

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1972-1973

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 mai 1973.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des Affaires sociales (1), sur le projet de loi, MODIFIÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif à l'hébergement collectif,*

Par M. Charles CATHALA,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Marcel Darou, *président* ; Marcel Lambert, Lucien Grand, Jean-Pierre Blanchet, Jean Gravier, *vice-présidents* ; Jean-Baptiste Mathias, Lucien Perdereau, Marcel Souquet, Hector Viron, *secrétaires* ; Hubert d'Andigné, André Aubry, Pierre Barbier, Hamadou Barkat Gourat, Pierre Brun, Charles Cathala, Jean Cauchon, Marcel Cavallé, Michel Darras, Baptiste Dufeu, Marcel Gargar, Abel Gauthier, Marcel Guislain, Jacques Henriot, Arthur Lavy, Edouard Le Jeune, Bernard Lemarié, Robert Liot, Georges Marie-Anne, Marcel Mathy, Jacques Maury, André Méric, Jean Mézard, Jean Natali, Pouvanaa Oopa Tetuaapua, André Rabineau, Ernest Reptin, Victor Robini, Eugène Romaine, Robert Schwint, Albert Sirgue, Robert Soudant, Bernard Talon, Henri Terré, René Travert, Raymond de Wazières.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5<sup>e</sup> législ.) : 241, 276 et in-8° 6.

Sénat : 1<sup>re</sup> lecture, 149, 233 et in-8° 100 (1972-1973).

2<sup>e</sup> lecture, 268 (1972-1973).

---

Hébergement collectif.

## EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Ce projet de loi, relatif à l'hébergement collectif, avait été adopté sans amendement par le Sénat, en première lecture, le 26 avril.

Il nous revient aujourd'hui, modifié par l'Assemblée Nationale.

*L'article premier* du projet, qui définissait le champ d'application de la législation envisagée, le réservait aux personnes qui affectaient à *titre principal* un local à l'hébergement collectif. Cette restriction tendait, notamment, à éviter des formalités administratives trop lourdes à des organismes sans but lucratif pour lesquels la fonction d'hébergement n'avait qu'un caractère accessoire.

Mais, comme le fait très justement remarquer M. Delong dans le rapport extrêmement clair qu'il a présenté au nom de la Commission des Affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée Nationale, cette réserve pourrait permettre à des individus moins désintéressés, à des fraudeurs habiles, « de contourner la loi en créant, par exemple, des associations dont l'activité principale, mais en réalité fictive, serait autre que l'hébergement ».

Sensible à cette remarque, et à ce danger, votre commission vous propose d'adopter l'amendement voté par l'Assemblée Nationale tendant à supprimer, dans le texte de l'article premier, la notion d'affectation « à titre principal ».

La formalité de la déclaration étant en tout état de cause peu contraignante, cet amendement permet de prévenir des fraudes éventuelles sans entraver réellement des activités désintéressées.

*Aux articles 2 et 3* du projet, l'Assemblée Nationale a voté deux amendements ayant pour objet de fixer à un an la périodicité de la déclaration exigée par l'article premier, périodicité dont le texte initial prévoyait qu'elle serait fixée par décret.

Estimant cette durée raisonnable, votre commission vous invite à approuver les deux amendements qui l'instituent. Il restera donc au décret prévu à l'article 3 à fixer le délai dans lequel la déclaration doit intervenir, ainsi que les précisions qu'elle doit comporter.

*Au quatrième alinéa de l'article 4*, l'Assemblée Nationale a également voté un amendement qui paraît judicieux.

Une sanction correctionnelle est prévue, dans le texte du projet initial, à l'encontre de l'auteur de la déclaration qui passe outre à l'interdiction d'affecter un local à l'hébergement collectif. L'Assemblée Nationale, afin de rendre impossible toute infraction, même camouflée, à cette interdiction, a prévu l'application de la sanction à l'encontre de ceux qui contreviendraient à l'interdiction prononcée « *par personne interposée* ».

*A l'article 5*, qui donne pouvoir au préfet, lorsqu'un local affecté à l'hébergement collectif ne satisfait pas aux prescriptions en vigueur, de mettre en demeure l'auteur de la déclaration de prendre dans un délai déterminé les mesures appropriées, l'Assemblée Nationale a introduit une innovation importante : au cas où l'état du local est tel qu'il ne peut y être remédié, le préfet peut ordonner immédiatement, par arrêté motivé, la fermeture de ce local. L'arrêté doit préciser le délai imparti à l'intéressé pour s'exécuter.

