

N° 278

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 25 janvier 2023

## 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, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à protéger les logements contre l'occupation illicite,*

Par M. André REICHARDT,

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 Bonnacarrère, Mme Nathalie Goulet, M. Thani Mohamed Soilihi, Mmes Cécile Cukierman, Maryse Carrère, MM. Alain Marc, Guy Benarroche, vice-présidents ; M. André Reichardt, Mmes Laurence Harribey, Muriel Jourda, Agnès Canayer, secrétaires ; Mme Éliane Assassi, MM. Philippe Bas, Arnaud de Belenet, Mmes Nadine Bellurot, Catherine Belhiti, 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, MM. Loïc Hervé, Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Mme Marie Mercier, MM. Alain Richard, Jean-Yves Roux, Jean-Pierre Sueur, Mme Lana Tetuanui, M. Dominique Théophile, Mmes Claudine Thomas, Dominique Vérien, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (16<sup>ème</sup> législ.) : 360, 491 et T.A. 45

Sénat : 174, 269 et 279 (2022-2023)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>L'ESSENTIEL</b> .....	5
<b>I. DES DISPOSITIONS AXÉES SUR LA LUTTE CONTRE LE SQUAT</b> .....	6
A. DE NOUVELLES MESURES EN MATIÈRE PÉNALE .....	6
B. UN ÉLARGISSEMENT DE LA PROCÉDURE D'ÉVACUATION FORCÉE .....	7
C. DÉCOURAGER LE SQUAT EN PRÉVOYANT UN RÉGIME DÉROGATOIRE DE RESPONSABILITÉ CIVILE ET EN LUTTANT CONTRE LA VACANCE DES LOGEMENTS .....	7
<b>II. DES MODIFICATIONS SIGNIFICATIVES DE LA PROCÉDURE CONTENTIEUSE LOCATIVE</b> .....	8
A. GÉNÉRALISER LES CLAUSES RÉSOLUTOIRES TOUT EN RENDANT PLUS EXIGEANTES LES CONDITIONS POUR EN SUSPENDRE LES EFFETS .....	8
B. ACCÉLÉRER LA PROCÉDURE CONTENTIEUSE LOCATIVE .....	9
C. SYSTÉMATISER ET INITIER PLUS EN AMONT L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL DES LOCATAIRES DÉFAILLANTS .....	9
<b>III. LA POSITION DE LA COMMISSION : ALLIER LA FERMETÉ CONTRE LES SQUATTEURS À UNE MEILLEURE SÉCURISATION DES RAPPORTS LOCATIFS</b> .....	10
A. MIEUX DISTINGUER LA SITUATION DU SQUATTEUR DE CELLE DU LOCATAIRE.....	10
B. PRÉVENIR LES EXPULSIONS, DANS L'INTÉRÊT DU LOCATAIRE COMME DU BAILLEUR.....	11
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	13
• <i>Article 1<sup>er</sup> A</i> <b>Sanction de l'occupation frauduleuse d'un local</b> .....	13
• <i>Article 1<sup>er</sup> B (nouveau)</i> <b>Suppression de la possibilité laissée au juge d'accorder des délais aux squatteurs dont l'expulsion a été judiciairement ordonnée</b> .....	17
• <i>Article 1<sup>er</sup></i> <b>Alourdissement de la peine encourue en cas de violation du domicile</b> ...18	
• <i>Article 1<sup>er</sup> bis A</i> <b>Sanction de la propagande et de la publicité en faveur de méthodes tendant à faciliter le squat</b> .....	21
• <i>Article 1<sup>er</sup> bis</i> <b>Création d'un délit d'usurpation du titre de propriétaire aux fins de louer un bien immobilier</b> .....	22
• <i>Article 2</i> <b>Clarification de la notion de domicile et amélioration de la procédure d'évacuation forcée</b> .....	24
• <i>Article 2 bis</i> <b>Transfert de la responsabilité du propriétaire vers l'occupant sans droit ni titre en cas de dommages résultant d'un défaut d'entretien</b> .....	28
• <i>Article 2 ter</i> <b>Pérennisation du dispositif de mise à disposition temporaire de locaux vacants</b> .....	32

• <i>Article 3 (supprimé)</i> <b>Création du délit d'occupation frauduleuse du logement d'un tiers</b> .....	35
• <i>Article 4</i> <b>Systematisation, dans les contrats de bail, d'une clause de résiliation de plein droit et limitation de la faculté du juge d'en suspendre les effets</b> .....	35
• <i>Article 5</i> <b>Accélération de la procédure contentieuse du litige locatif</b> .....	41
• <i>Article 6</i> <b>Clarification des règles d'indemnisation des propriétaires de logements pour lesquels le concours de la force publique est refusé par le préfet</b> .....	53
• <i>Article 7</i> <b>Renforcement du rôle et des prérogatives des commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (Ccapex)</b> .....	56
• <i>Article 8</i> <b>Extension au préfet et aux Ccapex de la faculté de saisine du juge pour que soit octroyé ou suspendu un accompagnement social personnalité (MASP) de niveau 3</b> .....	61
 <b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	<b>63</b>
 <b>RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)</b> .....	<b>87</b>
 <b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES</b> .....	<b>89</b>
 <b>LA LOI EN CONSTRUCTION</b> .....	<b>93</b>

## L'ESSENTIEL

La commission des lois, réunie le mercredi 25 janvier 2023 sous la présidence de **François-Noël Buffet**, a **adopté avec modifications**, sur le rapport d'**André Reichardt**, la proposition de loi n° 174 (2022-2023) *visant à protéger les logements contre l'occupation illicite*, déposée par le député Guillaume Kasbarian et adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale le 2 décembre dernier. La commission des affaires économiques s'est saisie du texte pour avis et a désigné Dominique Estrosi Sassone comme rapporteur.

À la suite de plusieurs affaires médiatisées, telles celles de Théoule-sur-Mer ou du Petit Cambodge, la proposition de loi entend d'abord **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**. Elle cherche également à **rééquilibrer les rapports locatifs**, de nombreux propriétaires ayant le sentiment qu'il leur est devenu très difficile de récupérer leur bien en cas d'impayés de loyers, alors même que les contraintes qui leur sont imposées, que ce soit en matière de rénovation énergétique ou de fixation des loyers, ne cessent de s'alourdir. Certains renoncent à mettre leur bien en location, ce qui aggrave les difficultés que rencontrent tant de nos concitoyens pour se loger.

Le texte reprend certaines dispositions qui figuraient dans la **proposition de loi tendant à garantir la propriété immobilière contre le squat**, déposée par **Dominique Estrosi Sassone**, et adoptée par le Sénat en janvier 2021 sur le rapport d'Henri Leroy<sup>1</sup>. À cet égard, la commission regrette que ce dernier texte n'ait jamais été inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, ce qui aurait permis de gagner un temps précieux. La proposition de loi contient d'autres mesures, ciblant les locataires, qui suscitent de vives critiques, au motif qu'elles stigmatisent les locataires en difficulté et qu'elles risquent de favoriser les expulsions sans solution de relogement.

Attentive à ces critiques mais soucieuse d'envoyer un signal fort aux propriétaires, de nature à restaurer la confiance, la commission a adopté **28 amendements**, tendant notamment à mieux **distinguer la situation du squatteur de celle du locataire défaillant** et à **prévenir les expulsions locatives** dans l'intérêt commun des propriétaires et des locataires.

---

<sup>1</sup> Texte n°43 (2020-2021) adopté par le Sénat le 19 janvier 2021 (Cf. le dossier législatif : [Respect de la propriété immobilière contre le squat - Sénat \(senat.fr\)](#)).

## I. DES DISPOSITIONS AXÉES SUR LA LUTTE CONTRE LE SQUAT

La première partie du texte transmis par l'Assemblée nationale vise à mieux réprimer le squat d'un logement. À l'examen, il apparaît cependant que plusieurs des mesures proposées seraient susceptibles de concerner aussi bien les squatteurs que les locataires défaillants, alors que leurs situations sont dissemblables.

### A. DE NOUVELLES MESURES EN MATIÈRE PÉNALE

L'article 1<sup>er</sup> propose d'abord de modifier l'article 226-4 du code pénal, qui réprime ce qui est appelé dans le langage courant le squat, et qui est défini juridiquement comme le fait de s'introduire ou de se maintenir dans un domicile à l'aide de manœuvres, menaces, voie de fait ou contrainte. Le *quantum* de la peine encourue serait relevé et la notion de domicile clarifiée.

Surtout, le texte (article 1<sup>er</sup> A, 1<sup>er</sup> bis A et 1<sup>er</sup> bis) propose d'introduire quatre nouvelles infractions dans le code pénal pour réprimer divers comportements que l'article 226-4 ne permet pas d'appréhender.

La première infraction, partant du constat que l'on peut trouver sur internet de véritables « guides » du squat, entend punir d'une amende la propagande ou la publicité en faveur de méthodes incitant ou facilitant le squat. Le Sénat avait adopté une disposition similaire en 2021.

La deuxième vise à punir le fait de se dire faussement propriétaire d'un bien pour le louer. Si la commission n'est pas défavorable à ce que ces agissements soient sanctionnés, elle s'interroge sur la nécessité de créer une nouvelle infraction dans la mesure où l'article 313-6-1 du code pénal punit déjà le fait de mettre à disposition un bien immobilier sans l'accord de son propriétaire.

La troisième vise à punir le squat de tout local à usage d'habitation ou à usage économique, quand bien même il ne constituerait pas un domicile. Si la commission partage cet objectif, elle observe que la disposition adoptée par l'Assemblée nationale pourrait aussi concerner des locataires dont le bail a été résilié, ce qui paraît beaucoup plus contestable.

Enfin, la quatrième vise les locataires qui refusent de quitter les lieux alors qu'ils font l'objet d'une décision définitive d'expulsion et que tous les délais susceptibles de leur être accordés par le juge civil ont été épuisés.

De nombreuses associations d'aide aux plus démunis reprochent à ces deux dernières infractions de « criminaliser » des individus en grande difficulté, dans un contexte de hausse des prix de l'énergie qui pèse sur le pouvoir d'achat, alors que l'on compte tant de logements ou de locaux vacants.

## **B. UN ÉLARGISSEMENT DE LA PROCÉDURE D'ÉVACUATION FORCÉE**

La loi « Dalo » du 5 mars 2007 a créé, à l'initiative du Sénat, une procédure administrative dérogatoire<sup>1</sup> permettant à un propriétaire ou à un locataire de solliciter le concours du préfet pour procéder à l'évacuation forcée de son logement en cas de violation de domicile au sens de l'article 226-4 du code pénal. Sa mise en œuvre requiert la réunion de trois conditions : le dépôt d'une plainte ; la preuve que le local occupé constitue le domicile du demandeur ; le constat par un officier de police judiciaire (OPJ) de l'occupation illicite. Cette procédure administrative permet d'obtenir une évacuation des lieux sans attendre d'avoir obtenu une décision de justice. Elle demeure peu usitée puisqu'au cours de l'année écoulée moins de 170 demandes ont été recensées par les préfetures et qu'il a été procédé seulement à une quarantaine d'évacuations forcées.

L'article 2 de la proposition de loi entend élargir le champ d'application de cette procédure aux situations où un squatteur se maintient dans les lieux de façon illicite sans y être entré par effraction (par exemple parce que la porte était ouverte) ainsi qu'aux domiciles vides de meubles, ce qui paraît contradictoire puisqu'un domicile doit en principe comporter un minimum de meubles pour être habitable.

Tel qu'il est rédigé, cet article présente en outre un inconvénient majeur : pour traiter de cas marginaux, il risquerait de rendre applicable la procédure d'évacuation forcée à des situations où un locataire se maintient dans les lieux après la résiliation de son bail. Dans la mesure où la procédure de l'article 38 n'offre aucune garantie en matière de respect du contradictoire ou de prévention des expulsions, elle n'apparaît pas appropriée pour régler ce type de litige.

## **C. DÉCOURAGER LE SQUAT EN PRÉVOYANT UN RÉGIME DÉROGATOIRE DE RESPONSABILITÉ CIVILE ET EN LUTTANT CONTRE LA VACANCE DES LOGEMENTS**

Alors qu'en l'état actuel du droit, les dommages résultant d'un défaut d'entretien relèvent de la responsabilité du propriétaire, l'article 2 bis introduirait un régime dérogatoire lorsqu'un bâtiment est occupé sans droit ni titre en prévoyant que le propriétaire serait libéré de l'obligation d'entretien du bien et, par conséquent, ne pourrait voir sa responsabilité engagée sur ce motif. De même, pour tout dommage causé à un tiers, l'occupant illicite en serait tenu pour responsable, et non le propriétaire.

---

<sup>1</sup> Article 38 de la 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 « loi Dalo »).

L'**article 2 ter** pérennise le dispositif de mise à disposition temporaire de locaux vacants, introduit à titre expérimental en 2009 et prorogé à deux reprises, pour une fin de l'expérimentation initialement programmée à l'issue de l'année 2023. Ce dispositif permet à des organismes agréés par le préfet de loger des résidents temporaires dans des locaux vacants, dans l'attente d'un changement d'usage ou de travaux importants, en contrepartie de leur engagement à entretenir les locaux et à les rendre au propriétaire à l'échéance convenue. En favorisant une meilleure utilisation de locaux vacants, ce dispositif contribue indirectement à lutter contre le squat.

## **II. DES MODIFICATIONS SIGNIFICATIVES DE LA PROCÉDURE CONTENTIEUSE LOCATIVE**

Le contentieux locatif est structuré en plusieurs étapes dont les objectifs premiers sont, dans l'intérêt du bailleur comme du locataire, le maintien des rapports locatifs et, le cas échéant, l'apurement de la dette. Bien que concernant moins de 5 % des locataires, il occasionne chaque année environ 500 000 délivrances de commandement de payer et 150 000 assignations en justice, pour 70 000 décisions d'expulsion ferme, dont 16 000 nécessitent le concours de la force publique.

### ***A. GÉNÉRALISER LES CLAUSES RÉSOLUTOIRES TOUT EN RENDANT PLUS EXIGEANTES LES CONDITIONS POUR EN SUSPENDRE LES EFFETS***

Bien que présentes dans la quasi-totalité des contrats de bail, les clauses résolutoires de plein droit, qui permettent au bailleur de résilier le bail lorsque le locataire manque à ses engagements, notamment le paiement du loyer et des charges, demeurent aujourd'hui facultatives.

La constatation de l'acquisition de la clause résolutoire est soumise à une décision du juge des contentieux de la protection, qui peut octroyer d'office des délais de paiement de la dette locative pouvant aller jusqu'à trois ans et vérifier les éléments constitutifs de la dette et le caractère décent du logement loué.

Dans un souci de responsabilisation du locataire, l'**article 4** de la proposition de loi rend obligatoires les clauses résolutoires et subordonne à une demande expresse du locataire et à la reprise du paiement du loyer avant la date de l'audience la faculté du juge de suspendre les effets de ces clauses en accordant une expulsion conditionnelle.



## ***B. ACCÉLÉRER LA PROCÉDURE CONTENTIEUSE LOCATIVE***

Alors que la durée entre le premier impayé et le départ effectif des locataires défaillants peut parfois atteindre voire dépasser deux ans, l'**article 5** procède à la réduction de quatre des délais qui structurent la procédure contentieuse locative :

- le délai minimal légal entre la délivrance du commandement de payer et l'assignation en justice serait ramené à un mois, contre deux mois actuellement ;
- un délai minimal de six semaines, contre deux mois actuellement, devrait ensuite s'écouler avant la tenue de l'audience ;
- si le juge prononce à l'audience une décision d'expulsion ferme, le locataire de mauvaise foi devrait quitter les lieux immédiatement et ne pourrait plus bénéficier du délai de deux mois accordé pour quitter les lieux ;
- enfin, les délais que le juge peut octroyer aux locataires dont le relogement ne peut avoir lieu dans des conditions normales ou dont l'exclusion aurait des conséquences d'une exceptionnelle dureté ne pourraient être compris qu'entre un mois et un an, contre trois mois à trois ans dans le droit actuel.

Au total, le délai légal minimal incompressible entre la remise du commandement de payer et l'expulsion avec le concours de la force publique serait réduit de trois mois et demi en cas de mauvaise foi du locataire.

## ***C. SYSTÉMATISER ET INITIER PLUS EN AMONT L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL DES LOCATAIRES DÉFAILLANTS***

En parallèle, l'**article 5** prévoit de renforcer la prise en charge sociale des locataires en situation d'impayés, en systématisant le signalement des commandements de payer à destination des Ccapex. En outre, alors que les diagnostics sociaux et financiers (DSF) qui éclairent le juge sur la situation sociale du locataire et sa capacité à apurer ses dettes ne sont actuellement élaborés qu'à partir de l'assignation en justice, les DSF seraient désormais réalisés dès le stade du commandement de payer, puis mis à jour pour l'audience judiciaire.

Il semble néanmoins peu probable que les services sociaux et les Ccapex puissent s'acquitter de ce fort accroissement de leur charge de travail : à l'heure actuelle, et bien que ceux-ci soient obligatoires, les juges ne peuvent s'appuyer sur un DSF pour rendre leur décision que dans 30 % des cas.

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION : ALLIER LA FERMETÉ CONTRE LES SQUATTEURS À UNE MEILLEURE SÉCURISATION DES RAPPORTS LOCATIFS

La commission s'est attachée à remédier aux difficultés posées par le texte, sans le dénaturer, et à améliorer, sur proposition de la commission des affaires économiques, les dispositifs visant à prévenir les expulsions.

#### A. MIEUX DISTINGUER LA SITUATION DU SQUATTEUR DE CELLE DU LOCATAIRE

Suivant la ligne qui avait été la sienne en 2021, la commission s'est attachée à bien distinguer la situation du squatteur de celle du locataire.

Sur le volet pénal, elle a ainsi adopté deux amendements identiques du rapporteur et du rapporteur pour avis tendant à instituer un délit de squat d'un local à usage d'habitation ou à usage professionnel, lorsque ce local ne constitue pas un domicile, en veillant à ce que la rédaction retenue ne puisse s'appliquer à un locataire. Elle a adopté un amendement de François Patriat et plusieurs de ses collègues qui tend à établir une gradation entre la peine encourue pour le squat de domicile et celle prévue pour le squat d'autres locaux. Elle a conservé la possibilité de pénaliser le locataire qui se maintient dans les lieux à la suite d'un jugement d'expulsion devenu définitif, considérant que cette disposition était suffisamment bien encadrée et que la justice saurait l'appliquer avec discernement à des situations où la particulière mauvaise foi du locataire justifie une réaction.

De même, concernant la procédure de l'article 38 de la loi « Dalo », la commission a adopté deux amendements identiques des rapporteurs, sous-amendés à l'initiative de Catherine Procaccia, qui élargissent son champ d'application au squat d'un local d'habitation, même s'il ne constitue pas un domicile.

Sur le volet civil, la commission a adopté un amendement, présenté par Catherine Procaccia, qui supprime la possibilité pour le juge d'accorder des délais à un squatteur qui fait l'objet d'une décision d'expulsion, cette faculté étant conservée pour les locataires en difficulté. Concernant la résidence temporaire, elle a adopté deux amendements identiques de Vanina Paoli-Gagin et Danny Wattebled qui précisent les conditions d'expulsion applicables à ce dispositif spécifique. Enfin, un amendement des rapporteurs exclut les propriétaires de logements indignes du bénéfice de l'exonération de responsabilité en cas de dommage résultant d'un défaut d'entretien, prévu à l'article 2 *bis*.

## ***B. PRÉVENIR LES EXPULSIONS, DANS L'INTÉRÊT DU LOCATAIRE COMME DU BAILLEUR***

Alors que les locataires défaillants, qui ne connaissent pas toujours leurs droits ni la procédure, ne sont présents qu'à 38 % des audiences, la commission a estimé qu'il était dans l'intérêt aussi bien du bailleur que du locataire de maintenir les pouvoirs d'office du juge pour définir un plan d'apurement de la dette locative et vérifier les éléments constitutifs de cette dette. La responsabilisation du locataire se manifesterait ainsi davantage par le respect du plan d'apurement de sa dette plutôt que par une saisine du juge. La commission a également prévu que le non-paiement du loyer courant, en plus des arriérés de la dette, entraînerait automatiquement la reprise des effets de la clause résolutoire, c'est-à-dire l'expulsion, ce qui est aussi de nature à inciter le locataire à respecter ses obligations.

Tout en maintenant l'exigence de célérité de traitement des contentieux, elle a en outre porté d'un mois à six semaines le délai légal minimal entre le commandement de payer et l'assignation en justice, afin de favoriser le traitement amiable des litiges et éviter l'engorgement des tribunaux judiciaires.

Sur proposition de la commission des affaires économiques, elle a souhaité centrer l'accompagnement social des locataires défaillants sur les profils les plus en difficulté, en fixant à deux mois le seuil de dette locative au-delà duquel le préfet doit saisir la Ccapex et les services sociaux. Constatant que ces services rencontraient des difficultés pour réaliser le DSF en temps utile, elle a décidé, sans rallonger la procédure judiciaire, de fixer à trois mois, contre deux mois actuellement, le délai accordé pour leur élaboration, qui doit débiter dès la délivrance d'un commandement de payer.

Enfin, la commission a adopté trois amendements de Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis, prévoyant, d'une part, qu'un décret fixe les modalités de calcul du montant de l'indemnité que reçoivent les propriétaires qui se voient refuser le concours de la force publique dans le cadre d'une procédure d'expulsion, et renforçant, d'autre part, le rôle des Ccapex, qui recevraient davantage d'informations, redeviendraient décisionnaires en matière de maintien ou de suspension des allocations logement et pourraient solliciter le juge pour que soient versées directement sur le compte du bailleur les prestations sociales du locataire défaillant.

\*

\*      \*

**La commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.**

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup> A*

#### **Sanction de l'occupation frauduleuse d'un local**

L'article 1<sup>er</sup> A, inséré par l'Assemblée nationale, vise à sanctionner pénalement l'introduction ou le maintien, sans droit ni titre, dans un local, à usage d'habitation ou à usage économique, ainsi que le maintien dans les lieux d'un locataire sous le coup d'une décision définitive d'expulsion.

La commission a adopté cet article après avoir clarifié son champ d'application, de manière à bien distinguer la situation du squatteur de celle du locataire défaillant.

#### **1. Élargir la protection des biens immobiliers au-delà du seul domicile**

L'article 226-4 du code pénal, qui réprime ce qu'il est convenu d'appeler dans le langage courant le « squat », protège le seul domicile, au titre de la protection de la vie privée. La jurisprudence de la chambre criminelle de la Cour de cassation<sup>1</sup> définit le domicile comme le lieu où une personne, qu'elle y habite ou non, a le droit de se dire chez elle, quels que soient le titre juridique de son occupation et l'affectation donnée aux locaux ; l'article 226-4 n'a donc pas pour objet de garantir d'une manière générale les propriétés immobilières contre le risque d'usurpation.

L'article 1<sup>er</sup> A entend combler cette lacune en créant une nouvelle incrimination qui sanctionnerait l'occupation illicite d'un local, sur le fondement de la protection du droit de propriété, garanti par l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 qui qualifie la propriété de « *droit inviolable et sacré* ».

#### **2. Une rédaction qui a évolué au cours des débats à l'Assemblée nationale**

La commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale a d'abord adopté un amendement, présenté par Annie Genevard (Les Républicains) et plusieurs de ses collègues, indiquant que « *l'occupation sans droit ni titre, de mauvaise foi, d'un immeuble bâti à usage d'habitation appartenant à un tiers s'apparente à un vol* ». Il incombait à l'occupant sans droit ni titre, s'il voulait échapper à une sanction, de présenter un titre de propriété, un contrat de bail ou une convention d'occupation à titre gratuit.

Ces dispositions posaient d'importants problèmes juridiques. Prévoir qu'un comportement « *s'apparente* » à un vol n'emportait pas de

<sup>1</sup> Cass. Crim. 22 janvier 1997, n° 95-81.186 P.

conséquences très évidentes : fallait-il en déduire que l'occupation sans droit ni titre serait assimilée à un vol, et donc punie de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende ? La deuxième partie de l'article ressemblait à un oxymore puisqu'elle dressait la liste des titres que l'occupant « *sans droit ni titre* » était invité à présenter pour échapper à une sanction.

En séance publique, l'Assemblée nationale a réécrit l'article, en adoptant un amendement présenté par Annie Genevard et plusieurs de ses collègues du groupe Les Républicains, sous-amendé à l'initiative du rapporteur Guillaume Kasbarian, de M. Paul Midy et des députés du groupe Renaissance, et d'Erwan Balanant et Jean-Paul Mattéi (groupe Démocrate).

Le dispositif adopté tend à introduire dans le code pénal deux nouveaux articles 315-1 et 315-2, qui formeraient un chapitre V, intitulé « *De l'occupation frauduleuse d'un local à usage d'habitation ou à usage économique* », au sein du titre consacré aux « *appropriations frauduleuses* ».

