au régime de la prorogation. Cette solution serait de nature à concilier les articles 2 (dernier alinéa) et 10 du projet ; elle n'est pas incompatible avec celui-ci.

Le dernier alinéa de l'article 9 du projet de loi déclare que « si les lieux ont été loués meublés, le locataire principal aura le droit d'emporter le mobilier lui appartenant ». La Commission a éprouvé quelque peine à discerner la portée de cette disposition et elle n'est pas certaine d'y avoir réussi. Elle présume que l'hypothèse envisagée par ce texte est la suivante : le locataire principal a obtenu en location un local meublé ; il a sous-loué le dit local avec les meubles qu'il renfermait et il a ajouté à ce mobilier des meubles lui appartenant en propre ; s'il quitte les lieux, il pourra emporter les objets dont il est propriétaire. La Commission se demande pourquoi cette faculté doit être concédée au locataire principal lorsqu'elle n'a pas été expressément prescrite par le bail qu'il a consenti. Pourquoi ce locataire pourrait-il par son fait diminuer les avantages qu'il a volontairement accordés au sous-locataire et, en somme, modifier unilatéralement les conditions de la sous-location. La Commission estime que cet alinéa devrait disparaître.

10. — Aux termes de la loi du 14 août 1920, les conditions de la location au 1^{er} août 1914 pouvaient être établies par toutes voies de droit. En cas de location postérieure au 1^{er} août 1914, il appartenait au juge de fixer la valeur normale du loyer en se reportant à la date du 1^{er} août 1914. Ces règles sont maintenues par le projet. Il est toutefois un point sur lequel le nouveau texte a cru devoir donner des précisions. C'est l'hypothèse où un logement non meublé le 1^{er} août 1914 aurait depuis lors été loué meublé. Les locaux meublés sont soumis, en ce qui regarde le loyer, aux limitations

établies par le législateur. Il sera donc nécessaire de déterminer la valeur normale du logement meublé au 1^{er} août 1914; cette détermination est également de la compétence du juge. (Art. 3.)

11. — Le projet de loi permet au bailleur et au locataire de poursuivre en justice la revision de certains baux en vue d'obtenir soit une augmentation, soit une réduction du loyer. Le chiffre à fixer devra être d'accord avec le loyer normal au 1^{er} août 1914, en y ajoutant les accroissements que la loi autorise et détermine. La Commission estime que cela n'est pas tout à fait suffisant et elle propose d'ajouter à l'alinéa 1^{er} de l'article 14 les mots suivants : « Le bailleur pourra obtenir une majoration plus élevée qui sera déterminée par le juge, si cette majoration est justifiée par l'augmentation du coût des prestations accessoires qu'il doit supporter en vertu du bail, à l'exception des charges d'entretien ».

Quels sont les baux qui pourront faire l'objet d'une revision ?

Ce sont les baux soumis à prorogation au moment de la mise en vigueur de la loi; les baux qui seront prorogés pendant la durée d'application de la loi; enfin, les baux en cours dont la valeur rapportée au 1^{er} août 1914, ne dépasse point les maxima fixés par la présente loi.

La revision n'opérera que pour l'avenir. (Art. 14.)

Comme il est facile de le constater, la revision des baux est complètement en harmonie avec les règles établissant des maxima pour les loyers. Seuls les baux pour lesquels ces maxima existent peuvent donner lieu à revision. Le loyer pourra atteindre ces maxima, sans pouvoir les dépasser. La Commission estime toutefois que ces points ne se dégagent pas avec une clarté suffisante du texte de l'alinéa 1^{er} de l'article 14. Elle estime qu'il y a lieu d'ajouter à ce texte les mots suivants : « à condition que ces baux ne se trouvent point, par le chiffre du loyer en dehors du régime de la prorogation. »

La revision des loyers ne produira ses effets que jusqu'au jour où les dispositions de la présente loi seront applicables. Ce jour sera le 1^{er} janvier 1925 pour les baux en cours (et non prorogés) à l'époque de la mise en vigueur de la loi.