Cette procédure, qui existe déjà dans d'autres législations (notamment en vertu de l'article 210 du Code de la famille relatif aux établissements recevant des mineurs, des personnes âgées, des indigents valides et des personnes accueillies en vue de leur réadaptation sociale), présente une utilité certaine : les locaux offerts à l'hébergement collectif sont parfois dans un état de vétusté, d'insalubrité telles qu'il n'apparaît guère possible de les remettre en état.

Votre commission vous propose donc d'approuver cette modification, ainsi que l'amendement de forme qu'elle nécessite à l'article 6.

*Après l'article 6*, l'Assemblée Nationale a adopté un article 6 bis (nouveau) concernant le relogement des occupants en cas de fermeture prononcée en vertu des articles 5 et 6.

Votre commission n'était pas restée indifférente à ce problème : elle avait insisté dans son rapport pour que la décision de fermeture, sanction pour le « marchand de sommeil », ne sanctionne pas beaucoup plus gravement ses victimes, en les privant d'abri, et pour que soit assuré le relogement des habitants des « foyers-taudis ».

L'Assemblée Nationale est allée plus loin et a voté un article nouveau comportant deux alinéas.

Le premier prévoit que « la décision de fermeture doit être accompagnée des mesures prises pour assurer le relogement des occupants, adapté à leur situation ».

Le second prévoit que « 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 partie inexacte au moment où elle a été remplie ».

Votre commission s'est longuement interrogée sur l'opportunité de telles dispositions. Que demande-t-on, en effet, à une loi sociale ? D'apporter plus de justice, de meilleures conditions de vie, certes, mais aussi et surtout d'être efficace, donc d'être appliquée.

Aussi a-t-elle cru ne devoir retenir qu'en partie le nouvel article 6 *bis*.

Le premier alinéa pose un principe : celui d'un relogement convenable en cas de fermeture par arrêté préfectoral. Il est certain que l'application de ce principe sera difficile : comme l'a excellemment montré M. Delong dans son rapport, et comme votre rapporteur l'avait lui-même souligné lors du premier examen de ce texte, les logements « adaptés » à la situation des immigrés (H. L. M. pour les familles, chambres en foyer ou chambres en ville à loyers bas pour les célibataires) sont en nombre notoirement insuffisant. Il reste que la loi se doit d'être quelquefois en avance sur la réalité et que le texte voté par l'Assemblée Nationale peut susciter un nouvel effort dans la construction de logements sociaux.

Aussi, tout en soulignant que si cet effort n'est pas accompli, le nouveau texte restera dans bien des cas lettre morte, votre commission vous propose-t-elle d'approuver le premier alinéa de l'article 6 *bis* (nouveau).

En revanche, le deuxième alinéa lui paraît soulever deux critiques :

— d'une part, il rencontrera certainement de graves difficultés d'application : comment, dans la pratique, mettra-t-on en cause la responsabilité solidaire du logeur et de l'employeur face aux obligations découlant du relogement ?

— d'autre part, et c'est là l'argument déterminant, cet amendement apparaît doublement critiquable au plan de l'équité : en effet, il établit une discrimination peu compréhensible entre les travailleurs étrangers et les autres mal logés, personnes âgées par exemple. Les premiers verront — en théorie du moins — les obligations matérielles et financières découlant du relogement prises en charge par des tiers. Les seconds devront assumer seuls ces frais. Par ailleurs, il convient de rappeler que l'attestation de logement exigée par la « circulaire Fontanet » du 23 février 1972 à l'occasion de tout contrat de travail passé avec un étranger est remplie par le logeur, qui le signe, l'employeur n'apposant sa signature qu'au vu de renseignements donnés par le logeur. Dans les grandes entreprises, dotées d'un service social suffisamment étoffé, on peut concevoir que celui-ci procède à des visites et à des vérifications de la véracité des renseignements portés sur l'attestation ; mais nombre de moyennes ou petites entreprises ne seront pas en mesure de remplir une telle mission.

C'est pourquoi votre commission vous demande de ne pas retenir le deuxième alinéa de l'article 6 *bis* tel qu'il a été voté par l'Assemblée Nationale.

Elle vous propose de revenir à la rédaction qu'avait adoptée la Commission des Affaires culturelles, familiales et sociales de cette Assemblée, qui donne au problème une solution à la fois plus équitable, plus simple et plus pratique :

« Les obligations matérielles et financières pouvant en découler seront à la charge de l'auteur de la déclaration. »

*Ces dispositions ont l'avantage de s'appliquer de la même façon à toutes les victimes des marchands de sommeil, sans distinction d'âge ou de nationalité, et de viser le vrai responsable, c'est-à-dire celui qui fournit tant la déclaration prévue à l'article premier que l'attestation exigée par la « circulaire Fontanet ». En outre, elles peuvent contribuer à une dissuasion efficace à l'égard des « marchands de sommeil ».*

A l'article 7, l'Assemblée Nationale a adopté un amendement identique à celui portant sur l'article 4, et visant à éviter que la peine complémentaire d'interdiction d'affecter un local à l'hébergement collectif ne soit trop facilement tournée « par personne interposée ». Votre commission ne peut qu'approuver cette utile mesure de précaution.