L'**article 315-1** punirait d'abord de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende le fait de **s'introduire** ou de se **maintenir** dans un **local à usage d'habitation ou à usage économique** sans être titulaire d'un titre de propriété, d'un contrat de bail, d'une convention d'occupation ou sans le consentement du propriétaire ou de la personne ayant des droits sur le logement.

La mention des **locaux à usage économique** a été décidée à l'initiative du rapporteur et des députés du groupe Renaissance, qui ont ainsi entendu protéger l'ensemble des biens immobiliers quelle que soit leur affectation. Le *quantum* de peine retenu est le même que celui prévu à l'article 311-3 du code pénal concernant le vol.

L'**article 315-2** punirait ensuite de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende le fait de se **maintenir**, sans droit ni titre, dans un **local d'habitation en violation d'une décision de justice** définitive et exécutoire ayant donné lieu à un commandement de quitter les lieux depuis plus de deux mois.

Cet article vise les locataires défaillants, qui se sont introduits dans le logement de manière régulière, en signant un contrat de bail, mais qui s'y maintiennent alors qu'ils ont cessé de s'acquitter de leur loyer et sont tenus de quitter les lieux.

En cas de décision d'expulsion prononcée par un juge, un commissaire de justice (anciennement dénommé huissier de justice) notifie la décision au locataire, puis, en l'absence d'exécution volontaire, lui délivre un **commandement de quitter les lieux** dans un délai de deux mois. C'est donc à l'expiration de ce délai que la sanction pénale serait encourue.

Le deuxième alinéa de l'article 315-2 apporte des précisions concernant le **champ d'application** du dispositif.

En premier lieu, la sanction ne serait pas applicable lorsque le locataire bénéficie des dispositions de l'article L. 412-6 du code des procédures civiles d'exécution. Cet article consacre ce qu'il est convenu d'appeler la « **trêve hivernale** » : aucune expulsion ne peut être mise à exécution entre le 1<sup>er</sup> novembre et le 31 mars de chaque année (sauf si le relogement des intéressés est assuré dans des conditions satisfaisantes).

En deuxième lieu, le dispositif ne serait pas non plus applicable lorsque le juge de l'exécution est saisi sur le fondement de l'article L. 412-3 du code des procédures civiles d'exécution, jusqu'à la décision rejetant la demande ou jusqu'à l'expiration des délais accordés par le juge à l'occupant. Ledit article L. 412-3 dispose que **le juge peut accorder des délais**, renouvelables, aux occupants de lieux habités ou de locaux à usage professionnel, dont l'expulsion a été ordonnée judiciairement, chaque fois que le relogement des intéressés ne peut avoir lieu dans des conditions normales, sans que ces occupants aient à justifier d'un titre à l'origine de l'occupation. Il est logique qu'aucune sanction pénale ne soit encourue lorsque le maintien dans les lieux est autorisé par une décision du juge civil.

Enfin, la sanction pénale ne serait pas applicable si le logement appartient à un **bailleur social** ou à une **personne morale de droit public**. Cette exclusion peut s'interpréter comme une volonté de protéger surtout les petits propriétaires privés, plus vulnérables en cas d'impayés, et de tenir compte des moyens financiers plus limités des locataires du parc social..

### **3. La position de la commission : bien distinguer la situation du squatteur de celle du locataire défaillant**

La proposition de loi tendant à garantir le respect de la propriété immobilière contre le squat, présentée par le sénateur Dominique Estrosi Sassone et que le Sénat a adoptée le 19 janvier 2021, prévoyait déjà de pénaliser le fait de se maintenir sans droit ni titre dans un immeuble qui ne constitue pas un domicile. L'infraction n'avait cependant pas vocation à s'appliquer au locataire défaillant, puisqu'elle n'était constituée que si l'occupant s'était introduit dans l'immeuble à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte.

Tel n'est pas le cas avec le nouvel article 315-1 prévu par la présente proposition de loi : il pourrait s'appliquer à des squatteurs mais aussi à des locataires qui se maintiennent dans leur logement après la résiliation de leur bail, qui a pu arriver à échéance par exemple parce que le propriétaire a décidé de récupérer le logement pour y habiter.

Fidèle à la ligne de conduite qu'elle avait adoptée en 2021, la commission ne souhaite pas appliquer le même régime aux squatteurs et aux locataires défaillants : ces derniers peuvent être des familles victimes d'accidents de la vie (perte d'emploi, séparation, maladie de longue durée...) qui se maintiennent dans leur logement faute de solution de rechange suite à

une baisse brutale de leur revenu. Leur situation n'est donc pas comparable à celle d'un squatteur qui s'est d'emblée introduit frauduleusement dans le logement.

C'est pourquoi la commission a adopté les amendements identiques **COM-34** et **COM-52** du rapporteur et du rapporteur pour avis, qui prévoient que **l'infraction visée à l'article 315-1 est constituée en cas d'introduction dans le local à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte, ce qui exclut les locataires**. Cette clarification permet en outre de mieux délimiter les champs d'application respectifs des articles 315-1 et 315-2, qui dans le texte transmis par l'Assemblée nationale recouvrent en partie les mêmes situations.

Elle a jugé utile, en outre, d'établir une gradation entre la peine prévue pour le squat de domicile, que l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi prévoit de porter à trois ans d'emprisonnement et 45000 euros d'amende, et celle applicable au squat de locaux qui ne constituent pas un domicile. Elle a adopté, à cette fin, l'amendement **COM-49**, présenté par François Patriat et plusieurs de ses collègues, qui fixe, dans cette deuxième hypothèse, la peine encourue à deux ans d'emprisonnement et 30 000 euros d'amende.

Les locataires défaillants qui se maintiennent dans les lieux, alors qu'une décision définitive d'expulsion a été prononcée à leur encontre, pourront faire l'objet d'une sanction pénale sur le fondement du nouvel article 315-2. Cette innovation a fait l'objet de critiques de la part des personnes entendues par le rapporteur, en raison de l'effet de stigmatisation qu'elle pourrait entraîner, ainsi que de son caractère peu opérant : une personne en difficulté financière ne pourra s'acquitter de l'amende et une peine d'emprisonnement inférieure ou égale à six mois est toujours aménagée, sauf impossibilité résultant de la personnalité ou de la situation du condamné. Elle pourrait concerner les 35 000 ménages qui se maintiennent en moyenne chaque année dans leur logement à l'issue du commandement de quitter les lieux.

La commission a toutefois décidé de la maintenir compte tenu de son potentiel **effet dissuasif** et pour signifier que **les comportements de certains locataires d'une particulière mauvaise foi peuvent justifier une sanction** en raison de l'atteinte aux intérêts de la société qu'ils occasionnent. Les parquets apprécieront au cas par cas l'opportunité ou non de diligenter des poursuites et pourront prononcer un classement sans suite ou retenir une mesure alternative, comme l'avertissement pénal probatoire, lorsque cette solution leur paraîtra la plus adaptée au regard des circonstances de l'affaire.

La commission a adopté l'article 1 <sup>er</sup> A <b>ainsi modifié</b> .
---



*Article 1<sup>er</sup> B (nouveau)*

**Suppression de la possibilité laissée au juge d'accorder des délais aux squatteurs dont l'expulsion a été judiciairement ordonnée**

L'article 1<sup>er</sup> B, issu de l'adoption d'un amendement déposé par Catherine Procaccia, supprime la possibilité laissée au juge civil d'accorder des délais à la personne qui squatte un logement ou des locaux à usage professionnel lorsque son expulsion a été ordonnée judiciairement.

L'article L. 412-3 du code des procédures civiles d'exécution donne la possibilité au juge d'accorder des délais renouvelables aux occupants de lieux habités ou de locaux à usage professionnel, dont l'expulsion a été ordonnée judiciairement, chaque fois que le relogement des intéressés ne peut avoir lieu dans des conditions normales, sans que ces occupants aient à justifier d'un titre à l'origine de l'occupation.

Le juge ne pouvant demander aux occupants de justifier d'un titre à l'origine de l'occupation, ces délais peuvent potentiellement bénéficier à des squatteurs entrés dans les lieux par des moyens illicites.

Dans un souci de plus grande fermeté à l'encontre des squatteurs, cet article additionnel, issu de l'adoption de l'amendement **COM-29 rect.** présenté par Catherine Procaccia, supprime la possibilité d'accorder des délais en cas de squat, tout en la conservant bien sûr si l'occupant est un locataire en difficulté.

Cette disposition est cohérente avec une mesure proposée par le rapporteur à l'article 5, qui tend à supprimer la mention selon laquelle le juge ne peut demander un titre à l'origine de l'occupation.

La commission a adopté l'article 1<sup>er</sup> B **ainsi rédigé.**

*Article 1<sup>er</sup>*

**Alourdissement de la peine encourue  
en cas de violation du domicile**

L'article 1<sup>er</sup> modifie l'article 226-4 du code pénal afin de porter la peine encourue en cas de violation du domicile à trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende.

La commission a adopté cet article sans modification.

**1. Les éléments constitutifs du délit de violation de domicile**

L'article 1<sup>er</sup> 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 « 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 du maintien dans le domicile, afin de bien souligner qu'il s'agit d'un **délit continu** et non d'une infraction instantanée. Cette précision avait pour objectif de rendre plus efficaces les procédures engagées contre les squatteurs, en autorisant l'autorité judiciaire à diligenter des **enquêtes de flagrance**<sup>1</sup> même si l'occupation a débuté il y a déjà un certain temps.

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.

---

<sup>1</sup> 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.

*b) La définition jurisprudentielle de la notion de domicile*

Une jurisprudence abondante a précisé le sens de la notion de domicile. En 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* »<sup>1</sup>.

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 démolition<sup>2</sup>. De même, un terrain nu ne saurait être considéré comme un domicile.

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 destruction<sup>3</sup> (par exemple en forçant une serrure pour

---

<sup>1</sup> Bull.crim., n° 2018.

<sup>2</sup> Cass. crim., 19 juillet 1957, Bull.crim., n° 513 ; CA Versailles, 8e ch., 31 janvier 1995.

<sup>3</sup> Cass. crim., 24 avril 1947.

pénétrer dans le logement), mais également si le prévenu a passé outre à une défense verbale d'entrer dans les lieux<sup>1</sup>.

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<sup>er</sup> 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**.

## 3. Une mesure déjà approuvée par la commission

Cette disposition a déjà été adoptée une première fois par le Parlement, à l'initiative du rapporteur Guillaume Kasbarian, à l'occasion de l'examen du projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique (Asap). Le Sénat avait soutenu cette mesure dans le cadre de la commission mixte paritaire réunie sur ce texte. Mais le Conseil constitutionnel a censuré cette disposition<sup>2</sup> pour des raisons de procédure, estimant qu'elle était sans lien avec l'objet du texte.

Le Sénat a de nouveau approuvé cette mesure lors de l'examen, en janvier 2021, de la proposition de loi tendant à garantir le respect de la propriété immobilière contre le squat. Le rapporteur Henri Leroy avait alors souligné que la peine prévue en cas de violation de domicile serait ainsi alignée sur celle prévue à l'article 226-4-2 du code pénal, 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. Il paraît équitable que le squatteur qui pénètre par infraction dans le domicile d'autrui soit puni au même niveau que le propriétaire qui emploie la force pour faire partir un locataire indélicat.

Cohérente avec ses prises de position passées, la commission a adopté l'article 1<sup>er</sup> du texte transmis par l'Assemblée nationale. L'augmentation du *quantum* de la peine devrait exercer un effet dissuasif sur ceux qui pourraient être tentés de s'introduire illégalement dans le domicile d'autrui.

La commission a adopté l'article 1<sup>er</sup> **sans modification**.

---

<sup>1</sup> Cass. crim., 4 juin 1966.

<sup>2</sup> Cf. la décision n°2020-807 DC du 3 décembre 2020.

*Article 1<sup>er</sup> bis A*

**Sanction de la propagande et de la publicité en faveur de méthodes tendant à faciliter le squat**

L'article 1<sup>er</sup> bis A, inséré par l'Assemblée nationale en séance publique, tend à punir d'une amende la propagande ou la publicité en faveur de méthodes facilitant ou encourageant la violation de domicile.

La commission a adopté à cet article un amendement de coordination et un amendement de précision juridique.

**1. Le dispositif proposé**

Certains groupes proposent sur Internet de **véritables « modes d'emploi » du squat**, dans lesquels ils fournissent conseils et astuces pour s'installer dans un logement, retarder l'expulsion et tenter d'échapper aux poursuites, parfois sous forme de brochures, vidéos ou « tutoriels ». Actuellement, ces incitations à la commission d'une infraction ne sont passibles d'aucune sanction pénale.

À l'initiative du député Philippe Pradal et de ses collègues du groupe Horizons et apparentés, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de la commission et un avis de sagesse « *très bienveillante* » du Gouvernement, un article additionnel insérant dans le code pénal un nouvel article 226-4-3.

Ce nouvel article punirait d'une amende de 3 750 euros la propagande ou la publicité, quel qu'en soit le mode, en faveur de méthodes visant à faciliter ou à inciter à la commission du délit de violation de domicile défini à l'article 226-4 du code pénal.

**2. Une mesure déjà approuvée par la commission**

La commission a adopté des dispositions très voisines lors de l'examen en janvier 2021 de la proposition de loi tendant à garantir le respect de la propriété immobilière contre le squat, présentée par Dominique Estrosi-Sassone.

La commission avait alors été soucieuse de ne pas 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. En conséquence, la commission avait précisé que seule la promotion de méthodes visant à encourager le squat pourrait tomber sous le coup de la loi.

En conséquence, la commission a approuvé l'article, après l'avoir modifié par l'adoption des **amendements COM-35** et **COM-36** du rapporteur, dont la portée est surtout technique. Le premier amendement propose, par coordination, que la sanction s'applique aussi bien à la promotion du squat de domicile, visé à l'article 226-4 du code pénal, qu'à la promotion du squat d'un local qui n'est pas un domicile, visé par le nouvel article 315-1 du code pénal. Le second tend à préciser que s'appliquent les dispositions particulières relatives à la responsabilité pénale en cas de délit commis par la voie de la presse écrite ou audiovisuelle, en reprenant une formulation déjà inscrite dans le code pénal.

La commission a adopté cet article **ainsi modifié**.

*Article 1<sup>er</sup> bis*

**Création d'un délit d'usurpation du titre de propriétaire  
aux fins de louer un bien immobilier**

L'article 1<sup>er</sup> *bis* vise à sanctionner le fait de se faire passer pour le propriétaire d'un bien aux fins de le louer.

La commission a adopté une nouvelle rédaction de cet article, constatant que ce comportement pouvait déjà être réprimé sur le fondement de l'article 313-6-1 du code pénal.

**1. Un comportement répréhensible qui n'est pas juridiquement  
considéré comme une escroquerie**

L'article 1<sup>er</sup> *bis* a été inséré dans le texte par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, sur proposition du député Paul Midy (Renaissance) et de plusieurs de ses collègues.

Il vise à sanctionner une pratique, qui se répand selon les auteurs de l'amendement, consistant à se faire passer pour le propriétaire d'un bien pour le louer ; la personne dupée se trouve ensuite accusée de violation de domicile alors qu'elle pensait avoir loué un logement à son propriétaire légitime. L'actualité fournit des exemples de ce type d'abus : en octobre 2021, un habitant de l'Oise a ainsi découvert que la maison de sa mère, vivant en maison de retraite, était habitée par des « locataires » trompés par un faux propriétaire ; de même, en septembre 2022, le propriétaire d'une maison dans les Côtes d'Armor a découvert que son logement était occupé par une famille elle-aussi induite en erreur.

Comme l'explique le député Guillaume Kasbarian dans son rapport<sup>1</sup>, le délit d'escroquerie, prévu à l'article 313-1 du code pénal, ne permet pas toujours de réprimer efficacement un tel comportement. L'escroquerie est le fait, soit par l'usage d'un faux nom ou d'une fausse qualité, soit par l'abus d'une qualité vraie, soit par l'emploi de manœuvres frauduleuses, de tromper une personne et de la déterminer ainsi à remettre des fonds, des valeurs, un bien, à fournir un service ou à consentir un acte opérant obligation ou décharge.

Or une jurisprudence constante considère que commet un simple mensonge, exclusif de toute escroquerie, celui qui donne à bail un immeuble dont il a cessé d'être propriétaire pour en percevoir les loyers<sup>2</sup>. En effet, le fait de se prétendre faussement propriétaire ne peut constituer un usage de fausse qualité, au sens de l'article 313-1, dans la mesure où il ne s'agit nullement d'une qualité inhérente à une personne, mais d'une affirmation portant sur l'existence d'un droit ou d'un rapport juridique. La situation est différente si un faux titre de propriété est produit à l'appui du mensonge, la présentation de cet écrit étant constitutive d'une manœuvre frauduleuse.

L'Assemblée nationale a en conséquence considéré que l'usurpation du titre de propriétaire n'était pas prévue par les textes et que la création d'une nouvelle infraction était nécessaire pour pouvoir la réprimer.

## 2. La création d'un nouveau délit

À cet effet, un nouvel article 313-6-3 serait inséré dans le code pénal, dans la section consacrée aux « *infractions voisines de l'escroquerie* ».

Ce nouvel article punirait de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende le fait, pour une personne ne disposant ou n'ayant disposé d'aucun titre pour occuper un bien immobilier, de **se dire faussement propriétaire de ce bien aux fins de le louer**.

Le *quantum* de la peine est le même que celui prévu à l'article 226-4 pour le délit de violation de domicile, ce qui est cohérent puisque celui qui se déclare faussement propriétaire devient l'instigateur d'une violation de domicile même s'il ne pénètre pas lui-même dans ledit domicile.

## 3. La position de la commission

La commission ne partage pas l'analyse de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale selon laquelle l'usurpation du titre de propriétaire ne pourrait actuellement être réprimée, faute de texte.

En effet, l'article 313-6-1 du code pénal punit déjà d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende le fait de mettre à

---

<sup>1</sup> Cf. le rapport n°491 de Guillaume Kasbarian, fait au nom de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, p. 29.

<sup>2</sup> Cass. Crim. 4 avril 1912, Bull. crim. n° 199.

disposition d'un tiers, en vue qu'il y établisse son habitation moyennant le versement d'une contribution ou la fourniture de tout avantage en nature, un bien immobilier appartenant à autrui, sans être en mesure de justifier de l'autorisation du propriétaire ou de celle du titulaire du droit d'usage de ce bien.

Cet article permet de sanctionner celui qui loue un bien en se faisant passer faussement pour son propriétaire, puisque l'auteur de l'infraction ne pourra jamais se prévaloir de l'autorisation du véritable propriétaire. Son champ d'application est plus large puisqu'il permet aussi de sanctionner par exemple des sous-locations accordées sans l'accord du propriétaire.

On peut dès lors se demander s'il est vraiment opportun de créer une nouvelle infraction punissant spécifiquement le fait d'usurper le titre de propriétaire. La commission a estimé qu'il n'était pas souhaitable d'alourdir encore le code pénal en créant une nouvelle infraction qui viserait un cas particulier déjà couvert par un article de portée plus générale.

Sur proposition du rapporteur, la commission a donc adopté l'amendement **COM-37** qui procède à une réécriture globale de l'article 1<sup>er</sup> bis : plutôt que de créer une nouvelle infraction, il se contente de relever le *quantum* de la peine prévue à l'article 313-6-1 en le portant à trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende, soit le *quantum* envisagé dans le texte transmis par l'Assemblée nationale.

La commission a adopté cet article **ainsi rédigé**.

## Article 2

### **Clarification de la notion de domicile et amélioration de la procédure d'évacuation forcée**

L'article 2 vise à modifier l'article 226-4 du code pénal pour préciser la notion de domicile et procède à des ajustements en ce qui concerne la procédure d'évacuation forcée sous l'égide du préfet prévue à l'article 38 de la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable.

La commission a amélioré la procédure d'évacuation forcée en prévoyant notamment qu'elle puisse s'appliquer à tout local d'habitation.

#### **1. Préciser la notion de domicile**

Le I de l'article 2 de la proposition de loi entend modifier l'article 226-4 du code pénal afin de clarifier la notion de domicile.



La rédaction de ce I a fortement évolué au cours de l'examen du texte à l'Assemblée nationale. Dans la version initiale de la proposition de loi, adoptée sans modification par la commission, il était prévu d'apporter deux modifications à l'article 226-4 :

- d'abord, pour préciser que le maintien dans le domicile d'autrui peut être pénalement sanctionné, même si l'introduction dans le domicile ne s'est pas accompagnée de manœuvres, menaces, voies de fait ou contraintes ;
- ensuite, pour indiquer que le domicile peut constituer, ou non, la résidence principale et peut ne pas être meublé ; comme on l'a vu dans le commentaire de l'article 1<sup>er</sup>, la jurisprudence considère qu'un logement vide de meubles ne constitue pas un domicile ; la modification proposée serait donc revenue sur cette jurisprudence.

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de la commission et du Gouvernement, un amendement du député Paul Midy et de plusieurs de ses collègues, procédant à une réécriture du I de l'article 2. Les débats à l'Assemblée nationale éclairent peu sur les raisons qui ont conduit à modifier la rédaction initialement envisagée.

En premier lieu, la disposition tendant à sanctionner le maintien frauduleux dans les lieux, alors que l'introduction dans le domicile avait elle-même été licite, a été supprimée, probablement parce qu'elle aurait concerné au premier chef des locataires défaillants, qui font l'objet d'autres mesures prévues à l'article 1<sup>er</sup> A.

Concernant ensuite la notion de domicile, il est désormais proposé d'ajouter un nouvel alinéa à l'article 226-4 du code pénal, pour indiquer que constitue, notamment, le domicile d'une personne tout local d'habitation **contenant des biens meubles lui appartenant**, que cette personne y habite ou non et qu'il s'agisse de sa résidence principale ou non.

Dans la mesure où la jurisprudence admet déjà que le domicile peut correspondre à une résidence secondaire, la première précision ne modifie pas le droit en vigueur. L'exigence que le local d'habitation soit meublé est également cohérente avec les règles jurisprudentielles dégagées jusqu'ici. La mention de l'adverbe « notamment » indique qu'un logement qui ne correspondrait pas à cette définition pourrait néanmoins être considéré comme un domicile. On peut penser par exemple au cas d'un logement loué meublé : bien que les meubles n'appartiennent pas au locataire, il ne fait pas de doute que le logement constitue bien son domicile.

## 2. Des ajustements à l'article 38 de la loi Dalo

L'article 38 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion

sociale a institué une procédure rapide d'évacuation des squatteurs sous l'égide du préfet.

Toute personne dont le domicile est squatté peut saisir le préfet d'une demande de mettre l'occupant en demeure de quitter les lieux. Elle doit avoir au préalable déposé plainte, apporté la preuve que le logement constitue son domicile et fait constater l'occupation illicite par un officier de police judiciaire (OPJ).

Le préfet dispose d'un délai de 48 heures pour prendre la décision de mise en demeure, sauf existence d'un motif impérieux d'intérêt général. La mise en demeure doit ensuite être exécutée dans un délai qui ne peut être inférieur à 24 heures. Une fois ce délai écoulé, si l'occupant n'a pas quitté les lieux, le préfet fait procéder sans délai à l'évacuation du logement.

Le II de l'article 2 de la proposition de loi envisage d'apporter deux types de modifications à ce dispositif.

Les premières modifications se présentent comme des mesures de cohérence par rapport aux mesures prévues au I. Pour que la procédure de l'article 38 puisse être déclenchée, il ne serait plus nécessaire que le squatteur s'introduise **et** se maintienne dans le domicile à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte. Il suffirait qu'il s'introduise dans le domicile ou qu'il s'y maintienne à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte.

Cette modification apparaît peu convaincante et peu cohérente avec la rédaction du I de l'article 2 issue de la discussion en séance publique. On ne voit pas bien comment une procédure d'éviction pourrait être mise en œuvre si l'occupant ne s'est pas maintenu dans les lieux. Et si l'introduction n'a pas été frauduleuse, alors il ne s'agit pas d'un squat et d'autres voies sont ouvertes pour faire procéder à l'expulsion.

La deuxième modification consiste à préciser que le domicile peut être meublé ou non. Cet ajout paraît peu cohérent avec la modification envisagée au I qui insiste au contraire sur la présence de biens meubles.

Les modifications suivantes visent à élargir la liste des personnes habilitées à constater l'occupation illicite, actuellement limitée aux officiers de police judiciaire (OPJ).

Les OPJ sont des fonctionnaires de police ou des gendarmes habilités à constater les infractions à la loi pénale, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs. Les maires ont également la qualité d'OPJ.

