

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1975-1976

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 mai 1976.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE complétant la loi n° 73-548 du
27 juin 1973 relative à l'hébergement collectif.

Par M. André MÉRIC,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de :* MM. Marcel Souquet, *président*; Lucien Grand, Jacques Henriët, Bernard Lemarié, Hector Viron, *vice-présidents*; Mlle Gabrielle Scellier, MM. Charles Cathala, Georges Marie-Anne, Jean Mézard, *secrétaires*; Hubert d'Andigné, André Aubry, Hamadou Barkat Gourat, Noël Berrier, André Bohl, Louis Boyer, Lionel Cherrier, Georges Dardel, Michel Darras, Jean Desmarests, François Dubanchet, Marcel Gargar, Jean Gravier, Louis Gros, Michel Labèguerie, Edouard Le Jeune, Hubert Martin, Marcel Mathy, Jacques Maury, André Méric, Michel Moreigne, Jean Natali, André Rabineau, Ernest Reptin, Victor Robini, Eugène Romaine, Pierre Sallenave, Robert Schwint, Albert Sirgue, Pierre Tajan, Bernard Talon, Henri Terré, René Touzet, Amédée Valeau, Jean Varlet, Raymond de Wazières.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5° législ.) : **2132, 2184** et in-8° **466**.

Sénat : **281** (1975-1976).

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de loi qui vous est soumis, après son adoption par l'Assemblée Nationale en première lecture, tend à compléter la loi n° 73-548 du 27 juin 1973 relative à l'hébergement collectif.

Ce projet, de même que la loi qu'il s'efforce d'améliorer, concerne, en fait, pour l'essentiel, les travailleurs immigrés. La proportion importante d'isolés au sein de la population étrangère, ainsi que les moyens financiers réduits dont elle dispose pour se loger, la conduisent très souvent à choisir cette forme d'habitat ou à s'y résigner.

Avant d'analyser les dispositions, juridiquement assez complexes, de ce projet, on évoquera successivement les conditions de logement des immigrés et les moyens mis en œuvre pour les améliorer.

I. — UNE LACUNE DE NOTRE POLITIQUE DE L'IMMIGRATION : DES CONDITIONS DE LOGEMENT SOUVENT MAUVAISES

Comme le faisait déjà observer votre Commission lors de l'examen de la loi de 1973 sur l'hébergement collectif, le le logement constitue sans aucun doute le « point noir » de notre politique de l'immigration.

Nous ne possédons malheureusement pas de statistiques récentes, la dernière étude exhaustive en la matière datant du recensement de 1968. Dans quelques mois, l'exploitation du recensement de 1975 sera sans doute achevée et permettra une approche plus exacte du problème.

Mais nous savons qu'en 1968 les immigrants fournissaient — avec sans doute les personnes âgées — le plus fort contingent de mal-logés. C'est ainsi que plus de 20 % de la population étrangère vivait soit dans des bidonvilles ou assimilés, soit dans des chambres meublées, en hôtel ou en garni, soit dans des logements dits « ordinaires » mais dépourvus d'eau courante. Encore faut-il préciser que les recensements ne donnent qu'une image imparfaite de la réalité quand ils s'adressent à une population particulièrement mobile, parfois réticente aussi lorsqu'il s'agit de répondre aux questions des enquêteurs. Or, il y a peu de chances pour que cette situation se soit beaucoup améliorée depuis huit ans. En effet, comme le note l'excellent rapport présenté sur le présent projet par M. Gissinger au nom de la Commission des Affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée Nationale, le nombre d'étrangers a augmenté d'environ 1,5 million de 1968 à 1975, pour atteindre, au 1^{er} janvier 1976, 4.196.000 personnes. Les efforts financiers, d'ailleurs insuffisants, accomplis ces dernières années par l'Etat et les organismes par publics n'ont sans doute pas permis le rattrapage important qui s'imposait. C'est ainsi que, d'après les estimations du Groupement interministériel permanent pour la résorption de l'habitat insalubre (G.I.P.) plus d'un million de personnes vivent en état d'insalubrité et, parmi elles, une très forte proportion d'immigrés.

Cet habitat insalubre prend souvent la forme de locaux d'hébergement collectif, « foyers-taudis » semi-clandestins où sont logés des travailleurs étrangers isolés. Beaucoup ont une famille, qu'ils ont laissée dans le pays d'origine et à qui ils envoient une part importante de leur salaire, qui est généralement très modeste. Soucieux de dépenser le moins possible pour leur logement, ils constituent une

proie facile pour le « marchand de sommeil » qui les héberge dans des conditions déplorables, certes, mais à des prix qui font concurrence à ceux des foyers légaux. L'effort notable entrepris il y a quelques années pour la résorption des bidonvilles de type classique a malheureusement favorisé l'apparition de ces « bidonvilles verticaux ».

II. — LES ACTIONS EN FAVEUR DU LOGEMENT DES IMMIGRÉS

Le principe de base de notre politique du logement à l'égard des immigrés est qu'aucun étranger, ou qu'aucune famille étrangère, ne devrait arriver en France sans être pourvue d'un logement.

Certes, les dispositions du titre II de la circulaire n° 1-72 du 23 février 1972, qui subordonnait expressément l'octroi d'un titre de travail et de séjour à la condition que l'immigrant soit pourvu d'un logement convenable et à un prix normal, ne peuvent plus être invoquées. Le Conseil d'Etat, en effet, par un arrêt « Da Silva » du 15 janvier 1975, a estimé que ces dispositions instaurent sans véritable base légale une nouvelle condition à l'autorisation d'immigrer en France. Mais, sur le fond, la nécessité d'assurer un logement, dès leur arrivée, aux primo-immigrants n'est pas contestée. Le Gouvernement a d'ailleurs fait adopter un amendement à la loi du 1^{er} juillet 1975 relative au renforcement des droits des travailleurs étrangers, tendant à compléter l'article L. 432-1 du Code du travail et à prévoir que le comité d'entreprise serait consulté sur les conditions de logement des travailleurs immigrés que l'entreprise se proposerait de recruter. En outre, il est précisé dans le décret du 21 novembre 1975 réformant le régime des autorisations de travail que l'Administration, pour accorder ou refuser un titre de travail, prend en considération « les dispositions prises par l'employeur pour assurer ou faire assurer, dans des conditions normales, le logement de l'intéressé.

