

## SÉNAT DE BELGIQUE.

RÉUNION DU 2 JUIN 1926

### Rapport de la Commission de la Justice chargée d'examiner le Projet de Loi portant revision de la législation exceptionnelle en matière de baux à loyer.

(Voir le n° 110 du Sénat.)

Présents : MM. BRAUN, président ; DECLERCQ, DE LEY, DU BOST, LIGY, PIRARD, TSCHOFFEN, VAN FLETEREN et VAUTHIER, rapporteur.

MADAME, MESSIEURS,

Le Projet de Loi qui vous est soumis constitue un progrès incontestable — et un progrès décisif — à l'égard des projets dont vous avez dû vous occuper antérieurement. Il organise, en matière de loyers, un retour graduel et par étapes au régime du droit commun. Voilà plusieurs années déjà qu'une telle procédure a été réclamée par d'excellents esprits, et des membres distingués de cette assemblée se sont faits, à plusieurs reprises, les organes de cette revendication. Nous n'avons pas à revenir sur les raisons qui empêchèrent autrefois ces efforts d'aboutir. On doit se féliciter d'autant plus sincèrement aujourd'hui de voir briller à l'horizon le jour où prendra fin le régime d'exceptions sous l'empire duquel nous vivons depuis un grand nombre d'années.

A la vérité, beaucoup de personnes estiment que le but où nous conduit le projet de loi est un but où nous n'arriverons que bien lentement. Elles sont d'avis qu'en abrégeant quelque peu les étapes, on pourrait l'atteindre plus rapidement. Nous nous garderons bien de condamner absolument cette manière de voir. Nous croyons même qu'elle pourrait invoquer en sa faveur des argu-

ments extrêmement sérieux. Ces arguments fussent-ils encore plus persuasifs qu'ils ne le sont, que nous aurions néanmoins le devoir d'indiquer avec quelle réserve il convient de les examiner.

Le projet a été élaboré par le Gouvernement à la suite d'une étude prolongée à laquelle s'est livrée une *Commission consultative*, où siégeaient des hommes qui possèdent, en matière de loyers, une compétence indiscutable. Sans doute, les membres de cette Commission n'ont pas été unanimes et ceux d'entre eux qui représentaient plus spécialement les ligues et fédérations de propriétaires, n'ont pas dissimulé leur hostilité à l'égard du projet de loi. Mais enfin leurs vues n'ont pas prévalu et l'on ne saurait d'autre part récuser l'autorité qui s'attache à l'opinion des magistrats si distingués qui firent partie de la Commission consultative, et dont l'expérience pratique, en matière de législation sur les loyers, est probablement sans égale.

Enfin, dans un domaine où abondent les discussions, les controverses, les difficultés d'application, les prétentions opposées et contradictoires, on ne saurait exiger du législateur qu'il s'en tienne exclusivement au point de vue de l'économiste, du statisticien ou du logicien et qu'il fasse entièrement abstraction

des contingences politiques et sociales au milieu desquelles il est obligé de se mouvoir. Depuis qu'il existe une législation exceptionnelle sur les loyers, c'est-à-dire depuis la cessation de la guerre, le législateur s'est vu contraint de concilier d'office, et tant bien que mal, les intérêts opposés des propriétaires et des locataires. Personne n'ignore qu'en tout pays, ce furent les propriétaires auxquels la loi imposa les sacrifices les plus sévères, et cela dans l'intérêt de la paix publique. Ce fut une dure nécessité, mais ce fut une nécessité ; un grand nombre de locataires avaient besoin d'une protection.

Aujourd'hui, et pour la dernière fois, le législateur belge se voit dans l'obligation de procéder à un ajustement quelque peu empirique des intérêts opposés des propriétaires et des locataires. L'ajustement que l'on nous propose est-il le plus équitable que l'on puisse imaginer ? Nous sommes très loin de vouloir l'affirmer. Cependant, s'il est en substance judicieux, s'il conduit à des résultats pratiques à peu près satisfaisants, s'il prévient surtout un déchaînement regrettable de récriminations et de colères, on devra considérer avec quelque indulgence les imperfections qu'il renferme, ainsi que les restrictions peut-être excessives qu'il inflige aux droits des propriétaires.