En adoptant en séance publique un amendement du député Philippe Pradal et des membres du groupe Horizons et apparentés, l'Assemblée nationale a d'abord précisé que l'occupation illicite peut être constatée par les maires. On peut se demander si cette disposition, présentée lors des débats à l'Assemblée comme une « *clarification* » est vraiment utile puisque les maires ont le statut d'OPJ.

L'Assemblée nationale a ensuite adopté un amendement présenté par le député Éric Pauget et plusieurs de ses collègues du groupe Les Républicains autorisant les commissaires de justice à constater l'occupation illicite.

La profession de commissaire de justice est née de la fusion des huissiers de justice et des commissaires-priseurs. Le commissaire de justice est assermenté et autorisé, notamment, à signifier des actes, établir des constats ou recouvrer des créances. L'extension proposée paraît donc cohérente au regard des missions qui lui sont déjà confiées.

### 3. La position de la commission

La commission a adopté sans modification le I de l'article 2, qui précise la notion de domicile sans épuiser le sujet du fait de la présence de l'adverbe « *notamment* ». Cet ajout permettra toutefois de qualifier sans hésitation de domicile un local squatté qui répond à tous les critères prévus par la loi.

Concernant le II, la commission a décidé, par l'adoption des amendements identiques **COM-38** et **COM-53**, présentés par le rapporteur et par le rapporteur pour avis, modifiés par le sous-amendement **COM-31 rect.** présenté par Catherine Procaccia, de **réintroduire des dispositions adoptées en 2021 par le Sénat dans le cadre de la proposition de loi tendant à garantir le respect de la propriété immobilière contre le squat.**

Ces mesures poursuivent trois objectifs :

- tout d'abord, étendre le champ d'application de l'article 38 de la loi Dalo au squat d'un **local d'habitation**, alors qu'il ne s'applique actuellement qu'au squat d'un domicile ; deviendraient ainsi éligibles à la procédure d'évacuation forcée les logements occupés par des squatteurs entre deux locations ou juste après l'achèvement de la construction, avant que le propriétaire n'ait eu le temps d'emménager ; il reviendra au préfet de veiller à la proportionnalité des moyens mis en œuvre en fixant un délai d'exécution de la mise en demeure plus ou moins long ;

- ensuite, prévoir, lorsque le propriétaire ne peut apporter la preuve de son droit en raison du squat, qu'il **revient au préfet de s'adresser à l'administration fiscale pour établir ce droit** ; l'adoption du sous-amendement a eu pour effet d'enserrer la saisine de l'administration fiscale par le préfet dans un délai de 72 heures ;

- enfin, ramener de 48 heures à **24 heures** le délai laissé au préfet pour mettre en demeure le squatteur de quitter les lieux, afin d'apporter une réponse plus rapide à des situations qui peuvent plonger des familles dans une situation très difficile.

La commission a conservé l'ajout de l'Assemblée nationale tendant à prévoir que l'occupation illicite du logement peut être constatée par le maire

ou par un commissaire de justice, estimant que la mention du maire pouvait avoir une vertu pédagogique bien qu'il dispose déjà du statut d'OPJ.

La commission a adopté l'article 2 **ainsi modifié**.

*Article 2 bis*

**Transfert de la responsabilité du propriétaire vers l'occupant sans droit ni titre en cas de dommages résultant d'un défaut d'entretien**

L'article 2 *bis*, inséré par l'Assemblée nationale, opère un transfert de responsabilité civile en cas de dommages résultant d'un défaut d'entretien du logement. Alors qu'en l'état actuel du droit, les dommages résultant d'un défaut d'entretien relèvent de la responsabilité du propriétaire, l'article 2 *bis* introduirait un régime dérogatoire lorsqu'un bâtiment est occupé sans droit ni titre en prévoyant que le propriétaire serait libéré de l'obligation d'entretien du bien et, par conséquent, ne pourrait voir sa responsabilité engagée sur ce motif. De même, pour tout dommage causé à un tiers, l'occupant illicite en serait tenu pour responsable, et non le propriétaire.

La commission a adopté cet article en excluant de ce régime dérogatoire de responsabilité civile les propriétaires de logements indignes.

**1. Le code civil comme la jurisprudence judiciaire font reposer sur le propriétaire la responsabilité des dommages liés à un défaut d'entretien, même en cas d'occupation illicite du logement**

*a) Le cadre général fixé par le code civil en 1804 et confirmé par la jurisprudence rend le propriétaire d'un bâtiment responsable des dommages liés à un défaut d'entretien ou à un vice de construction*

Depuis son entrée en vigueur en 1804, **le code civil prévoit un régime de responsabilité extracontractuelle spécifique aux dommages résultant d'un défaut d'entretien ou d'un vice de construction d'un bâtiment, qui repose exclusivement sur son propriétaire.**

À l'exception de sa numérotation, l'article 1244<sup>1</sup> du code civil fixant ce régime de responsabilité extracontractuelle est resté inchangé, aucune loi ne l'ayant modifié jusqu'à présent.

Ainsi, depuis 1804, le code civil dispose que « *le propriétaire d'un bâtiment est responsable du dommage causé par sa ruine, lorsqu'elle est arrivée par une suite du défaut d'entretien ou par le vice de sa construction* ».

---

<sup>1</sup> Anciennement 1386.

Depuis lors, les précisions apportées par la jurisprudence judiciaire ont **renforcé les obligations reposant sur le propriétaire.**

En premier lieu, **sa responsabilité peut être engagée même en l'absence de faute de sa part.** La victime d'un dommage n'est pas tenue d'établir la preuve d'une faute du propriétaire d'un bâtiment, mais doit seulement démontrer que la ruine de cet immeuble a eu pour cause le vice de construction ou le défaut d'entretien<sup>1</sup>. De même, **le fait que le bâtiment ayant entraîné des dommages ait fait l'objet d'un contrat de bail n'exonère pas son propriétaire de sa responsabilité,** celle-ci étant indépendante des modalités d'occupation du bien<sup>2</sup>.

À l'inverse, **la victime est réputée ne pas être fautive,** justifiant son absence de responsabilité. Ainsi, le fait de s'adosser à une clôture présentant les apparences d'une solidité suffisante ne peut être retenu à son encontre, malgré le comportement manifestement « *imprudent* » de la victime<sup>3</sup>. Dans le même esprit, la victime est réputée ne pas pouvoir prévoir qu'un simple appui sur une balustrade provoquerait son effondrement<sup>4</sup>. Dans tous ces cas de figure, c'est la responsabilité du propriétaire qui est alors engagée.

**Le terme de « ruine » est par ailleurs interprété dans une acception large.** Il s'entend non seulement de la destruction totale du bâtiment, mais également de la dégradation partielle de tout ou partie de la construction ou de tout élément mobilier ou immobilier qui y est incorporé de façon indissoluble. Par conséquent, l'article 1244 du code civil s'applique en cas de simple rupture d'une rampe d'escalier, du garde-corps d'un balcon<sup>5</sup>, ou, dans une affaire récente, du garde-fou d'une fenêtre (cf. *infra*).

La responsabilité civile du propriétaire n'est pas circonscrite aux seuls éventuels occupants du logement, mais **s'applique à tous les tiers victimes des dommages** résultant d'un vice de construction ou d'un défaut d'entretien, dans un souci de protection la plus large possible.

*b) L'occupation illicite du logement n'exonère pas le propriétaire de sa responsabilité civile en cas de dommages liés à un défaut d'entretien*

Dans un arrêt récent, rendu le 15 septembre 2022<sup>6</sup>, la Cour de cassation a confirmé sa jurisprudence relative aux dommages résultant d'un défaut d'entretien dans le cas spécifique d'une occupation illicite de logement.

---

<sup>1</sup> Arrêt de la troisième chambre civile de la Cour de Cassation, du 4 juin 1973, 71-14.373.

<sup>2</sup> Civ., 28 juin 1936, DH. 1936.148.

<sup>3</sup> Arrêt de la troisième chambre civile de la Cour de Cassation du 1<sup>er</sup> juillet 1971, n° 67-13.789.

<sup>4</sup> Arrêt de la deuxième chambre civile de la Cour de Cassation du 17 février 2005, n° 02-10.770.

<sup>5</sup> Voir par exemple l'arrêt de la première chambre civile de la Cour de cassation du 11 octobre 1967, n° 66-10.279.

<sup>6</sup> Arrêt de la deuxième chambre civile de la Cour de cassation du 15 septembre 2022, n° 19-26.249.

Cet arrêt, largement commenté dans la presse, ne marque ainsi pas un renversement jurisprudentiel, mais conforte la position de longue date du juge civil consistant à écarter toute faute de la victime du dommage pour déterminer si la responsabilité du propriétaire doit être engagée sur le fondement de l'article 1244 du code civil.

Dans le cas de l'espèce, une locataire, déchu de tout titre d'occupation à la suite d'une décision de justice rendue par un tribunal d'instance mais refusant de quitter les lieux, avait chuté depuis la fenêtre de la cuisine de l'appartement en raison de la rupture de son garde-fou.

Bien que la Cour de cassation ait reconnu que l'occupation du logement par l'ancienne locataire était illicite, la Cour a estimé qu'il ne s'agissait pas d'une circonstance atténuante pouvant écarter l'application de l'article de 1244 du code civil. Ainsi, « *l'occupation sans droit ni titre d'un bien immobilier par la victime ne peut constituer une faute de nature à exonérer le propriétaire du bâtiment au titre de sa responsabilité, lorsqu'il est établi que l'accident subi par cette dernière résulte du défaut d'entretien de l'immeuble* ».

Or, dans l'affaire précitée ayant inspiré la rédaction de l'article 2 bis de la présente proposition de loi, dans la mesure où « *le descellement du garde-corps a résulté d'un défaut d'entretien* » et « *qu'aucune faute ne pouvait être retenue à l'encontre de [la locataire déchu de son titre d'occupation] de nature à exclure ou réduire son droit à indemnisation* », la Cour a condamné le couple de propriétaires à indemniser la victime et la Caisse primaire d'assurance maladie de Paris à hauteur de 60 000 euros

Il appert donc qu'en l'état actuel du droit et de la jurisprudence, le fait qu'un logement est occupé illicitement ne libère pas le propriétaire de son obligation d'entretien du logement et, partant, n'amenuise pas sa responsabilité en cas de dommage.

## **2. La création d'un régime dérogatoire de responsabilité civile en cas d'occupation illicite d'un logement**

Partant du constat que les propriétaires de logements occupés illicitement, qu'il s'agisse d'une situation de squat ou d'un locataire défaillant refusant de quitter les lieux malgré le prononcé d'une expulsion ferme par une décision de justice rendue définitive, peuvent difficilement se rendre dans leur logement et donc effectuer les travaux d'entretien nécessaires, l'article 2 bis de la proposition de loi vise à créer un régime dérogatoire de responsabilité civile s'appliquant à ces cas spécifiques.

**L'article 2 bis opérerait ainsi un transfert de responsabilité du propriétaire vers l'occupant illicite en cas de dommage résultant d'un défaut d'entretien.** Plus précisément, le propriétaire se verrait « *libéré* » de son « *obligation d'entretien du bien* » dès lors que ce bien est occupé illicitement. En conséquence, la responsabilité du propriétaire ne pourrait

être engagée ni à l'égard de l'occupant illicite victime d'un dommage résultant d'un défaut d'entretien du bien, ni à l'égard d'un tiers victime d'un tel dommage. Dans ce second cas, la responsabilité du dommage reposerait sur l'occupant illicite.

Ces dispositions retireraient à l'article 1244 du code civil son caractère absolu et laisseraient davantage de marge d'appréciation au juge pour tenir compte de l'impossibilité matérielle, pour les propriétaires de biens occupés illicitement, d'entretenir convenablement leur bien.

### **3. La position de la commission : exclure les « marchands de sommeil » de l'exonération de responsabilité civile**

Partageant les constats ayant justifié l'insertion de l'article 2 *bis* au sein de la proposition de loi, **la commission s'est prononcée en faveur de l'exonération de la responsabilité du propriétaire pour défaut d'entretien en cas d'occupation illicite du bien.**

Soucieuse d'éviter que les « marchands de sommeil » qui n'entretiennent pas leur bien puissent profiter indûment du bénéfice d'une exonération destinée à protéger les propriétaires de bonne foi, elle a cependant souhaité encadrer, par l'adoption des **amendements identiques COM-39 et COM-54** du rapporteur et du rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, le bénéfice de cette exonération, **en excluant de ce régime dérogatoire de responsabilité civile les propriétaires de logements indignes**, au sens de l'article 225-14 du code pénal.

Ce faisant, elle conforte les dispositions de lutte contre les marchands de sommeil approuvés par le Sénat à l'article 190 de la loi du 23 novembre 2018 dite « Élan », lesquelles représentent un acquis important dans le renforcement de la lutte contre le logement indigne.

La commission a adopté l'article 2 bis <b>ainsi modifié.</b>
--

*Article 2 ter*

**Pérennisation du dispositif de mise à disposition temporaire  
de locaux vacants**

L'article 2 *ter* vise à pérenniser le dispositif de mise à disposition temporaire de locaux vacants, introduit à titre expérimental en 2009 et prorogé à deux reprises, en 2014 et en 2018, pour une extinction initialement programmée à l'issue de l'année 2023. Ce dispositif permet à des organismes publics ou privés agréés par le préfet et conventionnés avec le propriétaire de bénéficier de la mise à disposition de locaux, vacants dans l'attente d'un changement d'usage ou de travaux importants, en contrepartie de leur engagement à entretenir ces locaux et à les rendre au propriétaire à l'échéance convenue. Les organismes agréés peuvent loger des résidents temporaires dans ces locaux, par la signature d'un contrat de résidence temporaire.

La commission a adopté cet article en y apportant des précisions quant au périmètre du dispositif.

**1. Un dispositif expérimental visant à lutter simultanément contre  
la vacance des locaux et leur occupation illicite**

Afin de limiter la vacance de locaux et leur possible occupation illicite, **un dispositif de mise à disposition temporaire de locaux vacants a été instauré**, à titre expérimental, à l'article 101 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, dite « loi Molle ». Les logements concernés sont les logements dont la vacance est censée être temporaire, dans l'attente de la réalisation d'un projet sur le bien, tel une vente, un changement d'usage ou des travaux importants.

**Ce dispositif expérimental a été prorogé à deux reprises**, en premier lieu en 2014 par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite « loi Alur », puis, en parallèle de modifications de périmètre, en 2018 lors du vote de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite « loi Élan ». En l'état actuel du droit, **cette expérimentation doit cesser le 31 décembre 2023** et doit s'accompagner d'une évaluation par le Gouvernement, sous la forme d'un rapport remis au Parlement au plus tard six mois avant cette échéance.

L'instauration puis la double prorogation de ce dispositif ont été justifiées par **le risque de détérioration** que la vacance des locaux, en l'absence d'entretien régulier, entraîne sur ces derniers ainsi que par la forte **exposition de ces logements vacants au risque d'occupation illicite**. Ce second risque entraînerait, par voie de conséquence, d'importants coûts de gardiennage ou d'équipements de vidéosurveillance pour les propriétaires, publics ou privés, de ces logements vacants. En outre,



ce dispositif est décrit comme **une solution au manque de logements temporaires**, dans le contexte sociétal d'une mobilité géographique plus forte.

Dans le but de contenir ces risques et de **favoriser « la protection et la préservation »**<sup>1</sup> **des logements vacants**, le dispositif de mise à disposition temporaire de ces derniers, instauré en 2009 et tel que redéfini en 2018, consiste à **encourager l'occupation de ces logements par des résidents temporaires**, « à des fins de logement, d'hébergement, d'insertion et d'accompagnement social »<sup>2</sup>.

Ainsi, des associations ou des organismes publics ou privés agréés par le préfet de département et conventionnés avec le propriétaire peuvent loger des résidents temporaires dans ces locaux, en contrepartie de leur engagement à les entretenir et à les rendre au propriétaire à l'échéance convenue. La convention entre l'organisme et le propriétaire peut être signée pour une période initiale maximale de trois ans qui peut être prorogée, sous certaines conditions<sup>3</sup>, tous les ans. **Les organismes agréés peuvent ensuite signer un contrat de résidence temporaire avec l'occupant**, d'une durée minimale de deux mois et ne pouvant excéder dix-huit mois<sup>4</sup>. Ce contrat peut prévoir une redevance mensuelle à destination de l'organisme agréé d'un montant maximal, fixé par décret, de 200 euros, toutes charges incluses, ou de 75 euros s'il s'agit d'une situation d'hébergement d'urgence<sup>5</sup>.

Au cours de ses évolutions législatives et réglementaires, **ce dispositif s'est orienté vers une forte dimension sociale**. Son actuel périmètre, issu de la loi Élan, ainsi que les mesures d'application qui en ont résulté l'ont partiellement dirigé vers les publics en difficulté. Ainsi, l'article 1<sup>er</sup> du décret d'application n° 2019-497 du 22 mai 2019 précise, conformément à l'article 29 de la loi Élan, que les demandes d'agrément comportent « *un engagement quantifié de l'organisme ou de l'association quant à l'occupation des locaux par des personnes en difficulté, notamment celles mentionnées au premier alinéa de l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles* », c'est-à-dire des personnes sans abri dont la situation de détresse médicale, psychique ou sociale donne droit à un hébergement d'urgence. Les entreprises ayant recours à ce dispositif et que le rapporteur a

---

<sup>1</sup> Article 29 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

<sup>2</sup> *Idem*.

<sup>3</sup> Selon les termes de l'article 29 de la loi du 23 novembre 2018 précitée, ces conditions sont réunies « dès lors que le propriétaire justifie que, à l'issue de l'occupation du bâtiment par des résidents temporaires, le changement de destination initialement envisagé pour les locaux ne peut avoir lieu ».

<sup>4</sup> Cf. l'article 4 du décret n°2019-497 du 22 mai 2019 relatif à l'occupation par des résidents temporaires de locaux vacants en vue de leur protection et préservation en application de l'article 29 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

<sup>5</sup> Cf. l'article 5 du même décret n°2019-497.

auditionnées ont estimé à 30 % la part des personnes en difficulté parmi les résidents temporaires.

À l'inverse, les activités professionnelles ou commerciales ne sont pas incluses dans ce dispositif, lequel n'est présentement destiné qu'à des fins de logement.

## **2. Une pérennisation bienvenue malgré l'absence d'un véritable suivi**

Après deux prorogations de l'expérimentation initiée en 2009, l'article 2 *ter* procède à **la pérennisation du dispositif de mise à disposition temporaire de locaux vacants**.

Cette pérennisation avaliserait un dispositif que le Sénat a soutenu depuis sa création et qui a été salué par la quasi-totalité des personnes auditionnées par le rapporteur<sup>1</sup>.

Comme le notait en 2018, lors de la dernière prorogation de cette expérimentation, le rapport de Dominique Estrosi Sassone<sup>2</sup>, rapporteur de la commission des affaires économiques sur la loi Élan, « *ce dispositif est de nature à apporter des solutions locales et flexibles à la fois à la vacance et au manque de logement temporaire* ».

Malgré le peu de données disponibles, le Gouvernement ne s'étant, fort regrettamment, que partiellement acquitté la fonction de « *suivi* » et d'« *évalu[ation]* » du dispositif que lui confiait l'article 29 de la loi Élan, **ce dispositif semble avoir fait ses preuves, justifiant sa pérennisation et confirmant l'analyse qui en avait été faite en 2018**.

Ainsi, d'après les chiffres transmis au rapporteur par la Fédération des entreprises pour la valorisation de l'occupation temporaire (FEVOT), depuis la création du dispositif en 2009, environ **1 000 bâtiments** ont fait l'objet d'une convention d'occupation temporaire de locaux, permettant d'héberger près de **10 000 personnes**. Ces chiffres sont approximatifs et n'incluent pas les associations qui en font aussi usage pour loger des résidents temporaires. Ils démontrent néanmoins que ce dispositif a trouvé son public et qu'il gagnerait à être davantage connu et mis en œuvre, en particulier pendant la période hivernale.

Au vu de ces éléments d'évaluation encourageants, **la commission des lois a approuvé le principe d'une pérennisation du dispositif** tout en sécurisant son périmètre par l'adoption des amendements identiques COM-2 rect., COM-26 rect., COM-40 et COM- 55, présentés par le rapporteur, le rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, Vanina Paoli-Gagin et Dany Wattebled, qui lèvent le risque de requalification des contrats de résidence temporaire en baux locatifs régis

---

<sup>1</sup> À l'exception de l'association Droit au logement (DAL).

<sup>2</sup> Rapport n° 630, tome I (2017-2018) de Dominique Estrosi Sassone, déposé le 4 juillet 2018.

par le cadre général de la loi du 6 juillet 1989. Cette précision est ainsi de nature à préserver le caractère spécifique du dispositif et à inciter les propriétaires de logements vacants en raison d'une restructuration prochaine à les affecter au logement temporaire, plutôt que de les laisser vides.

La commission a également **adopté les amendements identiques COM-27 et COM-4** de Vanina Paoli-Gagin et Dany Wattebled, **instaurant une procédure d'expulsion spécifique à ce dispositif** caractérisé par de courtes périodes d'occupation. L'expulsion serait toujours soumise au regard du juge, mais dans le cadre des délais plus restreints de la requête simple, plus adaptés à la temporalité du dispositif.

La commission a adopté l'article 2 *ter* **ainsi modifié**.

*Article 3 (supprimé)*

**Création du délit d'occupation frauduleuse du logement d'un tiers**

L'article 3, supprimé par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, tendait à créer une nouvelle infraction pour punir de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende l'occupation sans droit ni titre d'un logement en violation d'une décision de justice.

Ses dispositions ont été reprises à l'article 1<sup>er</sup> A de la proposition de loi.

La commission a **confirmé la suppression de l'article**.

*Article 4*

**Systematisation, dans les contrats de bail, d'une clause de résiliation de plein droit et limitation de la faculté du juge d'en suspendre les effets**

L'article 4 vise à rendre obligatoire les clauses résolutoires de plein droit au sein des contrats de bail, actuellement facultatives, et à subordonner à une demande expresse du locataire l'octroi par le juge d'une expulsion dite « conditionnelle », qui suspend l'effet de la clause résolutoire, et donc l'expulsion, si le locataire apure ses dettes. Ainsi, le juge ne pourrait plus accorder d'office des délais de paiement de la dette locative, ni vérifier les éléments constitutifs de cette dette et le caractère décent du logement. Enfin, cet article conditionnerait tout octroi d'une expulsion conditionnelle à la reprise du versement du loyer courant avant la date de l'audience.

La commission a adopté cet article en y apportant deux principales modifications : l'inclusion du paiement du loyer courant parmi les conditions nécessaires au maintien de la suspension des effets de la clause résolutoire et le rétablissement des pouvoirs d'office du juge pour accorder des expulsions conditionnelles et procéder à des vérifications essentielles au respect des droits des deux parties.

**1. Les clauses de résiliation de plein droit des baux locatifs permettent au bailleur de résilier unilatéralement le bail en cas de manquements du locataire, sans pour autant l'exonérer d'une action en justice si le locataire refuse de s'exécuter**

a) *Les clauses résolutoires ont pour objectif d'inciter le locataire à respecter ses engagements contractuels*

Bien que fortement recommandée, notamment par le modèle de contrat de bail proposé par le décret n° 2015-587 du 29 mai 2015 relatif aux contrats types de location, **la présence d'une clause résolutoire de plein droit au sein des baux locatif n'est pas imposée**, en l'état, par la loi.

**La loi encadre néanmoins son recours**, dans un double objectif de **sécurité juridique** pour le bailleur et de **protection du locataire** contre les résiliations sans motif légitime.

Ainsi, l'article 4 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 **quatre situations lors desquelles la mise en œuvre d'une clause résolutoire peut se justifier** :

- en cas de **non-paiement du loyer** et/ou des charges locatives ;
- en cas de non-versement du dépôt de garantie ;
- si le locataire ne souscrit pas d'assurance habitation ;
- si le locataire est responsable de troubles de voisinage constatés par une décision de justice passée en force de chose jugée, cette infraction représentant un manquement à l'obligation d'user paisiblement des locaux loués.

Inversement, toute clause de résiliation de plein droit pour un motif autre que les quatre motifs susmentionnés est « *réputée non écrite* ».

Le manquement du locataire à l'une de ces obligations contractuelles autorise le bailleur à invoquer la clause résolutoire de plein droit, lorsque celle-ci a été intégrée au bail. Cet outil à la disposition du bailleur emporte, théoriquement, de fortes conséquences. En effet, conformément à l'article 1225 du code civil, « *l'inexécution* », **par le locataire, des engagements mentionnés au sein de la clause résolutoire « entraîne la résiliation du contrat »**.

