



N° 1052

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 juin 2018.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES
SUR LA PROPOSITION DE LOI *de défense du droit de propriété et créant un délit d'occupation
sans droit ni titre d'un immeuble* (n° 652)

PAR M. JULIEN AUBERT

Député

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| INTRODUCTION | 5 |
| I. LE CONSTAT : UNE ACTION PUBLIQUE PARFOIS IMPUISSANTE FACE AUX VIOLATIONS DE LA PROPRIÉTÉ IMMOBILIÈRE | 7 |
| A. LE DROIT DE PROPRIÉTÉ, DROIT INALIÉNABLE ET SACRÉ, CONSTITUTIONNELLEMENT GARANTI, EST UN DROIT MAL PROTÉGÉ | 7 |
| 1. Le droit de propriété, un droit constitutionnellement et conventionnellement garanti | 7 |
| 2. Le droit de propriété, un droit mal protégé | 8 |
| B. LES LIMITES DE L'ACTION PUBLIQUE FACE AUX OCCUPATIONS FRAUDULEUSES DES BIENS IMMOBILIERS PEUVENT AVOIR POUR CONSÉQUENCES DOMMAGEABLES LE RECOURS À LA JUSTICE PRIVÉE | 9 |
| 1. Les carences de l'action publique | 9 |
| 2. Le recours à la justice privée, conséquence dommageable de la carence de l'action publique | 10 |
| II. L'OBJECTIF DE LA PROPOSITION DE LOI : RENFORCER LA CÉLÉRITÉ DES VOIES D'EXÉCUTION ET CRÉER UN NOUVEAU DÉLIT POUR LES OCCUPANTS D'UN IMMEUBLE SANS DROIT NI TITRE | 11 |
| A. LA NÉCESSITÉ DE RENFORCER LA CÉLÉRITÉ DES VOIES D'EXÉCUTION CONCERNANT LA VIOLATION DU DROIT DE PROPRIÉTÉ | 11 |
| 1. Obliger la puissance publique à agir en élargissant les voies d'exécution forcée aux occupants sans droit ni titre d'un bien immobilier | 11 |
| 2. Obliger la puissance publique à agir en créant une situation de compétence liée pour l'autorité administrative sur le fondement de l'article 226-4 du code pénal remplacé par l'article 315-1 | 11 |
| B. LA NÉCESSITÉ DE DISSUADER CES VIOLATIONS RÉPÉTÉES PAR LA CRÉATION D'UN NOUVEAU DÉLIT SANCTIONNANT LES OCCUPANTS SANS DROIT NI TITRE D'UN IMMEUBLE | 12 |

| | |
|---|----|
| EXAMEN EN COMMISSION | 15 |
| I. DISCUSSION GÉNÉRALE | 15 |
| II. EXAMEN DES ARTICLES | 27 |
| <i>Article 1^{er}</i> (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) : Extension de la mesure d'exécution forcée prévue à l'article 38 de la loi DALO aux occupants sans droit ni titre d'un bien immobilier | 27 |
| <i>Article 2</i> (article 38 <i>bis</i> [nouveau] 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) : Suppression du droit au logement opposable pour les occupants sans droit ni titre ayant fait l'objet d'une condamnation judiciaire | 34 |
| <i>Article 3</i> (section 1 du chapitre I ^{er} du livre II du code pénal) : Introduction de la notion de droit de propriété dans le code pénal dans la Section relative à l'atteinte à la vie privée | 37 |
| <i>Article 4</i> (article 226-4 du code pénal) : Création d'un délit relatif à l'occupation sans droit ni titre d'un bien immobilier | 40 |
| <i>Article 5</i> : Création d'une nouvelle mesure d'expulsion forcée pour les occupants sans droit ni titre | 43 |
| <i>Après l'article 5</i> | 47 |
| <i>Article 6</i> : Obligation de contractualiser les relations entre propriétaires et occupants à titre gratuit d'un bien immobilier | 49 |
| LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES | 53 |

INTRODUCTION

Le droit de propriété, droit « *inaliénable et sacré* », « *inviolable et sacré* », selon les termes mêmes de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen, droit constitutionnellement garanti, est, aujourd’hui, un droit bafoué.

Un droit bafoué parce que la défense du droit de propriété, en tant que tel, n’est pas inscrite, dans le code pénal. Un droit bafoué parce que les voies d’exécution des décisions de justice ne sont pas respectées et que l’absence de recours à la force publique, alors même que la décision de justice l’y autorise, conduit les citoyens à recourir, trop souvent, à une forme de justice privée. Autrement dit à se faire justice eux-mêmes.

Or le recours à la justice privée n’est-il pas, par essence, la négation même de l’État ? L’État n’a-t-il pas, en effet, par nature, le « *monopole de la violence physique légitime* » comme le soulignait Max Weber dans sa célèbre conférence intitulée *Le Savant et le Politique* ?

Cette question rhétorique ne devrait pourtant pas appeler de réponse.

Cependant, c’est justement parce que le sceau de l’évidence a disparu que la présente proposition de loi a été déposée. Car la présente proposition de loi n’est rien d’autre que la réponse à une question rhétorique, qui, par définition, n’en appelait pas.

C’est pourquoi la présente proposition de loi a, non seulement, pour objet la défense du ***droit de propriété en créant un délit d’occupation sans droit ni titre d’un immeuble***, mais elle vise également à ***accélérer les voies d’exécution forcée et à rendre obligatoire l’exécution des décisions de justice en recourant à la force publique, si nécessaire***.

