

N° 261

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 13 janvier 2021

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 tendant à **garantir le respect de la propriété immobilière contre le squat,***

Par M. Henri LEROY,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. François-Noël Buffet, *président* ; Mmes Catherine Di Folco, Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Christophe-André Frassa, Jérôme Durain, Marc-Philippe Daubresse, Philippe Bonnecarrère, Mme Nathalie Goulet, M. Alain Richard, Mmes Cécile Cukierman, Maryse Carrère, MM. Alain Marc, Guy Benarroche, *vice-présidents* ; M. André Reichardt, Mmes Laurence Harribey, Jacky Deromedi, Agnès Canayer, *secrétaires* ; Mme Éliane Assassi, MM. Philippe Bas, Arnaud de Belenet, Mmes Catherine Belrhiti, Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Valérie Boyer, M. Mathieu Darnaud, Mmes Françoise Dumont, Jacqueline Eustache-Brinio, M. Pierre Frogier, Mme Françoise Gatel, M. Loïc Hervé, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Mikaele Kulimoetoke, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Mme Marie Mercier, MM. Thani Mohamed Soilihi, Jean-Yves Roux, Jean-Pierre Sueur, Mmes Lana Tetuanui, Claudine Thomas, Dominique Vérien, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Sénat : 81 et 262 (2020-2021)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. DES RÈGLES « ANTI-SQUAT » TRÈS CIBLÉES, PEU CONNUES ET MAL APPLIQUÉES	5
A. UNE INFRACTION PÉNALE QUI PROTÈGE LE SEUL DOMICILE.....	5
B. ... ET PERMET LA MISE EN ŒUVRE D'UNE PROCÉDURE ADMINISTRATIVE DÉROGATOIRE.....	6
C. DES DISPOSITIONS PEU APPLIQUÉES.....	6
II. LE BUT DE LA PROPOSITION DE LOI : RENFORCER LA LUTTE CONTRE LE SQUAT PAR LA CRÉATION DE NOUVELLES INFRACTIONS PÉNALES.....	7
A. AGGRAVER LA PEINE EN CAS DE VIOLATION DU DOMICILE.....	7
B. RENFORCER LA PROTECTION DE TOUS LES BIENS IMMOBILIERS	7
III. LA POSITION DE LA COMMISSION : PRÉCISER LE CHAMP D'APPLICATION DU TEXTE POUR LE RECENTRER SUR LES SQUATTEURS....	8
A. UNE NOUVELLE INFRACTION PÉNALE RECENTRÉE SUR LES SQUATTEURS.....	8
B. LES AMÉLIORATIONS APPORTÉES AUX PROCÉDURES D'ÉVACUATION FORCÉE ET D'EXPULSION.....	9
EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI	11
• <i>Article 1^{er} Peine applicable en cas de violation de domicile</i>	11
• <i>Article 2 Création du délit d'occupation frauduleuse d'un immeuble</i>	14
• <i>Article 3 Extension du champ d'application de la procédure administrative d'évacuation forcée</i>	18
• <i>Article 4 Clarification de la notion de voie de fait dans le cadre de la procédure judiciaire d'expulsion</i>	21
EXAMEN EN COMMISSION.....	25
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »).....	33
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	35
LA LOI EN CONSTRUCTION	37

L'ESSENTIEL

Réunie le mercredi 13 janvier 2021 sous la présidence de **François-Noël Buffet** (Les Républicains - Rhône), la commission des lois a examiné le rapport **d'Henri Leroy** (Les Républicains - Alpes-Maritimes) sur **la proposition de loi n° 81 (2020-2021) tendant à garantir le respect de la propriété immobilière contre le squat, présentée par Dominique Estrosi Sassone** (Les Républicains - Alpes-Maritimes).

À la suite des affaires récemment relayées par les médias, telles celles de Théoule-sur-Mer ou du Petit Cambodge, la proposition de loi entend mieux protéger la propriété privée, « *droit inviolable et sacré* » selon les termes de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, contre les squatteurs.

Suivant l'avis de son rapporteur, la commission des lois a adopté la proposition de loi modifiée par plusieurs amendements destinés à délimiter plus précisément son champ d'application.

I. DES RÈGLES « ANTI-SQUAT » TRÈS CIBLÉES, PEU CONNUES ET MAL APPLIQUÉES

A. UNE INFRACTION PÉNALE QUI PROTÈGE LE SEUL DOMICILE...

Actuellement, l'article 226-4 du code pénal sanctionne celui qui **s'introduit dans le domicile d'autrui à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte**, ainsi que celui qui s'y maintient après s'y être introduit frauduleusement.

Depuis 1982, la jurisprudence considère que le terme de domicile désigne **tout lieu où une personne a le droit de se dire chez elle**, quels que soient le titre juridique de son occupation ou l'affectation donnée aux locaux. Cette définition a permis de considérer comme un domicile une résidence principale ou secondaire, ainsi que des locaux professionnels.

En revanche, **ne sont pas protégés des lieux qui ne peuvent effectivement servir d'habitation**, par exemple un appartement vide de meubles ou un terrain nu. Or, en pratique, les squatteurs s'installent souvent dans des locaux inoccupés, par exemple des bureaux vides appartenant à une entreprise, plus rarement dans un domicile occupé.

B. ... ET PERMET LA MISE EN ŒUVRE D'UNE PROCÉDURE ADMINISTRATIVE DÉROGATOIRE

La loi « Dalo » du 5 mars 2007¹ a créé, à l'initiative du Sénat, une procédure administrative dérogatoire permettant à un propriétaire ou à un locataire de **solliciter le concours du préfet pour procéder à l'évacuation forcée de son logement lorsqu'il y a violation de domicile** au sens de l'article 226-4 du code pénal². Sa mise en œuvre requiert la réunion de trois conditions cumulatives : le dépôt préalable d'une plainte pénale ; la preuve que le local occupé constitue le domicile du demandeur ; le constat par un officier de police judiciaire de l'occupation illicite.

Cette procédure administrative permet d'obtenir une évacuation des lieux sans attendre d'avoir obtenu une décision de justice et n'est pas soumise au respect des conditions et délais d'expulsion prévus par les articles L. 411-1 et suivants du code des procédures civiles d'exécution.

C. DES DISPOSITIONS PEU APPLIQUÉES

Les dispositions du code pénal ou de la loi Dalo demeurent cependant peu connues et mal appliquées, comme l'ont révélé les auditions auxquelles a procédé le rapporteur.

L'affaire de Théoule-sur-Mer en fournit un exemple frappant : le procureur de la République se serait opposé à une intervention des gendarmes, en invoquant le dépassement d'un délai de flagrance de 48 heures non prévu par les textes, tandis que la sous-préfecture paraissait peu au fait de la procédure de l'article 38 de la loi Dalo, refusant de l'appliquer à une résidence secondaire³. C'est finalement uniquement parce qu'elle a constaté des faits de violences conjugales au sein du couple de squatteurs que la gendarmerie est intervenue, ce qui a permis aux propriétaires de récupérer leur bien.

¹ Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (dite « Dalo »).

² Article 38 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 précitée.

³ Pour lever toute ambiguïté, l'article 73 de la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique a précisé que l'article 38 s'appliquait « en cas d'introduction et de maintien dans le domicile d'autrui, qu'il s'agisse ou non de sa résidence principale ».

Les représentants du ministère de l'intérieur, entendus par le rapporteur, ont admis que la procédure de l'article 38 de la loi Dalo était mal connue du grand public comme des préfectures¹. Le ministère ne dispose pas de statistiques nationales sur la mise en œuvre de cette procédure. Il a toutefois pu indiquer au rapporteur que la préfecture de Paris en avait fait application à seulement cinq reprises au cours de l'année 2019. **Mieux faire connaître cette procédure administrative très spécifique auprès des préfets et des forces de sécurité intérieure est un impératif.** Une circulaire est en cours de préparation par les ministères concernés, mais sa date de publication n'est pas encore connue.