\* \* \*

Avant d'aborder l'examen des dispositions essentielles du projet de loi, il est une objection que l'on rencontre au seuil même de cette discussion et qui est précisément celle que l'on retrouve dans la bouche et sous la plume des représentants attitrés des droits des propriétaires. Elle peut se formuler comme suit : le maintien de la loi des loyers est inutile ; une législation d'exception se justifiait à la rigueur en présence d'une disette effective d'habitations ; cette disette n'existe plus ; les habitations se sont multipliées ;

toute personne est assurée de trouver à se loger ; dès lors, pourquoi conférer aux occupants ce privilège exorbitant qui consiste à pouvoir prolonger leur occupation moyennant un loyer réduit ?

Nous ne méconnaissons pas la valeur de cette objection ; cependant elle n'est pas complètement invincible.

Il est hors de doute que, depuis deux ou trois ans, on a beaucoup construit ; de nouvelles maisons s'édifient tous les jours sous nos yeux. Disons immédiatement que cette circonstance, dont il est légitime de faire honneur au courage, à l'esprit d'entreprise de nos concitoyens et à leur confiance dans l'avenir du pays, nous permet également de dénoncer l'une des erreurs ou versèrent trop volontiers autrefois les adversaires irréductibles des lois sur les loyers. Nous ont-ils assez répété que cette législation d'exception, en répandant l'inquiétude dans les âmes, paralyserait l'esprit d'initiative et ferait obstacle à l'érection de nouvelles demeures ! L'expérience a démenti ces pronostics décourageants. Nous devons nous en féliciter. Quoiqu'il en soit, et malgré l'essor indiscutable de la bâtisse, l'Exposé des motifs du projet de loi nous affirme que la crise de logements n'est pas entièrement conjurée.

Nous n'aurons pas la témérité de nous prononcer sur cette question de fait. Il n'est point de bataille plus difficile à juger qu'une bataille qui met aux prises des statisticiens. Mais la disette de logement eût-elle matériellement pris fin, qu'il n'y aurait point là cependant un motif péremptoire de revenir brusquement au droit commun. C'est ce qu'indique fort nettement l'Exposé des motifs de la loi et c'est là un point qui mérite quelques instants d'attention.

Sans aucun doute, il est un grand nombre de locataires qui bénéficièrent de la législation sur les loyers beaucoup plus largement que ne l'autorisent des considérations d'équité et d'humanité. Sans même vouloir parler des gains véritablement scandaleux que procurèrent à certains locataires d'habiles sous-locat-

tions, il n'est personne d'entre nous dont la mémoire ne puisse évoquer l'image de locataires enviables, parfaitement en mesure de payer des loyers normaux et qui profitent sans aucun scrupule des avantages que leur confère la loi, et cela au détriment de propriétaires dont la détresse mérite notre commisération. Mais à côté de ces favoris de la fortune, il existe également de nombreux locataires dont la situation est difficile et pour lesquels l'obligation de payer un loyer beaucoup plus élevé, et cela du jour au lendemain, serait une épreuve cruelle.

On ne saurait oublier que la guerre et ses suites ont porté un trouble imprévu dans un grand nombre de ménages, et réduit tristement leurs ressources. C'est possible, répondra-t-on peut-être, mais pourquoi faut-il que ce soit le propriétaire qui en pâtisse. Que la « collectivité » vienne au secours de ce locataire malheureux. En s'engageant sur ce terrain, on risquerait de se laisser entraîner fort loin. Abstenons-nous de susciter des problèmes d'ordre social qui, par leurs vastes proportions, déborderaient singulièrement le cadre assez restreint d'une loi sur les loyers. Disons simplement que le législateur a pu, sans une injustice excessive, infliger, dans l'intérêt public, des sacrifices assez onéreux aux propriétaires, lesquels, au milieu du discrédit qui disqualifie tant de valeurs sur lesquelles on se reposait jadis avec un sentiment de sécurité, ont du moins l'avantage de conserver une richesse que la dépréciation n'affecte pas, à beaucoup près, au même degré.

