

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1969-1970

Annexe au procès-verbal de la séance du 10 juin 1970.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), sur le projet de loi tendant à modifier la loi n° 51-1372 du 1^{er} décembre 1951 et à proroger diverses dispositions transitoires prises en raison de la crise du logement,

(URGENCE DÉCLARÉE)

Par M. Paul GUILLARD,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Raymond Bonnefous, président ; Marcel Champeix, Marcel Molle, Marcel Prélot, vice-présidents ; Louis Namy, Jacques Piot, Jean Sauvage, secrétaires ; Jean-Pierre Blanc, Pierre Bourda, Robert Bruyneel, Pierre Carous, Etienne Dailly, Jean Deguise, Emile Dubois, Jacques Eberhard, Fernand Esseul, Pierre de Félice, Pierre Garet, Jean Geoffroy, Paul Guillard, Baudouin de Hauteclouque, Léon Jozeau-Marigné, Edouard Le Bellegou, Fernand Lefort, Pierre Mailhe, Pierre Marcilhacy, Paul Massa, André Mignot, Lucien De Montigny, Gabriel Montpied, Jean Nayrou, Marcel Nuninger, Guy Petit, Roger Poudonson, Pierre Prost, Pierre Schiele, Jacques Soufflet, Fernand Verdeille.

Voir le numéro :

Sénat : 253 (1969-1970).

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi a pour objet de proroger divers textes destinés à pallier la crise du logement : loi n° 51-1372 du 1^{er} décembre 1951 tendant à permettre, à titre provisoire, de surseoir aux expulsions de certains occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel, et, d'autre part, dispositions du Code de l'urbanisme et de l'habitation relative aux réquisitions.

— L'article premier de la loi n° 51-1372 du 1^{er} décembre 1951 permet au juge des référés d'accorder des délais excédant une année aux occupants de locaux d'habitation ou professionnels dont l'expulsion a été ordonnée judiciairement. Cette disposition déroge à l'article 1244 du Code civil, aux termes duquel les délais accordés en justice ne peuvent excéder une année.

Les délais ainsi accordés sont d'au moins trois mois. Ils le sont en tenant compte de la bonne ou mauvaise volonté de l'occupant, de la situation de celui-ci et de celle du propriétaire.

Ce sont ces dispositions que le projet de loi tend à proroger. Il abroge, d'autre part, une disposition devenue inutile concernant les familles dont le chef appartient à une unité stationnée en Indochine ou en Corée.

— L'article 342-2 du Code de l'urbanisme permet au préfet, après avis du maire, de réquisitionner des locaux vacants ou inoccupés pour reloger des personnes à l'encontre desquelles une décision judiciaire d'expulsion est intervenue.

Cet article, dont la validité expire le 1^{er} juillet 1970, ne concerne que les communes où ne sévit pas la crise du logement. Là où existe une telle crise s'applique l'article 342 du même code, dont la validité n'est pas limitée dans le temps en ce qui concerne la possibilité de procéder à de nouvelles réquisitions.

En revanche, il est précisé aux articles 342 et 347 que la durée totale des réquisitions ne peut excéder cinq ans avec des possibilités exceptionnelles de renouvellement pour six mois, deux ans ou trois ans au maximum, selon les cas. Le projet de loi permet, par dérogation à ces deux articles, de renouveler toutes les réquisitions anciennes jusqu'au 1^{er} juillet 1973, dans la mesure où elles bénéficient à des personnes dont les ressources n'excèdent pas le plafond fixé pour bénéficier d'une location dans une habitation à loyer modéré.

*
* * *

Le présent projet intervient après bien d'autres lois de prorogation.

La loi du 1^{er} décembre 1951 a déjà été prorogée neuf fois, l'article 342-2 du Code de l'urbanisme cinq fois, et les réquisitions anciennes quatre fois.