Une préoccupation identique se manifeste à propos de l'immigration des familles. Votre Commission avait protesté à plusieurs reprises contre l'application aux familles de travailleurs déjà installés en France de la décision de suspension de l'immigration, et demandé qu'une exception soit faite en leur faveur. Le décret n° 76-383 du 29 avril 1976 fait de l'immigration familiale un véritable droit pour le travailleur étranger. Celui-ci doit cependant satisfaire à un certain nombre de conditions et, en particulier, disposer d'un logement répondant à certaines normes minimales de salubrité. Cette disposi-

tion l'obligeant, dans la pratique, à louer à l'avance un logement pour sa famille, et à engager, de ce fait, de nombreux frais, il est prévu de lui allouer, si son salaire mensuel est inférieur à un plafond fixé à environ 2.900 F, une prime de première installation. Le montant de cette prime, créée à titre expérimental pour une durée d'un an et dont le financement est assuré par le Fonds d'action sociale, dépend de la surface du logement dont disposera le travailleur. Il serait par exemple d'environ 1.000 F pour un travailleur ayant un logement de 55 mètres carrés en région parisienne.

Toutes ces mesures, opportunes, n'ont évidemment de sens que si des actions efficaces sont menées en faveur du logement des travailleurs étrangers. Celles-ci prennent, pour l'essentiel, la forme d'aides financières. Mais les interventions des Pouvoirs publics peuvent prendre également un aspect qui, pour être moins positif n'en est pas pour autant négligeable : celui de la lutte contre les marchands de sommeil.

1. Les aides financières.

L'importance des aides financières consacrées au logement des familles de travailleurs immigrés ne peut être déterminée avec précision, car elles se trouvent dans une certaine mesure confondues dans l'ensemble des aides au logement social.

Votre Commission a cependant demandé à M. Dijoud, secrétaire d'Etat auprès du Ministre du Travail (Travailleurs immigrés), quelques chiffres à ce sujet, lors de son audition le 5 mai 1976. Il lui a été indiqué que de 1970 à 1974, 27.500 logements définitifs et 11.700 logements de transit avaient été financés par le Groupe interministériel pour la résorption de l'habitat insalubre, et que l'on estimait que pour les deux tiers environ, ces logements avaient été attribués à des familles de travailleurs étrangers. En outre, le Fonds d'action sociale a contribué, depuis sa création, au financement de 20.500 logements destinés aux travailleurs étrangers. Mais il est désormais appelé à abandonner ce rôle spécifique, la loi de finances pour 1975 ayant apporté une modification importante au régime d'aide au logement des immigrés.

En vertu de l'article 61 de cette loi, en effet, il est prévu d'affecter au logement des immigrés et de leurs familles un cinquième des sommes dégagées par la contribution patronale, portée à 1 % de la masse des salaires, au financement de la construction. Bien que tous les textes d'application de cette disposition n'aient pas encore été pris, ce nouveau système de financement a commencé à être mis en place.

Les fonds sont collectés à l'échelon départemental, où une commission comprenant les représentants des collectivités, administrations et organismes concernés, élabore les programmes de construction et, s'ils sont agréés, en vérifie le déroulement.

Au niveau national une commission nationale interministérielle, présidée par le Secrétaire d'Etat chargé des Travailleurs immigrés, a pour mission :

- de proposer à l'agrément des ministres intéressés les programmes départementaux de logement des travailleurs étrangers ;
- de faire des propositions sur les affectations du 0,2 % consacré au logement des étrangers ;
- de coordonner l'ensemble des actions menées au plan local, et notamment de prévoir une péréquation entre les départements, les besoins étant évidemment très divers selon les régions.

Des programmes et des opérations ont déjà été agréées en 1975, qui seront financés pour un montant de 340 millions de francs. Mais ils ne seront réalisés qu'en 1977.



En ce qui concerne les aides au logement des travailleurs isolés, il existe actuellement 700 à 800 foyers publics, représentant 200.000 lits environ. Le nombre des foyers déjà financés, mais en cours de réalisation, permet de porter ce total à 240.000 lits. Depuis 1970, 20.000 lits sont construits en moyenne chaque année.

Malheureusement, ces foyers ne sont occupés qu'à 80 %.

Votre Commission s'est inquiétée d'une telle situation. Certes, la population des travailleurs étrangers isolés est plus mobile que celle des salariés français, et il est probable que certaines implantations ne correspondent plus aux besoins. Mais il semble aussi que deux facteurs contribuent à rendre peu attractifs les foyers :

- l'existence d'un règlement souvent très contraignant pour les intéressés. La mise en place, dans un grand nombre de foyers, de comités de résidents a permis une certaine concertation entre l'organisme gestionnaire et les usagers et une nécessaire adaptation de ce règlement a pu être réalisée. Mais cette évolution n'est pas encore généralisée ;

- la contribution souvent élevée demandée aux occupants. Certes, le « loyer » moyen demandé à un résident n'est, par exemple, que de 250 F par mois dans la région parisienne. C'est peu s'il s'agit de chambres individuelles et si le logement s'accompagne d'une série de prestations (entretien des locaux, animation, etc.). C'est trop s'il s'agit, comme c'est encore le cas dans certains foyers, de chambres à deux ou trois dans des bâtiments provisoires et s'il faut se conformer à un règlement rigide. Encore le chiffre de 250 F ne constitue-t-il qu'une moyenne.

Votre Commission insiste donc pour que les Pouvoirs publics renforcent les subventions déjà accordées, notamment par le F.A.S., pour compenser la différence entre les « prix d'équilibre » — alourdis par les charges de remboursement des emprunts — et les contributions demandées aux résidents. Elle souhaite également que les normes appliquées dans les foyers modernes (chambres individuelles, en particulier) soient généralisées. Enfin, un effort supplémentaire doit être accompli pour que, tout en tenant compte des exigences de la vie en commun, les règlements des foyers ne placent pas leurs usagers dans des conditions trop différentes de celles de locataires normaux.