Mais, bien entendu, ces sacrifices ne sont justifiables qu'autant qu'ils sont indispensables. Ils l'étaient, croyons-nous, au lendemain de la guerre. Ils sont devenus de moins en moins nécessaires. Nous allons arriver à l'heure où ils ne seront plus nécessaires et où le droit commun, avec les vicissitudes inhérentes à tout régime de liberté, reprendra son ascendant.

Seulement, il se conçoit que des tran-

sitions doivent prendre place entre un régime d'exception et le droit commun.

A défaut de transitions, de nombreux locataires pourraient se trouver en face de difficultés imprévues et véritablement douloureuses. L'existence d'une multitude de locataires, obligés de se procurer simultanément de nouveaux logements, pourrait être l'occasion d'une crise sérieuse ; il est à craindre qu'une telle concurrence ne soit exploitée par des propriétaires un peu trop attentifs au gain et ne détermine un encombrement dont les résultats seraient assimilables à ceux qu'entraîne une disette effective de logements.

Des transitions, des étapes sont dès lors souhaitables. Tel est le point de vue, parfaitement rationnel du Projet de loi. Il est permis, bien entendu, de différer d'avis, sur les conditions dans lesquelles doit être organisée cette période de transitions et de « paliers

\*  
\* \*

L'idée fondamentale du Projet de Loi est que toutes les habitations soumises jusqu'ici au régime de la « prorogation » doivent, à l'expiration d'un certain temps, se trouver sous l'empire du droit commun. Seulement ce retour au droit commun ne doit pas être pour toutes les habitations également rapide.

Il en est qui arriveront au but avant les autres. Le Projet de loi distribue les immeubles en trois catégories, selon l'importance de leur loyer annuel au 1<sup>er</sup> août 1914.

Les immeubles de la première catégorie arriveront au droit commun en 1928 ; ceux de la seconde catégorie en 1929 ; ceux de la troisième catégorie en 1931. Le Projet de loi fixe le chiffre du loyer de 1914 au delà duquel un immeuble est rangé dans la première ou la seconde catégorie.

La troisième catégorie comprend, tout naturellement, les immeubles dont le loyer de 1914 ne dépasse pas le taux fixé pour la seconde catégorie.

Il va de soi que le chiffre, sur la base duquel se fait la répartition des immeubles, n'est pas le même pour toutes les communes du royaume. L'article 4 du Projet de loi établit à cet égard une échelle à laquelle nous ne pouvons que renvoyer. Contentons-nous de mentionner, à titre d'exemple, que pour les immeubles de la première catégorie, le chiffre le plus élevé est de 2,400 francs (agglomération bruxelloise et communes de plus de 100,000 habitants) et que le chiffre le moins élevé est de 300 francs (communes au-dessous de 5,000 habitants) (art. 4).

Le Projet de loi spécifie les conditions dans lesquelles doit s'opérer la répartition des habitations dont dépend une petite exploitation agricole ; la première catégorie comprend les habitations dont dépend une exploitation excédant 1 hectare ou dont le loyer de 1914 dépassait 350 francs. Les habitations avec une exploitation n'excédant pas 1 hectare ou dont le loyer de 1914 ne dépassait pas 350 francs sont rangées dans la seconde catégorie (art. 5.)

\* \* \*

Les lois antérieures sur les loyers avaient, en ce qui concerne les baux prorogés, prévu un relèvement du loyer ; elles avaient également, même pour les baux non prorogés (parce qu'ils n'étaient pas venus à expiration), mais « prorogables », par leur nature, autorisé une « revision » des loyers (ce qui en fait aboutissait à leur relèvement au profit du bailleur). Un tel relèvement trouvait une justification suffisante dans la dépréciation, de plus en plus profonde malheureusement, dont a souffert notre franc. Par application de la loi actuellement en vigueur, l'augmentation du loyer peut aller jusqu'à 125 p. c. du loyer de 1914. Le Projet de loi permet à son tour au bailleur d'augmenter le loyer d'un bail prorogé, mais ici encore il établit une échelle. L'augmentation varie selon les cas entre 150 p. c. et 225 p. c. Pour le détail, nous ne pou-

vons que nous en référer au texte du Projet de loi.