Cette résiliation unilatérale est censée être automatique, sous réserve du respect de certaines règles procédurales, fixées par le code civil et la loi du 6 juillet 1989 précitée. En premier lieu, « *la résiliation est subordonnée à une mise en demeure infructueuse* », laquelle doit « *mentionner expressément la clause résolutoire* »<sup>1</sup>. Cette mise en demeure prend la forme, pour le cas spécifique des baux locatifs, d'un **commandement de payer** remis par un commissaire de justice<sup>2</sup>. Le locataire dispose alors d'un délai de **deux mois pour régulariser sa situation** s'il s'agit du non-paiement du loyer ou des charges locatives et d'un mois en cas de non-versement du dépôt de garantie ou de non-souscription d'une assurance habitation. Aucun délai n'est prévu en cas de non-respect de l'obligation d'user paisiblement des locaux loués, la condamnation du locataire suffisant pour saisir directement le juge pour faire constater la résiliation.

C'est à l'issue de ce délai, si le locataire n'a pas régularisé sa situation ou n'a pas quitté les lieux, que la clause résolutoire peut être mise en œuvre unilatéralement par le bailleur. Pour ce faire, ce dernier doit **assigner le locataire en justice, aux fins de constatation par le juge de la clause de résiliation de plein droit**.

Si la procédure est proche de celle d'une résiliation judiciaire du bail (*cf. commentaire de l'article 5*), notamment en termes de délais, elle diffère quant au degré d'appréciation du juge. La résiliation judiciaire du bail, qui s'applique notamment – mais pas exclusivement – lorsque le contrat de bail ne contient aucune clause résolutoire, est **soumise à la libre appréciation du juge**. Celui-ci établit alors la gravité des manquements du locataire, peut décider d'aménagements ou de délais de paiement et peut imposer le maintien des rapports locatifs. *A contrario*, **la clause résolutoire est considérée comme automatique** dans le sens où le juge ne fait que constater le manquement du locataire à l'une des quatre obligations fixées par le cadre légal, et donc la cessation du contrat de bail.

*b) L'automatisme des clauses résolutoires est néanmoins réduite par la possibilité ouverte au juge d'en suspendre d'office les effets*

Malgré l'automatisme de principe des clauses résolutoires, **le juge peut accorder des délais de paiement au locataire défaillant et ainsi en suspendre d'office les effets, c'est-à-dire l'expulsion**.

Il s'agit alors d'une « **expulsion conditionnelle** » dans le sens où bien que le juge reconnaisse l'inexécution par le locataire de ses engagements contractuels, et constate donc l'effectivité de la clause résolutoire, il octroie des délais de paiement de la dette locative pouvant aller jusqu'à trois ans, ce qui emporte pour conséquence de « *suspendre les procédures d'exécution qui*

---

<sup>1</sup> Article 1225 du code civil.

<sup>2</sup> Article 24 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

*auraient été engagées par le créancier* »<sup>1</sup>, en l'espèce, la demande d'expulsion par le bailleur, et permet le maintien des relations contractuelles si le locataire a acquitté sa dette dans le délai imparti par le juge. Dans ce cas, « *la clause de résiliation de plein droit est réputée ne pas avoir joué* »<sup>2</sup>, d'où le caractère conditionnel de l'expulsion.

En 2019, selon les données transmises par l'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL), **les expulsions conditionnelles auraient représenté 50 000 des 125 000 décisions judiciaires** ayant prononcé une expulsion, soit 40 %. Les 60 % restants relèvent des expulsions fermes.

La faculté du juge de prononcer des expulsions conditionnelles résulte du V de l'article 24 de la loi du 6 juillet 1989 précitée, lequel prévoit en outre que le juge peut, pour apprécier l'opportunité d'accorder ces délais supplémentaires, « *vérifier tout élément constitutif de la dette locative et le respect de l'obligation* » **de remettre au locataire un logement décent**.

La suspension des effets de la clause résolutoire ainsi que les délais et les modalités de paiement accordés par le juge **ne peuvent cependant affecter l'exécution du contrat de location et notamment suspendre le paiement du loyer et des charges**. Par conséquent, le locataire est censé apurer sa dette conformément au plan d'apurement fixé par le juge tout en réglant son loyer courant. Dans le cas contraire, la clause de résiliation de plein droit « *reprend son plein effet* »<sup>3</sup>.

## **2. L'article 4 rendrait obligatoires les clauses résolutoires de plein droit et subordonnerait toute expulsion conditionnelle à une demande expresse du locataire et à la reprise du paiement du loyer courant**

Tel que transmis au Sénat, l'article 4 généralise la présence des clauses résolutoires dans les contrats de bail et procède à des modifications significatives des conditions d'application de ladite clause, et donc des expulsions conditionnelles.

Le 1° *bis* de l'article 4 prévoit ainsi que **le juge ne puisse accorder des délais de paiement de la dette locative et vérifier les éléments constitutifs de cette dette et la décence du logement que sur demande expresse du locataire**. Cette modification signifierait que, sauf saisine du locataire, le juge ne pourrait prononcer que des décisions d'expulsion ferme, les expulsions conditionnelles reposant sur un plan d'apurement de la dette locative ne pouvant plus être décidées d'office par le juge.

---

<sup>1</sup> Article 1343-5 du code civil, mentionné au V de l'article 24 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 précitée.

<sup>2</sup> VII du même article 24 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 précitée.

<sup>3</sup> *Idem*.

En parallèle, le 2° de l'article 4 **soumet toute décision d'expulsion conditionnelle à la reprise du paiement du loyer courant avant la date de l'audience**. Par rapport au droit en vigueur, lequel manque de précisions sur le sujet, **la clause résolutoire de plein droit reprendrait en outre ses effets dès le premier impayé de loyer**, et non dans la seule hypothèse du non-respect du plan d'apurement de la dette locative.

### **3. La position de la commission : garantir l'intérêt du bailleur comme du locataire en maintenant les pouvoirs d'office du juge pour favoriser le remboursement des dettes locatives**

Estimant que cette mesure œuvre en faveur d'une plus grande sécurisation juridique des rapports locatifs en rappelant explicitement les engagements du locataire et en circonscrivant les motifs d'expulsion unilatérale pour faute de ce dernier, **la commission a approuvé la généralisation des clauses résolutoires de plein droit au sein des baux locatifs**. Cette généralisation est d'autant plus souhaitable que le secteur locatif a déjà largement intégré cette pratique, puisqu'actuellement seuls « 1 à 2 % » des dossiers contentieux portent sur des baux ne comportant pas de clause résolutoire, selon l'estimation de l'Association nationale des juges de la protection du contentieux (ANJPC).

Par **le vote des amendements identiques COM-41 et COM-56** du rapporteur et du rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, la commission a en revanche apporté des modifications au 1° bis et au 2° de l'article 4, afin d'**inclure le paiement du loyer courant parmi les conditions nécessaires au maintien de la suspension des effets de la clause résolutoire et afin de rétablir les pouvoirs d'office du juge pour accorder des expulsions conditionnelles et procéder à des vérifications essentielles au respect des droits des deux parties**.

Il est en effet dans l'intérêt aussi bien du locataire que du bailleur que les rapports locatifs soient maintenus lorsque le locataire peut s'acquitter de sa dette locative, plutôt que de prononcer une expulsion ferme après laquelle le locataire refusant de quitter les lieux n'a plus guère intérêt à régler son loyer.

Or, selon les chiffres fournis par l'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL), **seules 38 % des audiences pour impayés de loyers ont lieu en présence des locataires défaillants**, souvent des publics ne maîtrisant pas le vocabulaire juridique et l'échéancier des procédures judiciaires. Par conséquent, conditionner l'octroi de délais de paiement à une demande du locataire pourrait être contreproductif par rapport à l'objectif affiché de « responsabilisation du locataire ». L'expulsion conditionnelle que le juge peut, en l'état du droit, prononcer d'office par l'octroi de délais de paiement de la dette locative semble plus à même d'atteindre cet objectif de responsabilisation, puisque le maintien dans le logement est conditionné au respect du plan d'apurement de la dette.

En outre, la rédaction proposée par l'Assemblée nationale aurait pour conséquence d'empêcher le juge de se saisir d'office d'un diagnostic social et financier mentionnant un échéancier viable d'apurement de la dette ou d'un échéancier proposé par le bailleur lorsqu'aucune demande du locataire ne serait formalisée, ce qui va à l'encontre des intérêts du propriétaire si celui-ci souhaite obtenir le remboursement des loyers impayés.

C'est pourquoi **la commission a rétabli la possibilité pour le juge d'accorder d'office un délai de paiement au locataire « en situation de régler sa dette locative »**, selon les termes actuels de l'article 24 de la loi du 6 juillet 1989 régissant les rapports entre les bailleurs et les locataires. Pour apprécier cet élément, **la commission a également rétabli la faculté du juge de vérifier d'office « tout élément constitutif de la dette locative »**. En effet, selon les estimations transmises par l'ANIL, le montant de la dette locative estimé par les parties serait erroné dans la moitié des cas. Subordonner la vérification du montant de la dette à la demande expresse du locataire porterait donc préjudice aussi bien au locataire si celui-ci, par méconnaissance de ses droits, ne fait pas usage de sa faculté de saisine du juge, qu'au bailleur qui serait dans l'incapacité de contester le montant de la dette locative si le juge retient un montant mésestimé.

**L'octroi de délais de paiement au locataire pour régler sa dette locative et éviter l'expulsion serait néanmoins toujours soumis à la condition que celui-ci ait repris le versement du loyer et des charges avant la date de l'audience**, comme c'est déjà le cas pour les procédures de traitement du surendettement mentionnées au VI de l'article 24 de la loi du 6 juillet 1989 précitée.

En outre, afin de **lutter contre l'habitat insalubre, les « marchands de sommeil » et l'indécence énergétique, la commission a rétabli la faculté pour le juge de vérifier d'office le respect du caractère décent du logement**. Ces dispositions apparaissent d'ordre public au regard des objectifs de lutte contre le logement indigne mis en œuvre depuis la loi du 23 novembre 2018 dite « ELAN » et de rénovation énergétique du parc de logements depuis la loi du 22 août 2021 dite « climat et résilience ».

Enfin, **la commission a précisé qu'en cas d'octroi d'une expulsion conditionnelle, le non-paiement du loyer et des charges, comme le non-respect de l'échéancier d'apurement de la dette locative, entraînent de plein droit l'application de la clause résolutoire, et donc la cessation du bail**. En effet, en l'état actuel du VII de l'article 24 de la loi du 6 juillet 1989, seul le non-paiement de la dette locative provoque la déchéance du bail. Or, il convient d'inciter le locataire à s'acquitter de l'ensemble de ses obligations contractuelles et de garantir le propriétaire du versement aussi bien du loyer que des arriérés. Cette disposition donnera par ailleurs un fondement juridique aux juges des contentieux de la protection pour subordonner le réaménagement d'une dette passée à l'exécution future du contrat, pratique déjà prévue par une grande partie des décisions



d'expulsion conditionnelle et qu'un pourvoi en cassation pourrait censurer malgré son caractère « *de bon sens pour les praticiens du droit comme pour les justiciables* », selon l'analyse transmise au rapporteur par l'Association nationales des juges des contentieux de la protection (ANJCP).

**Ces modifications, qui préservent les droits des locataires en difficulté, viennent tout autant conforter les droits des propriétaires en garantissant davantage le règlement de la dette locative.**

La commission a adopté cet article **ainsi modifié**.

#### *Article 5*

### **Accélération de la procédure contentieuse du litige locatif**

L'article 5 procède à la réduction de plusieurs délais de la procédure contentieuse locative, perçue comme trop longue, et vise, en parallèle, à initier plus en amont l'accompagnement social des locataires en situation d'impayés.

La commission s'est prononcée en faveur de ces objectifs, tout en apportant des modifications à l'article 5 de nature à les rendre plus aisément atteignables. Tout en maintenant l'exigence de célérité de traitement des contentieux, elle a allongé de deux semaines le délai légal minimal entre le commandement de payer et l'assignation en justice par rapport au texte transmis par l'Assemblée nationale, afin de favoriser le traitement amiable des litiges et éviter l'engorgement des tribunaux judiciaires. Elle a centré l'accompagnement social des locataires défaillants sur les profils les plus en difficulté, pour s'assurer que le diagnostic social et financier de ces derniers soit effectivement réalisé. Pour cela, elle a maintenu son élaboration précoce tout en prévoyant, sans rallonger la procédure judiciaire, un délai de trois mois. Enfin, elle a clarifié les critères de qualification du squat dans le code des procédures civiles d'exécution.

#### **1. Une procédure contentieuse locative structurée en plusieurs étapes pouvant être ressentie comme excessivement longue**

*a) Le précontentieux et le contentieux locatif concernent plusieurs centaines de milliers de personnes chaque année*

La procédure contentieuse locative, structurée en plusieurs étapes censées favoriser la reprise des rapports locatifs, accompagner les locataires en difficultés sociales ou économiques et inciter au maintien dans le logement en évitant autant que faire se peut l'expulsion du locataire défaillant lorsque celui-ci est de bonne foi, apparaît comme **excessivement longue et source de complications**, en particulier pour les propriétaires qui peuvent attendre plusieurs années pour récupérer leurs biens, mais aussi pour les locataires, souvent démunis face à de lourdes procédures contentieuses et des dispositifs d'aides peu connus.

Or, le contentieux locatif est un contentieux de masse. Selon les chiffres du récent rapport de la Cour des comptes relatif à la prévention des expulsions locatives<sup>1</sup>, publié le 19 décembre 2022, en phase précontentieuse, **500 000 commandements de payer sont délivrés en moyenne chaque année**, dont les deux tiers dans le parc privé. Ces commandements de payer ont concerné en 2018 une part non négligeable de 3,1 % du total des locataires du parc social et de 4,9 % des locataires du parc privé.

En phase contentieuse, **un peu plus de 150 000 locataires ont fait l'objet d'une assignation en justice en 2019**, dernière année significative avant l'irruption de la crise sanitaire, lors de laquelle la trêve hivernale a été prolongée à plusieurs reprises. Ces assignations, qui ont pour cause principale, dans 95 % des cas, des impayés, ont abouti à **52 000 décisions d'expulsions fermes** prononcées par le juge. Celles-ci ont nécessité, toujours en 2019, **le concours de la force publique dans 16 210 cas**. Ce cas extrême représente donc l'issue de 3,2 % des commandements de payer.

Outre les drames humains que peuvent refléter ces situations, l'ampleur de ces données interroge sur la capacité des services administratifs concernés et de l'organisation judiciaire à traiter dans de bonnes conditions et dans des délais acceptables l'ensemble de ces dossiers. En effet, les nombreuses étapes de la procédure contentieuse locative impliquent l'intervention et la coordination de multiples acteurs, expliquant partiellement la longueur de la procédure.

*b) La procédure contentieuse locative est articulée autour de quatre étapes principales dont la durée totale pourrait atteindre voire dépasser deux ans*

La longueur de la procédure contentieuse locative, relevée ou, à défaut, non démentie par l'ensemble des personnes auditionnées par le rapporteur, trouve l'une de ses sources dans la multiplicité des étapes procédurales, qui sont chacune assorties de délais légaux incompressibles, dont la vocation première est d'éviter que le locataire défaillant ne soit expulsé sans solution alternative de logement.

L'expulsion avec le concours de la force publique est ainsi une solution de dernier recours, la reprise des paiements locatifs étant l'objectif initial de la procédure contentieuse locative. Celle-ci s'organise en quatre phases principales.

---

<sup>1</sup> Rapport de la Cour des comptes, La prévention des expulsions locatives, délibéré le 26 octobre 2022 et publié le 19 décembre 2022. Ce rapport est accessible à l'adresse suivante : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-prevention-des-expulsions-locatives>.

(1) **La phase précontentieuse** est la première étape de la procédure d'expulsion. Elle permet en moyenne de résoudre les deux tiers des difficultés en cas d'impayés<sup>1</sup>, sans intervention du juge. Si le bail contient une clause résolutoire (*cf. commentaire de l'article 4*), et éventuellement à l'issue d'un ou plusieurs rappels amiables, dès le premier impayé, **le propriétaire peut faire parvenir au locataire en situation d'impayés un commandement de payer**, délivré par un commissaire de justice. Le commandement de payer ouvre **un délai de deux mois** au cours duquel le locataire est tenu de régler sa dette locative et, le cas échéant, de reprendre le paiement régulier du loyer et des charges afférentes, faute de quoi la clause de résiliation du bail sera activée.

(2) À l'issue de ce délai de deux mois et à défaut de régularisation de l'impayé, **le bailleur peut assigner le locataire en justice**, ouvrant la **phase judiciaire** auprès du juge des contentieux de la protection, compétent aussi bien pour les « *actions tendant à l'expulsion des personnes qui occupent aux fins d'habitation des immeubles bâtis sans droit ni titre* »<sup>2</sup> que pour les « *actions dont un contrat de louage d'immeubles à usage d'habitation ou un contrat portant sur l'occupation d'un logement est l'objet, la cause ou l'occasion* »<sup>3</sup>.

Afin de permettre au juge de disposer des éléments d'appréciation du litige contentieux, l'assignation ouvre **un nouveau délai de deux mois** pendant lequel les services sociaux du département sont chargés de **rédiger un diagnostic social et financier (DSF)** du locataire, censé éclairer le juge sur les capacités du locataire à reprendre les paiements locatifs et rembourser sa dette, et ainsi éviter l'expulsion. En parallèle, un accompagnement peut être effectué par diverses structures à vocation sociale, telles que les centres communaux d'action sociale, les commissions locales d'impayés de loyers, les caisses départementales d'allocations familiales et la mutualité sociale agricole qui gèrent les aides personnelles au logement et sont informées de la délivrance de tout commandement de payer, ou les associations, comme les associations départementales d'information pour le logement (ADIL). Les conseils départementaux, qui assurent la gestion, avec le préfet, des commissions départementales de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (Ccapex, *cf. infra*) et qui peuvent apporter une aide financière à travers le fonds de solidarité pour le logement (FSL), sont néanmoins les principaux acteurs concernés par ce travail d'accompagnement social en matière d'impayé locatif.

---

<sup>1</sup> Sur 500 000 commandements de payer, 150 000 donnent lieu à une assignation en justice, soit 30 % (*cf. supra*).

<sup>2</sup> Article L. 213-4-3 du code de l'organisation judiciaire.

<sup>3</sup> Article L. 213-4-4 du code de l'organisation judiciaire.

### **Les commissions départementales de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (Ccapex)**

Les Ccapex, créées par la loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, dite « loi ENL », en remplacement des anciennes commissions départementales des aides publiques au logement, ont pour objet d'œuvrer en faveur de la prévention des expulsions locatives et de coordonner l'action des différents acteurs du logement dans chaque département.

Ces commissions sont placées sous la présidence conjointe du préfet de département et du président du conseil départemental. Elles comptent parmi leurs membres de droit des représentants des collectivités territoriales concernées, un représentant du préfet et des représentants des caisses d'allocations familiales (CAF) et de la mutualité sociale agricole (MSA). Des représentants des bailleurs privés, des bailleurs sociaux, des associations de locataires ou encore de centres d'action sociale peuvent en être membres, sur demande.

Bien que les Ccapex soient informées par les commissaires de justice de l'envoi de tout commandement de payer supérieur à un seuil fixé par arrêté départemental, celles-ci ont pour vocation principale de statuer sur les cas les plus complexes, ce qui justifie qu'elles ne soient généralement saisies qu'au stade de l'assignation en justice.

Une fois saisies par un bailleur, un locataire, le préfet, le président du département, la CAF ou la MSA, les Ccapex peuvent formuler des « avis » ou des « recommandations », pouvant suggérer, à titre d'exemple, d'éventuelles mesures sociales à prescrire au locataire, l'octroi du concours de la force public, le maintien ou la suspension des allocations logements ou encore le relogement du locataire dans un logement plus adapté. Elles peuvent s'appuyer pour cela sur les DSF, dont elles sont destinataires de droit<sup>1</sup>.

Les Ccapex ne sont cependant pas des organes décisionnels et ne peuvent pas octroyer directement des aides financières.

(3) À l'issue de ce délai de deux mois ayant vocation à être mis à profit pour la rédaction du DSF voire, idéalement, à permettre au locataire de reprendre les paiements, peut avoir lieu **l'audience judiciaire**.

Cependant, celle-ci se tient non seulement, dans 62 % des cas<sup>2</sup>, en l'absence du locataire concerné, mais également bien souvent sans que le DSF n'ait été réalisé ni transmis au juge des contentieux de la protection. Selon les données communiquées au rapporteur par la direction interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL), seulement 30 % des décisions de justice s'appuient sur un DSF, soit parce que celui-ci n'a pas été élaboré, soit parce qu'il a été transmis avec un retard trop important. Cette proportion rejoint les observations du député

<sup>1</sup> Conformément à l'article 7-2 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

<sup>2</sup> Ce chiffre est issu des données transmises au rapporteur par l'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL).

Nicolas Démoulin, auteur en 2020 d'un rapport sur la prévention des expulsions locatives et la protection des propriétaires<sup>1</sup>, qui estimait que deux tiers des dossiers soumis au juge des contentieux de la protection ne comportaient pas de DSF, une proportion l'amenant à qualifier la période entre l'assignation en justice et l'audience judiciaire de période « morte ».

La fréquente absence aussi bien du locataire que du DSF est regrettable puisqu'elle réduit les informations à disposition du juge, qui pourraient le conduire à conclure en la viabilité financière du locataire et ainsi éviter l'expulsion ferme, qui constitue 60 % des décisions du juge en matière de contentieux locatif.

L'audience, dont les délais sont variables en fonction des tribunaux, peut ensuite aboutir soit à un rejet de la demande d'expulsion, soit à l'octroi d'un délai de paiement de la dette locative pouvant aller jusqu'à 3 ans, soit, si le juge refuse d'octroyer un délai de paiement et de suspendre l'effet de la clause résolutoire du bail, **au prononcé d'une expulsion ferme qui autorise le bailleur à faire remettre au locataire un commandement d'avoir à quitter les lieux par le commissaire de justice.**

La décision de justice est le point de départ de nouveaux délais procéduraux. En premier lieu, le locataire dispose d'**un délai d'un mois pour faire appel**, à compter de la signification de la décision par le commissaire de justice.

En second lieu, le locataire peut saisir le juge afin d'obtenir, selon les cas, **des délais supplémentaires pouvant différer l'expulsion, allant de trois mois à trois ans** « *chaque fois que le relogement des intéressés ne peut avoir lieu dans des conditions normales* »<sup>2</sup> ou « *lorsque l'expulsion aurait pour la personne concernée des conséquences d'une exceptionnelle dureté* »<sup>3</sup>.

Si ces délais supplémentaires ne sont pas demandés ou que le juge les refuse, le locataire évincé dispose d'**un délai de deux mois** à compter de la réception du commandement de quitter les lieux pour s'exécuter. Ce délai n'est cependant pas applicable au cours de la trêve hivernale, soit entre le 1<sup>er</sup> novembre et le 31 mars. En outre, ce délai de 2 mois peut être réduit, supprimé ou prorogé jusqu'à trois mois sur décision du juge.

(4) Enfin, si le locataire n'a pas libéré le logement au terme de ce délai de deux mois, le commissaire de justice, après constatation du maintien du locataire dans le logement, peut formuler **une demande de concours de la force publique**. Celle-ci ouvre un nouveau délai maximal de deux mois au cours duquel les services préfectoraux évaluent les conséquences sociales de l'expulsion et l'éventuel trouble à l'ordre public

---

<sup>1</sup> Rapport du député Nicolas Démoulin, remis au Premier ministre en décembre 2020, intitulé « Prévenir les expulsions locatives tout en protégeant les propriétaires et anticiper les conséquences de la crise sanitaire ».

<sup>2</sup> Article L. 412-3 du code des procédures civiles d'exécution.

<sup>3</sup> Article L. 412-2 du code des procédures civiles d'exécution.

qu'elles pourraient entraîner. En cas de refus de l'octroi du concours de la force publique par le préfet, le bailleur a droit à une indemnité versée par l'État.

**Tableau récapitulatif des délais de la procédure contentieuse locative**

<i>Acte de procédure</i>	<i>Délai (droit en vigueur)</i>		<i>Délai (texte transmis au Sénat)</i>
Premier impayé	éventuellement, rappels amiables		-
Commandement de payer	2 mois minimum		1 mois
Assignation en justice	2 mois minimum, souvent plus en fonction de l'activité des tribunaux saisis		6 semaines
Audience et, éventuellement, décision d'expulsion ferme	- 1 mois pour l'appel - 2 mois avant d'expulser, avec possibilité de délais supplémentaires (de 3 mois à 3 ans)	<i>Délai non applicable lors de la trêve hivernale, du 1<sup>er</sup> novembre au 31 mars</i>	<i>Expulsion immédiate en cas de « mauvaise foi » du locataire et réduction des possibles délais supplémentaires de 1 mois à 1 an</i>
Expulsion par un commissaire de justice et, éventuellement, demande de concours de la force publique (CFP)	2 mois maximum pour prendre une décision de CFP		<i>Pas de modifications proposées</i>
<b>Total :</b>	Hors trêve hivernale, délai minimal incompressible de 8 mois entre le premier impayé et l'expulsion avec le concours de la force publique. Dans la pratique, environ deux ans.		<i>Gain d'un mois et demi, voire de trois mois et demi en cas de mauvaise foi</i>

Source : commission des lois du Sénat

Il ressort de ces dispositions procédurales qu'entre le premier impayé et l'expulsion avec le concours de la force publique, sous réserve que la décision d'expulsion n'intervienne pas lors de la période de la trêve hivernale, **une procédure d'expulsion locative complète ne peut être inférieure à 8 mois** qu'en présence d'une particulière célérité des acteurs concernés entre chaque étape procédurale, en l'absence de procédure d'appel, et dans l'hypothèse où les services préfectoraux n'utiliseraient pas la totalité du délai qui leur est imparti pour décider d'octroyer ou non le concours de la force publique.