12. — Une situation telle que celle qu'envisage une législation sur les loyers ne concerne pas exclusivement les bailleurs et les preneurs, c'est-à-dire des particuliers. Elle intéresse le régime tout entier de la propriété foncière; elle est intimement liée à notre prospérité économique. Or, le maintien de cette prospérité exige d'une part que nos richesses économiques s'accroissent (notamment par la construction de nouveaux immeubles), d'autre part, que nos richesses existantes ne dépérissent point. Cela est nécessaire pour que la condition du pays ne devienne pas plus mauvaise et aussi, nous n'hésitons pas à le dire, pour que le fisc trouve des bases d'impôt suffisamment solides. En d'autres termes, il faut que les maisons soient entretenues et, au besoin, améliorées. Il suffit de regarder autour de soi pour constater que l'entretien de nos maisons est insuffisant. Il n'est pas malaisé d'en découvrir la cause. Les grosses réparations et les réparations d'entretien (à l'exception des réparations dites locatives) incombent au propriétaire. Normalement, celui-ci fera retomber sur le locataire tout au moins l'intérêt du coût des réparations qu'il a effectuées. Mais lorsque le propriétaire est limité dans son droit de fixer le loyer, il est à prévoir qu'il s'abstiendra de faire les réparations nécessaires et cela parce qu'il n'a pas les moyens de faire face à la dépense.

Le seul moyen de remédier à ce péril, c'est de permettre au bailleur de stipuler qu'il peut mettre à la charge du locataire l'intérêt à 10 p. c. de toutes les réparations qu'il justifierait avoir effectuées pour la conservation et

l'entretien de l'immeuble, sans pourtant que cet intérêt puisse dépasser quinze p. c. du loyer de 1914. (Art. 11.) Tel est le système que consacre le projet de loi. Il va de soi qu'il ne peut être question ici que des réparations postérieures à la mise en vigueur de la loi. Pour qu'il n'y ait point de doute à cet égard, la Commission est d'avis qu'au lieu de dire dans l'article « les réparations effectuées, » il faudrait dire « les réparations qui seraient effectuées. »

13. = Des observations du même ordre peuvent être présentées relativement aux contributions dont sont grevées les maisons d'habitation. C'est un usage fort répandu en Belgique que ces contributions soient mises par le bail à la charge du preneur. Cette clause aboutit à une augmentation du loyer. Plus que jamais, elle paraît légitime. Les impôts directs sont lourds et vont encore s'alourdir par la création probable de centimes additionnels au profit des provinces et des communes. Si le poids devient trop accablant pour le propriétaire, la perception de l'impôt se heurtera à des résistances, à des lenteurs, à des difficultés presque insurmontables. Il faut que la charge se répartisse sur un plus grand nombre de têtes et que les locataires acceptent leur part du fardeau. Cette solution n'est pas seulement commandée par l'intérêt du fisc ; elle se justifie également par des considérations de bon sens et d'équité.

La législation exceptionnelle qui s'applique aux loyers est en somme une législation conçue dans l'intérêt des locataires et, par suite, onéreuse pour les propriétaires. Il est normal que les locataires payent quelque chose en échange de l'avantage qui leur est conféré. Les baux doivent pouvoir stipuler qu'en dehors du loyer, les contributions foncières et autres similaires seront à la charge du preneur.

Il serait à la fois injuste et dangereux pour les finances publiques d'interdire une telle stipulation ou même d'en vouloir enfermer l'effet dans le cadre rigide des maxima fixés par la loi.

S'inspirant des idées qui viennent d'être développées, la Commission de la justice propose d'ajouter à l'article 11 une disposition ainsi conçue : « Il sera également permis au bailleur de mettre à la charge du preneur tout ou partie des contributions et taxes afférentes aux lieux loués. »

14. — La loi du 14 août 1920 permettait au bailleur de s'opposer à la prorogation ou d'en solliciter le retrait à la condition de justifier de motifs graves. La gravité des motifs allégués relevait de l'appréciation du juge. La règle a été maintenue. Toutefois le projet, afin d'avertir le juge qu'il n'ait pas à accueillir trop facilement la demande du bailleur, déclare que les motifs devront être *spécialement* graves. Il y a lieu d'observer que le motif spécialement grave pourra soit se rapporter à la personne du bailleur, soit trouver sa source dans la conduite du locataire, et résulter par exemple d'un abus de jouissance, de vexations infligées au bailleur ou à d'autres locataires.