Les augmentations prévues par le Projet de loi sont extrêmement modérées, peut-être même les jugera-t-on trop modérées. On pourrait toutefois s'y résigner, si l'on avait quelque assurance au sujet de la stabilité de notre monnaie. Depuis que le Projet de loi a été élaboré, il est indéniable que la valeur de notre franc a déchu. Il serait, dès lors, concevable que l'on relevât ces chiffres, en tenant compte du cours actuel du franc ou que du moins l'on envisageât l'éventualité d'un relèvement futur.

La Commission de la Justice a cru qu'il était de son devoir de signaler la question.

Par application de la législation actuellement en vigueur, la revision des loyers et leur augmentation ne concernent que les immeubles susceptibles d'être soumis au régime de la prorogation.

Mais, on ne l'ignore pas, de nombreux baux sont soustraits à ce régime et demeurent, par conséquent, sous l'empire des règles du droit commun. Ne mentionnons, à titre d'exemples, que les baux relatifs aux immeubles affectés au commerce ou à l'industrie, et aussi les baux que l'on qualifie de « mixtes », du moment que le loyer de 1914 dépasse un certain chiffre (d'ailleurs variable suivant la population de la commune). Il existe par conséquent des immeubles qui n'ont pas cessé d'être regis par le droit commun (lequel exige l'exécution littérale des conventions) et, à côté d'eux, des immeubles qui, ayant connu un régime d'exception, sont rentrés dans le droit commun (ce fut notamment le cas pour les immeubles « mixtes », affectés à la fois à l'habitation et au commerce ou à l'industrie). L'opération grâce à laquelle un immeuble passe d'un régime d'exception dans le régime du droit commun, se réalisera plus fréquemment encore dans le système mis sur pied par le Projet de loi. Tous les immeubles soumis au régime de la

prorogation reviendront graduellement au droit commun. A compter de ce moment, les parties auront recouvré la faculté de conclure telles conventions qu'il leur plaît. Mais les bailleurs dont les baux ne seront pas venus à expiration ne pourront plus se prévaloir des augmentations qu'ils ont pu obtenir auparavant et dont l'effet ne doit pas survivre à l'existence d'un régime d'exceptions. La singularité de ce résultat a été considérée par les auteurs du Projet de loi comme incompatible avec l'équité. De cette situation, ils ont rapproché celle des bailleurs dont les immeubles n'ont jamais échappé au droit commun et qui, dès lors, n'ont pu réclamer un loyer supérieur à celui figurant dans le bail. Les auteurs du Projet de loi ont estimé qu'il y avait là une injustice qu'il importait de redresser. Toutefois, il leur a paru que cette injustice n'était vraiment blessante que pour les baux de longue durée (c'est-à-dire de plus de neuf ans). Telles sont les considérations qui expliquent la rédaction de l'article 17 du Projet de loi, article ainsi conçu :

« La revision des baux d'immeubles actuellement soumis au droit commun, ou rentrés dans le droit commun par l'effet de la présente loi, ne peut être demandée. Toutefois, en ce qui concerne les baux contractés antérieurement au 1<sup>er</sup> janvier 1923, pour une durée de plus de neuf ans, et dont le loyer actuel n'atteint pas le prix au 1<sup>er</sup> août 1914 augmenté de 225 p. c., le bailleur sera fondé à réclamer ce taux, sans effet rétroactif, mais pour toute la durée où le bail doit encore produire son effet. La demande devra être intentée dans l'année qui suivra la date de rentrée dans le droit commun, ou la date du 1<sup>er</sup> janvier 1927 pour ceux qui sont actuellement soumis au droit commun. Cette demande produira effet à partir de la première échéance de loyer qui suivra l'accord des parties ou, à son défaut, la citation en justice. »