Ce délai particulièrement optimiste n'est qu'indicatif tant la pratique démontre qu'il est, dans la majorité des cas, largement dépassé. Si aucune statistique officielle sur les délais du contentieux locatif n'est disponible, les évaluations des précédents rapports<sup>1</sup> évoquant ce sujet ainsi que les auditions menées par le rapporteur tendent à conclure que **la durée effective entre le premier impayé et le départ définitif du locataire défaillant serait largement supérieure à un an et pourrait régulièrement atteindre voire dépasser deux ans.**

Ces estimations concordent avec l'appréciation des juges des contentieux de la protection, selon lesquels *« il est certain que les délais [légaux] minimaux permettent difficilement de mener une procédure complète d'expulsion en moins de douze mois entre la délivrance du commandement visant la clause résolutoire et la réalisation effective de l'expulsion, et en comptant alors sur une juridiction qui est en mesure de statuer très vite et une préfecture réactive pour [accorder le concours de] la force publique. Un délai de vingt-quatre mois ne paraît pas plus incongru au vu de la possibilité pour certains délais de s'allonger de manière importante en pratique. Quant à un délai de trente-six mois, il est tout à fait possible notamment dans un ressort qui combinerait un juge des contentieux de la protection surchargé et une préfecture qui tarde à répondre, ce qui est notamment le cas dans certains ressorts de région parisienne et dans de grandes métropoles. »*<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Le rapport précité de la Cour des comptes, publié en décembre 2022, estime que « la procédure d'expulsion peut [...] durer aisément plus d'un an [et] ces délais peuvent encore être allongés » ; le rapport précité du député Nicolas Démoulin, publié en décembre 2020, évoque quant à lui « une procédure s'étendant en moyenne sur plus de dix-mois » ; le rapport de juin 2019 intitulé « Louer en confiance » du député Mickaël Nogal estime que le délai d'expulsion d'un locataire « ne peut guère être inférieur à dix-mois et atteint plus souvent deux ans ou plus » ; enfin, le rapporteur de l'Assemblée nationale sur la présente proposition de loi, le député Guillaume Kasbarian, évalue dans son rapport législatif la durée moyenne des procédures entre le premier impayé et le départ effectif des occupants à une période comprise « entre 24 et 36 mois ».

<sup>2</sup> Propos issus de la contribution écrite de l'Association nationale des juges des contentieux de la protection (ANJCP).

## **2. L'article 5 de la proposition de loi vise à accélérer la procédure contentieuse locative et à améliorer l'accompagnement social des locataires en difficulté**

L'article 5 de la proposition de loi affecterait le cadre législatif régissant la procédure du contentieux locatif à travers la modification de deux textes :

- l'article 24 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, relatif à la résiliation de plein droit des contrats de location pour défaut de paiement de loyer ou des charges ou pour non-versement du dépôt de garantie ;

- le chapitre II du titre I<sup>er</sup> du livre IV du code des procédures civiles, lequel régit les modalités d'expulsion des lieux habités ou des locaux à usage professionnel.

### *a) Une réduction substantielle des délais contentieux*

Telle que transmise au Sénat, **la présente proposition de loi procède à un abrègement significatif de la procédure contentieuse locative**, sous réserve que ces délais restreints puissent être effectivement tenus par les divers acteurs concernés, en particulier les juges des contentieux de la protection et les services sociaux du conseil départemental.

**Quatre délais seraient ainsi réduits**, dont deux délais minimaux s'appliquant à toutes les situations et deux délais soumis à une appréciation du juge (*cf. tableau récapitulatif ci-dessus*).

Alors qu'en l'état actuel du droit, une période minimale de quatre mois<sup>1</sup> doit obligatoirement s'écouler, pour toutes les situations d'impayés, entre la remise du commandement de payer au locataire et la tenue de l'audience judiciaire, les 1° A et 1° du I de l'article 5 tendent à réduire ces délais presque de moitié, en les faisant passer à deux mois et demi.

Plus précisément, **le 1° A prévoit un délai d'un mois, contre deux mois actuellement, entre la remise du commandement de payer par le commissaire de justice et l'assignation en justice.**

De même, **le 1° diminuerait de moitié le délai minimal entre l'assignation et l'audience, six semaines devant s'écouler, contre deux mois actuellement.** Cette disposition a fait l'objet de débats à l'Assemblée nationale : ce délai devait initialement être réduit à un mois, mais un amendement du groupe Démocrate l'a porté à six semaines lors de la séance publique.

---

<sup>1</sup> Il s'agit de la somme de deux périodes de deux mois : deux mois entre le commandement de payer et l'assignation en justice et deux mois entre cette dernière et l'audience judiciaire.



Le II de l'article 5 concerne quant à lui les délais applicables lors de la phase post-contentieuse. Contrairement aux réductions de délais prévues au I, il procède à des modifications qui reposeraient sur l'appréciation du juge.

En premier lieu, **le délai de deux mois entre la décision d'expulsion prononcée par le juge et le départ exigé du locataire ne serait plus applicable si le juge estime être face à une situation de « mauvaise foi de la personne expulsée »**. Dans ce cas, l'expulsion devrait donc être immédiate et le commissaire de justice pourrait demander le concours de la force publique dès la transmission du commandement d'avoir à quitter les lieux, si le locataire refuse de s'exécuter.

En second lieu, **les délais renouvelables** d'une durée minimale de trois mois et ne pouvant être supérieure à trois ans<sup>1</sup> que le juge peut accorder, sous certaines conditions<sup>2</sup>, pour différer l'expulsion lorsque celle-ci aurait pour le locataire des « conséquences d'une exceptionnelle dureté » ou lorsque « le relogement ne peut avoir lieu dans des conditions normales » (cf. *supra*), **seraient significativement réduits**. Tout d'abord, en cas de mauvaise foi du locataire, constatée par le juge, le dispositif d'octroi de délais renouvelables au locataire ne serait plus applicable. En outre, **l'étendue de ces délais, tous locataires de bonne foi confondus, devrait être comprise entre un mois et un an**, contre trois mois et trois ans en l'état actuel du droit. La commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale avait prévu que ces délais supplémentaires ne puissent être octroyés que sur demande du locataire, et non à l'initiative du juge, mais cette disposition a été supprimée lors des débats en séance publique.

*b) Systématiser et initier plus en amont l'accompagnement social des locataires*

En parallèle de la réduction des délais de la procédure contentieuse locative, **l'article 5 procède à un léger renforcement de l'accompagnement social des locataires en difficulté**. La portée réelle de ces dispositions, pour louables qu'elles soient, interroge cependant dans le cadre de délais qui seraient plus réduits, rendant plus complexe un accompagnement qualitatif

---

<sup>1</sup> Ces délais sont fixés à l'article L. 412-4 du code des procédures civiles d'exécution.

<sup>2</sup> Pour accorder ces délais reportant l'échéance de l'expulsion, le même article L. 412-4 dispose que le juge doit prendre en compte « la bonne ou mauvaise volonté manifestée par l'occupant dans l'exécution de ses obligations », les « 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 », les « diligences que l'occupant justifie avoir faites en vue de son relogement », ainsi que le « droit à un logement décent et indépendant » et les délais liés aux recours relatifs au caractère prioritaire du relogement au titre du droit au logement opposable et du délai prévisible de relogement des intéressés.

par les services sociaux concernés, qui peinent déjà à élaborer le DSF dans les temps.

Ces modifications portent sur **la transmission du DSF aux divers acteurs concernés.**

Alors que seuls les dossiers de dette locative supérieure à un montant fixé par arrêté préfectoral sont actuellement signalés, au stade du commandement de payer, par les commissaires de justice à la Ccapex, **ce signalement deviendrait désormais systématique**, sans aucun seuil.

En outre, l'article 5 prévoit qu'**un premier DSF soit réalisé dès le stade du commandement de payer** et qu'il soit transmis à la Ccapex. Ce DSF précoce ne remplacerait cependant pas le DSF déjà exigé par le droit en vigueur, lors de la phase suivante se situant entre l'assignation en justice et l'audience judiciaire. Les services compétents seraient alors chargés de **mettre à jour ce premier DSF** et de le transmettre à nouveau à la Ccapex ainsi qu'au juge des contentieux de la protection.

L'objectif de ces dispositions est ainsi d'inciter les Ccapex et les services sociaux compétents à débiter leur travail d'accompagnement et de médiation dès les premières difficultés, et non dans la seule perspective de l'audience judiciaire.

Le signalement systématique des commandements de payer par le commissaire de justice ne signifierait cependant pas que les Ccapex soient en mesure de se saisir de l'ensemble des dossiers. Il en va de même pour la rédaction plus précoce du DSF, lequel n'est actuellement transmis que pour 30 % des audiences. Pour rappel, chaque année 500 000 commandements de payer sont délivrés et 150 000 audiences pour expulsions locatives ont lieu.

### **3. La position de la commission : maintenir l'exigence de célérité de traitement des contentieux tout en favorisant leur traitement amiable et l'accompagnement précoce des locataires en difficultés**

#### *a) Privilégier les solutions amiables*

La commission partage le constat selon lequel la procédure contentieuse locative est, en l'état du droit, trop longue, en particulier lorsque le locataire défaillant est manifestement de mauvaise foi. **Elle a ainsi approuvé le principe d'une réduction des délais contentieux.**

Néanmoins, **soucieuse de favoriser les solutions amiables**, la commission a adopté les **amendements identiques COM-42 et COM-57** de son rapporteur et du rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, qui diminuent l'ampleur de la réduction du délai minimal légal devant s'écouler entre la délivrance du commandement de payer et l'assignation en justice, à **six semaines** contre un mois dans le texte transmis au Sénat et deux mois dans le droit en vigueur.

En effet, si 500 000 commandements de payer sont délivrés en moyenne chaque année, ouvrant la phase précontentieuse des litiges locatifs, ce volume diminue fortement lors de la première étape de la phase judiciaire, avec 150 000 locataires ayant fait l'objet d'une assignation en justice en 2019. Ainsi, **deux tiers environ des situations litigieuses sont réglées de façon amiable** avant que ne soit ouverte une procédure judiciaire, le locataire ayant trouvé un accord avec le propriétaire pour le règlement de la dette locative.

Une trop forte réduction du délai légal minimal entre la délivrance du commandement de payer et l'assignation en justice risquerait de judiciariser et, partant, de ralentir, des situations pour lesquelles des solutions amiables peuvent aisément être trouvées.

Ce délai minimal de six semaines est non seulement plus cohérent avec le 1° du I de l'article 5, qui traite du délai minimal entre l'assignation et l'audience et qui a aussi été porté à six semaines, mais il permettrait en outre **un meilleur accompagnement social des locataires défaillants**, l'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL) évaluant à cinq semaines le délai minimal de traitement d'un commandement de payer par les ADIL.

*b) Rendre plus systématique l'élaboration des DSF des dossiers des locataires les plus en difficultés*

Bien que, dans un souci louable d'initier plus en amont l'accompagnement social des locataires défaillants, l'Assemblée nationale ait prévu que l'ensemble des commandements de payer soient remis aux Ccapex et que le DSF soit non seulement réalisé dès ce stade mais également mis à jour pour l'audience, ces dispositions semblent inapplicables tant elles risquent d'engorger les Ccapex.

Il n'apparaît en effet ni réaliste, ni financièrement soutenable de transmettre près de 500 000 commandements de payer aux Ccapex et de réaliser dans un délai réduit autant de DSF, dont le coût unitaire est de 250 euros, puis de recommencer ces DSF pour l'audience, alors même qu'aujourd'hui les DSF, bien qu'obligatoires, ne sont effectués que pour 30 % des audiences.

C'est pourquoi la commission a adopté l'**amendement COM-58** présenté par le rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. Alors que le texte transmis au Sénat ne prévoit plus aucun seuil, cet amendement fixe **un seuil national de transmission aux Ccapex des commandements de payer à deux mois d'ancienneté d'impayé ou de montant de la dette locative pour caractériser une situation sociale justifiant une prise en charge**. En outre, il maintient la réalisation du DSF dès le stade du commandement de payer mais en laissant aux services sociaux un délai plus important pour le réaliser puisqu'il ne serait toujours transmis que pour l'audience, soit, en l'état du texte voté par la commission,

**trois mois après le commandement de payer**, alors qu'actuellement les DSF doivent être réalisés dans un délai de deux mois.

Dans le même objectif d'améliorer l'accompagnement social des locataires en difficulté, le même amendement COM-58 **habilite les commissaires de justice à transmettre aux Ccapex les informations socioéconomiques dont ils ont pu obtenir connaissance** lors de leurs démarches auprès des locataires.

*c) Clarifier les critères de qualification du squat dans le code des procédures civiles d'exécution*

La commission a intégré à l'article 5, par le vote de l'**amendement COM-44** de son rapporteur, des dispositions de la proposition de loi n° 43 (2020-2021) tendant à garantir le respect de la propriété immobilière contre le squat, adoptée par le Sénat le 19 janvier 2021.

Ces dispositions visent à **clarifier les critères qualifiant le squat** dans le code des procédures civiles d'exécution **en reprenant les termes du code pénal**.

Actuellement, le code des procédures civiles d'exécution, qui dispose que les squatteurs ne bénéficient ni du délai de deux mois normalement prévu après le commandement de quitter les lieux, ni de la trêve hivernale, ne vise que les voies de fait et cette notion a pu donner lieu à des interprétations divergentes selon les cours d'appel.

Cet amendement clarifie également la rédaction de l'article L. 412-3 du même code 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 semble induire que le juge n'a pas à tenir compte de l'origine de l'occupation des locaux dans son appréciation de la situation de l'occupant. Il est donc souhaitable de la supprimer.

Enfin, la commission a adopté un **amendement COM-43** de son rapporteur, de nature rédactionnelle, pour tirer les conséquences de la nouvelle dénomination des huissiers de justice, désormais appelés « **commissaires de justice** ».

La commission a adopté cet article <b>ainsi modifié</b> .
---

## Article 6

### **Clarification des règles d'indemnisation des propriétaires de logements pour lesquels le concours de la force publique est refusé par le préfet**

L'article 6, issu d'un amendement de la commission des affaires économiques, saisie pour avis, prévoit qu'un décret en Conseil d'État clarifie et harmonise les règles d'évaluation de l'indemnisation à laquelle ont droit les propriétaires lorsque le préfet leur refuse le concours de la force publique pour expulser un locataire défaillant à l'issue de la procédure judiciaire.

La commission a adopté cet article additionnel, qui concourra à la lisibilité du dispositif d'indemnisation des propriétaires bailleurs lésés par l'inexécution d'une décision de justice.

#### **1. Bien que tout propriétaire se voyant refuser le concours de la force publique ait droit à une indemnisation, l'octroi de celle-ci est « arbitraire et inégalitaire selon les territoires »<sup>1</sup>**

a) *L'article L. 153-1 du code des procédures civiles d'exécution donne droit à réparation lorsque l'État n'apporte pas son concours à l'exécution des jugements, notamment les décisions d'expulsion ferme*

Comme toutes les décisions de justice rendues définitives, les expulsions fermes doivent être exécutées par les parties. Pour cela, le commissaire de justice remet au locataire défaillant un commandement d'avoir à quitter les lieux. Le locataire dispose alors d'un délai de deux mois pour s'exécuter, **faute de quoi le propriétaire peut demander au commissaire de justice de saisir le préfet pour obtenir le concours de la force publique** afin que les lieux soient libérés (*cf. le commentaire de l'article 5*).

En effet, conformément à l'article L. 153-1 du code des procédures civiles d'exécution, « *l'État est tenu de prêter son concours à l'exécution des jugements et des autres titres exécutoires* ». Le préfet dispose alors d'un délai de deux mois, théoriquement mis à profit pour interroger les services sociaux, les Ccapex et les services de police, pour accorder ou non le concours de la force publique, un défaut de réponse équivalant à un refus<sup>2</sup>.

Ces refus peuvent être justifiés soit par la trêve hivernale, soit, pour le cas des logements sociaux, par la signature d'un protocole de cohésion sociale, qui prévoit la reprise partielle ou totale du paiement du loyer, **soit, de façon plus discrétionnaire, par les troubles à l'ordre public que pourrait**

<sup>1</sup> Selon les termes employés dans le rapport du député Nicolas Démoulin, remis au Premier ministre en décembre 2020, intitulé « Prévenir les expulsions locatives tout en protégeant les propriétaires et anticiper les conséquences de la crise sanitaire ».

<sup>2</sup> Cf. l'article R. 153-1 du code des procédures civiles d'exécution.

**entraîner l'expulsion.** Ainsi, comme l'a récemment souligné la Cour des comptes dans son rapport du 26 octobre 2022 sur la prévention des expulsions locatives, « *les préfets disposent d'un total pouvoir d'appréciation en l'absence de circulaire ministérielle* », que seule la jurisprudence administrative a recentré sur des motifs impérieux d'intérêt général.

**Le refus d'octroyer le concours de la force publique après une décision judiciaire d'expulsion ferme donne alors droit, pour le propriétaire, « à réparation »,** selon les termes de l'article L. 153-1 du code des procédures civiles d'exécution.

Or, les refus de concours de la force publique, particulièrement dommageables pour le propriétaire qui ne peut récupérer son bien malgré une décision de justice en ce sens, ne sont pas rares : en 2019, toujours selon la Cour des comptes, les préfets ont instruit 52 860 demandes de concours de la force publique, parmi lesquelles 35 208 ont été accordées<sup>1</sup>, **les 17 652 demandes restantes ayant été refusées explicitement ou implicitement**, éventuellement à la suite du départ spontané du locataire défaillant<sup>2</sup>.

*b) Le cadre régissant l'octroi des indemnités auxquelles ont droit les propriétaires est fluctuant et amène la moitié d'entre eux à ne pas demander réparation*

Bien que, comme le dispose l'article L. 153-1 du code des procédures civiles d'exécution, « *le refus de l'État de prêter son concours ouvre droit à réparation* », **celle-ci est aujourd'hui loin d'être systématique**, notamment faute d'un cadre clair.

En premier lieu, selon le rapport précité du député Nicolas Démoulin, **seuls 53,8 % des propriétaires qui y auraient droit feraient une demande d'indemnisation auprès du préfet**, soit « *par ignorance* », soit « *pour ne pas avoir à engager une ultime requête auprès des services préfectoraux* » à l'issue d'un processus judiciaire déjà long.

En second lieu, le cadre normatif régissant l'octroi des règles d'indemnisation se limitant au seul article L. 153-1 du code des procédures civiles d'exécution, le montant de l'indemnisation est, dans l'écrasante majorité des cas, **fixé par voie amiable lors de négociations entre les services préfectoraux et le propriétaire.** En moyenne, **le montant de l'indemnisation atteint 70 % du montant dû** par le locataire défaillant<sup>3</sup>. Pour l'État, ces indemnisations ont représenté **un coût de 27,04 millions**

---

<sup>1</sup> Seules 16 210 interventions effectives des forces de l'ordre ont été réalisées, la moitié des locataires concernés ayant quitté les lieux avant l'exécution de l'expulsion.

<sup>2</sup> Il n'existe pas de chiffre plus précis sur le nombre de refus de concours de la force publique alors que le locataire défaillant se maintient dans les lieux.

<sup>3</sup> Selon le rapport du député Nicolas Démoulin précité.

d'euros en 2019, dont 25,2 millions ont été accordés par voie amiable et 2,19 millions par voie contentieuse<sup>1</sup>.

Ces contentieux ont permis au Conseil d'État de préciser, par sa jurisprudence, le mode de calcul de ces indemnités, qui doit inclure le manque à gagner résultant de la perte des loyers et des charges<sup>2</sup>, mais aussi, notamment, la perte de valeur vénale du bien<sup>3</sup>, les frais de remise en état des lieux<sup>4</sup> ou encore les frais résultant de la sollicitation du commissaire de justice<sup>5</sup>.

Outre que **ces modalités jurisprudentielles de calcul ne sont pas nécessairement retenues lors de la définition amiable de l'indemnité**, en particulier lorsque le propriétaire souhaite trouver une solution rapide et se conforme aux propositions des services préfectoraux, **force est de constater qu'elles manquent de lisibilité et peuvent donc entraîner une inégalité de traitement selon les situations et les départements.**

## **2. Une clarification opportune des modalités d'évaluation des indemnités pour refus de concours à la force publique**

Sans remettre en cause le cadre amiable qui reste une solution préférable à la fixation contentieuse du montant de l'indemnité, l'article 6, issu de l'**amendement COM-61** du rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, prévoit la **définition d'un cadre réglementaire afin que les modalités d'évaluation de cette indemnité soient uniformisées et clarifiées dans document unique qui prendrait la forme d'un décret en Conseil d'État.**

Cette mesure est de nature à **garantir une plus grande lisibilité du droit à l'indemnisation des propriétaires** se voyant refuser le concours de la force publique et, partant, devrait **favoriser sa généralisation** en incitant ces derniers à saisir les services préfectoraux pour faire valoir les droits que leur accorde l'article L. 153-1 du code des procédures civiles d'exécution.

La commission a adopté l'article 6 **ainsi rédigé.**

---

<sup>1</sup> Source : rapport de la Cour des comptes du 26 octobre 2022 précité.

<sup>2</sup> CE, 14 mai 1986, n° 37839.

<sup>3</sup> CE, 17 mai 2006, n° 277714.

<sup>4</sup> CE, 10 octobre 2005, n° 267043.

<sup>5</sup> CE, 14 mai 1986, n° 37839.

Article 7

**Renforcement du rôle et des prérogatives des commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (Ccapex)**

L'article 7, issu d'un amendement de la commission des affaires économiques, saisie pour avis, accentue le rôle central que jouent les Ccapex dans la prévention des expulsions locatives en redéfinissant leurs missions, en leur donnant un pouvoir décisionnaire en matière de maintien ou non des aides personnelles au logement en cas d'impayés locatifs et en accroissant le volume des informations dont elles sont destinataires.

La commission a adopté cet article additionnel, estimant que ces mesures participent à améliorer l'accompagnement social des locataires en difficultés et la coordination entre les acteurs de la prévention des expulsions locatives.

**1. Malgré la faiblesse de leurs moyens et de leurs prérogatives, les Ccapex assurent une double mission de pilotage du dispositif départemental de prévention des expulsions locatives tout en œuvrant en faveur de la concertation entre les acteurs concernés**

*a) Des missions larges participant à entretenir le dialogue entre les acteurs du secteur locatif*

Si, au niveau national, la stratégie de prévention des expulsions locatives est définie au sein des plans d'actions interministériels ainsi que des instructions ministérielles à destination des préfets, celle-ci est déclinée localement au sein des **chartes départementales pour la prévention des expulsions locatives**. Cette charte est le document central de la prévention des expulsions pour chaque département : elle précise dans cette perspective les engagements individuels à réaliser par chacun des acteurs locaux pour atteindre l'objectif de réduction du nombre de décisions de justice prononçant l'expulsion.

La loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement **confie aux commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives, les Ccapex, la coordination, l'évaluation et l'orientation du dispositif de prévention des expulsions locatives** défini dans chaque département par la charte pour la prévention de l'expulsion.

En parallèle, les Ccapex **peuvent également délivrer des « avis » et des « recommandations »** à tout organisme ou personne susceptible de participer à la prévention de l'expulsion, ainsi qu'aux bailleurs et aux locataires concernés par une situation d'impayé ou de menace d'expulsion. Ces avis et recommandations peuvent porter, à titre d'exemple, sur d'éventuelles mesures sociales à prescrire au locataire, l'octroi du concours



de la force public, le maintien ou la suspension des allocations logements ou encore le relogement du locataire dans un logement plus adapté.

Elles peuvent être saisies à tout moment par un de leurs membres, par le bailleur, par le locataire et par toute institution ou personne y ayant intérêt ou vocation.

Pour exercer ces deux missions principales, **les Ccapex se réunissent en moyenne tous les mois sous la présidence conjointe du préfet de département et du président du conseil départemental**, ou un de leurs représentants. Elles comptent parmi leurs membres de droit des représentants des collectivités territoriales concernées et des représentants des caisses d'allocations familiales (CAF) et de la mutualité sociale agricole (MSA). Des représentants des bailleurs privés, des bailleurs sociaux, des associations de locataires ou encore de centres d'action sociale peuvent en être membres, sur demande.