Sur le plan pénal, le ministère de la justice dénombre chaque année entre 800 et 900 condamnations pour introduction frauduleuse dans le domicile d'autrui et entre 30 et 70 condamnations pour maintien dans le domicile d'autrui. Le nombre de personnes qui s'introduisent illégalement dans un logement apparaît ainsi très supérieur au nombre de ceux qui s'y maintiennent durablement.

II. LE BUT DE LA PROPOSITION DE LOI : RENFORCER LA LUTTE CONTRE LE SQUAT PAR LA CRÉATION DE NOUVELLES INFRACTIONS PÉNALES

A. AGGRAVER LA PEINE EN CAS DE VIOLATION DU DOMICILE

L'article 1^{er} de la proposition de loi tend à **alourdir la peine encourue en cas d'introduction ou de maintien dans le domicile d'autrui** : la peine d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende, actuellement prévue par l'article 226-4 du code pénal, serait portée à trois ans d'emprisonnement et à 45 000 euros d'amende, afin de devenir plus dissuasive à l'égard des squatteurs.

Cette mesure avait déjà été adoptée par le Parlement à l'occasion de l'examen du projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique mais elle a été censurée par le Conseil constitutionnel pour des raisons de procédure².

B. RENFORCER LA PROTECTION DE TOUS LES BIENS IMMOBILIERS

Les articles 2 à 4 de la proposition de loi visent ensuite à renforcer la protection de tous les biens immobiliers, et non du seul domicile.

¹ Des informations erronées étaient diffusées sur la fiche du site www.service-public.fr qui a été rectifiée depuis.

² Cf. la décision n° 2020-807 DC du 3 décembre 2020 (point 69).

À cette fin, l'**article 2** tend à introduire dans le code pénal quatre nouveaux articles afin de **créer tout d'abord un délit d'occupation frauduleuse d'un immeuble**, défini comme le fait de se maintenir, sans droit ni titre, dans un bien immobilier appartenant à un tiers contre la volonté de son propriétaire ou de la personne disposant d'un titre à l'occuper. La peine encourue serait identique à celle prévue en cas de violation du domicile (trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende). La propagande ou la publicité en faveur de l'occupation frauduleuse d'un immeuble seraient en outre punies d'une amende de 3 750 euros.

Les articles 3 et 4 apportent une coordination à l'article 38 de la loi Dalo et dans le code des procédures civiles d'exécution.

L'**article 3** vise à modifier l'article 38 de la loi Dalo pour **permettre l'utilisation de la procédure dérogatoire d'évacuation forcée en cas de maintien sans droit ni titre dans un bien immobilier**, sans subordonner le recours à cette procédure à une entrée dans les lieux « *à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou de contrainte* ». Il vise également à réduire les délais d'intervention accordés au préfet, à la fois pour prononcer une mise en demeure, puis pour procéder à l'évacuation forcée du logement.

L'**article 4** permettrait d'écartier, dans le cadre de la procédure d'expulsion, l'application du délai de deux mois reconnu à l'occupant après la délivrance du commandement d'avoir à libérer les locaux, ainsi que le respect de la trêve hivernale, **sans avoir à établir l'existence de voies de fait**.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION : PRÉCISER LE CHAMP D'APPLICATION DU TEXTE POUR LE RECENTRER SUR LES SQUATTEURS

La commission a adopté **six amendements** à l'initiative du rapporteur, afin de sanctionner les squatteurs, tout en **préservant l'équilibre nécessaire entre le droit de propriété**, garanti par les articles 2 et 17 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, **et le droit au logement**, reconnu comme objectif de valeur constitutionnelle¹.

A. UNE NOUVELLE INFRACTION PÉNALE RECENTRÉE SUR LES SQUATTEURS

Telle qu'elle est définie, la nouvelle infraction d'occupation frauduleuse d'un immeuble pourrait concerner des locataires rencontrant des difficultés pour payer leur loyer et qui se maintiendraient dans leur logement après la résiliation de leur bail.

¹ Décision n° 94-359 DC du 19 janvier 1995 [Loi relative à la diversité de l'habitat].

Or l'ambition de la proposition de loi est avant tout de mieux protéger la propriété immobilière contre les squatteurs, en visant l'ensemble des biens immobiliers et non le seul domicile. La régulation des rapports locatifs soulève d'autres questions, qui dépassent le cadre de cette proposition de loi.

C'est pourquoi la commission a adopté un **amendement COM-1** du rapporteur tendant à **préciser que le délit d'occupation frauduleuse d'un immeuble est constitué si l'auteur des faits s'est introduit dans les lieux à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte**, ce qui permet de viser les squatteurs sans toucher les locataires défaillants.

Pour garantir que la peine encourue est proportionnée, elle a ensuite adopté un deuxième **amendement COM-2** afin de prévoir que le délit d'occupation frauduleuse d'un immeuble est puni d'un an de prison et de 15 000 euros d'amende. Il paraît en effet raisonnable, dans un souci de gradation des peines, de **punir plus sévèrement le squat d'un domicile que celui de locaux qui ne sont pas utilisés à des fins d'habitation**. Par un **amendement COM-3**, elle a supprimé l'incrimination spécifique d'actes de complicité, l'incrimination générale des articles 121-6 et 121-7 du code pénal étant suffisante en la matière.

Par un **amendement COM-4**, la commission a précisé la définition de la nouvelle infraction consistant à faire la propagande ou la publicité de l'occupation frauduleuse d'immeubles, en indiquant qu'est visée **la diffusion de méthodes visant à faciliter ou à inciter à la commission du délit**. On peut en effet trouver sur internet de véritables « modes d'emploi » expliquant aux squatteurs comment ils doivent se comporter pour tenter d'échapper à l'expulsion ou pour retarder les procédures judiciaires, par exemple en changeant les serrures du logement ou en souscrivant un abonnement d'électricité à leur nom pour donner l'impression qu'ils sont installés chez eux. C'est la diffusion de ce type d'informations que l'amende cherche à dissuader.

B. LES AMÉLIORATIONS APPORTÉES AUX PROCÉDURES D'ÉVACUATION FORCÉE ET D'EXPULSION

À l'initiative de son rapporteur, la commission a préféré par cohérence **exclure de la procédure administrative d'évacuation forcée les locataires ou occupants entrés dans les lieux avec l'accord du propriétaire**, et qui se maintiendraient contre sa volonté après résiliation du contrat de bail ou retrait de l'autorisation.

À l'instar de ce qu'elle avait préconisé dans le cadre de la discussion de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de

l'aménagement et du numérique, dite loi « Elan »¹, elle a en revanche souhaité **élargir l'application de cette procédure dérogatoire aux locaux à usage d'habitation** afin d'apporter une solution lorsque le logement illicitement occupé n'est pas encore le domicile effectif de quelqu'un (logement vacant entre deux locations, logement nouvellement acheté...). Elle a également **réduit le délai de réponse du préfet de 48 à 24 heures**. Tel est le double objet de **l'amendement COM-5** qu'elle a adopté.

Enfin, la commission a souhaité **maintenir l'exigence d'un constat de voie de fait** pour priver un occupant du bénéfice du délai de deux mois et de la trêve hivernale dans le cadre d'une procédure d'expulsion. Elle a adopté **l'amendement COM-6** pour **préciser la notion de voie de fait** et harmoniser la jurisprudence en la matière, tout en apportant également une clarification rédactionnelle à l'article L. 412-3 du code des procédures civiles d'exécution qui prévoit les cas dans lesquels un occupant faisant l'objet d'une décision d'expulsion peut solliciter des délais du juge en cas de difficultés de relogement.

¹ Amendement COM-243 de Marc-Philippe Daubresse, rapporteur pour avis de la commission des lois, adopté par la commission des affaires économiques. Cet apport du Sénat n'a pas été conservé dans le texte définitif de la loi.

EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

Peine applicable en cas de violation de domicile

Cet article vise à alourdir la peine encourue par l'auteur du délit de violation de domicile, en la portant à trois ans d'emprisonnement et à 45 000 euros d'amende.

La commission l'a adopté sans modification.