La nécessité pour le bailleur d'occuper lui-même les lieux loués ou de les faire occuper par ses ascendants ou descendants, est assurément un motif grave. C'est même le motif grave par excellence. L'existence d'une telle nécessité relevait, sous l'empire de la loi du 14 août 1920, de l'appréciation du juge. Il en sera encore ainsi sous l'empire de la loi nouvelle. Le juge aura d'ailleurs, la faculté d'ordonner qu'une partie seulement de la maison sera mise à la disposition du bailleur, le surplus de l'immeuble n'étant plus productif dès lors que d'un loyer réduit.

La loi nouvelle, incontestablement, améliore la situation du bailleur qui veut occuper lui-même les lieux loués ou les faire occuper par ses descen-

dants pour leur établissement. La volonté à cet égard doit toujours être prise en considération pour les immeubles dont il était propriétaire au 18 mai 1922. Ajoutons que la seule volonté du propriétaire ne peut nuire aux victimes de la guerre les plus particulièrement intéressantes et que certaines précautions sont prises, et certains délais accordés, en vue d'empêcher un déguerpissement soudain et brutal, notamment lorsque le ménage du locataire comprend au moins quatre enfants mineurs habitant avec lui. (Art. 4.)

La nécessité pour le bailleur d'occuper les lieux loués sera ordinairement motivée par le besoin de trouver un logement. La Commission estime qu'il faut aller au delà et que le bailleur doit être en droit de réclamer l'occupation des lieux loués en vue d'y exercer sa profession. Si le texte du projet de loi n'est pas susceptible d'une telle interprétation, la Commission est d'avis qu'un amendement formel devrait stipuler que le bailleur peut invoquer comme motif grave la nécessité d'occuper lui-même (notamment pour l'exercice de sa profession) ou de faire occuper les lieux loués, etc.

15. — Tous les litiges relatifs à l'application de la loi sur les loyers, seront désormais, en premier ressort, de la compétence exclusive des juges de paix. C'est là, au point de vue de la procédure, une simplification que l'on ne peut qu'approuver. En toute hypothèse, et quel que soit le chiffre de la demande, l'appel sera ouvert aux parties. Ainsi que le fait observer l'exposé des motifs, la valeur (morale peut-être) du droit de prorogation, ne se confond pas avec le montant du loyer. (Art. 30.)

16. — Le fait d'abuser des besoins du locataire pour obtenir des loyers usuraires est punie d'amende et d'emprisonnement. (Art. 36.)

A supposer qu'une telle sanction soit moralement légitime, on doit se demander si elle sera efficace. Sa mise en œuvre n'ira pas sans de graves difficultés.

Sans doute, l'exploitation abusive des besoins du locataire est une action moralement condamnable. Mais qui ne voit que le fait d'ériger en délit un acte de ce genre (et même la tentative de cet acte) engendre un redoutable péril d'arbitraire. Comment savoir s'il y a eu véritablement exploitation des besoins d'autrui ? C'est une question de fait, dira-t-on. Mais c'est précisément l'appréciation de ce fait qui pourra donner lieu aux incertitudes les plus inquiétantes. L'individu qu'il faut craindre, c'est le locataire de mauvaise foi qui, en réalité, a traité librement, mais qui cherchera à obtenir une réduction de loyer en menaçant le bailleur du discrédit qui s'attache inévitablement à celui qui est l'objet d'une plainte pour usure. Des sanctions civiles seraient beaucoup plus efficaces et, en même temps, plus respectueuses de la dignité de personnes dont, pour des raisons d'ordre public, on restreint la liberté d'action, mais qu'il est vraiment excessif de stigmatiser comme étant des malfaiteurs.

La Commission estime qu'il est désirable de modifier la loi dans le sens de ces observations.