Afin de rendre des avis et des recommandations en toute connaissance de cause, les Ccapex sont destinataires des diagnostics sociaux et financiers réalisés par les services sociaux et sont informées de la délivrance des commandements de payer d'un montant supérieur à un seuil départemental défini par arrêté préfectoral, des commandements d'avoir à quitter les lieux à la suite d'une décision de justice et des demandes de concours de la force publique. Ces informations sont transmises par le biais du système national d'information appelé « EXPLOC ».

*b) Des moyens et des prérogatives limités pour assurer ces missions*

**L'inadéquation entre les moyens et les prérogatives des Ccapex et l'ampleur de leurs fonctions est unanimement reconnue**, notamment par la direction interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) qui pilote à l'échelle nationale la politique de prévention des expulsions locatives.

Celle-ci note ainsi dans sa contribution aux travaux du rapporteur que « *des difficultés de mise en œuvre de certaines missions des Ccapex persistent* ».

Ces difficultés relèvent notamment de **l'absence de caractère prescriptif de leurs recommandations**. En effet, les Ccapex ne sont pas, en l'état actuel du droit, des organes décisionnels et ne peuvent pas, à ce titre, octroyer ou retirer des aides financières. Cela aurait pour conséquence de limiter « *substantiellement* » la capacité des Ccapex à « *coordonner de manière effective les dispositifs et les partenaires locaux autour de la mise en œuvre opérationnelle de l'objectif de prévention des expulsions sur son territoire* ».

Sur l'aspect organisationnel, **les Ccapex souffrent des « tensions sur les effectifs »**<sup>1</sup> qui les amènent à se concentrer davantage sur la gestion des situations individuelles les plus problématiques au détriment de la coordination générale du dispositif départemental et de la mobilisation des différents acteurs. Ces tensions sur les effectifs ont été chiffrées par la Cour des comptes : **seuls 190 équivalents temps pleins sont affectés aux actions de prévention des expulsions locatives dans les services déconcentrés de l'État**<sup>2</sup>.

Les constats de la DIHAL ont été corroborés par le député Nicolas Démoulin à l'occasion de la publication de son rapport précité sur la prévention des expulsions locatives. Selon lui, « **les Ccapex réunissent des acteurs qui démontrent une énergie remarquable mais manquent de moyens** ». Par manque d'informations et en raison de moyens humains trop réduits, les Ccapex « *travaillent dans le brouillard* » et seraient « *improductives* ». Il estime en effet que **plus des trois quarts du temps de travail des Ccapex est consacré à la recherche des bonnes informations**, ce qui représente autant de moyens soustraits au temps de l'analyse et de l'accompagnement des acteurs.

En conséquence, **les Ccapex traitent un nombre marginal de dossiers**, au regard du nombre des assignations en justice. Selon la Cour des comptes qui a étudié les ratios entre les dossiers traités par les Ccapex et le nombre d'assignations dans douze préfectures, « *les ratios les plus élevés entre les situations étudiés en Ccapex et le nombre d'assignations en justice se situent en dessous de 20 % pour atteindre seulement 3,2 %* » dans le département le moins actif<sup>3</sup>.

## **2. L'article 7 opère un renforcement significatif du rôle et des prérogatives des Ccapex afin d'améliorer l'accompagnement des bailleurs et des locataires en cas de difficultés de paiement des loyers**

Face aux limites statutaires et capacitaires des Ccapex, et dans l'objectif de mieux accompagner bailleurs et locataires pour agir en faveur de la reprise des rapports locatifs, l'article 7, issu de l'**amendement COM-59** du rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, **procède au renforcement du rôle et des prérogatives des Ccapex et prévoit que celles-ci soient destinataires de davantage d'informations**.

---

<sup>1</sup> Les trois dernières citations sont issues des réponses écrites de la DIHAL au questionnaire du rapporteur.

<sup>2</sup> Rapport de la Cour des comptes, La prévention des expulsions locatives, délibéré le 26 octobre 2022 et publié le 19 décembre 2022. Ce rapport est accessible à l'adresse suivante : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-prevention-des-expulsions-locatives>.

<sup>3</sup> Idem.

a) *Un rôle accru par l'octroi de capacités de décision*

À travers la réécriture de l'article 7-2 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement qui définit les missions et le fonctionnement des Ccapex, l'article 7 de la proposition de loi **accentue le rôle central que jouent localement les Ccapex dans la prévention des expulsions locatives.**

En premier lieu, **les Ccapex se verraient à nouveau octroyer un pouvoir décisionnaire en matière de maintien ou de suspension des allocations logements en cas d'impayés locatifs**, qui a été retiré en 2009 aux anciennes commissions départementales des aides publiques au logement (CDAPL). Conformément à l'article L. 824-2 du code de la construction et de l'habitation, le maintien de l'aide au logement en cas d'impayés locatifs est actuellement une prérogative des seules CAF et de la MSA, entraînant parfois des suspensions de l'allocation logement sans concertation avec les autres acteurs du secteur locatif, ce qui peut compromettre la capacité de paiement du loyer par le locataire et ainsi porter préjudice au bailleur dont la créance locative augmente en conséquence. En tant que membres de droit des Ccapex, les CAF et la MSA garderaient toutefois un rôle majeur dans la décision du maintien ou non des aides personnelles au logement.

Dans le but d'optimiser le traitement des situations d'impayés locatifs qui lui sont transmis par les commissaires de justice, **les Ccapex se verraient en outre reconnaître un nouveau rôle d'orientation** de ces dossiers vers les services sociaux des conseils départementaux, les fonds de solidarité pour le logement (FSL) et les commissions de surendettement afin d'assurer l'accompagnement social et budgétaire des personnes en difficulté, l'apurement de leur dette locative et les éventuelles démarches de relogement.

Enfin, dans la mesure où la plupart des métropoles assurent sur leur territoire, au lieu du conseil départemental, la gestion des FSL, **l'article 7 prévoit d'inclure les présidents des métropoles au sein de la coprésidence des Ccapex**, actuellement formée du préfet de département et du président du conseil départemental. Cette mesure participerait à une meilleure mobilisation du FSL, qui permet d'accorder des aides financières aux locataires en difficulté.

Cet affermissement du rôle des Ccapex, porté par l'article 7, est complété par l'article 8, qui leur permet de saisir le juge pour que soit mis en place un accompagnement social personnalisé (MASP) de niveau 3 afin de procéder au versement direct, sur le compte du bailleur, des prestations sociales du locataire défaillant lorsque les impayés résultent de difficultés de gestion (cf. *infra*).

*b) Un recensement plus complet des informations nécessaires à l'appréciation du litige locatif*

Si les Ccapex reçoivent déjà un certain nombre d'informations (cf. *supra*), celles-ci restent encore insuffisantes pour permettre aux Ccapex d'apprécier pleinement les situations individuelles de chaque dossier d'impayés locatifs dont elle serait saisie et pour agir au moment le plus opportun.

Partant de ce constat, **l'article 7 accroît sensiblement le volume des informations que les préfets et les commissaires de justice doivent leur transmettre**, toutes les étapes de la procédure du contentieux locatif lui étant désormais signalées, de la délivrance commandement de payer jusqu'à l'exécution des expulsions, en passant par les décisions d'expulsion passées en force de chose jugée et les décisions d'expulsion conditionnelle.

Cet accroissement des informations à destination des Ccapex est à mettre en parallèle de l'amendement COM-58, adopté par la commission à l'article 5, qui **habilite les commissaires de justice à transmettre aux Ccapex les informations socioéconomiques dont ils ont obtenu connaissance** lors de leurs démarches auprès des locataires défaillants.

Enfin, tout en rappelant la soumission de l'ensemble des membres des Ccapex au secret professionnel, l'article 7 prévoit que les services instructeurs de ces dernières pourront **transmettre les informations confidentielles dont ils ont connaissance à l'organisme en charge de la rédaction du DSF**, sous réserve que ces informations soient strictement nécessaires à l'évaluation de la situation du ménage au regard de la menace d'expulsion dont il fait l'objet. Cette modification du droit en vigueur permettrait au juge de disposer de davantage d'informations afin d'apprécier la situation individuelle du locataire, en particulier dans le cas, très fréquent, où celui-ci ne se présenterait pas à l'audience.

**3. La position de la commission : un renforcement salutaire à parachever par l'octroi de moyens adaptés**

Estimant que **toute mesure favorisant le dialogue entre les acteurs de la prévention des expulsions locatives**, en grande partie réunis au sein des Ccapex, **est à soutenir**, la commission a approuvé le renforcement du rôle et des prérogatives de ces dernières, par l'adoption de **l'amendement COM-59** du rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques.

Elle souligne néanmoins que, pour être pleinement effectives, **ces mesures devront s'accompagner d'une nécessaire réévaluation à la hausse des moyens humains et matériels** dont elles disposent.

La commission a adopté l'article 7 **ainsi rédigé.**

Article 8

**Extension au préfet et aux Ccapex de la faculté de saisine du juge pour que soit octroyé ou suspendu un accompagnement social personnalisé (MASP) de niveau 3**

L'article 8, issu d'un amendement de la commission des affaires économiques, saisie pour avis, complète le mouvement de renforcement des Ccapex initié à l'article 7 en leur permettant de saisir le juge pour que soit mis en place ou retiré un accompagnement social personnalisé (MASP) de niveau 3 pour les locataires défaillants lorsqu'il appert que leurs difficultés de paiement résulteraient principalement d'une mauvaise gestion de leurs ressources financières. Dans ce cas, les prestations sociales du locataire défaillant seraient directement versées sur le compte du bailleur. Cette faculté de saisine du juge serait également étendue au préfet.

La commission a adopté cet article additionnel.

**1. Seul le président du conseil départemental peut actuellement saisir le juge pour demander une tutelle financière du locataire rencontrant des difficultés à « gérer ses ressources »<sup>1</sup>**

Le code de l'action sociale et des familles prévoit que « *toute personne majeure qui perçoit des prestations sociales et dont la santé ou la sécurité est menacée par les difficultés qu'elle éprouve à gérer ses ressources peut bénéficier d'une mesure d'accompagnement social personnalisé [MASP] qui comporte une aide à la gestion de ses prestations sociales et un accompagnement social individualisé.* »<sup>2</sup> Cet accompagnement prend alors la forme d'**un contrat d'accompagnement social personnalisé** conclu avec les services sociaux du département, qui agissent au nom du président du conseil départemental.

L'objectif de ces mesures d'accompagnement est de « *rétablir les conditions d'une gestion autonome des prestations sociales* »<sup>3</sup>. Pour ce faire, le contrat peut avoir pour conséquence **une mise sous tutelle financière partielle du bénéficiaire**, si ce dernier autorise « *le département à percevoir et à gérer pour son compte tout ou partie des prestations sociales qu'il perçoit, en les affectant en priorité au paiement du loyer et des charges locatives en cours* »<sup>4</sup>.

Ce faisant, les contrats d'accompagnement social personnalisé participent à la prévention des expulsions locatives, en évitant au locataire en difficulté de voir sa dette locative croître et donc en maintenant les rapports locatifs.

<sup>1</sup> Article L. 271-1 du code de l'action sociale et des familles

<sup>2</sup> Idem.

<sup>3</sup> Article L. 271-2 du code de l'action sociale et des familles.

<sup>4</sup> Idem.

Néanmoins, dans le cas où le locataire en difficulté refuserait la signature d'un contrat social personnalisé ou qu'il n'en respecterait pas les clauses, **l'article L. 271-5 du code de l'action sociale et des familles habilite le président du département à saisir le juge pour que « soit procédé au versement direct, chaque mois, au bailleur, des prestations sociales dont l'intéressé est bénéficiaire à hauteur du montant du loyer et des charges locatives dont il est redevable »**. Il s'agit alors d'un MASP dit « de niveau 3 », qui s'impose au locataire sous la forme d'une décision de justice ayant force exécutoire. Le juge l'accorde en vérifiant que l'intéressé ne s'est pas acquitté de ses obligations locatives depuis au moins deux mois et que la tutelle financière n'aura pas pour effet de le priver des ressources nécessaires à sa subsistance et à celle des personnes dont il assume la charge effective et permanente. En fonction de son appréciation de la situation, le juge fixe la durée du prélèvement dans une limite de deux ans renouvelables sans que la durée totale du MASP ne dépasse quatre ans.

Seul le président du conseil départemental peut saisir à tout moment le juge pour mettre fin à la mesure, cette faculté n'étant pas ouverte au locataire mis sous tutelle financière.

## **2. L'extension au préfet et aux Ccapex de la possibilité de saisir le juge pour demander le versement direct des prestations sociales au bailleur ou sa suspension**

Suivant un double objectif de renforcement des Ccapex et de maintien des rapports locatifs (*cf. le commentaire de l'article 7*), l'article 8 de la proposition de loi modifie l'article L. 271-5 du code de l'action sociale et des familles afin que **la faculté de saisine du juge dont dispose le président du conseil départemental pour l'octroi ou la suspension d'un MASP de niveau 3 soit étendue au préfet et aux Ccapex**.

En effet, le préfet comme les Ccapex sont informés par les commissaires de justice des diverses étapes de la procédure contentieuse et disposent d'informations socioéconomiques, notamment par le biais des diagnostics sociaux et financiers, qui leur permettent d'apprécier la situation du locataire et d'en déceler la nécessité d'une tutelle financière pour garantir le paiement du loyer et éviter l'expulsion du logement. Cette extension au préfet et aux Ccapex reste cependant soumise au strict contrôle du juge, seule habilité à décider d'une telle mise sous tutelle financière non contractualisée.

Par l'adoption de l'**amendement COM-60** du rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, **la commission a approuvé cette mesure**, considérant qu'elle concourra à prévenir les expulsions locatives.

La commission a adopté l'article 8 **ainsi rédigé**.

## EXAMEN EN COMMISSION

---

MERCREDI 25 JANVIER 2023

**M. François-Noël Buffet, président.** – Nous examinons ce matin le rapport de notre collègue André Reichardt sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à protéger les logements contre l'occupation illicite. Nous avons le plaisir d'accueillir Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques.

**M. André Reichardt, rapporteur.** – L'Assemblée nationale a adopté le 2 décembre dernier une proposition de loi déposée par le député Guillaume Kasbarian, qui traite de deux sujets auxquels notre commission est depuis longtemps attentive : la lutte contre le squat et la sécurisation des rapports locatifs.

Vous vous souvenez certainement que notre commission avait déjà examiné, en janvier 2021, sur le rapport d'Henri Leroy, une proposition de loi de Dominique Estrosi Sassone tendant à garantir le respect de la propriété immobilière contre le squat. Plusieurs dispositions que le Sénat avait alors adoptées sont reprises dans le texte qui nous est transmis. On peut regretter, à cet égard, que le Gouvernement n'ait pas été plus tôt à l'écoute des propositions du Sénat, ce qui nous aurait permis de gagner un temps précieux pour lutter contre ce phénomène. Celui-ci affecte régulièrement de petits propriétaires qui découvrent, par exemple en rentrant de vacances, que leur résidence principale est occupée.

La première partie du texte vise à prévenir et à réprimer plus efficacement le squat. Certaines dispositions, cependant, pourraient s'appliquer aussi à des locataires défaillants qui se maintiennent dans les lieux alors que leur bail est résilié, faute de solution de relogement. Il ne me paraît pas souhaitable d'entremêler les situations du squatteur et du locataire défaillant, qui sont très dissemblables, et je vous proposerai donc quelques amendements pour mieux les distinguer.

J'évoquerai pour commencer l'article 1<sup>er</sup>, qui tend à alourdir la peine prévue à l'article 226-4 du code pénal pour sanctionner le squat du domicile. Il y a deux ans, le Sénat avait déjà approuvé cette mesure, qui vise à exercer un effet dissuasif contre les squatteurs, et je vous proposerai de l'adopter sans changement.

Le texte reprend une autre disposition que nous avons adoptée, celle qui tend à punir d'une amende la propagande ou la publicité en faveur de méthodes visant à inciter ou faciliter le squat. Vous savez comme moi que l'on peut trouver sur internet de véritables « guides du squat », qui donnent des conseils sur la manière de s'introduire illégalement dans un logement et

d'échapper à l'expulsion. C'est ce type de pratiques qui serait désormais pénalisé.

Un troisième article vise à punir celui qui se dit faussement propriétaire d'un bien immobilier pour le louer. Il arrive parfois que des personnes se voient reprocher de squatter un logement alors qu'elles ont cru, en toute bonne foi, le louer à son propriétaire légitime. Cette forme de tromperie doit bien sûr être sanctionnée, mais j'observe qu'il existe déjà dans le code pénal un article 313-6-1 permettant d'appréhender ce type de comportement. Nous y reviendrons au moment de l'examen des amendements.

J'en arrive aux deux dernières mesures pénales, qui sont plus controversées. Actuellement, le code pénal réprime le squat du domicile, au nom du respect de la vie privée, mais pas le squat de locaux qui ne constituent pas un domicile. La proposition de loi entend combler cette lacune afin de mieux garantir le respect de la propriété privée, qui est aussi un principe fondamental dans notre République.

À cette fin, le texte prévoit de créer deux nouvelles infractions : la première punirait de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende le fait de s'introduire ou de se maintenir, sans droit ni titre, dans un local à usage d'habitation ou à usage économique ; la deuxième punirait de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende celui qui se maintient dans un logement alors qu'il est sous le coup d'une décision d'expulsion, qu'il a épuisé toutes les voies de recours et qu'il est arrivé au terme de tous les délais accordés par le juge. Plusieurs interlocuteurs que j'ai auditionnés avec Dominique Estrosi Sassone reprochent à ces dispositions de criminaliser des personnes en grande difficulté sociale, *a fortiori* dans un contexte de hausse des prix de l'énergie qui pèse sur le pouvoir d'achat des ménages.

En ce qui me concerne, si je partage l'objectif de lutter plus efficacement contre toutes les formes de squat, je pense que le dispositif adopté par l'Assemblée nationale gagnerait à être mieux circonscrit : en effet, le champ d'application des deux infractions qui nous sont proposées se recoupe et la première pourrait concerner aussi bien des squatteurs que des locataires dont le bail a été résilié. Je vous proposerai donc de mieux distinguer ces deux situations, en créant, d'une part, une infraction pour pénaliser le squat de locaux qui ne constituent pas un domicile ; d'autre part, en conservant l'infraction relative aux locataires. Dans mon esprit, cette dernière infraction n'a vocation à s'appliquer que de manière exceptionnelle à des locataires d'une particulière mauvaise foi qui ont abusé de toutes les voies de recours.

J'en arrive à l'article 2 de la proposition de loi, qui tend à retoucher la procédure d'évacuation forcée des squatteurs, sous l'égide du préfet, prévue à l'article 38 de la loi instituant le droit au logement opposable et



portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (Dalo). Cette procédure permet à celui dont le domicile est squatté de saisir le préfet afin qu'il mette en demeure, dans un délai de quarante-huit heures, le squatteur de quitter les lieux. Si ce dernier ne défère pas à la mise en demeure, le préfet peut recourir à la force publique pour qu'il soit procédé à l'évacuation du logement. Cette procédure dérogatoire, qui ne fait pas intervenir une décision de justice, a été utilisée moins de 170 fois au cours de l'année écoulée.

Sur ce point, je vous proposerai d'amender le texte transmis par l'Assemblée nationale afin de réintroduire des dispositions que nous avons adoptées il y a deux ans, mais qui n'ont pas été reprises par les députés. L'objectif est d'élargir le champ d'application de cette procédure à l'hypothèse du squat de logements qui ne constituent pas un domicile, ce qui est cohérent avec les mesures envisagées en matière pénale. Ainsi, un logement qui est squatté, alors qu'il est vide entre deux locations, pourra être libéré rapidement. En l'état actuel, un logement vide entre deux locations n'est pas considéré comme un domicile. Il appartiendra aux préfets de faire un usage proportionné de cette nouvelle faculté, en accordant, par exemple, des délais plus importants lorsque les circonstances l'autorisent.

Toujours dans l'objectif de décourager l'occupation illicite des logements, les députés ont adopté un article qui pérennise un dispositif expérimental, créé en 2009, de mise à disposition temporaire de locaux vacants. Celui-ci permet à des organismes agréés par le préfet, et conventionnés avec le propriétaire, de bénéficier de la mise à disposition de locaux inoccupés, dans l'attente d'un changement d'usage ou de travaux importants, en contrepartie de leur engagement à entretenir ces locaux et à les libérer à l'échéance convenue. Les organismes agréés peuvent y loger des résidents temporaires. C'est une bonne chose : en favorisant l'utilisation de locaux provisoirement inoccupés, ce dispositif permet de lutter, indirectement, contre le squat.

Je regrette que le Gouvernement n'ait pas procédé à l'évaluation qui était attendue avant la généralisation de l'expérimentation. Cependant, les avis des acteurs de terrain que nous avons auditionnés sont très positifs : je vous propose donc de soutenir la pérennisation de ce dispositif.

Un article 2 *bis* introduit un régime dérogatoire de responsabilité civile pour le propriétaire d'un logement occupé sans droit ni titre, en cas de dommage résultant d'un défaut d'entretien.

Cette mesure répond à une décision récente de la Cour de cassation, qui a décidé, en appliquant à la lettre le code civil, de condamner un couple de propriétaires à verser 60 000 euros à une ancienne locataire qui s'était maintenue dans les lieux et qui avait chuté à la suite de la rupture d'un garde-fou. Il est anormal qu'un propriétaire qui ne peut plus accéder à son bien et, partant, qui ne peut pas effectuer les travaux d'entretien

nécessaires, soit condamné en cas de dommage résultant d'un défaut d'entretien. L'article 2 *bis* prévoit de libérer le propriétaire de sa responsabilité pour défaut d'entretien lorsque le bien est occupé illicitement. Pour éviter tout effet d'aubaine, je vous proposerai néanmoins d'exclure les propriétaires de logements indignes de ce régime dérogatoire.

La seconde partie du texte vise à sécuriser les rapports locatifs en améliorant la procédure contentieuse.

Le contentieux locatif est aujourd'hui soumis à une procédure longue et complexe, dont les objectifs premiers sont, dans l'intérêt du propriétaire comme du locataire, le maintien des rapports locatifs et l'apurement de la dette. L'expulsion reste la solution de dernier recours, *a fortiori* si le locataire en difficulté est de bonne foi. Le contentieux peut parfois durer des années : cela pose évidemment problème au propriétaire qui ne peut pas récupérer son bien, mais aussi au locataire qui accumule parfois une importante dette locative dans l'attente d'une solution de relogement.

Il s'agit d'un contentieux de masse, qui occasionne chaque année environ 500 000 délivrances de commandement de payer et 150 000 assignations en justice, pour 70 000 décisions d'expulsion ferme, dont 16 000 nécessitent le concours de la force publique. La réforme proposée aura donc des effets tangibles pour des milliers de nos concitoyens.

La proposition de loi vise à accélérer la procédure contentieuse et à accompagner plus tôt les locataires en difficulté.

Dans un souci de sécurité juridique, l'article 4 généralise les clauses résolutoires de plein droit dans les baux locatifs. Celles-ci sont aujourd'hui facultatives, bien que présentes dans la grande majorité des baux. En cas de non-paiement du loyer par exemple, la présence d'une clause résolutoire permet au propriétaire de saisir le juge pour faire constater la résiliation de plein droit du contrat de bail.

Dans le but affiché de responsabiliser les locataires, le pouvoir reconnu au juge de suspendre les effets de la clause résolutoire serait par ailleurs subordonné à une demande expresse du locataire et à la reprise du paiement du loyer avant la date de l'audience. De même, le juge ne pourrait vérifier les éléments constitutifs de la dette locative et la décence du logement que sur saisine du locataire, alors qu'il peut le faire d'office actuellement.

Avec Dominique Estrosi Sassone, nous exprimons des réserves sur cet article 4, qui risque d'aboutir à un plus grand nombre d'expulsions en raison de la méconnaissance, par les locataires, de leurs droits et des règles de procédure. Il nous faut trouver d'autres modalités pour inciter le locataire à régler sa dette locative et son loyer courant, en conditionnant le maintien dans le logement au respect de ses engagements, afin que les intérêts du

locataire et du bailleur se rencontrent sans préjudice pour aucune des parties.

Afin d'accélérer la procédure contentieuse, l'article 5 procède à la réduction de plusieurs délais, ramenés de deux mois à un mois ou de deux mois à six semaines. Au total, si nous votons le texte tel qu'il nous est transmis, le délai minimal incompressible entre la remise du commandement de payer et l'expulsion avec le concours de la force publique serait réduit de trois mois et demi en cas de mauvaise foi du locataire. En outre, lorsque le relogement ne peut avoir lieu dans des conditions normales, le délai maximal pouvant être accordé par le juge, avant qu'il ne soit procédé à l'expulsion, serait ramené de trois ans à un an. Je vous proposerai de modifier ces dispositions à la marge, afin que les procédures amiables soient favorisées : celles-ci apportent une solution dans plus des deux tiers des litiges locatifs.