1. Les éléments constitutifs du délit de violation de domicile

L'article 1^{er} de la proposition de loi tend à alourdir le *quantum* de la peine prévue à l'article 226-4 du code pénal, qui réprime ce qui est appelé dans le langage courant le phénomène du « squat ».

a) Un délit continu dont la définition a été précisée en 2015

L'article 226-4 est situé dans la section du code pénal relative aux atteintes à la vie privée : ce n'est donc pas tant le respect du droit de propriété que vise à garantir cet article que celui du **droit à la vie privée**, qui subit nécessairement une atteinte grave en cas d'intrusion dans le domicile.

L'article 226-4 prévoit que **l'introduction dans le domicile d'autrui** à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte, hors les cas où la loi le permet, est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.

Il prévoit ensuite que **le maintien dans le domicile d'autrui** à la suite d'une telle introduction, hors les cas où la loi le permet, est puni des mêmes peines.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2015-714 du 24 juin 2015 tendant à préciser l'infraction de violation de domicile, le code pénal distingue l'introduction dans le domicile et le maintien dans le domicile, afin de bien souligner qu'il s'agit d'un **délit continu** et non d'une infraction instantanée¹. Cette précision avait pour objectif de rendre plus efficaces les procédures engagées contre les squatteurs, en autorisant l'autorité judiciaire

¹ Une circulaire du 14 mai 1993 avait déjà affirmé qu'il s'agissait d'un délit continu mais cette modification législative a permis de clarifier la rédaction de l'article 226-4.

à diligenter des **enquêtes de flagrance** même si l'occupation a débuté il y a déjà un certain temps¹.

Des **peines complémentaires** sont encourues, en application de l'article 226-31 du code pénal : l'auteur des faits peut être privé de ses droits civiques, civils et de famille ; il peut se voir interdire d'exercer une activité professionnelle ou sociale ; être privé du droit de détenir ou de porter une arme ; enfin, la juridiction peut décider de diffuser ou d'afficher la décision de condamnation.

b) La définition jurisprudentielle de la notion de domicile

Une jurisprudence abondante est venue préciser le sens de la notion de domicile. Dès 1982, la chambre criminelle de la Cour de cassation a indiqué que « *le mot domicile (...) ne désigne pas seulement le lieu où une personne a son principal établissement, mais encore le lieu, qu'elle y habite ou non, où elle a le droit de se dire chez elle, quels que soient le titre juridique de son occupation et l'affectation donnée aux locaux* »².

Cette définition conduit à considérer comme un domicile une résidence principale, une résidence secondaire ou même une habitation de loisirs, comme une caravane, abritant temporairement la vie privée de ses occupants. En revanche, un véhicule automobile n'est pas considéré comme un domicile.

La protection concerne le lieu d'habitation proprement dit, mais aussi les dépendances qui en constituent le prolongement : un balcon ou une terrasse, une cave ou un grenier, ou encore une cour ou un jardin dès lors qu'ils sont clos et attenants à l'habitation.

L'affectation des lieux a peu d'importance : ils peuvent accueillir une activité familiale comme une **activité professionnelle**. Il a ainsi été jugé qu'une usine constitue un domicile, de même que les bureaux de la comptabilité ou de la direction d'une entreprise ou encore le centre d'essai de véhicules d'une société.

En revanche, **l'article 226-4 ne peut s'appliquer en cas d'introduction dans des lieux qui ne peuvent effectivement servir d'habitation**. Ainsi, ne se rendent pas coupables de violation de domicile les squatteurs qui s'introduisent, même par effraction, dans un appartement vide de meubles entre deux locations ou dans un appartement neuf et non occupé ou encore dans un appartement vide en attente de démolition³. De même, un terrain nu ne saurait être considéré comme un domicile.

¹ D'une durée ne pouvant excéder huit jours, l'enquête de flagrance confère à l'officier de police judiciaire des pouvoirs renforcés par rapport à ceux qui lui sont reconnus dans le cadre d'une enquête préliminaire.

² Bull.crim., n° 2018.

³ Cf. Cass. crim., 19 juillet 1957, Bull.crim., n° 513 ; CA Versailles, 8^e ch., 31 janvier 1995.

Pour que l'infraction soit caractérisée, **des manœuvres, menaces, voies de fait ou contraintes doivent avoir été mises en œuvre.** Les manœuvres peuvent consister, par exemple, en l'usage d'une fausse qualité ou en la présentation d'un faux document, ou encore en l'utilisation d'une clé que le mari aurait conservée et qu'il utiliserait pour s'introduire chez son épouse alors qu'une instance de divorce serait pendante. Les menaces peuvent consister en des gestes ou en des paroles, qu'il revient au juge d'interpréter. La voie de fait ou la contrainte vont être retenues lorsque des violences, physiques ou morales, ont été commises : en cas de dégradation ou de destruction¹ (par exemple en forçant une serrure pour pénétrer dans le logement), mais également si le prévenu a passé outre à une défense verbale d'entrer dans les lieux².

Comme pour tout délit, le délit de violation de domicile n'est constitué que si l'auteur des faits avait l'intention de le commettre : le prévenu sera donc relaxé s'il pensait, en toute bonne foi, entrer dans son propre domicile ou s'il était persuadé que l'occupant des lieux avait consenti à son entrée. Il appartient au juge d'apprécier ce moyen de défense à la lumière des circonstances de chaque affaire.

2. L'alourdissement du *quantum* de la peine

L'article 1^{er} de la proposition de loi tend à faire passer la peine encourue d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende à **trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende.**

La peine serait ainsi alignée sur celle prévue à l'article 226-4-2 du code pénal, issu de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement, applicable quand quelqu'un force un tiers à quitter le lieu qu'il habite sans avoir obtenu le concours de l'État dans les conditions prévues par le code des procédures civiles d'exécution. Cet article 226-4-2 a été adopté dans le but de dissuader les propriétaires d'expulser *manu militari* les locataires défaillants, sans passer par la procédure d'expulsion locative.

Comme l'indiquent les auteurs de la proposition de loi dans l'exposé des motifs, le relèvement du *quantum* de la peine prévue à l'article 226-4 vise à « *mettre un terme à l'injustice qui sévit en matière de violation de domicile* », puisque le propriétaire qui emploie la force pour faire partir un locataire indélicat est puni plus sévèrement que le squatteur qui pénètre par infraction dans le domicile d'autrui.

3. Une mesure approuvée par la commission

Il convient de rappeler que cette disposition a déjà été adoptée par le Parlement dans le cadre de l'examen du projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique (Asap), sur proposition du député Guillaume Kasbarian (La République en Marche), rapporteur du texte à

¹ Cf. Cass. crim., 24 avril 1947.

² Cass. crim., 4 juin 1966.

l'Assemblée nationale. Dans l'exposé des motifs de son amendement, le député Kasbarian avait estimé important d'« adresser un signal fort afin d'assurer l'effectivité de la répression des auteurs des violations de domicile ». Le Sénat avait alors soutenu cette mesure à l'occasion de la commission mixte paritaire réunie sur ce texte. Le Conseil constitutionnel a cependant censuré cette disposition¹, estimant qu'elle était sans lien, même indirect, avec l'objet du texte.

La commission considère donc pertinent de saisir l'opportunité de l'examen de cette proposition de loi pour introduire cette disposition dans le code pénal. L'augmentation du *quantum* de la peine permettra aux juridictions de prononcer des peines d'emprisonnement plus sévères à l'égard des auteurs des violations de domicile les plus graves et exercera donc un **effet dissuasif sur les personnes tentées de s'introduire illégalement dans le domicile d'autrui.**

La commission a adopté l'article 1^{er} **sans modification.**

Article 2

Création du délit d'occupation frauduleuse d'un immeuble

Cet article vise à créer une nouvelle infraction d'occupation frauduleuse d'un immeuble et à punir la propagande ou la publicité en faveur de la commission de cette infraction.

La commission a adopté cet article en précisant son champ d'application afin de mieux cibler les squatteurs.

1. Une nouvelle incrimination pénale visant à sanctionner l'occupation sans titre de tout bien immobilier

L'article 2 de la proposition de loi tend à insérer dans le livre III du code pénal relatif aux crimes et délits contre les biens un nouveau chapitre, intitulé « *De l'occupation frauduleuse d'un immeuble* », composé de quatre articles 315-1 à 315-4.

