

N° 128

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 décembre 1992.

## AVIS

PRÉSENTÉ

*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, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, portant diverses mesures d'ordre social,*

Par M. Charles JOLIBOIS,

Senateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larche, *président* ; Charles de Cuttoli, François Giacobbi, Germain Authié, Bernard Laurent, *vice-présidents* ; Charles Lederman, René-Georges Laurin, Raymond Bouvier, *secrétaires* ; Guy Allouche, Alphonse Arzel, Jacques Berard, Pierre Biarnès, Christian Bonnet, Didier Borotra, Philippe de Bourgoing, Camille Cabana, Guy Cabanel, Jean Chamant, Marcel Charmant, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hœffel, Charles Jolibois, Pierre Lagourgue, Lucien Lanier, Paul Masson, Daniel Millaud, Lucien Neuwirth, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pagès, Albert Pen, Michel Rufin, Jean-Pierre Tizon, Georges Treille, Alex Türk, André Vallet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9<sup>e</sup> législ.) : 2978, 3083 et T.A. 748.

Sénat : 87 et 102 (1992-1993)

---

Diverses mesures d'ordre social.

## SOMMAIRE

---

	<u>Pages</u>
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	<b>3</b>
<b>1. Les articles 21 C , 34 et 35 du projet de loi</b> .....	<b>4</b>
<b>2. L'article 24 du projet de loi initial</b> .....	<b>5</b>
<b>3. L'article 15 bis inséré par l'Assemblée nationale</b> .....	<b>5</b>
 <b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	 <b>9</b>
<i>Article 15 bis - Interruption de grossesse pratiquée par la femme sur elle-même</i> .....	 <b>9</b>
<i>Article 21 C - Transfert du contrat de location à la personne qui vit avec le locataire sans liens de famille</i> .....	 <b>9</b>
<i>Article 24 - Intégration dans le corps des ingénieurs des mines d'ingénieurs du corps des instruments de mesure</i> .....	 <b>10</b>
<i>Articles 34 et 35 - Location en meublé - Occupants des immeubles menaçant ruine</i> .....	 <b>11</b>
<i>Article additionnel après l'article 35 - Départementalisation des secours</i> .....	 <b>13</b>
 <b>AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION DES LOIS</b>	 <b>14</b>

Mesdames, Messieurs,

Votre commission des Lois a souhaité se saisir pour avis des articles 15 bis, 21 C, 24, 34 et 35 du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture après déclaration d'urgence, *portant diverses mesures d'ordre social*. Les domaines sur lesquels portent ces articles ressortissent en effet à sa compétence traditionnelle puisque ces dispositions sont relatives, l'une, au droit pénal général, la seconde et les deux dernières à la législation des baux et la troisième au droit de la fonction publique. Votre commission des Lois consacrera un développement plus particulier à l'article 15 bis, inséré par l'Assemblée nationale, qui abroge avant même leur entrée en vigueur les dispositions du nouveau code pénal relatives à l'interruption de grossesse pratiquée par la femme sur elle-même.

Enfin, elle vous exposera, sous la forme d'un amendement tendant à l'insertion d'un article additionnel, son souhait de voir régler une difficulté immédiate, que le présent projet de loi devrait pouvoir résoudre. Cette difficulté résulte des dispositions de l'article 89 de la loi du 6 février 1992 d'orientation relative à l'administration territoriale de la République qui ont prévu l'obligation de la départementalisation des secours au 1er janvier prochain. Or, il apparaît, à la veille de la date fixée pour l'entrée en vigueur de cette nouvelle règle, que celle-ci ne pourra recevoir application, à l'échéance convenue, dans de nombreux départements. Votre commission des Lois vous proposera de reporter d'un an cette mesure.

On rappellera que le Sénat s'était opposé à cette départementalisation obligatoire, jugeant qu'il convenait de laisser les collectivités locales s'organiser par elles-mêmes dans ce domaine.