Enfin, l'article 5 tend à améliorer l'accompagnement social des locataires en difficulté en le systématisant et en l'initiant plus en amont. Plus précisément, il prévoit que tous les commandements de payer seront transmis aux commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (Ccapex). En outre, alors que les diagnostics sociaux et financiers (DSF) qui éclairent le juge sur la situation sociale du locataire et sur sa capacité à apurer ses dettes ne sont actuellement élaborés qu'à partir de l'assignation en justice, ceux-ci seraient désormais réalisés dès le stade du commandement de payer, puis mis à jour pour l'audience judiciaire.

Ces objectifs sont louables, mais il semble néanmoins peu réaliste que les services sociaux et les Ccapex puissent s'acquitter de ce fort accroissement de leur charge de travail : à l'heure actuelle, les juges ne peuvent s'appuyer sur un DSF pour rendre leur décision que dans 30 % des cas. C'est pourquoi je vous proposerai d'adopter les amendements présentés par Dominique Estrosi Sassone, qui reprennent l'objectif de renforcement de l'accompagnement social des locataires tout en garantissant une meilleure opérationnalité du dispositif. Donnons une chance au juge de disposer en temps utile du DSF.

Ce texte comporte des dispositions très techniques, mais il soulève des enjeux réels pour les locataires, les propriétaires et pour l'accès au logement de nos concitoyens, notamment les plus modestes.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques.** – Je remercie André Reichardt pour le travail que nous avons accompli ensemble. Nous avons mené la plupart de nos auditions en commun, et nous sommes parvenus à un accord parfait. Comme lui, je regrette que l'on ait perdu autant de temps. Ma proposition de loi a été adoptée par le Sénat en janvier 2021 : si le Gouvernement l'avait inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, plusieurs mesures en discussion aujourd'hui seraient déjà appliquées.

Cela dit, nous approuvons sans réserve les mesures contre le squat, que nous avons déjà votées – pour partie. Nous avons réintégré dans le texte celles qui n’ont pas été reprises par l’Assemblée nationale. Nous sommes également favorables à l’accélération de la procédure du contentieux de l’impayé et de l’expulsion. Celui-ci est très long et complexe et il décourage les propriétaires d’investir dans des logements proposés à la location de longue durée, ce qui permettrait pourtant de répondre à la crise du logement.

Nous avons aussi apporté des modifications importantes : nous opérons une distinction claire entre les squatteurs et les locataires en difficulté, car le texte transmis par l’Assemblée nationale crée un amalgame en la matière.

Nous entendons également promouvoir l’occupation temporaire de locaux vacants en suivant la volonté de l’Assemblée nationale de pérenniser ce dispositif. Plusieurs fondations, comme Emmaüs, proposent ces logements à des personnes rencontrant des difficultés ou vivant une mobilité professionnelle, pour une durée maximale de dix-huit mois. C’est un dispositif gagnant-gagnant, à condition que l’on ne transforme pas la convention d’occupation temporaire en bail définitif.

Nous avons également voulu renforcer la prévention avant les expulsions : les locataires peuvent ainsi sortir la tête de l’eau. Cette démarche est insuffisamment précoce : nos amendements tendent à donner plus de moyens d’agir aux Ccapex. Nous souhaitons aussi améliorer les outils d’accompagnement social.

Nous sommes parvenus à un équilibre entre le respect de la propriété privée, auquel le Sénat est attaché, et l’esprit de justice et d’humanisme dont nous devons faire montre à l’endroit des personnes frappées par un accident de la vie. Ne les confondons pas avec les squatteurs et autres marchands de sommeil. Cela dit, ne faisons pas porter la charge de la solidarité sur les propriétaires : au contraire, nous considérons que l’État devrait les aider plus activement, notamment *via* le soutien de l’administration fiscale ou le versement des indemnités dues aux propriétaires.

**M. François Bonhomme.** – Ce texte complète la volonté du législateur de rééquilibrer les rapports entre propriétaires et locataires. L’article 17 de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen consacre le droit de propriété, qui est fondamental. Nous constatons tous que certains propriétaires sont désemparés et se retrouvent dans des procédures interminables. Cela n’est pas sans conséquence sur le marché immobilier : les personnes vendent à la fin de la procédure.

Le rapporteur a raison : il convient de distinguer les situations de locataires défaillants et les occupations illicites caractérisées.

La publicité entourant les manuels du parfait squatteur est insuffisamment réprimée. Elle est même promue par une nébuleuse d'associations, et même par la Ligue des droits de l'homme, sous couvert de vouloir protéger les locataires. En évoquant les occupations illicites, certaines parlent de criminalisation, d'acharnement ou de phénomène marginal. La Défenseure des droits reprend elle aussi ce dernier terme dans un avis publié au mois de novembre dernier. Selon elle, la proposition de loi ne changerait rien à la situation actuelle. Je ne souscris évidemment pas à cette analyse, mais, même si celle-ci était vraie, je ne vois pas pourquoi il ne faudrait pas réprimer plus sévèrement ces comportements. Dans les juridictions, le contentieux locatif ne cesse de croître. Tout plaide pour aller dans le sens de nos rapporteurs.

**M. Dominique Théophile.** – Je salue cette proposition de loi dont notre groupe a soutenu l'inscription à l'ordre du jour des travaux de notre assemblée. Le squat et les impayés à répétition ne sont plus un phénomène marginal ; leurs conséquences sont désastreuses pour les petits propriétaires.

Avec ce texte empreint de bon sens, on cherche à rééquilibrer les forces, en renforçant l'arsenal juridique et en réduisant certains délais dans la procédure judiciaire.

À l'issue des débats à l'Assemblée nationale, marqués par un esprit de compromis, nous souhaitons apporter quelques modifications pour gagner en équilibre et ne pas tomber dans des travers idéologiques entre riches propriétaires et locataires mal logés. Ainsi, nous prôtons une échelle de peines plus graduée à l'article 1<sup>er</sup> A, et nous voulons préciser la notion de locaux à usage économique.

Nous proposons aussi de faire un geste envers les locataires de bonne foi, qui doivent être effectivement informés par le préfet de leur droit à demander au juge de leur accorder des délais de paiement. Ce dernier pourra aussi suspendre la résiliation du bail si le locataire est de bonne foi. Nous voulons revenir sur la réduction du délai du commandement de payer passé de deux à un mois.

Nous soutenons pleinement cette proposition de loi. Ne stigmatisons pas les locataires en grande difficulté économique en les assimilant à des squatteurs.

**M. Hussein Bourgi.** – Les bras m'en sont tombés lorsque j'ai lu le texte adopté par l'Assemblée nationale, qui disait tout et son contraire et opérait un amalgame entre le locataire entré légalement dans un logement, victime ensuite d'un accident de la vie, et le squatteur installé après une effraction. Certes, nous ressentons tous de l'émotion envers les propriétaires victimes d'un squat, mais les députés ont légiféré sous le coup de l'émotion. Je salue le travail nuancé de nos rapporteurs.

J'approuve l'idée de sanctionner plus durement celui qui se fait passer pour le propriétaire d'un logement et qui fait deux victimes : le locataire de bonne foi et le vrai propriétaire.

Je salue aussi la pérennisation du dispositif d'occupation temporaire de locaux vacants, précieux pour loger des populations vivant dans des copropriétés particulièrement dégradées, notamment.

Nous soutenons la philosophie avec laquelle nos rapporteurs ont examiné ce texte.

**M. Guy Benarroche.** – À l'instar d'Hussein Bourgi, je salue le travail de nos rapporteurs, qui ont bien distingué le cas des squatteurs de celui des locataires en difficulté.

Avant cela, le texte était fondamentalement antisocial. Monsieur Bonhomme, la Défenseure des droits n'est pas la seule à dire que le texte adopté par l'Assemblée nationale est malvenu alors que tant de nos concitoyens sont victimes de la crise du logement et du mal-logement. Le Gouvernement, le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD), la Fondation Abbé-Pierre, tous le reconnaissent. Je ne comprends pas la position de l'Assemblée nationale.

Malgré les améliorations introduites par les rapporteurs, certaines mesures nous paraissent toujours disproportionnées, tandis que d'autres ont un périmètre d'application trop large. Nous avons donc déposé plusieurs amendements. L'un tend à exclure les logements vides de la notion de domicile ; un autre supprime l'impossibilité pour le juge de se saisir d'office pour accorder des délais supplémentaires. Il nous paraît également important de rétablir un délai de deux mois entre le commandement de payer et la résiliation automatique du bail. Il est primordial de faire la différence entre les locataires de bonne foi et les autres.

À Marseille, dans mon département, de nombreuses personnes n'ont pas signé de baux en bonne et due forme : la loi poserait de nombreux soucis à des personnes sincères.

**M. André Reichardt, rapporteur.** – Je vous remercie pour tous ces satisfecit. Je tiens à rassurer MM. Bourgi et Benarroche : nombre de nos amendements répondent à leurs interrogations.

**M. François-Noël Buffet, président.** – En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, je vous propose de considérer que le périmètre de la proposition de loi comprend les dispositions relatives à la lutte contre le squat et contre le maintien sans droit ni titre dans un logement ; au régime de responsabilité extracontractuelle en cas de dommage résultant d'un défaut d'entretien d'un bien immobilier ; au dispositif de mise à disposition temporaire de locaux vacants, défini à l'article 29 de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de

l'aménagement et du numérique (Élan) ; aux modalités de résiliation des baux d'habitation ; à la procédure d'expulsion locative, de la phrase précontentieuse jusqu'à l'éventuelle expulsion avec le concours de la force publique ; enfin, à l'accompagnement social des locataires en situation d'impayés locatifs.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je vous félicite pour la lecture de cette récapitulation, qui, comme vous le savez, est contraire au droit d'amendement, inscrit dans la Constitution.

*Le périmètre est adopté.*

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup> A (nouveau)*

**M. André Reichardt, rapporteur.** – Nos collègues du groupe socialiste souhaitent supprimer l'article 1<sup>er</sup> A. J'y suis défavorable, car je crois utile de mieux protéger l'ensemble des logements contre le squat, ainsi que les locaux à usage économique, et non le seul domicile. Je vous présenterai dans quelques instants un amendement qui répondra sans doute à une partie de leurs préoccupations, en distinguant plus nettement le cas du squat de celui du locataire défaillant. Avis défavorable.

*L'amendement COM-14 n'est pas adopté.*

**M. André Reichardt, rapporteur.** – L'article 1<sup>er</sup> A vise à punir de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende le squat d'un local qui n'est pas un domicile. L'amendement COM-49 rectifié de nos collègues du groupe RDPI tend à fixer la peine à deux ans d'emprisonnement et à 30 000 euros d'amende, afin de préserver une gradation entre la sanction encourue pour le squat de domicile et celle prévue pour les locaux qui ne sont pas un domicile. Avis favorable : il est logique que la peine soit plus sévère en cas de squat d'un domicile qu'en cas de squat de locaux commerciaux, qui sont parfois inoccupés depuis des années. Je vous propose en conséquence de modifier les deux amendements suivants pour les rendre formellement compatibles avec celui-ci.

*L'amendement COM-49 rectifié est adopté.*

**M. André Reichardt, rapporteur.** – S'inspirant des dispositions de la proposition de loi visant à garantir le respect de la propriété immobilière contre le squat, adoptée par le Sénat en janvier 2021, les amendements identiques COM-34 et COM-52 tendent à clarifier la rédaction proposée pour le nouvel article 315-1 du code pénal.

La rédaction de cet article peut être améliorée : d'abord, pour éviter que la sanction pénale proposée ne puisse s'appliquer tant à des squatteurs qu'à des locataires défaillants, alors que ces personnes sont dans

des situations bien différentes ; ensuite, pour bien délimiter les champs d'application des nouveaux articles 315-1 et 315-2, qui tendent aujourd'hui à se chevaucher.

Dans cet esprit, l'amendement précise le champ d'application de l'article 315-1 : il s'agit de sanctionner pénalement le squat de locaux qui ne constituent pas un domicile, au nom du respect du droit à la propriété privée, sans viser le locataire défaillant qui s'est introduit régulièrement dans les locaux, mais dont le bail aurait été résilié. L'amendement reprend les critères qui figurent à l'article 226-4 du code pénal, relatif au squat du domicile, à savoir l'utilisation de manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte.

*Les amendements identiques COM-34 et COM-52 modifiés sont adoptés. En conséquence, l'amendement COM-50 rectifié devient sans objet.*

**M. André Reichardt, rapporteur.** – L'amendement COM-1 de notre collègue Nathalie Goulet vise à étendre le champ d'application du nouvel article 315-2 du code pénal, afin qu'il s'applique aussi à l'occupation illicite de terrains ou bâtiments agricoles.

Cette extension ne nous paraît pas opportune, car l'amendement de notre collègue est largement satisfait : l'occupation illicite de terres agricoles, par exemple par des gens du voyage ou à l'occasion d'une *rave party*, est déjà pénalement sanctionnée ; le squat d'un bâtiment agricole, qui est un local à usage économique, pourra être sanctionné sur le fondement du nouvel article 315-1 du code pénal. De plus, l'article 315-2 a été conçu pour traiter de litiges nés à l'occasion de l'occupation de locaux d'habitation : il n'est pas sûr que ce dispositif puisse être transposé à l'identique à l'hypothèse d'une occupation de locaux à usage commercial. Demande de retrait, sinon avis défavorable.

**Mme Nathalie Goulet.** – Je le retire.

*L'amendement COM-1 est retiré.*

*L'article 1<sup>er</sup> A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

#### ***Après l'article 1<sup>er</sup> A (nouveau)***

**M. André Reichardt, rapporteur.** – L'amendement COM-29 rectifié vise à modifier l'article L. 412-3 du code des procédures civiles d'exécution. Cet article permet au juge d'accorder à la personne sous le coup d'une décision d'expulsion des délais à chaque fois que son relogement ne peut avoir lieu dans des conditions normales.

Notre collègue Catherine Procaccia propose d'écarter ces délais en cas de squat, c'est-à-dire lorsque l'occupant est entré dans les lieux à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte.



Cette proposition est cohérente avec position que je défends : mieux distinguer la situation du locataire défaillant, qui est entré dans les lieux régulièrement et qui a subi ensuite un accident de la vie, de celle du squatteur, qui se place d'emblée dans l'illégalité. Elle complète la mesure que je vous propose dans mon amendement COM-44, qui tend à supprimer, dans le même article L. 412-3 du code des procédures civiles d'exécution, la mention selon laquelle les occupants n'ont pas à justifier d'un titre à l'origine de l'occupation pour bénéficier d'un délai. Avis favorable.

*L'amendement COM-29 rectifié est adopté et devient article additionnel.*

**M. André Reichardt, rapporteur.** – Notre collègue Catherine Procaccia propose maintenant de fixer dans la loi un délai de soixante-douze heures qui serait laissé au préfet pour mettre à exécution, par le recours à la force publique, une décision d'expulsion. Il est vrai que les préfetures tardent parfois à mettre à exécution les décisions judiciaires d'expulsion. Parfois, celles-ci ne sont jamais appliquées, ce qui ouvre droit pour le propriétaire lésé à une indemnisation aux frais de l'État.

La rédaction de l'amendement soulève cependant de nombreuses interrogations : avis défavorable.

*L'amendement COM-32 n'est pas adopté.*

### *Article 1<sup>er</sup>*

**M. André Reichardt, rapporteur.** – Nos collègues du groupe socialiste proposent de supprimer l'article 1<sup>er</sup>, qui tend à relever le *quantum* de peine prévu à l'article 226-4 du code pénal.

En cas de squat du domicile, la peine actuellement encourue est d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende ; il est proposé de porter cette peine à trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende. Cette mesure aura d'abord un effet dissuasif qui me paraît bienvenu. C'est ensuite une mesure d'équité puisqu'elle aura pour effet d'aligner la peine encourue sur celle qui est prévue lorsqu'un propriétaire expulse *manu militari* un squatteur.

Je rappelle enfin que le Sénat a déjà voté cette mesure à deux reprises : d'abord dans la loi d'accélération et de simplification de l'action publique (Asap), puis lors de l'examen de la proposition de loi de Dominique Estrosi Sassone. Par souci de cohérence, j'émetts un avis défavorable sur l'amendement COM-19.

*L'amendement COM-19 n'est pas adopté.*

*L'article 1<sup>er</sup> est adopté sans modification.*

**Article 1<sup>er</sup> bis A (nouveau)**

*L'amendement de coordination COM-35 est adopté.*

**M. André Reichardt, rapporteur.** – L'amendement COM-36 vise à ajouter à l'article 1<sup>er</sup> bis une disposition « standard », qui figure dans plusieurs articles du code pénal, afin de préciser les responsabilités des éditeurs, des auteurs et des imprimeurs quand la propagande ou la publicité en faveur du squat est effectuée par voie de presse écrite ou audiovisuelle.

*L'amendement COM-36 est adopté.*

*L'article 1<sup>er</sup> bis A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**Article 1<sup>er</sup> bis (nouveau)**

**M. André Reichardt, rapporteur.** – La proposition de loi tend à créer une nouvelle infraction punissant de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende le fait de se dire faussement propriétaire d'un bien pour le louer. Il arrive en effet que des personnes se retrouvent dans la situation de squatter un logement, alors qu'elles ont cru, en toute bonne foi, avoir affaire à son propriétaire.

Ce type de comportement mérite bien sûr d'être sanctionné. Il existe cependant déjà dans le code pénal un article 313-6-1, qui punit d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende le fait de mettre à disposition d'un tiers un bien immobilier appartenant à autrui. Plutôt que de créer une nouvelle infraction, l'amendement tend à relever le *quantum* de peine prévu à l'article 313-6-1 afin de l'aligner sur ce qui était prévu par l'Assemblée nationale.

*L'amendement COM-37 est adopté.*

*L'article 1<sup>er</sup> bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**Article 2**

**M. André Reichardt, rapporteur.** – Avec l'amendement COM-20, nos collègues du groupe socialiste proposent de supprimer l'article 2.

J'y suis défavorable, car cet article vise à clarifier la notion de domicile, ce qui me paraît opportun au regard des hésitations doctrinales ou jurisprudentielles qui ont pu se faire jour. En outre, cet article tend à modifier la procédure d'évacuation forcée sous l'égide du préfet en cas de squat prévue à l'article 38 de la loi Dalo. Je vous proposerai dans un instant des améliorations de ce dispositif.

*L'amendement COM-20 n'est pas adopté.*

**M. André Reichardt, rapporteur.** – Là encore, nous voulons distinguer le squat de la sécurisation des rapports locatifs. Le paragraphe II de l'article 2 de la proposition de loi tend à revenir sur la procédure d'évacuation forcée sous l'égide du préfet, prévue à l'article 38 de la loi de 2007 précitée.

La rédaction transmise par l'Assemblée nationale soulève une difficulté dans la mesure où elle pourrait être interprétée comme autorisant le recours à cette procédure pour obtenir l'évacuation d'un locataire défaillant. Ce risque de confusion doit être écarté : la procédure de l'article 38 est adaptée pour mettre rapidement fin à un squat, mais elle n'est pas appropriée à une expulsion locative, en raison de son caractère expéditif et de l'absence de contradictoire.

Le présent amendement prévoit donc de substituer au dispositif adopté par l'Assemblée nationale les mesures que le Sénat avait approuvées en janvier 2021, lors de l'examen du texte de Dominique Estrosi Sassone. Ainsi, le champ d'application de l'article 38 serait étendu au squat d'un local d'habitation, alors qu'il ne s'applique actuellement qu'au squat d'un domicile ; deviendraient ainsi éligibles à la procédure d'évacuation forcée les logements occupés par des squatteurs entre deux locations ou juste après l'achèvement de la construction, avant que le propriétaire n'ait eu le temps d'emménager. Ensuite, lorsque ce dernier ne peut apporter la preuve de son droit en raison du squat, il reviendrait au préfet de s'adresser à l'administration fiscale pour établir ce droit. Enfin, le délai laissé au préfet pour mettre en demeure le squatteur de quitter les lieux serait réduit de quarante-huit heures à vingt-quatre heures, afin d'apporter une réponse plus rapide à des situations qui peuvent plonger des familles dans une situation très difficile.

L'amendement préserve l'ajout de l'Assemblée nationale tendant à prévoir que l'occupation illicite du logement peut être constatée par le maire ou par un commissaire de justice. Certes, le maire est déjà un officier de police judiciaire (OPJ), mais nous nous rangeons au souhait de l'Assemblée nationale de le mentionner expressément.

*Le sous-amendement COM-31 rectifié est adopté. Les amendements COM-38 et COM-53, ainsi sous-amendés, sont adoptés.*

*En conséquence, l'amendement COM-5 doit sans objet.*

**M. André Reichardt, rapporteur.** – Avec l'amendement COM-23, notre collègue Vincent Capo-Canellas souhaite préciser que la procédure d'évacuation forcée prévue à l'article 38 de la loi Dalo concerne non pas les locataires défaillants entrés régulièrement dans les lieux, mais uniquement les squatteurs.

Les amendements COM-38 et COM-53 que nous venons d'adopter lèvent toute ambiguïté en visant clairement les seuls squatteurs. L'amendement de Vincent Capo-Canellas est donc satisfait.

*L'amendement COM-23 n'est pas adopté.*

*L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

#### **Article 2 bis (nouveau)**

**M. André Reichardt, rapporteur.** – L'amendement COM-21 vise à supprimer l'article. Avis défavorable : il est anormal et même injuste qu'un propriétaire ne pouvant plus accéder à son bien soit condamné en cas de dommage.

*L'amendement COM-21 n'est pas adopté.*

**M. André Reichardt, rapporteur.** – L'amendement COM-48 rectifié tend à introduire la notion d'empêchement pour exonérer le propriétaire de sa responsabilité en cas de dommage résultant d'un défaut d'entretien du bien. Avis défavorable au profit des amendements identiques COM-39 et COM-54 qui visent à exclure du dispositif de l'article 2 bis les propriétaires bailleurs hébergeant dans un logement indigne des personnes dont la vulnérabilité ou l'état de dépendance sont apparents ou lui sont connus.

*Cette disposition a pour but d'empêcher les marchands de sommeil qui n'entretiennent pas leur bien de profiter indûment du bénéfice d'une exonération de ce type.*

*L'amendement COM-48 n'est pas adopté. Les amendements identiques COM-39 et COM-54 sont adoptés.*

*L'article 2 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

#### **Article 2 ter (nouveau)**

**M. André Reichardt, rapporteur.** – L'amendement COM-22 tend à supprimer l'article 2 ter.

Comme vous, je regrette que le Gouvernement ne se soit pas acquitté de la mission de suivi et d'évaluation de l'expérimentation relative à l'occupation temporaire prévue par la loi Élan. Il serait cependant malvenu de refuser sur ce motif la pérennisation d'un dispositif qui fait largement l'unanimité : les auditions que j'ai menées ont permis de dresser un bilan favorable de cette expérimentation. Plus de 1 000 bâtiments vacants ont fait l'objet d'une occupation temporaire depuis la création de ce dispositif, ce qui a permis de loger près de 10 000 résidents temporaires – souvent en grande difficulté.

Ces chiffres démontrent que ce dispositif a trouvé son public : avis défavorable à cet amendement.

*L'amendement COM-22 n'est pas adopté.*

**M. André Reichardt, rapporteur.** – Les amendements identiques COM-27 rectifié et COM-4 rectifié visent à permettre une simplification des démarches pour aboutir à une éventuelle expulsion des résidents temporaires qui souhaiteraient se maintenir dans les logements occupés dans le cadre de ce dispositif d'occupation temporaire de locaux vacants, après l'expiration du contrat de résidence temporaire. Le dispositif de l'article 29 de la loi Élan ne prévoit rien en la matière. Avis favorable.

*Les amendements identiques COM-27 rectifié et COM-4 rectifié sont adoptés.*

**M. André Reichardt, rapporteur.** – Avis favorable aux amendements identiques COM-2 rectifié *bis*, COM-26 rectifié *bis*, COM-40 et COM-55.

*Les amendements identiques COM-2 rectifié bis, COM-26 rectifié bis, COM-40 et COM-55 sont adoptés.*

**M. André Reichardt, rapporteur.** – Avis défavorable aux amendements COM-3 rectifié et COM-28 rectifié.

*Les amendements COM-3 rectifié et COM-28 rectifié ne sont pas adoptés.*

*L'article 2 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### **Article 3 (Supprimé)**

*L'article 3 demeure supprimé.*

### **Article 4**

**M. André Reichardt, rapporteur.** – L'amendement COM-15 de M. Bourgi sera satisfait par l'adoption de l'amendement COM-41, qui vise à rétablir les pouvoirs d'office du juge pour prononcer une expulsion conditionnelle et vérifier les éléments constitutifs de la dette locative ainsi que la décence du logement – ainsi répondrons-nous également à une attente de M. Benarroche. Je suis donc défavorable à la suppression de l'article 4.