L'article **315-1** créerait tout d'abord une nouvelle infraction **d'occupation frauduleuse d'un immeuble**, définie comme le fait de se maintenir sans droit ni titre dans un bien immobilier appartenant à un tiers contre la volonté de son propriétaire ou de la personne disposant d'un titre à l'occuper.

¹ Cf. la décision n°2020-807 DC du 3 décembre 2020.

La définition de cette nouvelle infraction ne fait pas référence à la manière dont la personne s'est introduite dans l'immeuble : la nouvelle incrimination permettrait donc de viser aussi bien des squatteurs entrés par effraction dans un bâtiment qu'un locataire défaillant, entré dans les lieux de manière régulière mais qui s'y maintiendrait après la résiliation de son bail¹.

Son champ d'application est plus large que celui de l'article 226-4 du code pénal puisqu'il vise **tout bien immobilier**, et non le seul domicile. Les squatteurs qui occupent un immeuble de bureaux vide et inoccupé depuis des années pourraient donc être poursuivis sur ce fondement.

L'article **315-2** fixerait la peine applicable : **trois ans d'emprisonnement** et **45 000 euros d'amende**, soit une peine identique à celle envisagée à l'article 1^{er} pour réprimer la violation de domicile.

L'auteur des faits pourrait également se voir infliger une peine complémentaire - jusqu'ici inconnue dans notre droit pénal - consistant à le priver, pendant une durée maximale de trois ans du droit, garanti par l'État, mentionné à l'article L. 300-1 du code de la construction et de l'habitation, plus communément désigné par l'expression de **droit au logement opposable** (Dalo). Dans le cadre de ce droit opposable, les personnes n'ayant pas les moyens d'accéder à un logement indépendant et décent peuvent saisir une commission de médiation ; si cette commission juge leur demande prioritaire, le préfet dispose ensuite d'un délai de trois mois pour formuler une proposition de logement adaptée.

L'article **315-3** tend à punir des mêmes peines le fait, par quelque moyen que ce soit, de donner accès à un bien immobilier appartenant à un tiers à une ou plusieurs personnes sans disposer d'un titre les autorisant à s'y introduire ou sans l'accord d'une personne disposant d'un tel titre.

L'article **315-4** vise enfin à punir d'une amende de 3 750 euros la **propagande** ou la **publicité**, quel qu'en soit le mode, en faveur de l'occupation frauduleuse d'un immeuble. Certains sites Internet fournissent en effet un véritable « mode d'emploi » à destination des squatteurs, ce qui n'est pas acceptable.

2. Un dispositif dont les contours pourraient être précisés

À l'initiative du rapporteur, la commission a adopté quatre amendements à cet article afin que la rédaction retenue réponde très exactement aux objectifs poursuivis par les auteurs de la proposition de loi.

La principale difficulté réside dans le fait que la rédaction proposée pourrait conduire à pénaliser des locataires qui rencontreraient des difficultés pour payer leur loyer et qui se maintiendraient dans leur

¹ Le contrat de bail peut contenir une clause résolutoire prévoyant sa résiliation en cas de loyer impayé. À défaut, le propriétaire peut saisir le juge pour faire prononcer la résiliation judiciaire du contrat. Le locataire se maintenant dans les lieux après la résiliation de son bail y demeure donc sans droit ni titre.

logement après la résiliation du bail. Or les auteurs de la proposition de loi ne souhaitent manifestement pas atteindre un tel résultat : l'exposé des motifs ne vise à aucun moment les locataires ; l'ambition du texte est de mieux protéger la propriété immobilière contre les squatteurs, en visant l'ensemble des biens immobiliers et non le seul domicile.

Des améliorations pourraient sans doute être apportées à la régulation des rapports entre propriétaires et locataires, les procédures d'expulsion étant souvent longues et incertaines, mais il s'agit là d'un dossier qui excède le cadre de cette proposition de loi et qui relève plutôt du champ de compétences de la commission des affaires économiques, cette question devant être analysée dans le contexte plus général de la politique de construction destinée à favoriser l'accès de chacun à un logement décent.

Pour ces raisons, la commission a adopté un **amendement COM-1** sur proposition de son rapporteur, afin de préciser à l'article 315-1 que **le délit d'occupation frauduleuse d'un immeuble est constitué si l'auteur des faits s'est introduit dans les lieux à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte**, soit les termes qui figurent déjà à l'article 226-4 du code pénal. Ainsi, un locataire défaillant entré dans les lieux régulièrement ne pourra être mis en cause.

À l'article 315-2, la commission a ensuite adopté un **amendement COM-2** de son rapporteur afin de modifier le *quantum* de la peine. Il paraît en effet préférable, pour s'assurer du respect du principe de proportionnalité des peines, de sanctionner plus lourdement la violation d'un domicile que l'occupation d'un immeuble qui n'est pas un domicile (par exemple des bureaux appartenant à une compagnie d'assurance et laissés vides depuis plusieurs années). Dès lors que la violation de domicile serait punie de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende en application de l'article 1^{er} de la proposition de loi, la commission a considéré qu'**une peine d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende pourrait être appropriée s'agissant de l'occupation frauduleuse d'un immeuble**.

Concernant la peine complémentaire tendant à priver le squatteur du bénéfice du droit au logement opposable, la commission s'est interrogée sur l'adéquation de la peine et de l'infraction : il peut sembler paradoxal de priver de ce droit des personnes qui, selon toute vraisemblance, sont confrontées à de graves difficultés de logement.

Elle a cependant souhaité maintenir cette peine complémentaire afin d'envoyer un signal politique clair : **il n'est pas admissible que des personnes qui enfreignent la loi en squattant des lieux privés bénéficient d'une forme de « priorité au relogement »** par rapport à des personnes qui rencontrent les mêmes difficultés de logement mais qui respectent la loi. Or il arrive que les préfetures cherchent à résoudre un problème de squat en proposant une solution de relogement aux squatteurs. Si l'on peut comprendre l'intérêt de cette démarche, qui permet de mettre fin à une

situation difficile sans recourir à la force publique, chacun perçoit ce qu'elle peut avoir d'injuste pour des familles qui sont restées dans la légalité, qui ont suivi les procédures et qui pourtant doivent encore patienter... La question de l'articulation entre occupation frauduleuse d'un immeuble et droit au logement opposable pourra éventuellement être réexaminée au cours de la navette avec l'Assemblée nationale.

La commission a adopté un **amendement COM-3 tendant à supprimer l'article 315-3**. Les comportements qu'il cherche à incriminer relèvent en effet de la **complicité qui peut déjà être sanctionnée en application des articles 121-6 et 121-7 du code pénal**¹. Il est donc possible d'alléger la rédaction de la proposition de loi en supprimant cette disposition sans nuire à l'objectif recherché.

Enfin, à l'article 315-4, la commission a adopté un **amendement COM-4** de son rapporteur afin de préciser le champ d'application de l'article. **L'objectif est de sanctionner ceux qui proposent de véritables « modes d'emploi » du squat**, consultables en ligne, dans lesquels ils fournissent conseils et astuces pour retarder l'expulsion et tenter d'échapper aux poursuites. En revanche, l'objectif n'est pas de pénaliser des associations ou des formations politiques qui défendraient l'idée selon laquelle des locaux vides devraient pouvoir être occupés par des personnes dépourvues de logement. Ces prises de position, dès lors qu'elles ne s'accompagnent pas de la réalisation effective d'un squat, doivent pouvoir être exprimées dans le cadre du débat public sans crainte d'une sanction pénale.

C'est pourquoi l'amendement vise la **propagande ou la publicité en faveur de méthodes qui facilitent ou incitent à la commission du délit d'occupation frauduleuse d'un immeuble**.

La commission a adopté l'article 2 ainsi modifié.

¹ Est considérée comme complice la personne qui a sciemment, par aide ou assistance, facilité la préparation ou la consommation du délit ; le complice est puni des mêmes peines que l'auteur de l'infraction principale.