Revenons-en aux faits qui ont conduit à la rédaction d’une telle proposition de loi.

En mai 2015, une dame de 83 ans – il s’agit de l’affaire dite « Maryvonne », du nom de la requérante, – a dû attendre dix-huit mois avant de pouvoir récupérer la jouissance d’un bien immobilier dont elle était propriétaire parce que celui-ci avait été occupé par des squatteurs. Cette affaire avait alors fortement ému les Français.

Plus récemment, en décembre 2017, à Garges-les-Gonesses, un propriétaire a dû recourir à la justice privée pour retrouver la jouissance de son bien immobilier, également occupé par des squatteurs. Cet incident a eu pour

conséquence un affrontement de rue entre les « justiciers » privés et les « squatteurs », autrement dit les occupants sans droit ni titre du bien d'autrui.

Ces deux situations dramatiques ont mis en évidence l'existence d'un double vide juridique.

Si le domicile, en tant qu'extension de la notion d'atteinte à la vie privée, inscrite dans le code pénal, est protégé, la propriété, qui ne serait pas le domicile de la personne, ne l'est pas en tant que telle.

S'il existe des voies de recours pour expulser les personnes qui s'introduisent ou se maintiennent dans un bien immobilier sans droit ni titre, elles sont lentes voire inexistantes lorsque l'administration, par souci d'éviter des troubles à l'ordre public, choisit de ne pas agir. Le recours indemnitaire auquel le propriétaire lésé a droit ne lui permet pas pour autant de retrouver la jouissance de son bien.

C'est en cela que la présente proposition de loi entend lutter contre le recours à une justice privée qui est la conséquence regrettable d'une action publique souvent impuissante face aux violations de la propriété immobilière, en renforçant la célérité des voies d'exécution et en créant un nouveau délit sanctionnant les occupants sans droit ni titre d'un immeuble.

Cette proposition de loi fait de la défense du droit de propriété enfin un véritable droit inaliénable et sacré, consacré par l'utilisation obligatoire du recours à la force publique pour le faire respecter.

I. LE CONSTAT : UNE ACTION PUBLIQUE PARFOIS IMPUISSANTE FACE AUX VIOLATIONS DE LA PROPRIÉTÉ IMMOBILIÈRE

La lenteur voire la carence de l'action publique face aux violations de la propriété immobilière se traduit trop souvent par un recours à des formes de justice privée qui nient le « *monopole de la violence physique légitime* » au fondement même de l'existence de l'État.

A. LE DROIT DE PROPRIÉTÉ, DROIT INALIÉNABLE ET SACRÉ, CONSTITUTIONNELLEMENT GARANTI, EST UN DROIT MAL PROTÉGÉ

1. Le droit de propriété, un droit constitutionnellement et conventionnellement garanti

La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen consacre le droit de propriété, « *droit inaliénable et sacré* » dans son article 2, et encore plus précisément dans son article 17, qui énonce que « *la propriété est un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité* ».

Intégré au bloc de constitutionalité depuis la décision du Conseil constitutionnel, *Liberté d'association*, de 1971, (Conseil constitutionnel, n° 71-44 DC du 16 juillet 1971), le droit de propriété est un droit constitutionnellement garanti et, dès lors, protégé.

Néanmoins si cette protection n'est pas pleine et entière, la protection constitutionnelle ne s'appliquant qu'en cas de privation ou de dénaturation de ce droit, elle demeure néanmoins garantie dans la mesure où le Conseil constitutionnel veille à ce que ne soit pas porté au droit de propriété des atteintes d'une gravité telle que le sens et la portée de ce droit ne soit dénaturés (DC du 28 juillet 1998, *Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions*).

Si la protection de ce droit n'est pas absolue et doit se concilier avec d'autres libertés publiques, il ne saurait, pour autant, comme le rappelle la décision précitée, être dénaturé.

En l'espèce, priver un propriétaire de la jouissance de son bien immobilier du fait d'une usurpation frauduleuse de ce bien par des occupants sans droit ni titre n'est-ce pas bafouer un droit fondamental constitutionnellement garanti et, plus précisément, le dénaturer ?

La protection du droit de propriété est également garantie par l'**article 1^{er}** du **Protocole additionnel n° 1 à la convention européenne des droits de l'homme et de sauvegarde des libertés fondamentales**, qui stipule notamment que « *Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être*

privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international ».

En l'occurrence, si l'expropriation pour cause d'utilité publique reste toujours une possibilité ouverte aux États, la garantie conventionnelle apportée au droit de propriété s'oppose à une privation de la jouissance de son bien du fait d'une usurpation illégale de celui-ci, par voie de fait.

2. Le droit de propriété, un droit mal protégé

Bien que constitutionnellement et conventionnellement garanti, le droit de propriété s'avère, être, en France, **mal protégé du fait d'une mauvaise exécution des décisions de justice** autorisant l'expulsion des personnes occupant le bien immobilier d'autrui sans droit ni titre.

Le propriétaire qui souhaite recouvrer la propriété de son bien immobilier a pour seul recours de saisir le juge des référés afin d'obtenir une décision de justice permettant soit d'ordonner l'expulsion d'un locataire indélicat qui n'aurait plus de bail et se retrouverait dès lors dans une situation d'occupant sans droit ni titre, soit des personnes qui se seraient introduites frauduleusement dans le bien immobilier d'autrui et qui par définition se retrouvent être des occupants du bien d'autrui sans droit ni titre.