### **1. Les articles 21 C , 34 et 35 du projet de loi**

Ces articles émanent, le premier d'un amendement présenté par le groupe socialiste de l'Assemblée nationale, les seconds de deux amendements du Gouvernement :

- l'article 21 C modifie la loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986. Il a pour objet de permettre la transmission du bail, en cas de décès du locataire, à toute personne qui vivait avec lui sans liens de famille depuis un an au moins. Une telle disposition existait déjà en faveur du conjoint, des enfants, des ascendants, du concubin et des personnes à charge. De ce fait, l'article aurait, semble-t-il, pour objet principal de permettre ce transfert au bénéfice du concubin du même sexe, puisque le concubin de la loi de 1989 n'était que le concubin hétérosexuel. Son champ pourrait toutefois être plus large ;

- l'article 34 prévoit d'accorder aux locataires en meublé un droit au renouvellement de leur bail pour une période d'un an et définit, dans le cas où un loueur en meublé cesse son activité, une obligation d'information du locataire ainsi qu'une obligation de poursuite d'activité, sauf relogement des occupants, jusqu'à l'expiration des baux en cours ;

- enfin, l'article 35 complète le code de la construction et de l'habitation d'une obligation de relogement et d'un droit à réintégration après travaux au bénéfice des occupants, autres que ceux faisant l'objet d'une décision définitive d'expulsion ou entrés par voie de fait dans les lieux, obligés au départ d'un immeuble par suite d'un arrêté de péril.

\* \*  
\*

Votre commission des Lois ne croit pas que ces trois articles peuvent faire l'objet d'un avis favorable.

- l'article 21 C apparaît ainsi d'une portée très incertaine, comme l'a d'ailleurs observé le Gouvernement lors de l'examen par l'Assemblée nationale de l'amendement tendant à son insertion ;



- les articles 34 et 35 ne semblent, pour leur part, pouvoir être adoptés en l'état faute -sans même en aborder le fond- que soient soumis à l'examen du Parlement des éléments d'information sur l'incidence de ces mesures sur la politique foncière. Votre commission des Lois estime en effet, ainsi qu'elle l'avait déjà exposé lors de l'examen de la loi du 23 décembre 1986, que des dispositions de cette nature ne peuvent faire l'objet d'une délibération sans que les assemblées ne disposent, au minimum, d'indications prospectives dans ce domaine.

Aussi, votre commission des Lois vous demandera de supprimer par amendement ces trois articles.

## **2. L'article 24 du projet de loi initial**

Cet article -supprimé par l'Assemblée nationale qui l'a jugé insuffisamment motivé- se propose de régler une difficulté résultant d'une décision du Conseil d'Etat qui, par un arrêt du 8 juillet 1992, a annulé l'intégration dans le corps des ingénieurs des mines d'ingénieurs du corps des instruments de mesure décidée le 24 avril 1989 en application d'un décret du 29 avril 1988. Or certains sinon la totalité de ces ingénieurs, déjà intégrés dans ce corps, le resteront en application de la nouvelle décision qui interviendra dans ce domaine, puisque le principe de l'intégration n'a pas été contesté par le Conseil d'Etat.

Aussi, dans le but de faciliter la gestion de carrière de ces ingénieurs, l'article prévoit que les décisions qui seront prises à nouveau sur ce point prendront effet au 6 mai 1988.

L'Assemblée nationale a rejeté cette disposition, craignant que celle-ci puisse constituer une validation anticipée de nominations ultérieures éventuellement irrégulières.

Votre commission des Lois ne partage pas cette analyse. Elle observe, en revanche, que cette disposition présente une réelle utilité.

Aussi, vous propose-t-elle de la rétablir par amendement.

## **3. L'article 15 bis inséré par l'Assemblée nationale**

Cet article émane de deux amendements semblables de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales et du groupe communiste de l'Assemblée nationale. Il a reçu un avis

favorable du Gouvernement représenté en séance par Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'Etat aux droits des femmes et à la consommation.

L'article abroge les deux premiers alinéas de l'article 223-12 du nouveau code pénal qui maintient la sanction de l'interruption de grossesse pratiquée par la femme sur elle-même, mais dans des conditions très différentes du droit en vigueur.