Article 3
**Extension du champ d'application
de la procédure administrative d'évacuation forcée**

L'article 3 de la proposition de loi tend à permettre l'utilisation de la procédure dérogatoire d'évacuation forcée en cas de « *maintien sans droit ni titre dans un bien immobilier* », procédant ainsi à une double extension pour viser l'occupation de tout bien immobilier, que ce soit un domicile ou non, et ne plus subordonner l'usage de la procédure à une entrée illicite dans les lieux. Il vise également à réduire les délais d'intervention du préfet.

À l'initiative de son rapporteur, la commission a souhaité exclure du dispositif les locataires entrés régulièrement dans un logement qui s'y maintiendraient après l'expiration de leur bail et élargir l'application de cette procédure dérogatoire d'évacuation aux seuls « *locaux à usage d'habitation* ».

La commission a adopté cet article modifié en conséquence.

1. Une procédure dérogatoire rapide créée en 2007

a) Une procédure administrative originale...

La procédure administrative d'évacuation forcée a été créée à la suite d'une initiative sénatoriale¹, par l'article 38 de la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable² (dite loi « Dalo »).

Elle permet à un propriétaire ou à un locataire de solliciter le concours du préfet pour procéder à l'évacuation forcée de son logement lorsqu'il y a violation de domicile au sens de l'article 226-4 du code pénal, c'est-à-dire en cas d'introduction et de maintien dans le domicile d'autrui à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte.

Il s'agit d'une procédure parallèle à la procédure d'expulsion de droit commun qui suppose d'obtenir une décision de justice préalable³ et de respecter les conditions et les délais d'expulsion imposés par les articles L. 411-1 et suivants du code des procédures civiles d'exécution.

Elle requiert la réunion de trois conditions cumulatives qui doivent être contrôlées par le préfet : le dépôt préalable d'une plainte pénale ; la preuve que le local occupé constitue le domicile du demandeur ; le constat de l'occupation illicite par un officier de police judiciaire.

Le préfet doit alors prendre la décision de mettre en demeure et fixer le délai d'exécution en fonction des circonstances de l'espèce. Il procède

¹ Adoption en séance par le Sénat en première lecture de l'amendement n° 84 de Catherine Proccacia.

² Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

³ Ou plus rarement, un procès-verbal de conciliation exécutoire.

ensuite à l'évacuation forcée avec le concours de la force publique en cas de non-exécution par les occupants dans le délai imparti.

b) ... qui a fait l'objet d'une clarification récente

À la suite de l'affaire de Théoule-sur-Mer qui a suscité incompréhension et indignation, l'article 38 de la loi Dalo a été modifié par la loi Asap¹.

Son champ d'application a été précisé et élargi en intégrant de manière expresse les résidences secondaires dans le dispositif et en ouvrant la possibilité d'agir à toute personne dont le domicile est occupé (usufruitier, occupant de bonne foi, personnes occupant un logement de fonction, *etc.*) ou agissant dans son intérêt ou pour son compte (par exemple, les enfants d'une personne âgée résidant en EHPAD).

Par ailleurs, la procédure devant le préfet a été encadrée. Celui-ci doit prendre sa décision **dans un délai de quarante-huit heures à compter de la réception de la demande**. Seule la méconnaissance des conditions d'entrée et de maintien dans les lieux ou l'existence d'un motif impérieux d'intérêt général peuvent l'amener à ne pas engager la mise en demeure. En cas de refus, les motifs de la décision sont, le cas échéant, communiqués sans délai au demandeur. Enfin, une fois le délai fixé par la mise en demeure expiré, le préfet doit procéder **sans délai** à l'évacuation forcée du logement.

2. Une proposition d'extension de cette procédure

L'article 3 de la proposition de loi, tirant les conséquences de la création du délit d'occupation frauduleuse d'un immeuble envisagée en son article 2, vise à **étendre la procédure d'évacuation forcée à toutes les situations de maintien sans droit ni titre dans un bien immobilier appartenant à un tiers contre la volonté du propriétaire ou de la personne disposant d'un titre pour l'occuper**.

Seraient ainsi potentiellement concernés les locataires ou occupants entrés dans les lieux avec l'accord du propriétaire, qui se maintiendraient contre sa volonté, après résiliation du contrat de bail ou retrait de l'autorisation.

La proposition vise également à réduire le délai d'instruction de la demande par le préfet à 24 heures.

3. Une volonté de la commission de restreindre son extension aux seuls locaux à usage d'habitation

L'extension envisagée – occupation de tout bien immobilier et sans nécessité d'une entrée illicite dans les lieux – semble aller au-delà de l'objectif de la proposition de loi qui ne vise que les squatteurs à proprement

¹ Article 73 de la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique. Cet article est issu d'un compromis obtenu en commission mixte paritaire.

parler. Ce faisant, elle transformerait en profondeur la procédure d'éviction forcée et risquerait de porter atteinte à **l'équilibre opéré entre le droit de propriété**, garanti par les articles 2 et 17 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, **et le droit au logement**, reconnu comme objectif de valeur constitutionnelle¹.

S'il semble en effet acquis que le domicile d'une personne doit faire l'objet d'une protection renforcée et que le droit au logement de l'occupant ne puisse alors lui être opposé, tel n'est pas le cas de tout bien immobilier. Ainsi, le Conseil constitutionnel dans sa décision LOPPSI II du 10 mars 2011² a jugé **inconstitutionnelle la procédure permettant au représentant de l'État de procéder en urgence à l'évacuation forcée d'un terrain nu** à toute époque de l'année et sans considération de la situation personnelle ou familiale de personnes défavorisées et ne disposant pas d'un logement décent.

Par ailleurs, cette importante extension risquerait dans les faits de priver d'efficacité la procédure d'évacuation forcée compte tenu de la multiplication des cas éligibles. Les expulsions locatives représentent en effet environ 150 000 dossiers annuels³ et il est à craindre que les préfets ne disposent pas de moyens suffisants, ce au risque de nuire à la situation de propriétaires confrontés à des squatteurs.

À l'initiative du rapporteur, la commission a donc fait le choix de n'étendre la procédure de l'article 38 de la loi Dalo qu'aux seuls « locaux à usage d'habitation », ainsi qu'elle l'avait déjà fait lors de la discussion de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi « Elan »⁴. Le fait de viser expressément les locaux à usage d'habitation permettrait de régler **les cas où le logement ne constitue pas encore un domicile faute d'occupation effective, mais est destiné à le devenir**. Deviendraient ainsi éligibles à la procédure d'évacuation forcée les logements occupés par des squatteurs entre deux locations ou après un achat ou une construction, avant que les propriétaires ou les nouveaux locataires n'aient eu le temps d'emménager. Le préfet assurerait la proportionnalité des moyens mis en œuvre à la situation à laquelle sont confrontées les deux parties en fixant un délai d'exécution de la mise en demeure plus ou moins long.

La commission a adopté en conséquence **l'amendement COM-5, lequel réduit également à 24 heures le délai pendant lequel le préfet doit rendre sa décision**, reprenant ainsi une disposition initiale de la proposition

¹ Décision n° 94-359 DC du 19 janvier 1995 [Loi relative à la diversité de l'habitat].

² Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011 [Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure].

³ Selon les réponses de la direction des affaires civiles et du sceau au questionnaire du rapporteur, les demandes d'expulsions locatives ont été de 151 900 en 2019 ; 131 141 décisions d'expulsion fermes ou conditionnelles ont été rendues en un délai moyen moins de 5 mois.

⁴ Amendement COM-243 de Marc-Philippe Daubresse, rapporteur pour avis de la commission des lois, adopté par la commission des affaires économiques. Cet apport du Sénat n'a pas été conservé dans le texte élaboré par la commission mixte paritaire.

de loi afin d'apporter une réponse plus rapide à des situations qui mettent les propriétaires ou occupants légitimes en situation de détresse.

La commission a adopté l'article 3 **ainsi modifié**.

Article 4

Clarification de la notion de voie de fait dans le cadre de la procédure judiciaire d'expulsion

L'article 4 de la proposition de loi tend à supprimer l'exigence du constat de voie de fait pour écarter l'application du délai de deux mois et la trêve hivernale dans le but d'accélérer les procédures d'expulsion.