17. — La loi du 14 août 1920 disait déjà que le bénéfice de la prorogation n'est pas enlevé à l'occupant par le fait de la transmission de la propriété. Cette règle est maintenue par le projet de loi (art. 8). Mais il y a lieu d'observer que la loi du 14 août 1920 avait exclusivement en vue une transmission volontaire. Lorsque la transmission avait lieu par autorité de justice, l'occupant ne pouvait se prévaloir, à l'encontre de l'acquéreur, des avantages de la loi. Il en sera différemment désormais. L'acquéreur, même s'il l'est devenu en vertu d'une décision de justice, devra respecter la prorogation. La Com-

mission est d'avis que ce système absolu va trop loin. Elle considère qu'il est normal de pouvoir opposer la prorogation à l'acquéreur par autorité de justice, lorsque l'opération peut être justement suspectée de servir de masque à une tentative d'éluder les dispositions de la loi (par exemple lorsqu'une vente publique a eu lieu sous le prétexte de sortir d'indivision). Mais elle estime peu équitable d'appliquer le même régime à l'acquéreur devenu propriétaire à la suite d'une vente sur saisie ou d'une procédure de voie parée. Une telle rigueur aurait pour résultat d'empêcher les créanciers d'user efficacement du droit dont ils sont nantis. La Commission reconnaît, du reste, qu'en aucun cas l'acquéreur ne pourra déposséder l'occupant avant le délai de six mois ; c'est d'ailleurs le délai fixé par le projet de loi (art. 8, § 2) à l'égard de l'acquéreur par décision de justice, auquel la loi du 14 août 1920 laissait la liberté d'expulser l'occupant. La Commission estime, par conséquent, qu'il y aurait lieu de compléter dans le sens de ces observations le paragraphe premier de l'article 8 du projet de loi.

18. — La nouvelle loi va prolonger, en le modifiant quelque peu, le régime institué par la loi du 14 août 1920. Les droits régulièrement acquis sous l'empire de cette loi devront être respectés. Toutefois, l'exercice de ces droits sera soumis à certaines conditions. En voici quelques exemples :

L'acquéreur, en vertu d'une décision de justice (auquel sous l'empire de la loi de 1920 la prorogation n'était pas opposable), ne pourra expulser le locataire avant l'expiration d'un délai de six mois. C'est ce que disent à la fois les articles 8 § 2 et 41 du projet (cet art. 41 est véritablement superfétatoire et devrait disparaître).

Le locataire qui, par application de la loi de 1920, ne pouvait opposer la prorogation parce qu'il occupait un immeuble soit commercial, soit mixte (avec usage commercial prédominant), pourra également, en cas de transmission de la propriété, occuper les lieux pendant six mois à compter de la notification de la transmission. (Art. 8, § 2.)

Le projet de loi considère qu'il n'y a droit acquis par application de la loi du 14 août 1920, que lorsqu'un jugement a été prononcé en vertu de cette loi. Il ne suffit pas qu'une instance ait été introduite. Les procès pendants devront être jugés en tenant compte de la nouvelle loi. Ainsi un locataire qui ne pouvait se prévaloir de la prorogation en qualité d'occupant d'un immeuble mixte, pourra désormais l'opposer, à condition, bien entendu, que le chiffre de son loyer l'y autorise.

Le projet de loi est inspiré par le désir de faire face à des nécessités économiques et sociales qui sont heureusement passagères, mais dont la gravité ne saurait être méconnue. Il a été élaboré par le Gouvernement avec le concours d'une Commission composée de spécialistes expérimentés.

La Chambre des Représentants a apporté au texte initial des amendements assez importants. Pouvait-on faire mieux ? Ce n'est pas impossible. La Commission s'est demandé s'il y avait lieu pour le Sénat de voter le projet d'urgence en dépit d'imperfections difficiles à nier, ou de le soumettre à un examen réfléchi, susceptible de provoquer des corrections désirables et des amendements salutaires. C'est la seconde solution qui lui a paru préférable et c'est, par conséquent, sur l'ajournement éventuel de la discussion qu'elle a l'honneur d'appeler spécialement l'attention du Sénat.

Le Rapporteur,
M. VAUTHIER.

Le Président,
Comte GOBLET D'ALVIELLA.

SÉNAT DE BELGIQUE

Amendements proposés par la Commission de la Justice au Projet de Loi portant revision de la loi du 14 août 1920 sur les loyers.

AMENDEMENTS

ARTICLE PREMIER.

§ 3. — Au lieu de : « Le délai de six mois n'est pas applicable au conjoint » dire :

« L'absence du délai de six mois n'est pas opposable au conjoint. »

ART. 3.

§ 1. — Supprimer les alinéas 2 et 3.

ART. 4.