\* \*

\*

L'interruption de grossesse pratiquée par la femme sur elle-même est, aujourd'hui, réprimée par l'article 317 du code pénal actuel encore en vigueur. Celui-ci dispose ainsi que *« sera punie d'un emprisonnement de six mois à deux ans et d'une amende de 360 F à 20 000 F la femme qui se sera procuré l'avortement à elle-même ou aura tenté de se le procurer, ou qui aura consenti à faire usage des moyens à elle indiqués ou administrés à cet effet. »*

Le nouveau code pénal qui entrera en application en septembre 1993 modifie très sensiblement ces dispositions. Les deux premiers alinéas de son article 223-12 – ceux que le présent article se propose d'abroger – énoncent ainsi :

*« La femme qui pratique l'interruption de grossesse sur elle-même est punie de deux mois d'emprisonnement et de 25 000 F d'amende. »*

*Toutefois, en raison des circonstances de détresse ou de la personnalité de l'auteur, le tribunal peut décider que ces peines ne sont pas appliquées. »*

Ainsi, le nouveau code réduit-il la peine encourue en pareille situation et prévoit expressément une dispense dans le cas de détresse de la femme ou à raison de sa personnalité. Il n'affirme dès lors, bien évidemment, qu'un principe et n'est pas destiné à recevoir application, sauf pour le complice éventuel. Cet équilibre était le coeur même de la décision prise par la commission mixte paritaire réunie sur le livre II du nouveau code et répondait à une idée simple : préserver la loi Veil en matière d'interruption volontaire de grossesse, celle-ci apparaissant très largement acceptée par l'opinion.

Or, alors qu'elle avait adopté l'article 15 réprimant les entraves apportées à l'application de cette loi, l'Assemblée nationale a porté atteinte à la cohérence de celle-ci : le texte adopté par elle conduit en effet à la coexistence pour le moins paradoxale, d'un principe d'interruption volontaire de grossesse dans des conditions médicalement surveillées -la loi Veil- et d'une règle de liberté de l'avortement par la femme sur elle-même.

Cette atteinte justifierait par elle-même le rejet du présent article. On remarquera cependant qu'une seconde raison milite en faveur d'un tel rejet : le texte remet en cause, très imprudemment, cette même loi au moment précis où se développe un mouvement dirigé contre elle.

\* \*

\*

Cette initiative de l'Assemblée nationale ne peut dès lors recevoir un avis favorable. Mettant en péril, en premier lieu, la cohérence sinon l'existence de la loi Veil, elle réouvre à tort un débat aujourd'hui clos. Ensuite, elle procède, de même, à la réouverture d'un second débat, pourtant achevé le 22 juillet dernier : la réforme du code pénal. On rappellera en effet que les 650 articles du nouveau code pénal, adoptés par accord entre les deux assemblées, forment un ensemble dont les principales dispositions ne sauraient, faute de menacer tout l'édifice, être modifiées de la sorte.

Il est à noter, au demeurant, qu'un amendement réformant le droit pénal général semble dépourvu de tout lien avec l'objet du présent projet de loi. Dans ces conditions, votre commission des Lois doute de la constitutionnalité de la disposition soumise à notre examen, eu égard à la jurisprudence définie par le Conseil constitutionnel dans ce domaine, notamment dans sa décision n° 88-225 DC du 23 janvier 1988.

Enfin, cette tentative de retour sur un accord des deux Assemblées, concrétisé par une commission mixte paritaire et ratifié en séance plénière, est particulièrement choquant du point de vue des usages parlementaires.

Aussi, votre commission des Lois vous demandera de supprimer par amendement le présent article 15 bis du projet de loi.

\* \*

\*



## **EXAMEN DES ARTICLES**

### *Article 15 bis*

#### **Interruption de grossesse pratiquée par la femme sur elle-même**

Sur cet article, votre commission des Lois renverra aux développements qu'elle vous a présentés ci-dessus.

### *Article 21 C*

#### **Transfert du contrat de location à la personne qui vit avec le locataire sans liens de famille**

L'article 14 de la loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 prévoit qu'en cas de décès du locataire le bail est transféré :

- au conjoint survivant, sans préjudice de l'application des règles relatives à l'attribution préférentielle par voie successorale ;

- aux descendants et ascendants, au concubin notoire et aux personnes à charge qui vivaient avec lui depuis au moins un an.

Le présent article, inséré par l'Assemblée nationale, étend cette règle à toute personne qui vivait avec le locataire depuis au moins un an.