La commission a souhaité clarifier la notion de voie de fait, sans pour autant la supprimer pour ne pas assimiler aux squatteurs les occupants qui, sans être entrés par voies de fait, se maintiennent dans les lieux sans droit ni titre.

La commission a adopté cet article modifié en conséquence.

En 2019, les tribunaux de grande instance et tribunaux d'instance¹ ont rendu 4 556 décisions faisant droit, totalement ou partiellement, à une demande aux fins d'expulsion d'occupants sans droit ni titre², sur un total de 5 703 demandes enregistrées, l'expulsion étant « *la seule mesure de nature à permettre au propriétaire de retrouver la plénitude de son droit sur le bien occupé illicitement* », selon la Cour de cassation³.

1. L'existence de dispositions protectrices en cas d'expulsion d'un lieu habité

Si le lieu est habité, l'exécution de la décision d'expulsion est encadrée de manière particulière par le code des procédures civiles d'exécution, compte tenu de ses conséquences graves sur la vie privée et familiale des expulsés. Une expulsion ne peut être poursuivie qu'**après signification d'un commandement d'avoir à libérer les locaux** et avec **le concours de la force publique**, l'huissier instrumentaire ne pouvant pénétrer dans les lieux sans l'autorisation de l'occupant.

L'article L. 412-1 du code des procédures civiles d'exécution dispose qu'après la délivrance du commandement d'avoir à libérer les lieux,

¹ Regroupés depuis le 1^{er} janvier 2020 en une juridiction unique sous le nom de tribunaux judiciaires.

² 1 553 décisions de tribunal d'instance et 3 003 de tribunal de grande instance.

³ Cour de cassation, 3^e chambre civile, arrêt n°619 du 4 juillet 2019 (18-17.119).

l'expulsion ne peut avoir lieu qu'à l'expiration d'un délai de deux mois, délai que le juge peut toujours réduire ou supprimer. Par ailleurs, l'article L. 412-6 du même code interdit par principe toute mesure d'expulsion des locaux habités entre le 1^{er} novembre et le 31 mars de chaque année, période dite de « trêve hivernale ».

Depuis 2018¹, **ces deux dispositions protectrices ne s'appliquent pas si le juge constate que les occupants sont entrés dans les lieux par voies de fait.** S'agissant de la trêve hivernale, son bénéfice est de plein droit exclu lorsque le lieu occupé est le domicile d'un tiers et peut l'être, à la demande des parties, lorsqu'il s'agit d'une autre affectation.

2. Une proposition pour réduire le champ d'application de ces dispositions protectrices

Dans le but d'accélérer les procédures d'expulsion, la proposition de loi entend **supprimer l'exigence du constat de voie de fait** pour écarter l'application du délai de deux mois et la trêve hivernale.

Les personnes qui se sont maintenues sans droit ni titre dans un bien immobilier appartenant à un tiers contre la volonté de son propriétaire, ou de la personne disposant d'un titre à l'occuper, seraient ainsi exclues du bénéfice du délai de deux mois de l'article L. 412-1. Les locataires qui se seraient maintenus dans les lieux après la résiliation de leur contrat de bail pourraient être expulsés sitôt le commandement d'avoir à libérer les locaux délivré.

S'agissant de la trêve hivernale, la modification proposée a une portée plus limitée car resterait à démontrer une introduction dans les lieux sans droit ni titre.

3. La position de la commission : préciser la notion de voie de fait tout en maintenant son exigence

À l'initiative de son rapporteur, la commission n'a **pas souhaité assimiler aux squatteurs les occupants qui, sans être entrés par voies de fait, se maintiennent dans les lieux sans droit ni titre.** Elle a préféré maintenir en leur faveur le bénéfice du délai de deux mois, que le juge peut d'ailleurs toujours réduire ou supprimer.

Elle a toutefois jugé nécessaire de **préciser la notion de voie de fait pour l'aligner sur la définition retenue dans le code pénal** afin d'harmoniser la jurisprudence, étant précisé que, contrairement à la chambre criminelle, les chambres civiles de la Cour de cassation ne se sont pas prononcées sur la définition de la voie de fait commise par l'occupant des lieux dans le cadre du contentieux de l'expulsion².

¹ Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite « loi Elan »).

² Réponses de la direction des affaires civiles et du sceau au questionnaire du rapporteur.

La commission a adopté l'**amendement COM-6** à cet effet.

Cet amendement clarifie également la rédaction de l'article L. 412-3 du code des procédures civiles d'exécution qui prévoit que les occupants dont l'expulsion a été ordonnée n'ont pas à justifier de titre à l'origine de l'occupation pour que le juge leur accorde des délais en cas d'impossibilité de relogement. Cette précision est inopportune puisqu'elle semble induire que le juge n'a pas à tenir compte de l'origine de l'occupation des locaux dans son appréciation de la bonne ou mauvaise foi de l'occupant.

La commission a adopté l'article 4 ainsi modifié .

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 13 JANVIER 2021

M. Henri Leroy, rapporteur. – Nous examinons aujourd’hui la proposition de loi tendant à garantir le respect de la propriété immobilière contre le squat, déposée le 27 octobre dernier par notre collègue Dominique Estrosi-Sassone et cosignée par une centaine de sénateurs.

À la suite des affaires récemment relayées par les médias, telles celles de Théoule-sur-Mer ou du Petit Cambodge, ce texte tend à mieux protéger ce « droit inviolable et sacré » qu’est la propriété, selon les termes de l’article 17 de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen de 1789, contre les squatteurs.

Il existe bien des dispositifs spécifiques pour lutter contre le squat, qui ont été améliorés au fil des ans. Mais les affaires que j’ai évoquées démontrent qu’ils ne sont ni suffisamment dissuasifs à l’égard des squatteurs, ni suffisamment connus des préfectures et des forces de police, voire des propriétaires eux-mêmes.

Il existe tout d’abord un délit spécifique. L’article 226-4 du code pénal sanctionne l’introduction et le maintien dans le domicile d’autrui à l’aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte. Le terme de domicile désigne ici, selon la jurisprudence, tout lieu où une personne a le droit de se dire chez elle. En revanche, il ne vise pas des lieux qui ne servent pas effectivement d’habitation, par exemple un appartement vide de meubles ou un terrain nu.

L’article 226-4 prévoit actuellement une peine d’un an d’emprisonnement et de 15 000 euros d’amende. L’article 1^{er} de la proposition de loi alourdit la sanction, en la portant à trois ans d’emprisonnement et à 45 000 euros d’amende, afin de la rendre plus dissuasive à l’égard des squatteurs. Pour rappel, le propriétaire qui tente de se faire justice soi-même sans avoir obtenu le concours de l’État encourt lui une peine de trois ans d’emprisonnement et de 30 000 euros d’amende.

Je signale que cette mesure a déjà été adoptée par le Parlement à l’occasion de l’examen du projet de loi d’accélération et simplification de l’action publique (ASAP), mais qu’elle a été censurée par le Conseil constitutionnel comme cavalier législatif. Il n’y aura pas de difficulté à l’adopter dans cette proposition de loi.

Il existe ensuite une procédure administrative dérogatoire, créée par la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable (Dalo) à l'initiative du Sénat, et plus précisément de notre collègue Catherine Proccacia, qui permet à un propriétaire ou à un locataire de solliciter le concours du préfet pour procéder à l'évacuation forcée de son logement lorsqu'il y a violation de domicile au sens de l'article 226-4. Cette procédure requiert la réunion de trois conditions cumulatives : le dépôt préalable d'une plainte pénale ; la preuve que le local occupé constitue le domicile du demandeur ; enfin, le constat par un officier de police judiciaire de l'occupation illicite. Elle permet d'obtenir une évacuation rapide des lieux sans attendre d'avoir obtenu une décision de justice.

Ces dispositions « anti-squat » demeurent cependant peu connues et mal appliquées, comme l'ont mis en lumière les auditions auxquelles j'ai procédé.