C'est à ce prix que pourront être éliminés rapidement les « marchands de sommeil », qui offrent, pour un loyer à peine moindre, des conditions de logement déplorables.

2. Le contrôle de l'hébergement collectif.

Les abus des marchands de sommeil étaient déjà dénoncés depuis plusieurs années lorsque intervint la loi n° 73-548 du 27 juin 1973 sur l'hébergement collectif, destinée précisément à y mettre fin.

Aux termes de cette loi, toute personne privée qui affecte, que ce soit à titre de locataire, de propriétaire, de gérant ou même d'occupant, un local à l'hébergement collectif, doit en faire la déclaration au Préfet. Cette déclaration, renouvelée chaque année, doit comporter diverses indications, notamment sur les personnes hébergées et sur les conditions matérielles et financières de l'hébergement.

L'absence de déclaration ou les déclarations mensongères sont passibles de peines d'amende de 2.000 à 20.000 F, de peine d'emprisonnement de deux mois à six mois.

Lorsque le local ou les conditions d'hébergement ne sont pas conformes aux lois et règlements d'hygiène et de salubrité, le Préfet peut, par arrêté, mettre en demeure le logeur de s'y conformer. Si celui-ci n'obéit pas dans le délai prévu aux prescriptions de l'arrêté, le

Préfet peut ordonner la fermeture du local. Cette possibilité lui est donnée immédiatement, sans mise en demeure préalable, en cas d'urgence, ou lorsque l'état du local apparaît irrémédiable.

L'arrêté de fermeture doit, dans tous les cas, être accompagné de l'énoncé des mesures prises pour assurer le relogement des occupants, adapté à leur situation. En outre, lorsque le local héberge des travailleurs étrangers, les charges afférentes à ce relogement pèsent solidairement sur l'auteur de la déclaration et sur « l'employeur » dont l'attestation de logement se sera révélée inexacte au moment où elle aura été fournie.

Loi complexe et, dans une large mesure, loi de circonstance élaborée à un moment où les abus des « marchands de sommeil » apparaissent particulièrement criants, ce texte s'est avéré d'une application difficile et décevante.

Difficile : la lenteur avec laquelle ont été pris les textes d'application, le premier, le 20 janvier 1975 — soit dix-huit mois après la promulgation de la loi — le second, le 10 février 1975, en témoigne.

Décevante : votre Commission a posé sur ce point une question aux services compétents, qui lui ont communiqué les résultats obtenus dans 91 départements au début de juin 1975.

3.466 déclarations ont été enregistrées, provenant :

- de 2.030 établissements ou « groupes d'établissements » gérés par des entreprises (34.210 lits) ;
- de 671 établissements gérés par des personnes morales privées (15.216 lits) ;
- de 270 établissements gérés par des associations à but non lucratif (34.987 lits) ;
- de 255 établissements gérés par des personnes physiques.

28 actions ont été engagées en justice, dont 19 pour défaut de déclaration et 8 pour déclarations incomplètes, inexactes ou tardives.

1.531 vérifications ont été effectuées.

39 mises en demeure ont été signifiées.

3 décisions de fermeture sont intervenues, auxquelles il faut ajouter deux fermetures intervenues spontanément après contrôle.

C'est un bilan plus que modeste et qui s'explique pour l'essentiel par les difficultés rencontrées par les préfets pour remplir l'obligation, prévue par la loi, d'assurer le relogement des occupants.

III. — ANALYSE DU PROJET DE LOI

Le projet qui vous est présenté s'efforce de donner à la loi du 27 juin 1973 l'efficacité qui lui manque. Le relogement des occupants constituant le principal obstacle rencontré par les autorités chargées de mettre en cause cette loi, le projet instaure en la matière une série de possibilités nouvelles :

- possibilité de réquisitionner le local fermé, et de le confier à un organisme spécialisé qui l'aménagera et y réinstallera les occupants. Les frais d'aménagement sont à la charge du propriétaire solidairement avec l'exploitant ;
- possibilité d'expropriation du local fermé, si son état est irrémédiable, dans les conditions assez rigoureuses définies par la loi n° 70-612 sur l'habitat insalubre. Cette faculté donnée au Préfet, qui n'était pas prévue dans le texte initial du projet, provient d'un amendement adopté à l'Assemblée Nationale.

On examinera plus en détail les différents articles de ce texte, juridiquement assez complexe.

Article premier (nouveau).

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée Nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<p>Loi n° 73-548 du 27 juin 1973 relative à l'hébergement collectif.</p>		<p>Article premier (nouveau).</p>	<p>Article premier (nouveau).</p>
<p>Art. 5. — Lorsqu'il apparaît qu'un local affecté à l'hébergement collectif dans les conditions définies à l'article premier ne satisfait pas aux prescriptions des dispositions législatives ou réglementaires qui lui sont applicables, le Préfet met, par arrêté, l'auteur de la déclaration prévue audit article premier en demeure de prendre dans un délai déterminé les mesures appropriées.</p>		<p>L'article 6 de la loi n° 73-548 du 27 juin 1973 relative à l'hébergement collectif est ainsi rédigé :</p>	<p>Sans modification.</p>
<p>En cas d'urgence, ou si l'état du local est tel qu'il ne peut y être remédié, le Préfet peut ordonner immédiatement, par arrêté motivé, sa fermeture ; il fixe le délai dans lequel cette fermeture doit être rendue effective.</p>		<p>« Art. 6. — En cas d'inexécution de l'arrêté prévu au premier alinéa de l'article 5, le Préfet ordonne la fermeture totale ou partielle du local et fixe le délai dans lequel cette fermeture doit être rendue effective. »</p>	
<p>Art. 6. — En cas d'inexécution de l'arrêté prévu au premier alinéa de l'article 5, le Préfet ordonne la fermeture du local et fixe le délai dans lequel cette fermeture doit être rendue effective.</p>			

Commentaires. — Alors que le texte initial du projet de loi ne modifiait aucun des articles de la loi n° 73-548 du 27 juin 1973, cet article propose une rédaction différente de l'article 6 de cette loi. Dans sa rédaction actuelle, l'article 6 énonce qu'en cas d'inexécution de l'arrêté de mise en demeure prévu à l'article 5 (mise en demeure de conformer le local défectueux aux prescriptions législatives et réglementaires), le Préfet ordonne la fermeture pure et simple du local.