## TABLEAU COMPARATIF

Texte adopté par le Sénat  
en première lecture.

Article premier.

Toute personne physique ou toute personne morale privée qui, à quelque titre que ce soit et même en qualité de simple occupant, a affecté avant l'entrée en vigueur de la présente loi ou affecte à titre principal un local quelconque à l'hébergement, gratuit ou non, est tenue d'en faire la déclaration au préfet, dès lors que cet hébergement et, le cas échéant, tout ou partie des prestations annexes sont organisés et fournis en vue d'une utilisation collective excédant le cadre familial.

Les dispositions de la présente loi ne sont pas applicables aux formes d'hébergement collectif qui sont soumises à une obligation de déclaration ou d'agrément en vertu d'autres dispositions législatives ou réglementaires.

Art. 2.

La déclaration prévue à l'article premier fait l'objet d'un renouvellement *périodique*.

Art. 3.

La liste limitative des énonciations qui doivent figurer dans la déclaration d'affectation, la *périodicité du renouvellement de cette déclaration* et le délai dans lequel elle doit être faite ou renouvelée sont fixés par décret.

Art. 4.

Le défaut de déclaration ou la production d'une déclaration incomplète, inexacte ou tardive, en violation des dispositions des articles précédents, sera puni d'une peine d'amende de 2.000 à 20.000 F et d'une peine

Texte adopté  
par l'Assemblée Nationale.

Article premier.

Toute personne physique ou toute personne morale privée qui, à quelque titre que ce soit et même en qualité de simple occupant, a affecté avant l'entrée en vigueur de la présente loi ou affecte un local quelconque à l'hébergement, gratuit ou non, est tenue d'en faire la déclaration au préfet, dès lors que cet hébergement et, le cas échéant, tout ou partie des prestations annexes sont organisés et fournis en vue d'une utilisation collective excédant le cadre familial.

Alinéa conforme.

Art. 2.

La déclaration prévue à l'article premier fait l'objet d'un renouvellement *annuel*.

Art. 3.

La liste limitative des énonciations qui doivent figurer dans la déclaration d'affectation et le délai dans lequel elle doit être faite ou renouvelée sont fixés par décret.

Art. 4.

Alinéa sans modification.

Texte proposé  
par votre commission.

Article premier.

Sans modification.

Art. 2.

Sans modification.

Art. 3.

Sans modification.

Art. 4.

Sans modification.

**Texte adopté par le Sénat  
en première lecture.**

d'emprisonnement de deux mois à six mois ou de l'une de ces deux peines seulement.

Toute condamnation prononcée en application du premier alinéa du présent article peut être assortie de l'interdiction pour la personne condamnée de procéder, pendant une durée maximale de trois ans, à l'affectation d'un local dans les conditions définies à l'article premier.

*La méconnaissance de cette interdiction est punie des peines prévues au premier alinéa de l'article 7.*

**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.

**Art. 6.**

En cas d'inexécution de l'arrêté prévu à l'article 5, le préfet ordonne la fermeture du local et fixe le délai dans lequel cette fermeture doit être rendue effective.

**Texte adopté  
par l'Assemblée Nationale.**

Alinéa sans modification.

*Sont passibles des peines prévues au premier alinéa de l'article 7 ceux qui, directement ou par personne interposée contreviennent à cette interdiction.*

**Art. 5.**

Alinéa sans modification.

*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.*

**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.

**Art. 6 bis (nouveau).**

La décision de fermeture doit être accompagnée de l'énoncé des mesures prises pour assurer le logement des occupants, adapté à leur situation.

**Texte proposé  
par votre commission.**

**Art. 5.**

Sans modification.

**Art. 6.**

Sans modification.

**Art. 6 bis (nouveau).**

Alinéa sans modification.

Texte adopté par le Sénat  
en première lecture.

Texte adopté  
par l'Assemblée Nationale.

Texte proposé  
par votre commission.

*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 partie inexacte au moment où elle a été remplie.*

*Les obligations matérielles et financières pouvant en découler seront à la charge de l'auteur de la déclaration.*

Art. 7.

Art. 7.

Art. 7.