La protection du droit de propriété s'avère incomplète car elle est rattachée à la notion de domicile ce qui emporte trois conséquences.

Les biens immobiliers qui ne se rattachent pas à la notion de domicile – immeubles vacants, biens immobiliers temporairement inoccupés, propriétés immobilières non destinées à l'habitation – ne sont aujourd'hui pas protégés d'une action d'usurpation frauduleuse du bien d'autrui. En effet l'article 226-4 du code pénal, qui se trouve dans la section consacrée à l'atteinte à la vie privée, ne punit pas les autres faits d'intrusion et de maintien dans le bien immobilier d'autrui.

Les voies d'exécution forcée, telles que prévues par 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, dite loi DALO, qui obligent le préfet à recourir directement à la force publique pour expulser les occupants sans droit ni titre d'un logement, en l'état actuel de la législation, sont également attachées à la notion de domicile et de logement.

Troisième conséquence et non des moindres, tant l'article 226-4 du code pénal que l'article 38 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 précitée, n'ouvrent des voies de droit qu'en cas d'utilisation de la violence pour s'introduire dans le domicile. Ce qui fait de cette condition une condition substantielle et nécessaire. Or, il n'est pas impossible d'imaginer une situation dans laquelle l'introduction dans le domicile aurait été exempte de violence, ce qui n'enlève en rien l'atteinte

au droit de propriété et révèle la fragilité de sa protection alors qu'il s'agit d'un droit garanti aussi bien constitutionnellement que conventionnellement.

Ce triple vide juridique justifie dès lors une intervention rapide du législateur.

B. LES LIMITES DE L'ACTION PUBLIQUE FACE AUX OCCUPATIONS FRAUDULEUSES DES BIENS IMMOBILIERS PEUVENT AVOIR POUR CONSÉQUENCES DOMMAGEABLES LE RECOURS À LA JUSTICE PRIVÉE

Outre le vide juridique susmentionné, la faiblesse du dispositif de protection du droit de propriété réside dans la mauvaise exécution voire l'absence d'exécution des décisions de justice ordonnant l'expulsion des occupants sans droit ni titre du bien immobilier d'autrui.

La carence de l'action administrative a, dès lors, pour conséquences dommageables, un recours de plus en plus récurrent à la justice privée.

1. Les carences de l'action publique

Pour agir, en l'occurrence utiliser le recours à la force publique afin d'expulser les occupants sans droit ni titre du bien immobilier d'autrui, l'administration doit disposer d'un titre exécutoire. Ce titre exécutoire est dans la plupart des situations une décision de justice ordonnant l'expulsion des occupants sans droit ni titre du bien immobilier frauduleusement et illégalement, occupé.

Quelle sont les voies de droit dont dispose le propriétaire évincé pour faire respecter son droit de propriété ?

a. Saisir l'autorité administrative pour permettre une expulsion forcée

- i. Les dispositions de 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, dite « loi DALO »

L'article 38 de la loi DALO crée une mesure d'exécution forcée dérogatoire au droit commun dans la mesure où elle oblige **le préfet** à mettre en demeure l'occupant de quitter les lieux, après que le propriétaire a déposé plainte, fait la preuve que le logement constitue son domicile et fait constater l'occupation illicite par un officier de police judiciaire.

La mise en demeure est assortie d'un délai d'exécution qui ne peut être inférieur à vingt-quatre heures. Le préfet étant en **situation de compétence liée**, si la mise en demeure de quitter les lieux n'a pas été suivie d'effet dans le délai fixé, le préfet **doit** procéder à l'évacuation forcée du logement sauf opposition du propriétaire ou du locataire dans le délai fixé pour l'exécution de la mise en demeure.

ii. Le cas de la flagrance

Lorsque l'introduction dans le domicile s'apparente à un délit, ce qui est le cas des dispositions susmentionnées de l'article 226-4 du code pénal, une enquête de flagrance peut être diligentée qui conduit, *de facto*, du fait de la mise en garde à vue des prévenus à une expulsion forcée du domicile ou du logement d'autrui.

Si une ambiguïté subsistait quant au délai durant lequel cette enquête de flagrance pouvait être menée, le délai de 48 heures étant régulièrement avancé, **les dispositions de la loi n° 2015-714 du 24 juin 2015 permettent à la police de poursuivre l'enquête de flagrance après un délai de 48 heures.**

Dans l'état actuel du droit pour que la situation de flagrance, telle que définie au code de procédure pénale, soit caractérisée, il faut que le délit soit puni d'au moins un an d'emprisonnement et que l'urgence soit caractérisée.

Si la question de l'urgence dans ce type de violation du droit de propriété ne pose pas question, le fondement juridique, en l'état du droit actuel, ne peut être que l'article 226-4 du code pénal, soit une introduction dans le domicile avec violence.

Dès lors, l'intervention du législateur s'avère une fois de plus nécessaire pour corriger cet état du droit.

b. Saisir le juge civil par la voie du référé

Pour agir l'autorité administrative doit disposer d'un titre exécutoire lorsque le représentant de l'État ne se trouve pas en situation de compétence liée, ce qui s'avère être le cas le plus courant.

Le propriétaire doit donc saisir le juge, en urgence, en référé, pour obtenir une décision de justice ordonnant l'expulsion des occupants sans droit ni titre.

Il relève des auditions, que cette étape, prend environ deux mois, même si la situation d'urgence s'avère caractérisée.