Ainsi qu'elle vous l'a indiqué dans l'exposé général du présent rapport, votre commission des Lois constate que cette disposition semble avoir pour objet principal de permettre le transfert



du bail au concubin du même sexe. C'est en tout cas ce qui apparaît à la lecture de la présentation laconique de l'amendement figurant au compte rendu des débats de l'Assemblée nationale. M. Le Guen, député, indique ainsi : *« Il s'agit, par cet amendement, de remédier à certaines situations de détresse en étendant, après le décès du locataire, le transfert du contrat de location à la personne qui vivait avec lui, sans liens maritaux, depuis un an ».*

• •  
•

Ces situations de détresse ne peuvent, sans aucun doute, être ignorées. Faut-il pour autant modifier à cet effet la législation des baux ? Votre commission des Lois ne le pense pas. La recherche de solutions à des difficultés individuelles ne lui semble pas, de fait, justifier que soient remises en cause les règles traditionnelles du droit français, notamment en matière de baux.

Enfin, votre commission des Lois observe que l'article se révèle incertain quant à sa portée. Elle note ainsi que le transfert du bail à *« toute personne »* vivant avec le locataire peut ouvrir la voie à de très délicats problèmes d'interprétation et de preuve. L'article pourrait se révéler d'un champ plus large encore.

Aussi vous demande-t-elle de supprimer par amendement le présent article.

#### *Article 24*

### **Intégration dans le corps des ingénieurs des mines d'ingénieurs du corps des instruments de mesure**

Un décret du 29 avril 1988 a décidé l'intégration dans le corps des ingénieurs des mines d'ingénieurs du corps des instruments de mesure. Une décision du 24 avril 1989 a, sur le fondement de ce décret, prononcé l'intégration de 31 ingénieurs de ce corps, cependant que 34 autres n'étaient pas admis. Cette décision a été annulée par le Conseil d'Etat le 8 juillet dernier au motif que la commission administrative paritaire *ad hoc* n'avait pas été consultée sur chaque dossier de candidature.

Le présent article, qui figurait dans le projet initial et a été supprimé par l'Assemblée nationale, se proposait, non de valider les nominations intervenues, mais de prévoir que celles qui seraient à nouveau prononcées prendraient effet rétroactivement à la date du 6 mai 1988. Le Gouvernement, reconnaissant l'irrégularité de la procédure, n'a pas, en effet, demandé au Parlement une telle validation, mais a souhaité son intervention au seul bénéfice d'une simplification de la gestion des carrières des intéressés. Il propose que les ingénieurs qui seront nommés et qui l'auraient été selon l'ancienne procédure soient réputés l'avoir été à la date de leur première entrée dans le corps.

L'Assemblée nationale s'est opposée à cette disposition, qu'elle a jugée susceptible de valider par anticipation des nominations ultérieures éventuellement irrégulières.

Votre commission des Lois ne partage pas cette analyse. En effet, l'article 24 doit être interprété comme limité à une seule décision d'entrée en vigueur rétroactive de décisions futures. Si ces décisions devaient être à nouveau irrégulières, les plaideurs resteront autorisés à agir en annulation de celles-ci.

Aussi, votre commission des Lois vous demande de rétablir par amendement l'article 24, sous la réserve d'une modification rédactionnelle.

### *Articles 34 et 35*

#### **Location en meublé**

#### **Occupants des immeubles menaçant ruine**

Ces articles tendent à deux objectifs différents. Votre commission des Lois souhaite toutefois vous les exposer groupés, dans la mesure où elle vous proposera de les supprimer pour des raisons identiques. Ainsi qu'elle vous l'a indiqué dans l'exposé général, elle croit en effet qu'il n'est pas opportun de décider de mesures à incidences foncières sans que des éléments d'information prospectifs soient soumis à l'examen préalable du Parlement dans ce domaine.

Or ces articles ont été présentés sous forme d'amendements du Gouvernement auxquels n'étaient associés aucun élément de ce type. L'exposé du ministre en séance publique n'a pas apporté, pour sa part, les compléments souhaitables.

- L'article 34 prévoit, dans un premier paragraphe, que toute personne qui loue depuis un an au moins un local à un loueur professionnel en meublé bénéficie d'un droit à renouvellement de son bail pour une durée d'un an. D'autre part, le loueur qui souhaite, à l'expiration du contrat, en modifier les conditions doit informer l'occupant avec un préavis de trois mois. Une même obligation s'impose à lui s'il souhaite ne pas renouveler ce contrat.

L'article énonce ensuite des règles particulières applicables au cas où le loueur bénéficie d'un bail commercial : il prévoit que le contrat de l'occupant peut être d'une durée inférieure à un an si le bail commercial vient à expiration. Une même règle s'applique lorsque la cessation d'activité du loueur est prévue.