*L'amendement COM-15 n'est pas adopté.*

**M. André Reichardt, rapporteur.** – M. Benarroche et ses collègues souhaitent la suppression de la généralisation des clauses résolutoires de plein droit. Je pense au contraire qu'elle est bienvenue : avis défavorable à l'amendement COM-6.

*L'amendement COM-6 n'est pas adopté.*

**M. André Reichardt, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement COM-7, aux amendements identiques COM-24 et COM-51 rectifié et aux amendements identiques COM-17 et COM-47 rectifié, qui seront satisfaits par l'adoption des amendements identiques COM-41 et COM-56 ; nous pensons qu'il ne faut pas supprimer les pouvoirs d'office du juge.

*L'amendement COM-7 n'est pas adopté. Les amendements identiques COM-41 et COM-56 sont adoptés. En conséquence, les amendements identiques COM-24 et COM-51 rectifié deviennent sans objet, de même que les amendements identiques COM-17 et COM-47 rectifié.*

*L'article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

#### **Article 5**

**M. André Reichardt, rapporteur.** – L'adoption des amendements que Dominique Estrosi Sassone et moi-même présentons à cet article devrait permettre de lever une partie des réserves exprimées par les auteurs de l'amendement de suppression COM-16.

*L'amendement COM-16 n'est pas adopté.*

**M. André Reichardt, rapporteur.** – L'amendement COM-43 rectifié tend à mettre à jour la dénomination des huissiers de justice, désormais appelés commissaires de justice.

*L'amendement COM-43 rectifié est adopté.*

**M. André Reichardt, rapporteur.** – Les amendements identiques COM-8 et COM-45 rectifié *bis*, les amendements identiques COM-25 et COM-46 rectifié et les amendements identiques COM-42 et COM-57 ont trait au délai légal minimal entre le commandement de payer et l'assignation en justice. Avec Dominique Estrosi Sassone, nous proposons de le fixer à six semaines, contre un mois dans le texte transmis par l'Assemblée nationale, et deux mois dans le droit en vigueur.

*Les amendements identiques COM-8 et COM-45 rectifié bis et les amendements identiques COM-25 et COM-46 rectifié ne sont pas adoptés. Les amendements identiques COM-42 et COM-57 sont adoptés.*

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis.** – Nous proposons, par l'amendement COM-58 rectifié, de fixer le seuil de transmission des commandements de payer à deux mois d'ancienneté d'impayé ou à deux fois le montant mensuel de la dette locative, ce seuil étant estimé pertinent tant par l'Agence nationale pour l'information sur le logement (Anil) que par la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal), que nous avons auditionnées. Actuellement, selon les départements, le seuil retenu peut être compris entre trois et six mois.

Cet amendement vise également à permettre la réalisation du diagnostic social et financier dès ce stade. Il est prévu, en outre, que les commissaires de justice devront transmettre à ce stade de la procédure toutes les coordonnées et les informations socio-économiques qu'ils auront pu recueillir sur le locataire, ces données étant essentielles à l'établissement du DSF, outil indispensable à la prévention des expulsions.

**Mme Nathalie Goulet.** – C'est un excellent amendement ; de telles procédures existent par exemple en Belgique. La centralisation des informations permet aux services sociaux d'intervenir en amont pour empêcher la spirale de l'exclusion de se former.

*L'amendement COM-58 rectifié est adopté.*

**M. André Reichardt, rapporteur.** – L'amendement COM-18 tend à supprimer la réduction du délai légal minimal entre l'assignation et l'audience. Avec Dominique Estrosi Sassone, nous avons essayé de trouver un juste équilibre entre l'amélioration de la procédure contentieuse, indubitablement trop longue, et une meilleure prise en charge des locataires en difficulté par les services sociaux et la Ccapex. Avis défavorable.

*L'amendement COM-18 n'est pas adopté.*

**M. André Reichardt, rapporteur.** – Par l'amendement COM-44, nous clarifions les critères qualifiant le squat dans le code des procédures civiles d'exécution, en reprenant les termes du code pénal.

*L'amendement COM-44 est adopté.*

**M. André Reichardt, rapporteur.** – J'ai le sentiment que les auteurs de l'amendement COM-9 font une confusion : ils évoquent une expulsion immédiate dès le commandement de payer en cas de mauvaise foi caractérisée de la part du locataire. Or le commandement de payer représente la toute première étape en cas de litige lié à des impayés de loyer, tandis que l'alinéa 15 de l'article 5 est relatif à l'expulsion qui doit suivre un commandement d'avoir à quitter les lieux, après une décision du juge des contentieux. Je vous propose, monsieur Benarroche, de retravailler cet amendement en vue de la séance publique. Avis défavorable.

*L'amendement COM-9 n'est pas adopté.*

*L'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

#### *Après l'article 5*

**M. André Reichardt, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement COM-10.

*L'amendement COM-10 n'est pas adopté.*

*L'amendement COM-11 devient sans objet.*

**M. André Reichardt, rapporteur.** – L'amendement COM-12 tend à supprimer la faculté du juge de supprimer ou de réduire le bénéfice de la trêve hivernale pour les personnes entrées par voie de fait dans tout lieu autre que le domicile. Monsieur Benarroche, la suppression du dernier alinéa de l'article L. 412-6 du code des procédures civiles d'exécution aurait pour conséquence non pas d'empêcher les expulsions lors de la trêve hivernale, qui sont automatiques en cas d'introduction par voie de fait dans le domicile d'autrui, mais de retirer au juge la faculté de supprimer ou de réduire

le bénéfice de la trêve hivernale pour les cas d'introduction par voie de fait dans les lieux autres que le domicile. Je ne pense pas que tel soit votre souhait... Avis défavorable.

*L'amendement COM-12 n'est pas adopté.*

**M. André Reichardt, rapporteur.** – L'objectif des auteurs de l'amendement COM-13 est louable ; nous le partageons tous, dès lors qu'il s'agit des mineurs. Néanmoins, mon avis ne saurait être favorable.

Il convient de rappeler que les demandes de concours de la force publique ne sont pas une compétence liée du préfet. Celui-ci dispose d'un délai de deux mois pendant lequel il s'informe auprès des services sociaux et des services de police quant à la situation économique et sociale des personnes à expulser : par définition, il peut déjà tenir compte de la composition du foyer. Aucun texte ne limite son pouvoir d'appréciation.

Supprimer le pouvoir d'appréciation du préfet permettrait à des parents de mauvaise foi de se maintenir de façon indéfinie dans un logement, sans droit ni titre et sans qu'aucune solution d'expulsion ne soit possible.

*L'amendement COM-13 n'est pas adopté.*

**M. André Reichardt, rapporteur.** – L'amendement COM-30 crée une obligation nouvelle pour le préfet : avis défavorable.

*L'amendement COM-30 n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-33.*

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis.** – En cas de refus de la part du préfet du concours de la force publique pour exécuter une mesure d'expulsion contre un locataire, le propriétaire a théoriquement droit à une indemnisation par l'État de son préjudice. Force est de constater que cette procédure supplémentaire est particulièrement complexe et aléatoire ; de fait, les propriétaires renoncent à l'utiliser.

Un rapport du député Nicolas Démoulin indique que seuls 53 % des propriétaires font une demande d'indemnisation. L'amendement COM-61 vise à améliorer cette situation, étant entendu que l'article 40 de la Constitution empêche d'aller aussi loin que nous l'aurions souhaité, c'est-à-dire d'instaurer une indemnisation intégrale et automatique. Je propose donc de faire définir les modalités d'indemnisation des bailleurs privés par un décret, ce qui permettra de sortir du maquis de la jurisprudence.

*L'amendement COM-61 est adopté et devient article additionnel.*

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis.** – Les amendements COM-59 et COM-60 tendent à améliorer la prévention des expulsions en renforçant les moyens des Ccapex, pour qu'elles puissent agir plus en amont et tout au long de la procédure.



Nous proposons, par l'amendement COM-59, d'inclure les métropoles dans la coprésidence des Ccapex, sachant que la plupart d'entre elles ont repris aux conseils départementaux la compétence de la gestion du Fonds de solidarité pour le logement (FSL) ; de rendre les Ccapex décisionnaires en matière de maintien ou de suspension des allocations logement en cas d'impayés locatifs, après avis de la caisse d'allocations familiales ; d'optimiser l'orientation des situations d'impayés locatifs auprès des différents dispositifs d'apurement de la dette, d'accompagnement budgétaire des locataires et de relogement par les Ccapex ; d'assurer l'information complète des Ccapex, notamment par le biais du logiciel Exploc ; de lever les risques en matière de protection des données personnelles liés à la transmission d'informations de la Ccapex aux opérateurs chargés de réaliser les DSF au stade de l'assignation.

Quant à l'amendement COM-60, il vise à donner aux Ccapex et au représentant de l'État la faculté de demander le déclenchement d'une procédure de quasi-tutelle du locataire lorsque les impayés relèvent de difficultés de gestion financière. Ainsi les Ccapex et le préfet pourraient-ils saisir le juge pour que soit octroyé une mesure d'accompagnement social personnalisé (Masp) de niveau 3, afin notamment que soit procédé au versement direct des prestations sociales du locataire sur le compte du bailleur.

*Les amendements COM-59 et COM-60 sont adoptés et deviennent articles additionnels.*

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

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

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Article 1<sup>er</sup> A (nouveau)</b>			
M. BOURGI	14	Suppression de l'article	<b>Rejeté</b>
M. PATRIAT	49 rect.	Peine encourue en cas de squat d'un local qui n'est pas un domicile	<b>Adopté</b>
<b>M. REICHARDT, rapporteur</b>	34	Pénalisation du squat de locaux qui ne constituent pas un logement	<b>Adopté</b>
<b>Mme ESTROSI SASSONE rapporteur pour avis</b>	52	Pénalisation du squat de locaux qui ne constituent pas un logement	<b>Adopté</b>
M. PATRIAT	50 rect.	Restriction du champ du délit prévu à l'article 315-1 du code pénal et précision sémantique	<b>Rejeté</b>

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
Mme Nathalie GOULET	1	Pénalisation de l'occupation de terrains et bâtiments agricoles	<b>Retiré</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après l'article 1<sup>er</sup> A (nouveau)</b>			
Mme PROCACCIA	29 rect.	Impossibilité pour le juge qui ordonne l'expulsion d'accorder des délais lorsque l'occupant est entré frauduleusement dans les lieux	<b>Adopté</b>
Mme PROCACCIA	32	Délai de 72 h laissé au préfet pour exécuter les décisions judiciaires d'expulsion	<b>Rejeté</b>
<b>Article 1<sup>er</sup></b>			
M. BOURGI	19	Suppression de l'article	<b>Rejeté</b>
<b>Article 1<sup>er</sup> bis A (nouveau)</b>			
<b>M. REICHARDT, rapporteur</b>	35	Amendement de coordination	<b>Adopté</b>
<b>M. REICHARDT, rapporteur</b>	36	Régime de responsabilité pénale applicable en cas de délit commis par voie de presse	<b>Adopté</b>
<b>Article 1<sup>er</sup> bis (nouveau)</b>			
<b>M. REICHARDT, rapporteur</b>	37	Alourdissement de la peine applicable quand un logement est mis en location sans l'accord du propriétaire	<b>Adopté</b>
<b>Article 2</b>			
M. BOURGI	20	Suppression de l'article	<b>Rejeté</b>
<b>M. REICHARDT, rapporteur</b>	38	Extension et amélioration de la procédure d'évacuation forcée	<b>Adopté</b>
Mme PROCACCIA	31 rect.	Sollicitation de l'administration fiscale dans un délai de 72 heures pour établir la propriété de celui dont le logement est squatté	<b>Adopté</b>
<b>Mme ESTROSI SASSONE rapporteur pour avis</b>	53	Extension et amélioration de la procédure d'évacuation forcée	<b>Adopté</b>
M. BENARROCHE	5	Suppression des dispositions élargissant le champ d'application de l'article 38 de la loi Dalo	<b>Rejeté</b>
M. CAPO-CANELLAS	23	Exclusion de la procédure d'évacuation forcée de l'article 38 de la loi Dalo lorsque l'occupant est un locataire dont l'expulsion a été prononcée	<b>Rejeté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 2 bis (nouveau)</b>			
M. BOURGI	21	Suppression de l'article 2 <i>bis</i>	<b>Rejeté</b>
M. PATRIAT	48 rect.	Introduction de la notion d'empêchement pour exonérer le propriétaire de sa responsabilité en cas de dommage résultant d'un défaut d'entretien du bien.	<b>Rejeté</b>
<b>M. REICHARDT, rapporteur</b>	39	Exclusion des propriétaires de logements indignes du bénéfice de l'exonération de responsabilité en cas de dommage résultant d'un défaut d'entretien.	<b>Adopté</b>
<b>Mme ESTROSI SASSONE rapporteur pour avis</b>	54	Exclusion des propriétaires de logements indignes du bénéfice de l'exonération de responsabilité en cas de dommage résultant d'un défaut d'entretien.	<b>Adopté</b>
<b>Article 2 ter (nouveau)</b>			
M. BOURGI	22	Suppression de l'article 2 <i>ter</i>	<b>Rejeté</b>
Mme PAOLI-GAGIN	27 rect.	Création d'une procédure d'expulsion spécifique aux contrats de résidence temporaire.	<b>Adopté</b>
M. WATTEBLED	4 rect.	Création d'une procédure d'expulsion spécifique aux contrats de résidence temporaire.	<b>Adopté</b>
M. WATTEBLED	2 rect. <i>bis</i>	Exclusion des contrats de résidence temporaire du périmètre d'application de la loi du 6 juillet 1989 régissant les rapports entre bailleurs et locataires.	<b>Adopté</b>
Mme PAOLI-GAGIN	26 rect. <i>bis</i>	Exclusion des contrats de résidence temporaire du périmètre d'application de la loi du 6 juillet 1989 régissant les rapports entre bailleurs et locataires.	<b>Adopté</b>
<b>M. REICHARDT, rapporteur</b>	40	Exclusion des contrats de résidence temporaire du périmètre d'application de la loi du 6 juillet 1989 régissant les rapports entre bailleurs et locataires.	<b>Adopté</b>
<b>Mme ESTROSI SASSONE rapporteur pour avis</b>	55	Précision relative à la nature juridique des contrats de résidence temporaire	<b>Adopté</b>
M. WATTEBLED	3 rect.	Extension du dispositif de mise à disposition temporaire de locaux vacants aux activités commerciales et professionnelles.	<b>Rejeté</b>
Mme PAOLI-GAGIN	28 rect.	Extension du dispositif de mise à disposition temporaire de locaux vacants aux activités commerciales et professionnelles.	<b>Rejeté</b>
<b>Article 4</b>			
M. BOURGI	15	Suppression de l'article 4.	<b>Rejeté</b>
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BENARROCHE	6	Suppression de la généralisation des clauses résolutoires de plein droit dans les baux locatifs.	<b>Rejeté</b>
M. BENARROCHE	7	Rétablissement des pouvoirs d'office du juge pour octroyer une expulsion conditionnelle et vérifier les éléments constitutifs de la dette locative et la décence du logement.	<b>Rejeté</b>
<b>M. REICHARDT, rapporteur</b>	41	Rétablissement des pouvoirs d'office du juge pour l'octroi de délais de paiement et pour la vérification des éléments constitutifs de la dette locative et de la décence du logement ; conditionnement du maintien de la suspension des effets de la clause résolutoire au paiement du loyer et des charges.	<b>Adopté</b>
<b>Mme ESTROSI SASSONE rapporteur pour avis</b>	56	Rétablissement des pouvoirs d'office du juge pour l'octroi de délais de paiement et pour la vérification des éléments constitutifs de la dette locative et de la décence du logement ; conditionnement du maintien de la suspension des effets de la clause résolutoire au paiement du loyer et des charges.	<b>Adopté</b>
M. CAPO-CANELLAS	24	Subordination de l'expulsion conditionnelle et de la vérification des éléments de la dette locative et de la décence du logement à l'absence de mauvaise foi du locataire ; conditionnement de la suspension des effets des clauses résolutoires à la reprise du paiement du loyer avant l'audience.	<b>Rejeté</b>
M. PATRIAT	51 rect.	Subordination de l'expulsion conditionnelle et de la vérification des éléments de la dette locative et de la décence du logement à l'absence de mauvaise foi du locataire ; conditionnement de la suspension des effets des clauses résolutoires à la reprise du paiement du loyer avant l'audience.	<b>Rejeté</b>
Mme ARTIGALAS	17	Information du locataire par le préfet sur sa faculté de saisir le juge pour l'octroi de délais de paiement	<b>Rejeté</b>
M. PATRIAT	47 rect.	Information du locataire par le préfet sur sa faculté de saisir le juge pour l'octroi de délais de paiement	<b>Rejeté</b>
<b>Article 5</b>			
M. BOURGI	16	Suppression de l'article 5.	<b>Rejeté</b>
<b>M. REICHARDT, rapporteur</b>	43 rect.	Mise à jour de la dénomination des huissiers de justice, désormais appelés commissaires de justice.	<b>Adopté</b>
M. BENARROCHE	8	Suppression de la réduction du délai légal minimal entre le commandement de payer et l'assignation en justice.	<b>Rejeté</b>
M. REQUIER	45 rect. <i>bis</i>	Suppression de la réduction du délai légal minimal entre le commandement de payer et l'assignation en justice.	<b>Rejeté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. CAPO-CANELLAS	25	Suppression de la réduction du délai légal minimal entre le commandement de payer et l'assignation en justice.	Rejeté
M. PATRIAT	46 rect.	Suppression de la réduction du délai légal minimal entre le commandement de payer et l'assignation en justice.	Rejeté
<b>M. REICHARDT, rapporteur</b>	42	Allongement du délai entre le commandement de payer et l'assignation, d'un mois (texte AN) à six semaines, contre deux mois dans le droit en vigueur.	Adopté
<b>Mme ESTROSI SASSONE rapporteur pour avis</b>	57	Allongement du délai entre le commandement de payer et l'assignation, d'un mois (texte AN) à six semaines, contre deux mois dans le droit en vigueur.	Adopté
<b>Mme ESTROSI SASSONE rapporteur pour avis</b>	58 rect.	Fixation d'un seuil national pour le signalement des commandements de payer aux Ccapex et réalisation des DSF dès ce stade, mais dans un délai de trois mois.	Adopté
Mme ARTIGALAS	18	Suppression de la réduction du délai légal minimal entre l'assignation et l'audience	Rejeté
<b>M. REICHARDT, rapporteur</b>	44	Clarification des critères qualifiant le squat dans le code des procédures civiles d'exécution, en reprenant les termes du code pénal.	Adopté
M. BENARROCHE	9	Suppression du critère de la mauvaise foi pour prononcer une expulsion immédiate	Rejeté
<b>Article(s) additionnel(s) après l'article 5</b>			
M. BENARROCHE	10	Suspension du délai entre le commandement d'avoir à quitter les lieux et l'expulsion en cas de saisine de la commission de médiation.	Rejeté
M. BENARROCHE	11	Remplacement de la trêve hivernale par une décision individuelle de la commission de médiation.	Rejeté
M. BENARROCHE	12	Suppression de la faculté du juge de supprimer ou réduire le bénéfice de la trêve hivernale pour les personnes entrées par voie de fait dans tout lieu autre que le domicile.	Rejeté
M. BENARROCHE	13	Interdiction des expulsions avec le concours de la force publique lorsque le ménage expulsé est composé de mineurs.	Rejeté
Mme PROCACCIA	30	Obligation pour le préfet de proposer une solution de logement à la personne dont la résidence principale est squattée	Rejeté
Mme PROCACCIA	33	Expulsion de l'occupant sans droit ni titre d'une résidence principale dans un délai de 72 h en cas de refus d'une proposition de logement	Rejeté

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Mme ESTROSI SASSONE rapporteur pour avis</b>	59	Renforcement du rôle et des prérogatives des Ccapex.	<b>Adopté</b>
<b>Mme ESTROSI SASSONE rapporteur pour avis</b>	60	Extension au préfet et aux Ccapex de la faculté de saisine du juge pour que soit octroyé ou suspendu un accompagnement social personnalité (MASP) de niveau 3	<b>Adopté</b>
<b>Mme ESTROSI SASSONE rapporteur pour avis</b>	61	Clarification des règles d'indemnisation des propriétaires de logements pour lesquels le concours de la force publique est refusé par le préfet.	<b>Adopté</b>

## 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* »<sup>1</sup>.

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 saisie<sup>2</sup>. 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 texte<sup>3</sup>. 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 initial<sup>4</sup>.

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.

---

<sup>1</sup> Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

<sup>2</sup> Cf. 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.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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 25 janvier 2023, **le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 174 (2022-2023) visant à protéger les logements contre l'occupation illicite**.

Elle a considéré que **ce périmètre incluait** les dispositions relatives :

- à la lutte contre le squat et contre le maintien sans droit ni titre dans un logement ;

- au régime de responsabilité extracontractuelle en cas de dommage résultant d'un défaut d'entretien d'un bien immobilier ;

- au dispositif de mise à disposition temporaire de locaux vacants, défini à l'article 29 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique ;

- aux modalités de résiliation des baux d'habitation ;

- à la procédure d'expulsion locative, de la phase précontentieuse jusqu'à l'éventuelle expulsion avec le concours de la force publique ;

- à l'accompagnement social des locataires en situation d'impayés locatifs.



## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

MINISTÈRE DE LA JUSTICE - DIRECTION DES AFFAIRES CRIMINELLES ET DES GRÂCES  
(DACG)

**Mme Sophie Macquart-Moulin**, adjointe du directeur

**M. Thibault Cayssials**, chef du bureau de la législation pénale  
spéciale

MINISTÈRE DE LA JUSTICE - DIRECTION DES AFFAIRES CIVILES ET DU SCEAU (DACS)

**M. Guillaume Vieillard**, chef du bureau du droit des obligations

**M. Kevin Leclère-Vue**, adjoint au chef du bureau du droit  
processuel

**Mme Julie Khalil**, rédactrice au bureau du droit des obligations

DIRECTION DE L'HABITAT, DE L'URBANISME ET DES PAYSAGES (DHUP)

**M. François Adam**, directeur

**M. Aurélien Hauser**, adjoint au sous-directeur

DÉLÉGATION INTERMINISTÉRIELLE À L'HÉBERGEMENT ET À L'ACCÈS AU LOGEMENT  
(DIHAL)

**M. Jérôme d'Harcourt**, adjoint au délégué interministériel

**M. Benoît Linot**, directeur de mission prévention des exclusions

AGENCE NATIONALE POUR L'INFORMATION SUR LE LOGEMENT (ANIL)

**Mme Roselyne Conan**, directrice générale

**M. Louis du Merle**, responsable du pôle juridique

UNION NATIONALE DES PROPRIÉTAIRES IMMOBILIERS (FÉDÉRATION UNPI)

**M. Eudes Baufreton**, directeur général

**Mme Juliette Martin**, responsable des affaires publiques

FÉDÉRATION NATIONALE DE L'IMMOBILIER (FNAIM)

**M. Loïc Cantin**, président

**Mme Bénédicte Rouault**, chef de cabinet du Président

UNION DES SYNDICATS DE L'IMMOBILIER (UNIS)

**M. Denis Geniteau**, président-adjoint

**Mme Emmanuelle Benhamou**, responsable juridique

SYNDICAT NATIONAL DES PROFESSIONNELS IMMOBILIERS (SNPI)

**M. Alain Duffoux**, président du SNPI

**M. Steven Zunz**, conseiller

FONDATION ABBÉ PIERRE

**M. Manuel Domergue**, directeur des études

DROIT AU LOGEMENT (DAL)

**M. Jean-Baptiste Eyraud**, porte-parole

FÉDÉRATION DES ACTEURS DE LA SOLIDARITÉ

**M. Rémi Boura**, responsable de mission relations parlementaires

**Mme Camille Flaszewski**, chargée de mission Hébergement-  
Logement

## CONTRIBUTIONS ÉCRITES

### RÉPONSES ÉCRITES AU QUESTIONNAIRE

- Association nationale des juges des contentieux de la protection (ANJCP) ;
- Conseil supérieur du notariat (CSN) ;
- Chambre nationale des commissaires de justice (CNCJ).

### AUTRES CONTRIBUTIONS

- Défenseur des droits ;
- Union nationale des associations familiales (UNAF);
- Union sociale pour l'Habitat (USH);
- Secours catholique ;
- Fédération des entreprises pour la valorisation de l'occupation temporaire (FEVOT) ;
- Emmaüs France ;
- Conseil national des barreaux (CNB).



## 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 :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp122-174.html>