Or, le présent projet prévoit, aux termes de l'article 7-1, qu'il ajoute à la loi de 1973, une possibilité pour le Préfet de réquisitionner le local en vue de le réaménager et d'y reloger les occupants une fois achevée cette opération.

L'Assemblée Nationale a estimé opportun de permettre un réaménagement en plusieurs étapes afin d'éviter que les habitants du local soient tous contraints, pendant une durée qui risque d'être longue, à un relogement temporaire qui pourrait s'avérer difficile à assurer et, en tout état de cause, peu satisfaisant.

A cet effet, elle a précisé, à l'article 6 de la loi de 1973, que le Préfet aurait la possibilité de prononcer simplement la fermeture partielle du local en cause. Les habitants auront ainsi la faculté de demeurer dans le local réaménagé progressivement.

Cette mesure apparaît réaliste car il est probable que, dans de nombreux cas, le problème du logement des occupants pendant la durée du réaménagement ne pourra être assuré autrement que par leur maintien dans les lieux. Il appartiendra cependant aux bénéficiaires de la réquisition prévue à l'article 7-1 d'accélérer au maximum la remise en état des locaux, afin que leurs occupants ne soient pas maintenus trop longtemps dans des conditions d'habitat défectueuses.

Votre Commission vous invite à adopter le présent article.

Article 2 (nouveau).

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée Nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<p>Art. 7. — La décision de fermeture doit être accompagnée de l'énoncé des mesures prises pour assurer le relogement des occupants, adapté à leur situation.</p>	<p>Si l'occupant ou les occupants du local fermé par décision préfectorale sont des travailleurs étrangers, les obligations matérielles et financières découlant de leur relogement seront assumées solidairement par l'auteur de la déclaration et le ou les employeurs dont l'attestation de logement se référant audit local jointe au contrat de travail se sera révélée en tout ou en partie inexacte au moment où elle a été remplie.</p>	<p>Art. 2 (nouveau).</p> <p>Le deuxième alinéa de l'article 7 de la loi n° 73-548 du 27 juin 1973 est ainsi rédigé :</p> <p>« Les obligations matérielles et financières découlant de ce relogement sont assumées solidairement par la personne définie à l'article premier et, sous réserve de l'application du premier alinéa de l'article 7-3, par le propriétaire du local. »</p>	<p>Art. 2 (nouveau).</p> <p>I. — <i>Le premier alinéa de l'article 7 de la loi n° 73-548 du 27 juin 1973 est complété par la phrase suivante :</i></p> <p>« Il en est de même lorsque l'arrêté de mise en demeure impose la réduction du nombre des occupants du local. »</p> <p>II. — <i>Le deuxième alinéa dudit article est supprimé.</i></p>

Commentaires. — Cet article, introduit également par l'Assemblée Nationale, modifie l'article 7 de la loi de 1973.

Le texte actuel de l'article 7 dispose, dans un premier alinéa, que la décision de fermeture du local doit être accompagnée de l'énoncé des mesures prises pour assurer un relogement satisfaisant des occupants.

Le second alinéa précise que si ces derniers sont des travailleurs étrangers, les obligations résultant de leur relogement seront assumées solidairement par l'auteur de la déclaration du local affecté à l'hébergement collectif et par les employeurs dont les attestations de logement jointes aux contrats de travail se seront révélées inexactes.

L'Assemblée Nationale a modifié la rédaction de ce deuxième alinéa, pour tenir compte du fait que les dispositions de la circulaire du 23 février 1972, prévoyant une attestation de logement jointe au contrat de travail, se trouvaient annulées puisqu'une décision du Conseil d'Etat les avaient, au début de 1975, déclarées dépourvues de base légale. L'attestation de logement n'ayant plus d'existence juri-

dique, la mise en jeu, par le biais de cette attestation, de la responsabilité de l'employeur n'est plus possible. L'Assemblée Nationale a donc substitué à la responsabilité de l'employeur celle du propriétaire du local, en l'écartant toutefois pour le propriétaire en mesure de prouver sa bonne foi. Plus logique, cette solution présente aussi l'intérêt d'être applicable dans tous les cas, et pas seulement pour les primo-immigrants demeurés dans le local visé par l'attestation de logement.

Il convient de noter, en outre, que dans le texte adopté, la prise en charge des frais résultant du relogement intervient dans tous les cas et pas uniquement lorsque les occupants sont des travailleurs étrangers.

Sur cet article, votre Commission vous propose un amendement qui comporte deux parties distinctes. L'une concerne les obligations du Préfet en matière de relogement, l'autre les frais de relogement.

Sur le premier point, la loi de 1973, comme nous venons de le rappeler, impose, au Préfet qui ferme le local, d'accompagner sa décision de l'énoncé des mesures prises pour assurer le relogement des travailleurs. Ces dispositions, valables que le local soit fermé totalement ou partiellement, et qu'il soit réquisitionné, exproprié ou non, ne sont pas modifiées par le projet de loi. Elles paraissent cependant incomplètes. Il existe, en effet, des cas où, même en l'absence de fermeture du local, se pose un problème de relogement des travailleurs. Ce sont ceux où le local est surpeuplé. L'arrêté de mise en demeure peut alors exiger, entre autres conditions, que le nombre d'occupants du local soit réduit. Il importe dès lors que l'autorité administrative prévoie les modalités de relogement des occupants en surnombre. Tel est l'objet de la première partie de l'amendement, qui tend à compléter le premier alinéa de l'article 7 de la loi de 1973 par la phrase suivante : « il en est de même lorsque l'arrêté de mise en demeure impose la réduction du nombre des occupants du local ».

