

# SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1979-1980

Annexe au procès-verbal de la séance du 7 novembre 1979.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1) sur la proposition de loi de M. Robert LAUCOURNET et des membres du groupe socialiste et apparentés, tendant à modifier certaines dispositions du Code de la construction et de l'habitation,*

Par M. Jean-Marie GIRAULT,

Sénateur.

---

1) Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Marcel Champeix, Baudouin de Hauteclocque, Louis Virapoullé, Yves Estève, vice-présidents ; Charles de Cuttoli, Charles Lederman, Pierre Salvi, Paul Girod, secrétaires ; Armand Bastit Saint-Martin, Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Pierre Carous, Lionel Cherrier, Félix Ciccolini, Etienne Dailly, Jacques Eberhard, Henri Fréville, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Pierre Jourdan, Robert Lacoste, Jacques Larché, Pierre Marcihacy, Jean Nayrou, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Roger Romani, Marcel Rudloff, Pierre Schiélé, Franck Sérusclat, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud, Lionel de Tinguy.

Voir le numéro :

Sénat : 26 (1979-1980).

## SOMMAIRE

---

	Pages.
	<u>      </u>
Introduction .....	3
I. — Les sursis à exécution.....	3
II. — Les réquisitions.....	5
Tableau comparatif.....	9
Texte de la proposition de loi.....	11

---

Mesdames, Messieurs,

La proposition de loi déposée par M. Laucournet a un double objet : d'une part, donner un caractère définitif (et non plus transitoire) aux dispositions qui, sous certaines conditions, autorisent le juge des référés à accorder des sursis à expulsion, d'autre part, proroger, sans limitation de durée, le pouvoir qu'ont les préfets de prolonger les arrêtés de réquisition qui étaient en cours au 1<sup>er</sup> janvier 1976. Les dispositions que M. Laucournet propose de modifier procèdent du souci de rendre plus supportables les inconvénients dus à la crise du logement, ou à la situation personnelle des intéressés, mais elles sont cependant différentes. Il convient de les examiner l'une après l'autre.

#### I. — *Les sursis à exécution.*

L'article L. 613-1 du Code de la construction et de l'habitation permet au juge des référés, par dérogation aux dispositions de l'article 1244 du Code civil, « d'accorder des délais renouvelables excédant une année aux occupants de locaux à usage 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 ». Pour répondre à une préoccupation exprimée en commission, il convient de préciser que cette disposition n'est pas applicable aux gérants libres de fonds de commerce.

L'article L. 613-2 précise les éléments que le juge doit examiner avant de prendre sa décision, en particulier la situation respective du propriétaire et de l'occupant, leur âge, leur situation de famille ou de fortune, les diligences que l'occupant justifie avoir faites en vue de son relogement, ainsi que... les circonstances atmosphériques. Le juge est donc invité à exercer un contrôle très poussé sur la situation des propriétaires et des occupants.

Ces dispositions trouvent leur origine dans la loi n° 51-1372 du 1<sup>er</sup> décembre 1951 (1) ; elles ne devaient avoir qu'un caractère transitoire, mais la date limite initialement prévue a été prorogée à treize reprises par les lois :

- n° 53-592 du 27 juin 1953 (art. unique) ;
- n° 54-726 du 15 juillet 1954 (art. 1<sup>er</sup>) ;

---

(1) L'article premier bis de cette loi, qui est à l'origine de l'article L. 613-2, a été introduit par la loi n° 56-1223 du 3 décembre 1956.