Le propriétaire devenu requérant peut ensuite demander l'exécution de cette décision à l'autorité administrative, et c'est là que le bât blesse.

2. Le recours à la justice privée, conséquence dommageable de la carence de l'action publique

L'autorité administrative qui ne se trouve pas en situation de compétence liée pour exécuter la décision de justice, préfère dans un nombre important de cas, du fait des risques de troubles à l'ordre public, différer, voire éviter l'utilisation du recours à la force quant à l'exécution de cette décision de justice.

De facto, cela revient à rendre l'exécution des décisions de justice en matière d'expulsion d'un bien immobilier, eu égard à une usurpation frauduleuse du droit de propriété, illusoire.

La carence de la puissance publique s'avère particulièrement élevée en matière d'expulsion locative du fait de l'obligation de respecter la trêve hivernale, des risques de trouble à l'ordre public entendus au sens large et des difficultés à reloger les personnes en situation de grande précarité.

Le représentant de l'État préfère l'inaction, le requérant pouvant toujours engager la responsabilité de l'État au titre d'une responsabilité sans faute qui repose sur l'égalité des charges publiques (Conseil d'État, 1923, *Couitéas*).

Cette carence de l'action de l'État conduit tout naturellement les justiciables à recourir à des moyens privés pour assurer la justice, en l'occurrence recouvrer leur bien en délogeant, *manu militari*, les occupants sans droit ni titre.

Dans le cas de Garges-les-Gonesses, ce recours à la justice privée a conduit à une bataille rangée de rue, ce qui outre le fait que c'est dommageable, légitime une intervention urgente du législateur.

II. L'OBJECTIF DE LA PROPOSITION DE LOI : RENFORCER LA CÉLÉRITÉ DES VOIES D'EXÉCUTION ET CRÉER UN NOUVEAU DÉLIT POUR LES OCCUPANTS D'UN IMMEUBLE SANS DROIT NI TITRE

A. LA NÉCESSITÉ DE RENFORCER LA CÉLÉRITÉ DES VOIES D'EXÉCUTION CONCERNANT LA VIOLATION DU DROIT DE PROPRIÉTÉ

1. Obliger la puissance publique à agir en élargissant les voies d'exécution forcée aux occupants sans droit ni titre d'un bien immobilier

L'article 1^{er} de la présente proposition de loi a donc pour objet d'élargir le champ des dispositions de l'article 38 de la loi DALO, instaurant une voie d'exécution forcée aux occupants sans droit ni titre d'un bien immobilier. L'objet de ce présent article est d'ouvrir le champ à des situations où le bien immobilier n'est pas le domicile et de pouvoir obliger le préfet, en situation de compétence liée, à agir avec célérité.

2. Obliger la puissance publique à agir en créant une situation de compétence liée pour l'autorité administrative sur le fondement de l'article 226-4 du code pénal remplacé par l'article 315-1

L'article 5 de la présente proposition de loi a pour objet de créer une situation de compétence liée pour le préfet, sur le fondement de l'article 315-1 (nouveau) du code pénal, introduit par votre rapporteur par voie d'amendement.

Ainsi le préfet devra dans un délai de 48 heures faire appel aux forces de l'ordre après la décision du juge accueillant la demande du propriétaire lésé.

Le nouvel article 315-1 donne donc au préfet compétence liée pour agir :

– dans les cas où l'introduction dans le bien immobilier d'autrui s'est faite avec violence ;

– dans les cas où l'introduction dans le bien immobilier d'autrui s'est faite sans violence ;

– dans les cas où l'introduction dans le bien immobilier d'autrui ne concerne pas le domicile.

B. LA NÉCESSITÉ DE DISSUADER CES VIOLATIONS RÉPÉTÉES PAR LA CRÉATION D'UN NOUVEAU DÉLIT SANCTIONNANT LES OCCUPANTS SANS DROIT NI TITRE D'UN IMMEUBLE

L'article 3 de la présente proposition de loi introduit la notion de droit de propriété dans le code pénal en réécrivant la section concernée qui ne traite que de l'atteinte à la vie privée. Un amendement porté par votre rapporteur va plus loin parce qu'il **crée un chapitre V au titre I^{er} du livre III du code pénal, chapitre intitulé « De l'occupation frauduleuse d'un immeuble », instaurant dès lors une véritable défense du droit de propriété dans la section consacrée à la protection des biens.**

L'article 4 élargit le champ de l'article 226-4 du code pénal à l'occupation sans droit ni titre d'un bien immobilier appartenant à un tiers, rendant celle-ci punissable d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende et élargit la notion de domicile en insérant également la notion de propriété immobilière. Tel qu'amendé par votre rapporteur, la définition et la création du nouveau délit vont plus loin car sont concernés, outre les situations d'usurpation d'un bien immobilier avec violence, les situations d'usurpation d'un bien sans violence, et tous les biens immobiliers indépendamment de la notion de domicile.

Ces situations d'usurpation frauduleuse d'un bien, doivent, pour être sanctionnées, être manifestement illégales et caractérisées par la mauvaise foi. Les occupants d'un bien immobilier sans droit ni titre mais de bonne foi n'entrent pas dans le champ de l'article 4 de la présente proposition de loi.

C'est pourquoi **l'article 6** impose la contractualisation entre propriétaires et occupants à titre gratuit d'un bien immobilier. Cet article permet de sécuriser les situations contractuelles. Néanmoins le propriétaire qui souhaite récupérer son bien après un préavis d'un mois, et auquel le locataire oppose une fin de non-recevoir, pourra se prévaloir des dispositions de l'article 1^{er} de la présente proposition de loi.