Le dépôt des projets de prorogation et leur adoption périodique par le Parlement sont en passe de devenir une sorte de rite, et les dates fixées à chaque fois comme limite ultime de validité des textes ainsi prorogés n'ont plus aucune valeur comminatoire, personne n'ignorant plus que de nouvelles prorogations viendront renvoyer l'échéance dans un avenir de plus en plus lointain.

Sans doute la crise du logement n'est-elle pas entièrement résolue. Mais il paraît souhaitable de ne pas s'en tenir à cette seule constatation, et le Parlement se doit d'examiner si chacune des dispositions dont la prorogation est demandée présente encore une nécessité suffisante pour justifier son maintien.

En ce qui concerne la loi du 1^{er} décembre 1951, la réponse semble peu douteuse : la faculté donnée au juge d'accorder des délais excédant une année est une mesure indispensable, permettant d'humaniser la stricte application du droit.

Par contre, en maintenant indéfiniment dans les lieux les bénéficiaires d'un logement attribué d'office, on ne peut que les encourager à s'incruster encore davantage, et à négliger tout effort

pour se loger normalement, au plus grand préjudice du propriétaire qui se trouve ainsi privé de la jouissance de son bien sans aucune perspective de rentrer un jour en possession.

Plus discutable encore apparaît la prorogation de l'article 342-2 du Code de l'urbanisme. Il résulte en effet de la comparaison de cet article avec l'article 342 du même Code que son application est limitée aux communes où ne sévit pas la crise du logement, puisque, aux termes de l'avant-dernier alinéa dudit article 342, le préfet peut, après avis du maire, exercer le droit de réquisition prévu audit article « dans toutes les communes où sévit une crise du logement ». Il convient cependant de noter que cette disposition reste heureusement peu utilisée — puisque selon des renseignements pris à bonne source — une cinquantaine seulement de réquisitions ont été effectuées depuis quelques années dans les communes où n'existe plus la crise du logement.

Votre commission ne conteste certes pas la nécessité de mesures sociales en faveur du logement des personnes les plus défavorisées. Mais il lui paraît impossible d'en faire peser le poids sur les seuls propriétaires. C'est aux pouvoirs publics qu'il incombe d'en assumer la charge, en particulier par une réorganisation de l'allocation-logement ainsi que de l'allocation de loyer attribuée aux personnes âgées, réorganisation demandée à plusieurs reprises par votre commission, en particulier lors du vote de la loi du 12 juillet 1967 sur l'amélioration de l'habitat.

D'autre part, lorsqu'un locataire, occupant ou bénéficiaire d'une réquisition, se maintient dans les lieux, parfois pendant des années, parce que l'autorité administrative ne procède pas à son expulsion, il serait opportun de prévoir plus explicitement l'obligation pour l'Etat de réparer le préjudice souvent considérable ainsi occasionné aux propriétaires.

Sous le bénéfice de ces observations, et en souhaitant que le Gouvernement profite du nouveau délai qui lui est imparti pour promouvoir enfin des réformes de fond, en particulier celles de l'allocation logement et de l'allocation de loyer, votre commission vous propose d'adopter sans modification le projet de loi qui vous est présenté.

TABLEAU COMPARATIF

Texte actuellement en vigueur.

Texte du projet de loi.

Texte proposé par la commission.

Loi n° 51-1372 du 1^{er} décembre 1951.

Article premier.

(Loi n° 66-473 du 5 juillet 1966, art. 1^{er}). — A titre transitoire et jusqu'au 1^{er} juillet 1970 (1), le juge des référés de la situation de l'immeuble peut, par dérogation aux dispositions de l'article 1244 du code civil, accorder des délais renouvelables excédant une année aux occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel, dont l'expulsion aura été ordonnée judiciairement, chaque fois que le relogement des intéressés ne pourra avoir lieu dans des conditions normales, sans que lesdits occupants aient à justifier d'un titre à l'origine de l'occupation.

Article premier bis.