Enfin, il est précisé que l'occupant peut résilier le contrat renouvelé à tout moment, sous réserve du respect d'un préavis d'un mois.

Dans un deuxième paragraphe, l'article institue une obligation d'information de l'occupant, dans le cas de la cessation d'activité du loueur, trois mois avant celle-ci, ainsi qu'une seconde obligation de continuation de cette activité, sauf relogement des occupants, jusqu'à l'expiration des contrats en cours.

- L'article 35 définit au bénéfice des occupants d'un immeuble affecté à l'habitation principale ou à usage professionnel et d'habitation une obligation de relogement par le propriétaire ainsi qu'un droit à réintégration après travaux, dans le cas où l'occupant doit quitter l'immeuble pour cause de procédure de péril. Toutefois, l'obligation de relogement et le droit à réintégration ne s'appliquent pas aux occupants entrés par voie de fait dans les lieux, ni à ceux à l'encontre desquels une décision de justice définitive ordonnant l'expulsion est intervenue antérieurement à la procédure.

L'article ajoute qu'à défaut pour le propriétaire de satisfaire à l'obligation de relogement dans le délai de trois mois à compter de l'arrêté de péril, le maire est chargé de procéder à cette mesure, et que l'avance des sommes éventuellement consentie par la commune à cet effet est garantie par une hypothèque légale sur l'immeuble.

Pour les raisons qu'elle vous a exposées plus haut, votre commission des Lois vous demande de supprimer ces articles.



### *Article additionnel après l'article 35*

#### **Départementalisation des secours**

Après l'article 35, votre commission des Lois vous propose un amendement tendant à l'insertion d'un article additionnel dont l'objet est de reporter d'un an l'entrée en vigueur de la départementalisation des secours décidée par l'article 89 de la loi du 6 février 1992 d'orientation sur l'administration territoriale de la République.

On rappellera que cette départementalisation, telle qu'entendue par cet article, est la seule départementalisation de la gestion des moyens des secours en hommes et en matériels et est normalement indépendante de la départementalisation opérationnelle. Les deux processus sont, cependant, souvent liés. Elle a pour objet une plus grande rationalisation de la gestion (compatibilité des systèmes, achats groupés, etc...) et de meilleures conditions de gestion des carrières des personnels.

Lors de l'examen du projet de loi d'orientation sur l'administration territoriale de la République, votre commission des Lois vous avait indiqué, sur le rapport de notre collègue Paul Graziani, qu'il paraissait souhaitable de laisser les collectivités locales s'organiser librement dans ce domaine. Elle vous avait exposé, en parallèle, que le processus était, au demeurant, déjà achevé dans 19 départements (outre Paris), très avancé dans 7 autres, et largement engagé dans la majorité d'entre eux. 16 départements seulement semblaient peu tentés par cette formule. Aussi apparaissait-il qu'une telle obligation semblait, non seulement critiquable en ce qu'elle n'autorisait pas les collectivités locales à s'organiser comme elles l'entendaient en cette matière, mais inutile dans de très nombreux cas. D'autre part, en brusquant les évolutions, elle paraissait susceptible de générer des difficultés techniques et financières diverses.

D'après les éléments réunis par votre rapporteur, ces craintes se sont révélées fondées : la départementalisation au 1er janvier paraît hors d'atteinte dans de très nombreux départements, y compris certains de ceux déjà engagés dans cette voie.

Aussi le principe du report de cette mesure semble-t-il indispensable. Tel est l'objet de l'amendement que vous soumet votre commission des Lois.



**Amendements  
présentés par la commission des Lois**

- - -

**Article 15 bis**

**Supprimer cet article.**

**Article 21 C**

**Supprimer cet article.**

**Article 24**

**Rétablir ainsi qu'il suit cet article :**

**Les décisions d'intégration dans le corps des ingénieurs des mines qui seraient prises en application du décret n° 88-509 du 29 avril 1988 prendront effet à compter du 6 mai 1988.**

**Article 34**

**Supprimer cet article.**

### **Article 35**

**Supprimer cet article.**

### **Article additionnel après l'article 35**

**Après l'article 35, insérer un article additionnel ainsi rédigé :**

**Au début de l'article 89 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 d'orientation relative à l'administration territoriale de la République, les mots : « 1er janvier 1993 » sont remplacés par les mots : « 1er janvier 1994 ».**