Quant à l'**article 2**, il crée, dans un souci d'équité, un cas d'exclusion du bénéfice des dispositions de la loi sur le droit au logement opposable pour toute personne ayant été condamnée pour occupation sans droit ni titre d'un bien immobilier.

Ainsi rédigée la présente proposition de loi remédie à un double vide juridique :

– l'exclusion du dispositif actuel des usurpations frauduleuses de domicile pour les cas qui ne relèvent pas d'une infraction avec violence ;

– l'exclusion du dispositif existant des biens immobiliers qui ne relèvent pas du domicile ou ne pouvant être assimilés à la notion de domicile.

Elle évite aussi la carence de l'action administrative en matière d'exécution des décisions de justice en créant une situation de compétence liée obligeant le représentant de l'État à recourir à la force publique pour protéger le droit de propriété.

EXAMEN EN COMMISSION

I. DISCUSSION GÉNÉRALE

Lors de sa réunion du 12 juin 2018, la commission des affaires économiques a examiné la présente proposition de loi.

M. Julien Aubert, rapporteur. Mes chers collègues, la proposition de loi que je vous soumetts a pour objet de défendre la propriété et de résoudre un problème qui n'est pas sans incidence sur le marché locatif.

Il se trouve en effet que, assez curieusement, alors que la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen rappelle que la propriété est un droit inviolable et sacré, dans la pratique, le juge et le droit subséquent se sont écartés de ce principe pour privilégier d'autres considérations juridiques, si bien que le droit de propriété n'est pas respecté comme il le devrait, d'où cette proposition de loi qui vise à créer un nouveau délit d'occupation sans droit ni titre d'un immeuble.

Pour comprendre le télescopage qui s'opère dans le droit, il faut avoir à l'esprit que, lorsque le code pénal protège le domicile, ce n'est pas au nom de la défense de la propriété privée mais au nom de la protection de la vie privée. Ainsi, si un squatteur s'est installé dans une propriété qui vous appartient, celle-ci devient son domicile, et si vous cherchez à l'en déloger par la force, vous serez du mauvais côté de la loi.

Outre la défense du droit de propriété, cette proposition de loi vise surtout à défendre, d'une part, ceux qui n'ont pas accès au droit ni aux arcanes de ses procédures, d'autre part, ceux que l'État ne défend plus et qui n'ont, dès lors, pas d'autre recours que celui de se tourner vers la « justice privée ».

Je voudrais, avant d'aller plus loin, illustrer la nécessité qu'il y a à agir par quelques faits précis. En mai 2015, une dame de quatre-vingt-trois ans – il s'agit de l'affaire « Maryvonne », du nom de la requérante, – a dû attendre dix-huit mois avant de pouvoir recouvrer la jouissance d'un bien immobilier dont elle était propriétaire, parce que celui-ci avait été occupé par des squatteurs. Cette affaire avait alors fortement ému les Français eu égard à l'âge de la requérante et à la longueur de la procédure engagée devant le juge civil.

Dans la foulée, le législateur avait donc adopté la loi du 29 juin 2015 tendant à préciser l'infraction de violation du domicile, aux termes de laquelle la violation de domicile peut désormais être constatée à tout moment. Les faits montrent pourtant que cette disposition ne suffit pas à garantir la propriété.

En décembre 2017 en effet, à Garges-lès-Gonesse, un propriétaire a dû recourir à la « justice privée » pour retrouver la jouissance de son bien immobilier,

également occupé par des squatteurs. Cet incident a eu pour conséquence un affrontement de rue entre les « justiciers privés » et les squatteurs, autrement dit les occupants sans droit ni titre du bien d'autrui.

Le 8 juin 2018 enfin, c'est un propriétaire qui est venu déverser une benne contenant les déchets de ses anciens locataires devant le nouveau domicile : ils avaient occupé pendant quatorze mois son logement sans lui payer de loyer, puis le lui avaient rendu dévasté. Ce monsieur a en outre expliqué qu'il lui avait été impossible d'entrer dans le logement déserté par ses occupants puisque, du fait du contrat de bail en cours, ce logement était considéré comme leur domicile.

Ces situations dramatiques ont mis en évidence l'existence, à la fois, d'un vide juridique et d'une carence de l'action administrative. En effet, si le domicile est protégé en tant qu'il participe de la vie privée, dont la protection est inscrite dans le code pénal, la propriété qui ne tient pas lieu de domicile, elle, ne l'est pas.

Par ailleurs, s'il existe des voies de recours pour expulser les personnes qui s'introduisent ou se maintiennent dans un bien immobilier sans droit ni titre, ces voies de recours sont lentes voire inexistantes lorsque l'administration, par souci d'éviter des troubles à l'ordre public, choisit de ne pas agir. Dans ce cas, le seul recours possible pour le propriétaire lésé est le recours indemnitaire.

La présente proposition de loi entend lutter contre le recours à une justice privée, conséquence regrettable d'une action publique souvent impuissante face aux violations de la propriété immobilière. Elle renforce, pour ce faire, la célérité des voies d'exécution et crée un nouveau délit sanctionnant les occupants sans droit ni titre d'un immeuble. En d'autres termes, peu importe que le logement que vous occupez sans droit ni titre soit le domicile régulier de son propriétaire, sa résidence secondaire ou un logement vacant, meublé ou non, cette occupation est un délit. L'effet est évidemment dissuasif puisque celui qui s'approprie le bien d'un autre sait désormais qu'il ne risque plus seulement l'expulsion mais également une condamnation au pénal. Cette proposition de loi fait donc de la défense du droit de propriété un droit véritablement inaliénable et sacré, consacré par l'utilisation obligatoire du recours à la force publique pour le faire respecter.