La seconde partie de l'amendement concerne les frais de relogement, dont il est question au deuxième alinéa de l'article 7. Votre Commission vous proposant, par voie d'amendement à l'article 3, de reprendre à un autre endroit du texte, en les modifiant quelque peu et en les complétant, les dispositions en cause, il vous est demandé d'abroger le deuxième alinéa de l'article 7 de la loi de 1973.

Votre Commission vous engage à adopter l'article 2 ainsi amendé.

Article 3 (nouveau).

Texte du projet de loi

Article unique.

La loi n° 73-548 du 27 juin 1973 relative à l'hébergement collectif est complétée par les dispositions suivantes :

« Art. 7-1. — Lorsque la fermeture du local est ordonnée soit dans le cas d'urgence prévu au deuxième alinéa de l'article 5, soit en application de l'article 6, le Préfet peut réquisitionner le local en vue de l'affecter, après aménagement, à l'hébergement en priorité des travailleurs immigrés.

« Sous réserve de l'application du premier alinéa de l'article 7-3, les frais de cet aménagement incombent au propriétaire du local, le cas échéant, solidairement avec la personne définie à l'article premier.

« Art. 7-2. — Lorsque le bénéficiaire de la réquisition fait l'avance des frais d'aménagement, sa créance est garantie par une hypothèque légale sur l'immeuble, qui peut être inscrite à sa diligence dès la signature de l'arrêté de réquisition.

« Art. 7-3. — Le propriétaire a la faculté de délaisser la totalité de son immeuble ou, avec l'accord de l'Etat, partie de celui-ci, s'il établit qu'il est étranger à l'usage abusif du local affecté à l'hébergement collectif et qu'il n'a tiré de cette affectation, directement ou par personne interposée, aucun profit abusif eu égard aux possibilités normales d'utilisation dudit local. Ce délaissement ouvre droit à indemnité.

« A défaut d'accord amiable, le montant de l'indemnité ci-dessus prévue est fixé comme en matière d'expropriation, à l'exclusion de toute indemnité accessoire ou de emploi.

« Les droits des créanciers régulièrement inscrits sur l'immeuble délaissé, soit avant la publication de l'acte de délaissement, soit après celle-ci en ce qui concerne les

Texte adopté par l'Assemblée Nationale en première lecture

Art. 3 (nouveau).

La loi n° 73-548 du 27 juin 1973 est complétée par les dispositions suivantes :

« Art. 7-1. — Lorsque le local a été fermé par la personne définie à l'article premier à la suite d'une mise en demeure prononcée en application du premier alinéa de l'article 5 ou lorsque la fermeture du local est ordonnée soit dans le cas d'urgence prévu au deuxième alinéa de l'article 5, soit en application de l'article 6, le Préfet peut réquisitionner le local en vue de l'affecter, après aménagement, à l'hébergement en priorité de ses précédents occupants.

Alinéa sans modification.

« Art. 7-2. — Sans modification.

« Art. 7-3. — Sans modification.

Propositions de la Commission

Art. 3 (nouveau).

Alinéa sans modification.

« Art. 7-1. — Sans modification.

« Art. 7-2. — Sans modification.

« Art. 7-3. — Sans modification.

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée Nationale
en première lecture

Propositions de la Commission

privilèges conservés selon les prescriptions des articles 2108 et 2109 du Code civil, sont reportés sur l'indemnité, compte tenu du rang de préférence qui leur est reconnu par les textes qui les régissent.

« Art. 7-4. — L'indemnité prévue à l'article 7-3 est à la charge du bénéficiaire du délaissement ou, à défaut, de l'Etat. Le bénéficiaire est désigné, avec son accord, par l'autorité administrative.

« Un cahier des charges fixe les obligations auxquelles il est tenu en qualité de bénéficiaire du délaissement.

« Art. 7-4. — Sans modification.

« Art. 7-4. — Sans modification.

« Art. 7-4 bis. — Lorsque la fermeture du local est ordonnée en application du deuxième alinéa de l'article 5 par suite de son état irrémédiable, son expropriation peut être poursuivie dans les conditions prévues par la loi n° 70-612 du 10 juillet 1970. L'indemnité d'expropriation est alors réduite du montant des frais de relogement restés impayés, sauf si le propriétaire peut prouver sa bonne foi ainsi qu'il est dit au premier alinéa de l'article 7-3.

« Art. 7-4 bis. — Lorsque un local a fait l'objet d'un arrêté de fermeture, il peut être exproprié dans les conditions prévues par le titre II de la loi n° 70-612 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre.

« Art. 7-4 ter. — Lorsque le local a fait l'objet d'un arrêté de mise en demeure ou de fermeture, le propriétaire, sous réserve de l'application du premier alinéa de l'article 7-3 de la présente loi, et la personne définie à l'article premier sont solidairement tenus de payer les frais de relogement proposé par le Préfet à tout ou partie des occupants. Ces frais peuvent être imputés sur le montant des indemnités versées en cas de réquisition ou d'expropriation.

« Leur paiement est garanti par une hypothèque légale sur l'immeuble. Cette hypothèque peut être inscrite par l'organisme ou la personne ayant assuré le relogement dès la notification au propriétaire du relogement des occupants et du montant des frais de relogement.

« Art. 7-5. — Un décret en Conseil d'Etat détermine les mesures nécessaires à l'application des articles 7-1 à 7-4 ci-dessus. »

« Art. 7-5. — Un décret...

« Art. 7-5. — Un décret...

... 7-1 à 7-4 bis ci-dessus. »

... 7-1 à 7-4 ter ci-dessus. »

Commentaire. — Cinq articles nouveaux sont introduits dans le texte de la loi du 27 juin 1973, après l'article 7.

Article 7-1.

Commentaires. — Le premier alinéa de cet article prévoit la possibilité, pour l'autorité administrative, de procéder, afin de l'aménager, à la réquisition du local affecté à l'hébergement collectif lorsqu'il a été fermé.