(Loi n° 56-1223 du 3 décembre 1956, art. 2). — La durée des délais prévus à l'article précédent ne pourra, en aucun cas, être inférieure à trois mois. Pour la fixation de ces délais, il devra être tenu compte de la bonne ou mauvaise volonté manifestée par l'occupant dans l'exécution de ses obligations, des situations respectives du propriétaire et de l'occupant, notamment en ce qui

(1) La date du 1^{er} juillet 1953 prévue par la loi du 1^{er} décembre 1951 a été successivement remplacée par celles du 1^{er} juillet 1955 (loi n° 53-592 du 27 juin 1953), 1^{er} juillet 1956 (loi n° 54-726 du 15 juillet 1954), 1^{er} janvier 1959 (loi n° 56-765 du 3 août 1956), 1^{er} janvier 1961 (ordonnance n° 58-1442 du 31 décembre 1958), 1^{er} juillet 1962 (loi n° 60-1369 du 21 décembre 1960), 1^{er} juillet 1964 (loi n° 62-790 du 13 juillet 1962), 1^{er} juillet 1966 (loi n° 64-688 du 8 juillet 1964), 1^{er} juillet 1968 (loi n° 66-473 du 5 juillet 1966), 1^{er} juillet 1970 (loi n° 68-696 du 31 juillet 1968).

Article premier.

Dans l'article premier de la loi n° 51-1372 du 1^{er} décembre 1951 modifiée, la date du 1^{er} juillet 1970 est remplacée par celle du 1^{er} juillet 1973.

Article premier.

Conforme.

Textes actuellement en vigueur.

Texte du projet de loi.

Texte proposé par la commission.

concerne l'âge, l'état de santé, la qualité de sinistré par faits de guerre, la situation de famille ou de fortune de chacun d'eux, les circonstances atmosphériques ainsi que les diligences que l'occupant justifiera avoir faites en vue de son relogement.

Article 2.

Aucune expulsion, à l'exception de celles ordonnées en application de l'article 18 de la loi du 1^{er} septembre 1948, ne pourra être exécutée à l'encontre des familles occupant de bonne foi dont le chef ou l'enfant soutien de famille appartient à une unité stationnée sur les théâtres d'opérations d'Extrême-Orient (Indochine et Corée).

Code de l'urbanisme
et de l'habitation.

Art. 342 (décret n° 56-620 du 23 juin 1956, ordonnance n° 58-1440 du 31 décembre 1958, art. 1^{er}). — Sur proposition du service municipal du logement et, sauf dans le département de la Seine, après avis du maire, le préfet peut procéder, par voie de réquisition, pour une durée maximum d'un an renouvelable, à la prise de possession partielle ou totale des locaux à usage d'habitation vacants, inoccupés ou insuffisamment occupés, en vue de les attribuer aux personnes visées à l'article 346 ci-après.

Ce pouvoir s'étend à la réquisition totale ou partielle des hôtels, pensions de famille et locaux similaires, à l'exception des hôtels et pensions de famille affectés au tourisme.

A titre transitoire, le préfet peut, après avis du maire, exercer le droit de réquisition prévu au présent article dans toutes les communes où sévit une crise du logement.

(Ordonnance n° 58-1440 du 31 décembre 1958, art. 2). — La durée totale des attributions d'office

- Article 2.

L'article 2 de la loi n° 51-1372 du 1^{er} décembre 1951 est abrogé.

Article 3.

I. — Dans l'article 342-2 du Code de l'urbanisme et de l'habitation, la date du 1^{er} juillet 1970 est remplacée par celle du 1^{er} juillet 1973.

II. — Les attributions d'office de logements en cours au 1^{er} janvier 1970 peuvent, par dérogation aux articles 342 et 347 du Code de l'urbanisme et de l'habitation, être renouvelées jusqu'au 1^{er} juillet 1973 en faveur des personnes dont les ressources n'excèdent pas le plafond fixé pour bénéficier de la location d'une habitation à loyer modéré ordinaire.