§ 3. — Rédiger le paragraphe comme suit :

« Le bailleur peut invoquer comme motif grave qu'il est dans la nécessité d'occuper lui-même (*notamment pour l'exercice de sa profession*) ou de faire occuper les lieux loués par ses ascendants ou descendants ou ceux de son conjoint. »

ART. 8.

§ 1^{er}. — Ajouter l'alinéa suivant :

« La prorogation ne sera pas opposable à l'acquéreur devenu proprié-

EERSTE ARTIKEL.

§ 3. — In plaats van : « Het tijdsbestek van zes maand geldt niet voor een van de echtgenooten » te lezen :

« Het feit, dat de inwoning niet zes maand duurde, kan aan een der echtgenooten niet tegengesteld worden. »

ART. 3.

§ 1. — De alinea's 2 en 3 te doen wegvallen.

ART. 4.

§ 3. — Deze paragraaf te doen luiden :

« De verhuurder kan als gewichtige reden doen gelden dat hij genoodzaakt is, het verhuurd perceel zelf te betrekken (*namelijk om zijn beroep uit te oefenen*) ofwel door zijne voor- of nazaten of die van zijn echtgenoot te doen betrekken. »

ART. 8.

§ 1. — De volgende alinea toe te voegen.

« De verlenging kan niet tegengesteld worden aan den verkrijger,

taire à la suite d'une vente sur saisie ou d'une procédure de voie parée. »

ART. 9.

Supprimer le dernier alinéa ainsi conçu : « Si les lieux ont été loués meublés, le locataire principal aura le droit d'emporter le mobilier lui appartenant. »

ART. 11.

Rédiger comme suit le dernier alinéa :

« Le bailleur peut cependant obtenir, après justification, une majoration supplémentaire, égale à 10 p. c. du montant des réparations *qui seraient* effectuées aux lieux loués, sans que cette majoration puisse dépasser 15 p. c. du loyer au 1^{er} août 1914. »

Ajouter à l'article un alinéa ainsi conçu :

« Il sera également permis au bailleur de mettre à la charge du preneur, tout ou partie des contributions et taxes afférentes aux lieux loués. »

ART. 14.

Ajouter à l'alinéa 1^{er} les mots suivants : « à condition que ces baux ne se trouvent point, par le chiffre du loyer, en dehors du régime de la prorogation ».

die eigenaar is geworden ten gevolge van eene verkooping op inbeslag-neming of van eene rechtspleging tot dadelijke uitwinning. »

ART. 9.

De slotalinea : « Indien de perceelen gemeubileerd verhuurd waren, heeft de voorname huurder het recht de hem toebehoorende meubelen mede te nemen » te doen wegvallen.

ART. 11.

De slotalinea te doen luiden :

« De verhuurder kan echter, mits rechtvaardiging, eene bijkomende verhooging bekomen gelijk aan 10 t. h. van het bedrag der kosten voor herstellingen, welke aan het verhuurd perceel *mochten gedaan zijn*, zonder dat die verhooging 15 t. h. van den huurprijs op 1 Augustus 1914 mag overschrijden ».

Aan het artikel eene alinea toe te voegen, luidende :

« Aan den verhuurder is het eveneens toegelaten, de belastingen en heffingen, die het verhuurd perceel bezwaren, geheel of gedeeltelijk ten laste van den huurder te leggen ».

ART. 14.

De eerste alinea aan te vullen als volgt : « mits, wegens den huurprijs, die huurovereenkomsten niet buiten de regeling der verlenging gesloten zijn ».

Ajouter à l'alinéa 1^{er} une phrase ainsi conçue :

« Le bailleur pourra néanmoins obtenir une majoration plus élevée qui sera déterminée par le juge, si cette majoration est justifiée par l'augmentation du coût des prestations accessoires qu'il doit supporter en vertu du bail, à l'exception des charges d'entretien. »

ART. 36.

Suppression de cet article.

Le Rapporteur,
M. VAUTHIER.

Aan de eerste alinea toe te voegen :

« De verhuurder kan niettemin eene grootere, door den rechter te bepalen verhooging bekomen, indien deze verhooging is gewettigd door de hoogere kosten der bijkomende verstrekkingen waartoe hij krachtens de huurovereenkomst gehouden is, met uitzondering van de onderhoudskosten ».

ART. 36.

Dit artikel te doen wegvallen.

Le Président,
C^{te} GOBLET D'ALVIELLA.