Le texte initial du projet réservait cette possibilité à deux cas de fermeture :

- fermeture motivée par l'urgence ;
- fermeture décidée à la suite d'une mise en demeure restée sans effet de conformer le local aux normes légales et réglementaires.

L'Assemblée Nationale a estimé nécessaire d'envisager l'hypothèse où un « marchand de sommeil », ayant fait l'objet d'un arrêté de mise en demeure, chercherait à échapper à ses obligations en procédant de lui-même à la fermeture du local. Elle a donc prévu que, dans un tel cas, la réquisition pourrait être prononcée.

En outre, alors que le texte initial du projet de loi précisait que le local aménagé serait affecté, en priorité, à des travailleurs immigrés, l'article 7-1 modifié par l'Assemblée Nationale prévoit, plus simplement, qu'il sera en priorité affecté à ses précédents occupants.

Rappelons qu'en vertu de l'ordonnance n° 59-63 du 6 janvier 1959 et du décret n° 62-637 du 26 mars 1962, cette réquisition, portant sur un immeuble, ne peut être que temporaire. Pendant la durée de la réquisition, il est prévu le versement d'une indemnité de privation de jouissance.

Le versement d'une telle indemnité peut paraître, dans une certaine mesure, surprenant dans le cadre du présent projet où la réquisition n'apparaît pas seulement comme une sujétion imposée à un particulier dans un but de service public ou d'intérêt général, mais aussi comme une sorte de sanction.

Votre Commission souhaiterait donc obtenir du Gouvernement des précisions sur les conditions et modalités de versement d'une indemnité de privation de jouissance dans le cas d'une réquisition intervenue en application du présent article.

L'arrêté de réquisition désignera le bénéficiaire de la réquisition qui pourra être, par exemple, un organisme spécialisé dans le logement et l'accueil des immigrés, un office d'H.L.M. ou une collectivité locale.

Le deuxième alinéa de l'article 7-1 précise que les frais d'aménagement du local incombent au propriétaire solidairement avec l'exploitant.

Rappelons que la notion d'obligation solidaire a pour conséquence que les frais peuvent être réclamés intégralement à l'un ou à l'autre, le payeur ayant simplement la faculté de former un recours contre celui qui n'a pas payé. Il est cependant prévu que lorsque l'employeur, du fait de sa bonne foi, se voit accorder la possibilité visée à l'article 7-3 de délaisser tout ou partie de l'immeuble, il est dégagé de son obligation quant au remboursement des frais d'aménagement.

Votre Commission vous engage à adopter le présent article.

Article 7-2.

Commentaires. — Bien que l'article 7-1 fasse peser sur le propriétaire et sur l'exploitant les frais d'aménagement du local, les débiteurs peuvent s'avérer défaillants et l'organisme bénéficiaire de la réquisition risque d'être appelé à engager sur ses propres fonds les dépenses correspondant aux travaux qu'il effectue. Le présent article prévoit donc de garantir la créance du bénéficiaire de la réquisition par une hypothèque légale sur l'immeuble.

Afin d'éviter, en outre, que le propriétaire n'ait le temps de faire prendre une autre hypothèque primant sur celle du bénéficiaire de la réquisition, il est précisé que l'hypothèque peut être prise par l'organisme chargé d'aménager le local dès la signature de l'arrêté de réquisition.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article, qui peut avoir un effet dissuasif sur le propriétaire tenté d'échapper à son obligation de prendre en charge les frais d'aménagement. Elle souhaiterait cependant obtenir du Gouvernement des précisions sur les modalités de recouvrement de la créance sur les débiteurs.

Article 7-3.

Commentaires. — Cet article s'efforce de régler un cas particulier : celui des propriétaires de bonne foi, étrangers aux abus dont les logeurs se rendent coupables. De tels cas seront sans doute rares

— cas de l'héritier récent d'un immeuble, par exemple —, le propriétaire étant en général au moins au courant de l'utilisation illicite du local. Mais il convient néanmoins de les prévoir.

Qu'est-ce que la bonne foi ? Le texte indique simplement que le propriétaire doit établir qu'il n'est pour rien dans l'usage abusif du local et qu'il n'en tire aucun profit excessif, excédant les possibilités normales dudit local. Il est probable que l'interprétation de ces dispositions s'avérera, dans la pratique, assez délicate.

S'il est de bonne foi, le propriétaire a la faculté de délaisser le local, c'est-à-dire de renoncer à son droit de propriété contre indemnité. Ce délaissement peut, avec l'accord de l'autorité administrative, porter seulement sur une partie de l'immeuble.

Cette notion de délaissement tire son origine de la législation relative à la constitution d'associations syndicales de propriétaires.

Le deuxième alinéa du texte traite du mode de calcul de l'indemnité, qui est fixée soit par accord amiable, soit « comme en matière d'expropriation », par le juge compétent du tribunal de grande instance du ressort où est situé le local. Il est précisé que cette indemnité est exclusive de toute indemnité accessoire ou de réemploi. Elle se limitera donc à la somme représentative de la valeur de l'immeuble.

Enfin, le troisième alinéa règle la situation des créanciers qui ont une hypothèque sur l'immeuble délaissé. Leurs droits se trouvent reportés sur l'indemnité, selon le rang de préférence auquel leur créance leur donne droit.

Votre Commission vous engage à adopter cet article.

Article 7-4.

Commentaires. — Cet article précise que le bénéficiaire du délaissement sera désigné, avec son accord, par l'autorité administrative. Il est normal, en effet, que l'organisme à qui il est proposé d'assumer la tâche assez lourde d'aménager et d'exploiter le local ait la possibilité de refuser.

Le bénéficiaire du délaissement devra en principe payer l'indemnité due au propriétaire, mais il est prévu qu'au cas où il ne serait pas en mesure de supporter cette charge, elle sera assumée par l'autorité administrative.

Votre Commission vous invite à adopter cet article.

Article 7-4 bis.