L'article 3 introduit ainsi la notion de droit de propriété dans le code pénal, en réécrivant la section concernée qui ne traitait que de l'atteinte à la vie privée. Seront désormais distinguées, d'une part, les atteintes à la vie privée et, d'autre part, les atteintes à la propriété, aux biens et aux personnes.

L'article 4 élargit le champ de l'article 226-4 du code pénal à l'occupation sans droit ni titre d'un bien immobilier appartenant à un tiers, rendant celle-ci punissable d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende. Il ajoute également à la notion de « domicile » la notion de « propriété immobilière ».

Après avoir auditionné des juristes, des représentants du ministère de la justice et de l'intérieur et des associations de propriétaires, nous avons choisi d'amender le texte pour élargir la portée de ce nouveau délit : seront ainsi

concernées, outre les situations d'usurpation d'un bien immobilier avec violence, les situations d'usurpation d'un bien sans violence, et tous les biens immobiliers indépendamment de la notion de domicile.

Ces situations d'usurpation frauduleuse d'un bien devront, pour être sanctionnées, être manifestement illégales et caractérisées par la mauvaise foi.

Dans cette optique, l'article 6 impose la contractualisation entre propriétaires et occupants à titre gratuit d'un bien immobilier. Cet article permet de sécuriser les situations contractuelles. Néanmoins, le propriétaire qui souhaiterait récupérer son bien après un préavis d'un mois, auquel le locataire opposerait une fin de non-recevoir, pourra se prévaloir des dispositions de l'article 1^{er} de la présente proposition de loi, qui modifie la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable, dite « loi DALO », et permettent une expulsion rapide – nous aurons l'occasion, au cours de nos échanges, de revenir sur ce dispositif exorbitant du droit commun.

Quant à l'article 2, il crée, dans un souci d'équité, un cas d'exclusion du bénéfice des dispositions de la loi DALO pour toute personne ayant déjà été condamnée pour occupation sans droit ni titre d'un bien immobilier. Je sais que cet article fait débat, mais il s'agit d'empêcher qu'un squatteur puisse se prévaloir de la loi DALO.

Au-delà de ces dispositions, il s'agit, dans un second temps, d'obliger la puissance publique à agir, parce que, trop souvent, les décisions du juge ne sont guère suivies d'effet, ce qui incite les citoyens à se faire justice eux-mêmes.

C'est pourquoi l'article 1^{er} de la présente proposition de loi élargit le champ des dispositions de l'article 38 de la loi DALO, en instaurant une voie d'exécution forcée contre les occupants sans droit ni titre d'un bien immobilier au sens large.

L'article 5, quant à lui, a pour objet d'obliger la puissance publique à agir, en créant une situation de compétence liée pour l'autorité administrative soit sur le fondement de l'article 226-4 du code pénal dans la présente proposition de loi, soit sur le fondement du nouvel article 315-1, que je vous proposerai par amendement et qui vise à punir l'occupation sans droit ni titre et l'appropriation frauduleuse d'un bien immobilier.

En tout état de cause, l'article 5 crée une situation de compétence liée pour le préfet qui, dans un délai de quarante-huit heures, devra faire appel aux forces de l'ordre après la décision du juge accueillant la demande du propriétaire lésé. Cela s'appliquera aux situations où l'introduction dans le bien immobilier d'autrui s'est faite avec violence mais également sans violence, que ce bien immobilier soit ou non le domicile du tiers.

Il s'agit de simplifier le droit pour éviter que les citoyens ne se retrouvent dans des situations kafkaïennes, qui leur interdisent tout recours efficace. Nous

voulons que l'occupation illicite d'une propriété privée soit punie au même titre que le vol, car il faut savoir qu'aujourd'hui notre code pénal sanctionne plus lourdement le vol d'une voiture que l'occupation frauduleuse d'un bien immobilier qui ne vous appartient pas.

Cette proposition de loi est enfin équitable. Il s'agit de défendre d'honnêtes citoyens qui désespèrent de la longueur des voies de recours et de l'impuissance publique.

Le problème étant juridiquement complexe, voilà des années qu'on nous explique qu'il n'est nul besoin de changer le droit, ce qui fait que, régulièrement, des propriétaires tentent de régler la situation par la violence, à moins qu'ils renoncent tout simplement à mettre leur bien en location pour ne pas risquer d'avoir affaire à un mauvais payeur ou qu'ils exigent des locataires des garanties financières que nombre de nos concitoyens ne sont pas en mesure de fournir, ce qui en fait les premières victimes de cet état de fait.

Cette proposition de loi, en créant un délit dont l'effet ne peut qu'être dissuasif, contribuera, je l'espère, à faciliter l'accès de ces personnes au marché locatif.

M. Damien Adam. Si la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 fait de la propriété un droit inviolable et sacré, la médiatisation récurrente, ces dernières années, de faits divers opposant des propriétaires aux squatteurs qui occupent leur logement conduit à s'interroger légitimement sur l'adaptation de notre cadre juridique actuel à ces situations, *a fortiori* lorsqu'on en vient à penser que la loi est du côté des squatteurs. On ne peut en effet qu'être choqué par le cas de ces personnes modestes ou fragiles, souvent âgées, qui, de retour d'un déplacement ou d'une hospitalisation, constatent que leur domicile est occupé illicitement.