Article 2.

Conforme.

Article 3.

I. — Conforme.

II. — Conforme.

Texte actuellement en vigueur.

Texte du projet de loi.

Texte proposé par la commission.

prononcées postérieurement au 1^{er} janvier 1959 ne pourra excéder cinq ans, sauf dérogation accordée à titre exceptionnel pour une durée supplémentaire de deux ans au plus, dans des conditions qui seront fixées par décret.

Art. 342-2 (décret n° 56-620 du 23 juin 1956 ; loi n° 56-765 du 3 août 1956, art. 2). — A titre exceptionnel et en vue d'assurer le relogement des personnes à l'encontre desquelles une décision judiciaire définitive ordonnant l'expulsion est intervenue, le préfet est habilité jusqu'au 1^{er} janvier 1959 (1), après avis du maire et suivant la procédure prévue par le présent chapitre, à procéder aux réquisitions de locaux vacants ou inoccupés dans les communes non visées à l'article 342, à l'exclusion des locaux occupés par leur propriétaire ou les membres de sa famille pendant la période des vacances et ceux habituellement affectés, avant le 2 septembre 1939, à la location saisonnière.

Art. 347 (Ord. n° 58-1440 du 31 décembre 1958, art. 7). — Les attributions d'office de logements en cours au 31 décembre 1958 et dont l'origine est une réquisition antérieure au 31 décembre 1955 prendront fin dans un délai maximum de deux ans à compter du 1^{er} janvier 1959.

La durée totale des attributions d'office ayant pris effet entre le 1^{er} janvier 1956 et le 31 décembre 1958 ne pourra excéder cinq ans.

(Loi n° 60-1369 du 21 décembre 1960, art. 3). — Sauf si le propriétaire justifie qu'il entre dans une des catégories visées à l'article 346, un délai supplémentaire de trois ans au plus pourra être accordé aux attributaires dont les ressources n'excèdent pas le plafond fixé pour bénéficier d'une location au titre de la législation sur les H. L. M. ainsi que dans le cas où la propriété du logement

(1) Date successivement prorogée au 1^{er} juillet 1970, loi n° 68-696 du 31 juillet 1968 (art. 13).

Texte actuellement en vigueur.

réquisitionné aura donné lieu à une mutation à titre onéreux postérieure à la publication de l'ordonnance n° 58-1440 du 31 décembre 1958.

Sous la même exception, un délai de six mois renouvelable deux fois au plus pourra être accordé aux autres - attributaires s'ils justifient, soit de la certitude d'un règlement prochain, soit de recherches en cours.

A titre transitoire, les réquisitions venant à expiration entre la date de publication de la présente loi et le 1^{er} avril 1961 seront de plein droit prorogées jusqu'à cette dernière date.

Les modalités d'application du présent article seront, en tant que de besoin, déterminées par décret.

Texte du projet de loi.

Texte proposé par la commission.

PROJET DE LOI

(Texte présenté par le Gouvernement.)

Article premier.

Dans l'article premier de la loi n° 51-1372 du 1^{er} décembre 1951 modifiée, la date du 1^{er} juillet 1970 est remplacée par celle du 1^{er} juillet 1973.

Art. 2.

L'article 2 de la loi n° 51-1372 du 1^{er} décembre 1951 est abrogé.

Art. 3.

I. — Dans l'article 342-2 du Code de l'Urbanisme et de l'Habitation, la date du 1^{er} juillet 1970 est remplacée par celle du 1^{er} juillet 1973.

II. — Les attributions d'office de logements en cours au 1^{er} janvier 1970 peuvent, par dérogation aux articles 342 et 347 du Code de l'Urbanisme et de l'Habitation, être renouvelées jusqu'au 1^{er} juillet 1973 en faveur des personnes dont les ressources n'excèdent pas le plafond fixé pour bénéficier de la location d'une habitation à loyer modéré ordinaire.