Commentaires. — Introduit par l'Assemblée Nationale sur proposition de sa Commission des Affaires culturelles, familiales et sociales, cet article règle le cas du local fermé par le Préfet parce que son état est irrémédiable.

Par définition, un tel local ne peut être réquisitionné en vue d'être réaménagé.

L'Assemblée Nationale a donc donné au Préfet la possibilité de l'exproprier afin de le détruire. Mesure drastique, certes, mais sanction efficace contre les marchands de sommeil, l'expropriation présente en outre l'avantage de libérer un espace qui peut être utilisé pour reconstruire des logements modernes en faveur des anciens occupants.

La procédure applicable serait celle qui est prévue dans le cadre de la lutte contre l'habitat insalubre par la loi n° 70-612 du 10 juillet 1970.

La procédure d'expropriation prévue par la loi du 10 juillet 1970 (titre II) est plus rapide que la procédure ordinaire de l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958. L'indemnité d'expropriation fait l'objet d'un calcul plus rigoureux qu'en droit commun. Le propriétaire peut échapper à l'expropriation en procédant lui-même à la destruction des locaux insalubres.

Le texte adopté par l'Assemblée Nationale indique en outre, dans sa deuxième phrase, que les frais de relogement, à la charge du propriétaire et du logeur en application de l'article 2 de la présente loi, devraient être déduits de l'indemnité d'expropriation, à moins que le propriétaire ne prouve sa bonne foi.

La possibilité d'exproprier le local insalubre est apparue à votre Commission comme un moyen très utile mis entre les mains du Préfet. Mais pourquoi la limiter aux cas où le local ne peut être remis en état ? Certes, cette position, adoptée par l'Assemblée Nationale, est cohérente si l'on considère l'expropriation et la réquisition comme des solutions alternatives. Mais, en fait, les deux procédures pourraient être concurrentes, voire complémentaires.

L'expropriation est une opération plus coûteuse pour l'administration que la réquisition, puisqu'elle implique le versement d'une indemnité d'expropriation supérieure à l'indemnité de perte de jouissance. Cependant, elle présente l'avantage d'être plus simple à mettre en œuvre et plus expéditive.

C'est pourquoi votre Commission propose de permettre au Préfet de prendre l'initiative d'exproprier le local dans tous les cas de fer-

meture (état irrémédiable, urgence, mise en demeure non suivie d'effet), si besoin après réquisition. L'opportunité de l'expropriation serait laissée à l'appréciation de l'autorité administrative, compte tenu des circonstances. La procédure appliquée serait celle de la loi du 10 juillet 1970. L'Etat, la commune ou un établissement public pourraient être bénéficiaires de l'expropriation.

Telle est la teneur de la rédaction proposée pour l'article 7-4 *bis*.

Il n'y est plus fait mention de la charge des frais de relogement. En effet, votre Commission estime préférable de traiter ce problème à part dans un article 7-4 *ter* (nouveau) qui fait l'objet de l'amendement suivant.

Article additionnel 7-4 ter (nouveau).

Commentaires. — Le texte adopté par l'Assemblée Nationale comporte des dispositions en matière de relogement dans deux articles différents :

- l'article 7 de la loi de 1973, modifié par l'article 2 du projet de loi ;
- l'article 7-4 *bis*, introduit par l'article 3.

Il résulte de ces dispositions :

- qu'en cas de fermeture du local, les frais de relogement sont à la charge conjointe du propriétaire, sauf s'il est de bonne foi, et de l'exploitant ;
- que si le local, dans un état irrémédiable, est exproprié, les frais de relogement à la charge du propriétaire sont imputés sur le montant de l'indemnité d'expropriation, sauf dans le cas où le propriétaire est de bonne foi.

Votre Commission propose de reprendre ces dispositions, en les complétant et en les précisant, dans un article nouveau, proposé par amendement.

Rappelons que les frais de relogement sont distincts des frais de réaménagement du local réquisitionné.

Dans tous les cas de fermeture du local, que la fermeture soit suivie ou non de réquisition ou d'expropriation, il faut reloger tout ou partie des occupants. C'est ce que permet l'article 7.

Mais il peut également être nécessaire de reloger une partie des travailleurs dans l'hypothèse d'une simple mise en demeure.

Le plus souvent, en effet, les locaux sont surpeuplés et la mise en demeure fait injonction à l'exploitant de réduire le nombre des occupants conformément aux capacités du local.

Par amendement à l'article 2 (premier alinéa de l'article 7 de la loi de 1973), votre Commission a fait obligation au Préfet d'organiser, dans ce cas, le relogement des travailleurs excédentaires.

Parallèlement à cette modification, il faut mettre les frais de relogement correspondants à la charge de l'exploitant et du propriétaire, sauf s'il est de bonne foi, comme en cas de fermeture.

Tel est le premier objectif de l'amendement proposé.

En second lieu, il importe de préciser que les frais de relogement pourront être déduits non seulement de l'indemnité d'expropriation, mais aussi de l'indemnité de perte de jouissance due en cas de réquisition. C'est ce que prévoit le deuxième alinéa de l'amendement qui, en termes plus généraux, indique que les frais de relogement peuvent être imputés sur le montant des indemnités versées en cas de réquisition ou d'expropriation.

Enfin, il convient de garantir le paiement de ces frais par une hypothèque légale sur l'immeuble. La rédaction proposée sur ce point est inspirée de l'article 27 de la loi n° 67-1172 du 22 décembre 1967, modifié par l'article 22 de la loi du 10 juillet 1970 relative à l'habitat insalubre.

Ainsi, la portée de l'amendement est triple :

- mettre les frais de relogement éventuels, en cas de simple mise en demeure, à la charge du propriétaire et du logeur ;
- prévoir leur imputation sur les indemnités versées aux débiteurs en cas d'expropriation ou de réquisition ;
- garantir le paiement par une hypothèque sur l'immeuble.

Article 7-5.

Commentaires. — Cet article, qui prévoit un décret d'application, n'appelle pas de commentaire.