Il faut cependant distinguer deux cas de figure : l'occupation du domicile – le logement principal, que l'on habite – et l'occupation de la propriété, au sens général du terme, qui peut aussi bien désigner un logement vacant, non meublé, un atelier, un bureau, voire un terrain.

Dans le cas de l'occupation d'un domicile, il faut se reporter à une disposition de l'article 38 de la loi DALO et au code pénal. La procédure de l'article 38 de la loi DALO n'est pas concernée par le délai de quarante-huit heures aux termes desquelles le flagrant délit n'est plus possible. Elle s'applique sans condition de délai et permet au préfet de recourir à l'exécution forcée. Trois conditions doivent néanmoins être réunies, avant que le préfet prenne la décision d'expulsion : le propriétaire doit avoir déposé plainte ; il doit avoir fourni la preuve que le logement était son domicile et il doit enfin avoir fait constater l'occupation illicite, par un officier de police judiciaire.

Si le bien immobilier occupé n'est pas le domicile du propriétaire, l'intervention des forces de l'ordre n'est possible que dans un délai de quarante-

huit heures, qui correspond à la notion de flagrance. Passé ce délai, il est nécessaire d'engager une action en justice, laquelle peut s'étirer sur une période allant jusqu'à dix-huit mois.

Aller devant les tribunaux, n'est pas anodin, surtout pour une personne âgée qui vient de découvrir son bien occupé. Des situations très médiatisées ont ému l'opinion. Ainsi, le cas de cette dame de quatre-vingt-trois ans, – l'affaire « Maryvonne » –, à qui il a fallu dix-huit mois de procédure pour récupérer son logement, ou celui de ce propriétaire de Garges-lès-Gonesse, que les jeunes du quartier ont aidé à déloger une famille de Roms qui s'étaient installés chez lui. Dans ce dernier cas, il n'y a pas eu d'action en justice, et il ne s'agissait pas d'un domicile principal.

On est dès lors en droit de s'interroger : la propriété est-elle véritablement protégée ? Pour tenter de répondre à cette question, une proposition de loi venant du Sénat a été adoptée en juin 2015. Elle modifiait l'article 226-4 du code pénal pour sanctionner, d'une part, l'introduction et, d'autre part, le maintien dans les lieux. Cette loi visait notamment à consacrer le caractère continu du délit d'infraction et de violation de domicile, afin de faire courir le délai de quarante-huit heures à partir de la découverte par le propriétaire de l'occupation illégale de son bien et non à partir du moment de l'intrusion.

Si les motifs soulevés par la proposition de loi que nous examinons sont légitimes, elle pose cependant plusieurs problèmes de nature juridique, et les réponses qu'elle propose nous paraissent excessives.

D'abord, elle vise à étendre la procédure d'occupation illégale d'un domicile à tout bien immobilier. Cette mesure nous semble disproportionnée, car la notion de bien immobilier renvoie aussi bien au logement habité qu'aux logements vacants, aux ateliers, bureaux ou terrains. Cette modification met donc en cause l'équilibre entre le droit de propriété et le droit au logement. Elle risque de pénaliser les personnes les plus précaires, qui éprouvent des difficultés à se loger.

Par ailleurs, l'article 2 prive les personnes déjà condamnées pour occupation d'un bien sans droit ni titre du bénéfice du dispositif du DALO, ce qui nous semble également contre-productif, dans la mesure où cela ne fera que renforcer, en les pérennisant, les difficultés qu'éprouvent certaines personnes à se loger.

L'article 5 donne ensuite la possibilité au préfet d'ordonner une expulsion sans passer par une décision de justice, principe fondamental de notre droit. Des personnes pourraient ainsi se voir expulser sans qu'un juge ne soit intervenu. Par ailleurs, la proposition de loi renverse la charge de la preuve et bouleverse la présomption de culpabilité, ce qui pose un problème constitutionnel.

Enfin, l'article 6 risque de mettre en difficulté les personnes hébergées à titre gratuit, qui pourraient se faire déloger sans possibilité de recours.

Il n'en reste pas moins que ce texte se fait l'écho d'inquiétudes légitimes de nos concitoyens. En lien avec le ministère et conformément aux engagements du ministre Jacques Mézard lors de l'examen de la loi ELAN, je vous propose donc de retravailler sur des propositions qui, si nous allons vite, pourraient être intégrées au projet de loi ELAN avant son examen par le Sénat, dans quelques jours. Cela permettrait une mise en œuvre rapide de ces dispositions, alors que nous ignorons quand cette proposition de loi pourra être inscrite à l'ordre du jour du Sénat.

Mme Marguerite Deprez-Audebert. Je tiens tout d'abord à saluer l'initiative du rapporteur, qui s'est saisi d'un problème fondamental, complexe, qui concerne l'ensemble du territoire et chacun d'entre nous. En effet, ceux qui ont déjà été confrontés à ce genre de situation le savent, les citoyens sont souvent démunis face à des procédures d'expulsion laborieuses à exécuter. Le droit et la jurisprudence en matière d'occupation illégale sont peu précis, opérant une distinction injustifiée entre occupation d'un domicile et occupation d'un local ou logement vacant, imputant, dans le second cas, la charge de la preuve au propriétaire. Il est donc crucial et nécessaire que la Représentation nationale leur apporte des réponses.