L'affaire de Théoule-sur-Mer en fournit un exemple frappant : le procureur de la République se serait opposé à une intervention des gendarmes, en invoquant le dépassement d'un délai de flagrance de 48 heures non prévu par les textes, puisqu'il s'agit d'un délit continu, tandis que la sous-préfecture paraissait peu au fait de la procédure prévue à l'article 38 de la loi Dalo, et refusait de l'appliquer à une résidence secondaire. C'est finalement parce qu'elle a constaté des faits de violences conjugales au sein du couple de squatteurs que la gendarmerie nationale est intervenue, ce qui a permis aux propriétaires de récupérer leur bien.

Les représentants du ministère de l'intérieur ont admis que la procédure de l'article 38 précité était mal connue du grand public comme des préfectures. Le ministère ne dispose pas de statistiques nationales sur la mise en œuvre de cette procédure. Il m'a toutefois été indiqué que la préfecture de Paris en avait fait usage à cinq reprises au cours de l'année 2019, ce qui donne une idée de sa faible application.

Mieux faire connaître cette procédure administrative très spécifique auprès des préfets et des forces de sécurité intérieure me semble constituer un impératif. Une circulaire est en cours de préparation par les ministères concernés et nous pourrions interroger en séance la ministre à ce sujet.

Les articles 2 à 4 de la proposition de loi élargissent le champ d'application des dispositifs anti-squat et renforcent la protection de tous les biens immobiliers, et non du seul domicile.

À cette fin, l'article 2 introduit dans le code pénal quatre nouveaux articles afin de créer un délit d'occupation frauduleuse d'un immeuble, défini comme le fait de se maintenir, sans droit ni titre, dans un bien immobilier appartenant à un tiers contre la volonté de son propriétaire ou de la personne disposant d'un titre à l'occuper. La peine encourue serait identique à celle prévue en cas de violation du domicile : trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende. Seraient également incriminées

la propagande ou la publicité en faveur de l'occupation frauduleuse d'un immeuble, punies d'une amende de 3 750 euros.

L'article 3 de la proposition de loi modifie l'article 38 de la loi Dalo pour permettre l'utilisation de la procédure dérogatoire d'évacuation forcée en cas de maintien sans droit ni titre dans tout bien immobilier, sans subordonner le recours à cette procédure à une entrée illicite dans les lieux. Il réduit également les délais d'intervention accordés au préfet, à la fois pour prononcer une mise en demeure, puis pour procéder à l'évacuation forcée du logement.

Enfin, l'article 4 permettrait d'écarter, dans le cadre de la procédure judiciaire d'expulsion, l'application du délai de deux mois reconnu à l'occupant après la délivrance du commandement d'avoir à libérer les locaux, ainsi que le respect de la trêve hivernale, sans avoir à établir l'existence de voies de fait.

Je suis favorable aux mesures envisagées par le texte, sous réserve de six amendements que je vous présenterai à l'issue de notre discussion et qui ont été élaborés en concertation avec Dominique Estrosi Sassone, avec laquelle j'ai eu un échange tout à fait constructif lors de mes travaux préparatoires.

À la suite des auditions que j'ai menées, auprès des ministères concernés, mais aussi de l'Union nationale des propriétaires immobiliers et de la fondation Abbé Pierre, il me semble nécessaire de distinguer la situation des locataires défaillants, ou des occupants à titre gratuit qui se maintiennent dans les lieux contre la volonté du propriétaire, de celle des véritables squatteurs.

Il s'agit d'une raison d'opportunité, tout d'abord : ces personnes sont entrées dans les lieux de manière licite et elles peuvent être simplement confrontées à un accident de la vie. Pénaliser le locataire défaillant reviendrait finalement à réintroduire l'emprisonnement pour dettes....

Il s'agit également de préserver l'équilibre entre le droit constitutionnel qu'est la propriété, garantie par les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, et le droit au logement, qui a été reconnu comme un objectif de valeur constitutionnelle. Sauf à encourir une censure pour inconstitutionnalité, il n'est pas possible de traiter comme des squatteurs des locataires défaillants, même s'il peut exister des cas de mauvaise foi éhontée chez ces derniers. La régulation des rapports locatifs soulève toutefois des questions qui dépassent le cadre de cette proposition de loi et relèvent de la commission des affaires économiques.

Je vous proposerai donc de préciser que le délit d'occupation frauduleuse d'un immeuble est constitué si l'auteur des faits s'est introduit dans les lieux à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte, ce qui permet de viser les squatteurs sans concerner les locataires défaillants. Enfin, il me paraît nécessaire d'introduire une gradation des peines et de

punir plus sévèrement le squat d'un domicile que celui de locaux qui ne sont pas utilisés comme habitation principale.

Je vous proposerai également de préciser la définition de la nouvelle infraction consistant à faire la propagande ou la publicité de l'occupation frauduleuse d'immeuble, pour ne pas être accusé de porter atteinte à la liberté d'expression des associations luttant contre le mal-logement.

Enfin, par cohérence, à l'article 3, je souhaite exclure de la procédure administrative d'évacuation forcée les locataires ou occupants entrés dans les lieux avec l'accord du propriétaire, et qui se maintiendraient contre sa volonté après résiliation du contrat de bail ou retrait de l'autorisation.

Il me semble en revanche opportun d'élargir l'application de cette procédure dérogatoire aux locaux à usage d'habitation. Nous l'avions déjà voté dans le cadre de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Elan), à l'initiative de notre collègue Marc-Philippe Daubresse, qui était rapporteur pour avis. C'est une disposition qui permet d'apporter une solution lorsque le logement illicitement occupé n'est pas encore le domicile effectif de quelqu'un - par exemple, un logement vacant entre deux locations ou un logement nouvellement acheté.

Enfin, à l'article 4, je vous proposerai de maintenir l'exigence d'une entrée dans les lieux par voies de fait pour priver un occupant du bénéfice du délai de deux mois et de la trêve hivernale dans le cadre d'une procédure d'expulsion, tout en précisant la notion de voies de fait, pour éviter certaines jurisprudences divergentes peu favorables aux propriétaires.

Vous l'aurez compris, sous réserve du recentrage de la proposition de loi sur les squatteurs, je suis tout à fait favorable à ce texte et vous demande de l'adopter modifié par les amendements que je vous présenterai après notre discussion générale.

M. Hussein Bourgi. - Cette proposition de loi est intéressante parce qu'elle répond à des situations que nous connaissons tous et toutes dans nos circonscriptions respectives. Je lui vois une vertu, mais elle pose trois problèmes. Sa vertu est de protéger, de préserver tous les types de biens immobiliers. À cet égard, l'extension de la protection est bienvenue : des terrains, des biens secondaires peuvent aussi être occupés, et ils n'étaient pas suffisamment protégés.

Mais ce texte soulève trois questions. Il double systématiquement les sanctions. Quiconque a assisté à un procès dans lequel des squatteurs sont poursuivis se rend compte que ceux-ci se répartissent en trois catégories. Il y a d'abord une petite minorité de jeunes qui ont fait le choix de vivre en communauté. Une deuxième minorité est constituée d'étrangers qui arrivent en France illégalement et sont souvent orientés par des filières. Mais l'écrasante majorité des squatteurs sont des miséreux : ce sont de petites gens, qui ont galéré pour trouver un logement auprès d'un bailleur privé ou d'un bailleur social. Lorsqu'ils arrivent devant le tribunal, on apprécie le

niveau de leurs biens, de leurs moyens, avant de leur infliger une sanction. Autrement dit, nous pouvons doubler, tripler, quadrupler, quintupler même les sanctions : lorsqu'ils arriveront devant les tribunaux, on se rendra compte qu'ils vivent des minima sociaux, qu'ils ne demandent parfois même pas tant ils sont marginalisés. L'accroissement des sanctions peut bien satisfaire le législateur, il sera complètement inefficace, et quasiment jamais appliqué sur le terrain.

La création d'une peine complémentaire, consistant à interdire pendant trois ans à toute personne reconnue coupable d'avoir squatté d'exciper du Dalo, fabriquera des squatteurs en puissance. À qui ces personnes vont-elles s'adresser ? Aux bailleurs privés ? Mais elles ne rempliront pas les garanties pécuniaires nécessaires. Ne donnons pas le sentiment de nous acharner sur ces personnes, en ne leur laissant d'autre issue que d'aller squatter ailleurs.