De toutes les dispositions du Projet de loi, le texte qui vient d'être repro-

duit est celui qui a rencontré, au sein de la Commission de la Justice, la plus vive résistance. Les deux objections suivantes lui ont été opposées : il est illogique d'insérer dans une loi qui prétend instituer un retour au droit commun, des dispositions qui consacrent une nouvelle dérogation à ce même droit commun. En second lieu, il est fort possible que d'ici à quelques années (mais avant l'expiration de certains baux en cours) l'augmentation de 225 p. c. par rapport aux prix de 1914, ne réponde plus aux conditions économiques de l'époque, à la valeur réelle du franc, etc. A ces objections, il fut toutefois répondu que les inconséquences et les injustices auxquelles ont voulu remédier les rédacteurs de l'article 17, pour peu nombreuses qu'elles fussent (mais on soutint qu'elles étaient en plus grand nombre qu'on ne le croit généralement, surtout en ce qui concerne les baux de longue durée conclus avant la guerre) étaient d'une évidence criante et qu'il répugnait à l'équité de laisser les locataires continuer à s'enrichir, durant fort longtemps peut-être, aux dépens de leurs infortunés bailleurs. A titre subsidiaire, on suggéra l'idée de limiter la force obligatoire de l'article 17 à la durée d'application de la nouvelle loi. Quoi qu'il en soit, on peut affirmer que la Commission de la Justice, encore bien que fort partagée, était en majorité favorable à la suppression de l'article 17. La question est de celles qui retiendront tout particulièrement l'attention du Sénat.

\*  
\* \*

Les points que nous venons de mettre en évidence constituent ce qu'il y a de vraiment essentiel dans le Projet de loi. Ce projet contient toutefois quelques autres innovations par rapport au régime actuel, innovations d'ailleurs avantageuses pour les propriétaires et qu'il suffira de mentionner brièvement.

a) Tout propriétaire (ou usufruitier) de nationalité belge, pourra occuper son immeuble (ou y établir ses descendants)

à quelque époque qu'il ait acquis cet immeuble (fût-ce même postérieurement à la mise en vigueur de la loi). Précédemment le droit du propriétaire (ou de l'usufruitier) devait avoir pris naissance avant le 1<sup>er</sup> juin 1925 (art. 8, § 5).

b) Les personnes morales belges peuvent reprendre possession de leurs immeubles « en vue de les affecter à l'exercice de leur mission », et cela moyennant certaines garanties et publications. Auparavant les personnes morales étaient destituées d'une telle faculté, parce qu'on estimait qu'elles ne pouvaient se prévaloir d'une loi d'« habitation » (art. 8, § 6);

c) Les dérogations contractuelles à la loi, homologuées par le juge de paix, seront valables à compter d'un loyer de 1,000 francs (valeur 1914) et non pas seulement de 1,500 francs (régime actuel) (art. 12, § 2).

Mais à ce propos, il a été présenté, au sein de la Commission de la Justice, une observation dont le caractère sérieux ne saurait être méconnu. La voici : « Qu'il faille l'homologation du juge de paix pour les conventions dérogatoires à la loi, lorsque le preneur occupe l'immeuble en vertu d'un bail prorogé, soit ; mais lorsque l'immeuble a été *volontairement* délaissé par un locataire et que le bailleur traite avec un nouvel amateur, pourquoi ne pas laisser alors la liberté des contractants s'exercer sans intervention de la justice. » Cette opinion paraît assez raisonnable, surtout sous l'empire d'une loi qui aspire manifestement à la restauration du droit commun.

d) Enfin, et cette concession faite aux propriétaires est incontestablement importante, le bailleur pourra désormais, et pour l'avenir, se prévaloir des clauses du bail qui mettaient à la charge du locataire le payement de la contribution foncière. Une telle clause est d'usage courant dans la plupart des communes du pays. Mais l'article 11, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi établissant l'impôt sur les revenus (aujourd'hui arr. royal, 8 janvier 1926) renferme une disposition ainsi conçue : « La contribution foncière est