Toute personne qui exploite un local, par elle-même ou par personne interposée, au mépris de la décision intervenue en application de l'article 6, sera punie d'une peine d'amende de 2.000 à 500.000 F et d'une peine d'emprisonnement de six mois à trois ans ou de l'une de ces deux peines seulement.

Toute personne qui exploite un local, par elle-même ou par personne interposée, au mépris de la décision intervenue en application des articles 5 et 6, sera punie d'une peine d'amende de 2.000 à 500.000 F et d'une peine d'emprisonnement de six mois à trois ans ou de l'une de ces deux peines seulement.

Sans modification.

Toute condamnation prononcée en application du premier alinéa du présent article peut être assortie e l'interdiction pour la personne condamnée de procéder, pendant une durée maximale de cinq ans, à l'affectation d'un local dans les conditions définies à l'article premier.

Alinéa sans modification.

*La méconnaissance de cette interdiction est punie des peines prévues au premier alinéa du présent article.*

*Sont passibles de peines prévues au premier alinéa du présent article ceux qui, directement ou par personne interposée, contreviennent à cette interdiction.*

Art. 8.

Art. 8.

Art. 8.

Les infractions aux dispositions de la présente loi et des règlements pris pour son application sont constatées par les officiers et agents de police judiciaire, par les inspecteurs de salubrité prévus à l'article 48 du Code de la santé publique et, dans la limite de leur compétence, par les inspecteurs du travail et de la main-d'œuvre, ainsi que par les autres fonctionnaires chargés du contrôle de l'application du droit du travail.

Conforme.

Sans modification.

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, votre commission vous propose donc d'adopter le texte transmis par l'Assemblée Nationale, assorti de l'amendement suivant :

## **AMENDEMENT PRESENTE PAR LA COMMISSION**

Art. 6 *bis* (nouveau).

**Amendement :** Rédiger ainsi le deuxième alinéa de cet article :

Les obligations matérielles et financières pouvant en découler seront à la charge de l'auteur de la déclaration.

## PROJET DE LOI

*(Texte modifié par l'Assemblée Nationale.)*

### Article premier.

Toute personne physique ou toute personne morale privée qui, à quelque titre que ce soit et même en qualité de simple occupant, a affecté avant l'entrée en vigueur de la présente loi ou affecte un local quelconque à l'hébergement, gratuit ou non, est tenue d'en faire la déclaration au préfet, dès lors que cet hébergement et, le cas échéant, tout ou partie des prestations annexes sont organisés et fournis en vue d'une utilisation collective excédant le cadre familial.

Les dispositions de la présente loi ne sont pas applicables aux formes d'hébergement collectif qui sont soumises à une obligation de déclaration ou d'agrément en vertu d'autres dispositions législatives ou réglementaires.

### Art. 2.

La déclaration prévue à l'article premier fait l'objet d'un renouvellement annuel.

### Art. 3.

La liste limitative des énonciations qui doivent figurer dans la déclaration d'affectation et le délai dans lequel elle doit être faite ou renouvelée sont fixés par décret.

### Art. 4.

Le défaut de déclaration ou la production d'une déclaration incomplète, inexacte ou tardive, en violation des dispositions des articles précédents, sera puni d'une peine d'amende de 2.000 à 20.000 F et d'une peine d'emprisonnement de deux mois à six mois ou de l'une de ces deux peines seulement.

Toute condamnation prononcée en application du premier alinéa du présent article peut être assortie de l'interdiction pour la personne condamnée de procéder, pendant une durée maximale de trois ans, à l'affectation d'un local dans les conditions définies à l'article premier.

Sont passibles des peines prévues au premier alinéa de l'article 7 ceux qui, directement ou par personne interposée, contreviennent à cette interdiction.

#### 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.

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.

#### 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.

#### Art. 6 bis (nouveau).

La décision de fermeture doit être accompagnée de l'énoncé des mesures prises pour assurer le relogement des occupants, adapté à leur situation.

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 partie inexacte au moment où elle a été remplie.

Art. 7.

Toute personne qui exploite un local, par elle-même ou par personne interposée, au mépris de la décision intervenue en application des articles 5 ou 6, sera punie d'une peine d'amende de 2.000 F à 500.000 F et d'une peine d'emprisonnement de six mois à trois ans ou de l'une de ces deux peines seulement.

Toute condamnation prononcée en application du premier alinéa du présent article peut être assortie de l'interdiction pour la personne condamnée de procéder, pendant une durée maximale de cinq ans, à l'affectation d'un local dans les conditions définies à l'article premier.

Sont passibles des peines prévues au premier alinéa du présent article ceux qui, directement ou par personne interposée, contreviennent à cette interdiction.

Art. 8.

..... Conforme. ....