Enfin, la lutte contre la publicité et la propagande risque d'entraver l'action de certaines associations, qui dénoncent la situation du mal-logement dans certaines villes, et interpellent les pouvoirs publics et l'État, sans pour autant cibler les biens des particuliers. Lorsque des biens appartenant à des particuliers sont listés, c'est souvent à travers la presse, pour pointer du doigt des milliers ou des centaines de mètres carrés qui sont inoccupés dans nos villes. Imaginerait-on engager des poursuites contre l'abbé Pierre parce qu'il dirait qu'il faut réquisitionner les logements vacants ?

Je comprends qu'on veuille protéger la propriété individuelle, mais attention à ne pas aller trop loin : il faut trouver un juste équilibre pour protéger deux droits à valeur constitutionnelle, qui sont consacrés par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

M. Henri Leroy, rapporteur. – Sur la question de la peine, il s'agit en fait de mettre à égalité le squatteur et le propriétaire. Ce dernier, s'il évacue lui-même le squatteur de son domicile, encourt trois ans d'emprisonnement et 30 000 euros d'amende.

S'agissant de la peine complémentaire, celui qui aurait commis un délit n'aurait pas le droit de recourir au droit au logement – mais c'est à la discrétion du juge, qui peut appliquer ce dispositif, ou non.

Enfin, sur la propagande, les associations qui luttent contre le mal-logement ne sont pas concernées. Mais une amende de 3 750 euros est prévue pour ceux qui incitent au squat en donnant la conduite à tenir et en encourageant à commettre un délit. Il me paraît logique qu'un texte réprime l'incitation à commettre un délit.

EXAMEN DES ARTICLES

M. Henri Leroy, rapporteur. – Conformément à la procédure fixée par la Conférence des présidents, il nous appartient de définir le périmètre de la proposition de loi pour l'application de l'article 45 de la Constitution, relatif aux cavaliers législatifs. Compte tenu du fait que la proposition de loi tend à améliorer la lutte contre l'occupation sans droit ni titre de biens immobiliers, je vous propose de considérer comme recevable tout amendement portant sur les dispositifs permettant de dissuader et sanctionner les occupants sans droit ni titre de biens immobiliers, ainsi que de les évacuer ou les expulser.

Article 1^{er}

L'article 1^{er} est adopté sans modification.

Article 2

M. Henri Leroy, rapporteur. – Mon amendement COM-1 précise le champ d'application de cet article afin de viser les seuls squatteurs, et non les locataires défaillants. La rédaction proposée pour le nouvel article 315-1 pourrait en effet donner l'impression que les locataires défaillants pourraient être poursuivis pénalement s'ils se maintiennent quelque temps dans les lieux après la résiliation de leur bail. Or tel n'est pas l'objectif de la proposition de loi.

L'amendement COM-1 est adopté.

M. Henri Leroy, rapporteur. – Mon amendement COM-2 modifie le quantum de la peine encourue en cas d'occupation frauduleuse d'un bien immobilier qui n'est pas un domicile. L'article 1^{er} prévoit de punir de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende l'occupation frauduleuse d'un domicile. Afin de respecter le principe de proportionnalité des peines, il paraît préférable de retenir une peine plus réduite – un an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende – lorsque les locaux occupés ne constituent pas un domicile.

L'amendement COM-2 est adopté.

M. Henri Leroy, rapporteur. – Cet article vise à punir des actes de complicité que le code pénal permet déjà de réprimer, puisque son article 121-7 précise que le complice est puni des mêmes peines que l'auteur de l'infraction principale. Mon amendement COM-3 supprime donc l'alinéa 7, superfétatoire.

L'amendement COM-3 est adopté.

M. Henri Leroy, rapporteur. – Mon amendement COM-4 précise la rédaction de l'alinéa 8 afin de sanctionner ceux qui diffusent un véritable mode d'emploi du squat. Ces modes d'emploi consultables en ligne

encouragent les squatteurs potentiels à passer à l'acte et leur donnent toutes les astuces pour retarder l'expulsion et tenter d'échapper aux poursuites.

L'amendement COM-4 est adopté.

Article 3

M. Henri Leroy, rapporteur. – Mon amendement COM-5 recentre la procédure dérogatoire d'évacuation forcée sur les seuls squatteurs : les locataires défaillants doivent continuer à relever de la procédure d'expulsion locative classique. Il y ajoute, à l'instar de ce que la commission des lois avait déjà voté au cours de la discussion du projet de loi Elan en 2018, les locaux à usage d'habitation. Il réduit de 48 à 24 heures le délai accordé au préfet pour examiner la demande et prendre la décision de mise en demeure afin d'apporter une réponse plus rapide. À Théoule-sur-Mer, il a fallu attendre trois semaines ! Enfin, mon amendement apporte une amélioration rédactionnelle en remplaçant le terme « préfet » par les mots « représentant de l'État dans le département ».

L'amendement COM-5 est adopté.

Article 4

M. Henri Leroy, rapporteur. – Mon amendement COM-6 clarifie les critères qualifiant le squat dans le code des procédures civiles d'exécution en reprenant les termes du code pénal. Il clarifie la rédaction de l'article L. 412-3, qui prévoit que les occupants dont l'expulsion a été ordonnée n'ont pas à justifier de titre à l'origine de l'occupation. Cette précision semble induire que le juge n'a pas à tenir compte de l'origine de l'occupation des locaux dans son appréciation de la bonne ou mauvaise foi de l'occupant. Il est donc souhaitable de la supprimer.

L'amendement COM-6 est adopté.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retrace dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 2 Création du délit d'occupation frauduleuse d'un immeuble			
M. Henri LEROY, rapporteur	1	Réduction du champ d'application	Adopté
M. Henri LEROY, rapporteur	2	Abaissement de la peine encourue	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Henri LEROY, rapporteur	3	Suppression du délit spécifique de complicité	Adopté
M. Henri LEROY, rapporteur	4	Précision de la définition du délit de propagande et de publicité	Adopté
Article 3 Extension du champ d'application de la procédure administrative d'évacuation forcée			
M. Henri LEROY, rapporteur	5	Application de la procédure aux logements à usage d'habitation	Adopté
Article 4 Clarification de la notion de voie de fait dans le cadre de la procédure judiciaire d'expulsion			
M. Henri LEROY, rapporteur	6	Clarification de la notion de voie de fait	Adopté

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « *transmis* » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie². Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « *cavaliers* » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « *cavalier* » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

¹ Voir le commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

² Voir par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

⁴ Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, **la commission des lois a arrêté, lors de sa réunion du mercredi 13 janvier 2021, le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 81 (2020-2021).**

Ce périmètre comprend toute disposition relative aux dispositifs permettant de dissuader et sanctionner les occupants sans droit ni titre de biens immobiliers, ainsi que de les évacuer ou les expulser.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur des Alpes-Maritimes,
auteur de la proposition de loi

Ministère de la Justice

Direction des affaires civiles et du sceau

M. Jean-François de Montgolfier, directeur

Mme Catherine Raynouard, sous-directrice du droit civil

Direction des affaires criminelles et des grâces

M. Manuel Rubio-Gullon, sous-directeur de la négociation et de
la législation pénales

Ministère de l'intérieur

Mme Pascale Léglise, adjointe au directeur des libertés publiques
et des affaires juridiques

Mme Anne Figue, cheffe du bureau du contentieux des polices
administratives

Mme Sabrina Palmier, cheffe du bureau des questions pénales

Ministère de la transition écologique

M. François Adam, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des
paysages

Mme Aurélie Bretonneau, directrice des affaires juridiques

Mme Lucy Kerckaert, conseillère parlementaire de la ministre
déléguée auprès de la ministre de la transition écologique, chargée du
logement

Fondation Abbé Pierre :

Mme Noria Derdek, chargée d'études

Mme Marie Rothhahn, chargée de mission

Union nationale des propriétaires immobiliers :

M. Pierre Hautus, directeur général

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp120-081.html>