due par le propriétaire, possesseur, emphytéote, superficière ou usufruitier des biens imposables. Celui-ci est redevable de l'augmentation d'impôt résultant de la présente loi, nonobstant toute clause contraire antérieure. » On est excusable de penser que cette disposition manque quelque peu de clarté, puisqu'elle a provoqué dans la jurisprudence des décisions contradictoires. Mais la Cour de Cassation, par son arrêt du 27 décembre 1925, a décidé que cette disposition légale entraînait pour le bailleur interdiction de se faire rembourser par le locataire la taxe foncière en tant que celle-ci excède le montant qu'elle atteignait en 1919. C'était là pour le propriétaire une conséquence bien rigoureuse, alors surtout que le régime de la prorogation lui infligeait déjà de si lourds sacrifices. Désormais les propriétaires recouvrent la faculté, non pas, empressons-nous de le dire, de mettre à la charge de leurs locataires, des contributions sur lesquelles le bail garde le silence, mais d'exiger à l'avenir l'exécution pure et simple de clauses inscrites dans le bail, et dont l'effet avait été partiellement paralysé par la loi du 29 octobre 1919. Ne perdons pas de vue au surplus que cette loi vise les baux antérieurs à sa promulgation et qu'il n'a jamais été douteux que les baux postérieurs à la loi de 1919 ne sont affectés en rien par les dispositions de celle-ci.

Le Projet de loi contient encore quelques autres innovations d'importance moindre. Elles se comprennent assez aisément et, trouvent, au surplus, un commentaire suffisamment précis dans l'Exposé des motifs du projet de loi.

\* \* \*

Au cours de l'échange de vues qui s'est engagé entre les membres de la Commission de la Justice, échange de vues auquel participèrent du reste quelques sénateurs ne faisant point partie de la Commission, diverses corrections au texte du Projet de loi furent suggérées. La Commission ne jugea pas à propos

d'émettre un vote à leur égard (sauf toutefois en ce qui concerne la suppression de l'art. 17). Mais il est à présumer que des amendements, s'inspirant de ces suggestions, seront présentés à l'occasion du débat qui va retenir l'attention du Sénat. De ces corrections, la plus notable (et qui a bien certainement rencontré beaucoup de sympathie chez plusieurs membres de la Commission) a trait à l'article 12. Son objet est de déclarer que l'augmentation de 125 p.c. établie par la loi actuelle restera en vigueur, non pas jusqu'à la date de l'année 1927 correspondant à la date de l'entrée en jouissance, mais « jusqu'à la première échéance qui suit la date de l'entrée en vigueur de la loi nouvelle ».

\* \* \*

La Commission de la Justice est arrivée à cette conclusion que le Projet de loi, en dépit des réserves que l'on peut faire au sujet de certaines de ses dispositions, et malgré une lenteur quelque peu exagérée dans le retour au droit commun, est, au total, une œuvre saine et loyale, procédant d'une pensée sincère de conciliation et capable de rassurer les esprits et de leur donner confiance dans l'avenir. Elle a cru qu'il était de son devoir de transmettre au Sénat le Projet de loi tel qu'il a été déposé par le Gouvernement et sans en modifier le texte par des amendements dont elle aurait pris l'initiative. Cela ne

signifie point qu'elle estime que le projet doit nécessairement être adopté *ne varietur*. Le présent rapport démontre suffisamment que la Commission a considéré certaines corrections comme étant intéressantes et même désirables. Il appartiendra au Sénat de se prononcer sur les amendements qui s'inspireraient de ces idées. Mais la Commission de la Justice est également d'avis qu'il serait regrettable d'introduire dans le texte du Projet de loi des modifications qui en troubleraient gravement l'économie. La plupart de ses dispositions sont empruntées purement et simplement à la législation antérieure ; il est à souhaiter qu'on ne touche point à ces dispositions, puisqu'elles ont reçu la consécration de la pratique et que leur sens a été fixé par la jurisprudence des tribunaux.

Quant aux dispositions nouvelles, leur objet essentiel est de ménager un retour par étapes au droit commun. La direction dans laquelle s'engage le Projet de loi est la bonne direction. Il est normal que le législateur s'y engage à sa suite sans chercher à modifier trop profondément le régime des « paliers » qui doivent être atteints successivement.

*Le Président,*  
ALEXANDRE BRAUN.

*Le Rapporteur,*  
M. VAUTHIER.