- n° 56-765 du 3 août 1956 (art. 1<sup>er</sup>) ;
- n° 56-1223 du 3 décembre 1956 (art. 1<sup>er</sup>) ;
- n° 58-1442 du 31 décembre 1958 (art. 1<sup>er</sup>) ;
- n° 60-1369 du 21 décembre 1960 (art. 1<sup>er</sup>) ;
- n° 62-790 du 13 juillet 1962 (art. 1<sup>er</sup>) ;
- n° 64-688 du 8 juillet 1964 (art. 1<sup>er</sup>) ;
- n° 66-473 du 5 juillet 1966 (art. 1<sup>er</sup>) ;
- n° 68-696 du 31 juillet 1968 (art. 13-1) ;
- n° 70-599 du 9 juillet 1970 (art. 1<sup>er</sup>) ;
- n° 73-627 du 10 juillet 1973 (art. 1<sup>er</sup>) ;
- n° 75-1351 du 27 décembre 1975 (art. 12 modifiant l'art. 1<sup>er</sup> de la loi sur ce point particulier).

Ces prorogations successives n'ont pas manqué de soulever des protestations tout aussi véhémentes qu'inefficaces ; citons-en deux pour illustrer le climat des débats parlementaires.

En 1970, M. Delachenal écrivait en conclusion de son rapport à l'Assemblée Nationale : « C'est dire que la prorogation demandée ne peut être accordée qu'à titre exceptionnel et que le rapporteur traduit le souhait de la commission en affirmant solennellement qu'en aucun cas il ne pourra y avoir de nouvelles prorogations passé le délai du 1<sup>er</sup> juillet 1973 ». On sait ce qu'il en a été puisque deux prorogations sont déjà intervenues depuis lors.

Toujours en 1970, notre excellent collègue, M. le questeur Guillard, émettait lui aussi des critiques sévères devant le Sénat, tout en étant plus prudent dans ses prévisions : « 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 ».

Tirant la conséquence de ces prorogations constamment renouvelées, M. Fosset, rapporteur au Sénat d'un nouveau texte de prorogation (1), se demandait s'il ne convenait pas de donner un caractère permanent à ces dispositions :

« Ainsi, la possibilité pour le juge des référés d'accorder le sursis à exécution des mesures d'expulsion pendant un délai excédant une année mériterait sans doute de devenir permanente, à condition que de telles décisions demeurent, comme actuellement, exceptionnelles et que les conditions en soient bien précisées. Elles permettent, en effet, à un magistrat de porter remède à des situations socialement douloureuses. »

---

(1) La loi n° 73-627 du 10 juillet 1973.

Et il en appelait au Gouvernement pour qu'il dépose un projet de loi en ce sens. Hélas, ces propos n'ont pas été entendus.

La proposition de loi de M. Laucournet a le mérite de poser de nouveau le problème et de chercher, cette fois, à le résoudre de manière définitive, en supprimant toute date limite d'application. Votre commission ne peut que se féliciter qu'il en soit ainsi puisque, dès 1973, elle avait indiqué le chemin qui lui paraissait être le meilleur, c'est-à-dire une disposition permanente dont l'usage serait soumis à des conditions précises.

Ainsi que nous l'avons indiqué plus haut, l'article L. 613-2 prévoit déjà un certain nombre de conditions relatives à la situation et à l'attitude des intéressés. Votre commission estime qu'il est nécessaire d'en ajouter deux.

Il convient d'abord de limiter dans le temps la durée des sursis à expulsion ; une durée maximale de trois ans devrait être largement suffisante pour permettre aux expulsés de retrouver un logement. Il convient ensuite d'exclure du champ d'application de cette mesure les logements faisant l'objet du droit de reprise prévu à l'article 19 de la loi n° 48-1360 du 1<sup>er</sup> septembre 1948. Certes, le juge est toujours tenu d'apprécier la situation des uns et des autres ; mais l'exercice du droit de reprise pour habitation personnelle dans le délai de quatre ans après l'achat est déjà soumis à une décision de justice préalable qui peut se faire attendre pendant un certain temps, et il ne paraît pas souhaitable de prévoir la possibilité en ce cas d'accorder de nouveaux délais. Néanmoins, il n'est pas dérogé aux dispositions de l'article 1244 du Code civil, qui prévoit qu'un délai d'un an peut être accordé par le juge.