L'amendement proposé, de pure forme, n'est que la conséquence de l'introduction, dans la loi de 1973, d'un nouvel article 7-4 *ter*.

*
**

Sous le bénéfice de ces observations, votre Commission vous engage à adopter le présent projet de loi, assorti des amendements qu'elle vous propose.

AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

Art. 2 (nouveau).

Amendement : Rédiger ainsi cet article :

I. — Le premier alinéa de l'article 7 de la loi n° 73-548 du 27 juin 1973 est complété par la phrase suivante :

« Il en est de même lorsque l'arrêté de mise en demeure impose la réduction du nombre des occupants du local. »

II. — Le deuxième alinéa dudit article est supprimé.

Art. 3.

Art. 7-4 bis de la loi n° 73-548 du 27 juin 1973.

Amendement : Rédiger comme suit le texte proposé pour l'article 7-4 bis de la loi n° 73-548 du 27 juin 1973.

« Art. 7-4 bis. — Lorsqu'un local a fait l'objet d'un arrêté de fermeture, il peut être exproprié dans les conditions prévues par le titre II de la loi n° 70-612 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre. »

Article additionnel après l'article 7-4 bis de la loi n° 73-548 du 27 juin 1973.

Amendement : Après l'article 7-4 bis, introduire dans l'article 3 un article additionnel 7-4 ter (nouveau) ainsi rédigé :

« Art. 7-4 ter. — Lorsque le local a fait l'objet d'un arrêté de mise en demeure ou de fermeture, le propriétaire, sous réserve de l'application du premier alinéa de l'article 7-3 de la présente loi, et la personne définie à l'article premier sont solidairement tenus de payer les frais du relogement proposé par le Préfet à tout ou partie des occupants. Ces frais peuvent être imputés sur le montant des indemnités versées en cas de réquisition ou d'expropriation.

« Leur paiement est garanti par une hypothèque légale sur l'immeuble. Cette hypothèque peut être inscrite par l'organisme ou la personne ayant assuré le relogement dès la notification au propriétaire du relogement des occupants et du montant des frais de relogement. »

Art. 7-5 de la loi n° 73-548 du 27 juin 1973.

Amendement : Rédiger comme suit la fin du texte proposé pour l'article 7-5 de la loi n° 73-548 du 27 juin 1973.

« ... des articles 7-1 à 7-4 ter ci-dessus. »

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article premier (nouveau).

L'article 6 de la loi n° 73-548 du 27 juin 1973 relative à l'hébergement collectif est ainsi rédigé :

« Art. 6. — En cas d'inexécution de l'arrêté prévu au premier alinéa de l'article 5, le préfet ordonne la fermeture totale ou partielle du local et fixe le délai dans lequel cette fermeture doit être rendue effective. »

Art. 2 (nouveau).

Le deuxième alinéa de l'article 7 de la loi n° 73-548 du 27 juin 1973 est ainsi rédigé :

« Les obligations matérielles et financières découlant de ce relogement sont assumées solidairement par la personne définie à l'article premier et, sous réserve de l'application du premier alinéa de l'article 7-3, par le propriétaire du local. »

Art. 3 (nouveau).

La loi n° 73-548 du 27 juin 1973 est complétée par les dispositions suivantes :

« Art. 7-1. — Lorsque le local a été fermé par la personne définie à l'article premier, à la suite d'une mise en demeure prononcée en application du premier alinéa de l'article 5, ou lorsque la fermeture du local est ordonnée soit dans le cas d'urgence prévu au deuxième alinéa de l'article 5, soit en application de l'article 6, le Préfet peut réquisitionner le local en vue de l'affecter, après aménagement, à l'hébergement en priorité de ses précédents occupants.

« Sous réserve de l'application du premier alinéa de l'article 7-3, les frais de cet aménagement incombent au propriétaire du local, le cas échéant, solidairement avec la personne définie à l'article premier.

« Art. 7-2. — Lorsque le bénéficiaire de la réquisition fait l'avance des frais d'aménagement, sa créance est garantie par une hypothèque légale sur l'immeuble, qui peut être inscrite à sa diligence dès la signature de l'arrêté de réquisition.

« Art. 7-3. — Le propriétaire a la faculté de délaisser la totalité de son immeuble ou, avec l'accord de l'Etat, partie de celui-ci, s'il établit qu'il est étranger à l'usage abusif du local affecté à l'hébergement collectif et qu'il n'a tiré de cette affectation, directement ou par personne interposée, aucun profit abusif eu égard aux possibilités normales d'utilisation dudit local. Ce délaissement ouvre droit à indemnité.

« A défaut d'accord amiable, le montant de l'indemnité ci-dessus prévue est fixé comme en matière d'expropriation, à l'exclusion de toute indemnité accessoire ou de remploi.

« Les droits de créanciers régulièrement inscrits sur l'immeuble délaissé, soit avant la publication de l'acte de délaissement, soit après celle-ci en ce qui concerne les privilèges conservés selon les prescriptions des articles 2108 et 2109 du Code civil, sont reportés sur l'indemnité, compte tenu du rang de préférence qui leur est reconnu par les textes qui les régissent.

« Art. 7-4. — L'indemnité prévue à l'article 7-3 est à la charge du bénéficiaire du délaissement ou, à défaut, de l'Etat. Le bénéficiaire est désigné, avec son accord, par l'autorité administrative.

« Un cahier des charges fixe les obligations auxquelles il est tenu en qualité de bénéficiaire du délaissement.

« Art. 7-4 bis. — Lorsque la fermeture du local est ordonnée en application du deuxième alinéa de l'article 5 par suite de son état irrémédiable, son expropriation peut être poursuivie dans les conditions prévues par la loi n° 70-612 du 10 juillet 1970. L'indemnité d'expropriation est alors réduite du montant des frais de relogement restés impayés, sauf si le propriétaire peut prouver sa bonne foi ainsi qu'il est dit au premier alinéa de l'article 7-3.

« Art. 7-5. — Un décret en Conseil d'Etat détermine les mesures nécessaires à l'application des articles 7-1 à 7-4 bis ci-dessus. »