Pour traduire ces deux conditions, qui lui paraissent être la conséquence normale du caractère permanent donné à la possibilité de prolonger le sursis à expulsion, votre commission vous propose :

— d'une part, d'ajouter un second alinéa à l'article L. 613-1 du Code de la construction et de l'habitation ;

— d'autre part, de compléter la première phrase de l'article L. 613-2 du même Code.

## II. — *Les réquisitions.*

Trouvant leur origine dans l'ordonnance n° 45-2394 du 11 octobre 1945, les articles L. 641-1 et L. 641-2 du Code de la construction et de l'habitation permettent au préfet de réquisitionner, pour une durée maximale d'un an renouvelable, des locaux vacants, inoccupés ou insuffisamment occupés, en vue de les attribuer à des

personnes dépourvues de logement, logées dans des conditions manifestement insuffisantes ou faisant l'objet d'une décision définitive d'expulsion. Il y aurait actuellement à Paris 119 réquisitions de ce type. La durée totale des attributions d'office prononcées après le 1<sup>er</sup> janvier 1959 ne peut excéder cinq ans, sauf dérogation exceptionnelle pour une durée supplémentaire de deux ans.

Mais à cette première prolongation exceptionnelle, s'en ajoute une seconde prévue par l'article L. 641-11 du Code de la construction, en faveur des personnes âgées dont les ressources n'excèdent pas le plafond fixé pour bénéficier de la location d'une habitation à loyer modéré ordinaire ; ne s'appliquant qu'aux logements réquisitionnés avant le 1<sup>er</sup> janvier 1976, cette possibilité de prorogation cessera d'avoir effet le 1<sup>er</sup> janvier prochain. C'est là que l'on retrouve le problème de la date limite d'application (1).

M. Laucournet propose là aussi d'adopter une solution définitive en supprimant la référence à la date du 1<sup>er</sup> janvier 1980.

Certes, l'on peut s'interroger sur l'opportunité de perpétuer une disposition aussi dérogatoire au droit commun, qui ne manque pas de léser les intérêts des propriétaires ; mais il a été indiqué à votre rapporteur qu'il n'existait plus que trente-six cas faisant l'objet d'une telle prolongation et qu'il s'agissait de cas sociaux très difficiles. Aussi, compte tenu de ce nombre très faible, compte tenu aussi du fait que le préfet peut, à tout moment, mettre fin aux logements d'office effectués par lui, votre commission vous propose de donner un caractère définitif à cette disposition, qui ne pourrait bien entendu concerner que les logements attribués avant le 1<sup>er</sup> janvier 1976.

Telles sont, sur le fond, les observations que votre commission tenait à vous présenter. Sur la forme, elle s'est heurtée, comme d'ailleurs en de trop nombreuses autres occasions, à l'absence de validation par la loi des dispositions à caractère législatif contenues dans le Code de la construction et de l'habitation. Elle estime que le Gouvernement devrait attacher beaucoup plus d'importance qu'il ne le fait au dépôt rapide des projets de validation ; cela faciliterait le travail, non seulement du Parlement, mais surtout de tous ceux qui, simples citoyens ou professionnels, ont à utiliser les textes. A quoi sert de faire une codification s'il faut sans cesse se référer aux lois d'origine ?

---

(1) Des mesures de prorogations exceptionnelles avaient déjà été prévues dans le même sens par les lois :

N° 64-688 du 8 juillet 1964 ;

N° 66-473 du 5 juillet 1966 ;

N° 70-599 du 9 juillet 1970 ;

N° 73-627 du 10 juillet 1973 ;

N° 75-1331 du 31 décembre 1975.

Votre commission aurait pu se contenter de modifier les textes d'origine, mais il aurait alors fallu un décret pour intégrer ces modifications dans le Code de la construction. Elle a finalement préféré la solution la plus pratique, c'est-à-dire la modification directe du Code et l'abrogation définitive des textes d'origine.

Pour toutes ces raisons, de forme aussi bien que de fond, votre Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale vous demande de bien vouloir adopter la proposition de loi figurant à la fin du présent rapport.

## TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur.	Texte de la proposition de loi.	Décisions de la commission.
Code de la construction et de l'habitation.		
Art. L. 613-1.	Article premier.	Article premier.
<p>A titre transitoire et jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1980, 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.</p>	<p>Dans l'article L. 613-1 du Code de la construction et de l'habitation, les mots : « A titre transitoire et jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1980 » sont supprimés.</p>	<p>L'article L. 613-1 du Code de la construction et de l'habitation est ainsi rédigé : « Le juge des référés...</p>
		... occupation. »
		<p>« Cette disposition n'est pas applicable lorsque le propriétaire exerce son droit de reprise dans les conditions prévues à l'article 19 de la loi n° 48-1360 du 1<sup>er</sup> septembre 1948. »</p>
Art. 613-2.		Art. 2.
<p>La durée des délais prévus à l'article précédent ne peut, en aucun cas, être inférieure à trois mois. Pour la fixation de ces délais, il doit 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 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 justifie avoir faites en vue de son relogement.</p>		<p>L'article L. 613-2 du Code de la construction et de l'habitation est ainsi rédigé :</p>
		<p>« La durée des délais prévus à l'article précédent ne peut, en aucun cas, être inférieure à trois mois ni supérieure à trois ans. Pour la fixation de ces délais...</p>
		... relogement. »

Texte en vigueur.

Art. L. 641-11.

Les attributions d'office de logements en cours au 1<sup>er</sup> janvier 1976 peuvent, par dérogation à l'article L. 641-1, être renouvelées jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1980 en faveur des personnes âgées de plus de 65 ans ou de 60 ans en cas d'inaptitude au travail, dont les ressources n'excèdent pas le plafond fixé pour bénéficier de la location d'une habitation à loyer modéré ordinaire.

Texte de la proposition de loi.

Art. 2.

Dans l'article L. 641-11 du Code de la construction et de l'habitation, les mots : « jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1980 » sont supprimés.

Décisions de la commission.

Art. 3.

L'article L. 641-11 du Code de la construction et de l'habitation est ainsi rédigé :

« Les attributions d'office...

... être renouvelées en faveur des personnes âgées...

... ordinaire. »

Art. 4.

Les articles premier modifié et premier bis de la loi n° 51-1372 du 1<sup>er</sup> décembre 1951, ainsi que l'article 2 modifié de la loi n° 73-627 du 10 juillet 1973, sont abrogés.

## PROPOSITION DE LOI

*tendant à modifier certaines dispositions  
du Code de la construction et de l'habitation.*

### Article premier.

L'article L. 613-1 du Code de la construction et de l'habitation est ainsi rédigé :

« 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.

« Cette disposition n'est pas applicable lorsque le propriétaire exerce son droit de reprise dans les conditions prévues à l'article 19 de la loi n° 48-1360 du 1<sup>er</sup> septembre 1948. »

### Art. 2.

L'article L. 613-2 du Code de la construction et de l'habitation est ainsi rédigé :

« La durée des délais prévus à l'article précédent ne peut, en aucun cas, être inférieure à trois mois ni supérieure à trois ans. Pour la fixation de ces délais, il doit 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 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 justifie avoir faites en vue de son relogement. »

Art. 3.

L'article L. 641-11 du Code de la construction et de l'habitation est ainsi rédigé :

« Les attributions d'office de logements en cours au 1<sup>er</sup> janvier 1976 peuvent, par dérogation à l'article L. 641-1, être renouvelées en faveur des personnes âgées de plus de soixante-cinq ans ou de soixante ans en cas d'inaptitude au travail, dont les ressources n'excèdent pas le plafond fixé pour bénéficier de la location d'une habitation à loyer modéré ordinaire. »

Art. 4.

Les articles 1<sup>er</sup> modifié et 1<sup>er</sup> bis de la loi n° 51-1372 du 1<sup>er</sup> décembre 1951, ainsi que l'article 2 modifié de la loi n° 73-627 du 10 juillet 1973, sont abrogés.