Au cours de l'examen du projet de loi ELAN en séance, les députés du groupe, Les Républicains ont d'ailleurs soumis au débat cette problématique, en défendant une série d'amendements. Les députés du groupe MODEM et apparentés, conscients de l'ampleur et de la réalité du problème ont voté en faveur de ces amendements et ce malgré quelques interrogations d'ordre juridique. Nous regrettons fortement que le Gouvernement et le groupe La République en Marche n'aient pas su se saisir de ce sujet à la faveur de l'examen d'un projet de loi pourtant consacré au logement.

Quoi qu'il en soit, et malgré certaines de nos interrogations sur ses conséquences, notre groupe salue cette proposition de loi, qui s'organise autour de trois axes principaux : l'alignement des régimes juridiques applicables à l'occupation sans droit ni titre d'un bien immobilier et à l'occupation d'un domicile, laquelle relève déjà du droit pénal ; le renversement de la charge de la preuve, qui incomberait désormais aux personnes soupçonnées d'occupation illégale et non plus aux propriétaires ; la création enfin d'une nouvelle forme de bail à titre gratuit, aligné sur les baux classiques.

Nous soutenons certaines dispositions de cette proposition de loi qui améliorent le droit actuellement en vigueur – je pense notamment à l'introduction de la notion de bien immobilier dans l'article 38 de la loi DALO et au renversement de la charge de la preuve – et permettront d'éviter ces situations ubuesques où les propriétaires de biens immobiliers sont dans l'impossibilité de récupérer leurs biens dans des délais raisonnables.

En revanche, nous ne pouvons soutenir en l'état l'ensemble du texte. En effet, les dispositions de l'article 2 nous semblent excessivement sévères, sans pour autant traiter le problème à sa source.

Si la répression de ces pratiques est nécessaire et primordiale pour assurer le respect de la loi, cet article, qui vise à exclure du bénéfice des dispositions de la loi DALO les personnes déjà condamnées pour occupation illégale, nous semble disproportionné. Le code pénal prévoit déjà une peine d'emprisonnement pour les personnes reconnues coupables d'occupation sans droit ni titre d'un domicile. Or, nous le savons, les personnes qui se rendent coupables de telles occupations, qu'il s'agisse de locaux vacants, de parkings d'immeuble ou de logements, sont souvent en situation de grande précarité. Cette disposition aboutirait *de facto* à leur imposer une double peine en les éloignant durablement de l'accès au logement. C'est pourquoi nous proposons la suppression de cet article.

Par ailleurs, les dispositions de l'article 6, en proposant d'établir des conventions similaires aux baux locatifs classiques pour des locations gratuites, ajoutent une contrainte injustifiée aux propriétaires qui souhaiteraient mettre un de leurs biens immobiliers à disposition d'un membre de leur entourage, sans leur apporter, ni à eux ni aux occupants davantage de sécurité. Nous proposons donc également sa suppression.

Dès lors, si le groupe MODEM et apparentés accueille avec intérêt cette proposition de loi, qui a le mérite d'alerter la Représentation nationale sur un sujet de préoccupation majeure pour nos concitoyens, nous proposerons néanmoins des amendements de suppression des articles 2 et 6, et resterons extrêmement vigilants quant à l'évolution de ce texte.

M. Dino Ciniéri. Cette proposition de loi déposée par M. Julien Aubert a pour objet de rendre du sens au droit de propriété en créant un délit d'occupation sans droit ni titre. En 2015, le cas de Maryvonne, dame âgée de quatre-vingt-trois ans, luttant depuis 2013 pour récupérer un bien dont elle était propriétaire et qui était occupé par une quinzaine de squatteurs, a ému les Français et leur a ouvert les yeux sur ces cas de violation de domicile et d'occupation des biens immobiliers par des squatteurs qui détournent le droit existant pour demeurer dans les lieux.

Cette atteinte manifeste au droit de propriété, qui a pourtant une valeur constitutionnelle, est tout bonnement inacceptable. La loi du 24 juin 2015, tendant à préciser l'infraction de violation de domicile, permet désormais à la police de poursuivre une enquête de flagrance après le délai de quarante-huit heures suivant l'entrée dans les lieux, au cours duquel devait auparavant être constaté le flagrant délit. Mais cette disposition ne concerne que les domiciles, et il demeure un vide juridique concernant les biens immeubles vacants, en location ou promis à la démolition, ainsi que les résidences secondaires. La notion de domicile n'étant pas clairement définie, la proposition de loi a donc pour ambition d'étendre le délit

d'occupation illégale à toutes les propriétés immobilières. Le groupe Les Républicains la soutiendra.

M. Thierry Benoit. En tant que porte-parole du groupe UDI, Agir et Indépendants, je soutiendrai cette proposition de loi et salue le travail de son auteur.

M. Julien Aubert l'a rappelé, à l'occasion de l'affaire Maryvonne, les Français ont découvert, stupéfaits, il y a trois ans, qu'on pouvait s'installer chez eux, à la faveur de leur absence, et qu'il était ensuite fort difficile de déloger les intrus. Je ne comprends pas que rien n'ait été fait depuis pour remédier à ce type de situation.

Je mets en garde celles et ceux qui se réfugient derrière des arguments strictement juridiques. Certes, nous sommes ici pour voter la loi, mais nos compatriotes nous ont surtout élus pour que nous apportions des réponses aux problèmes qu'ils rencontrent. Nous devons être concrets : l'occupation d'un bien privé, quel que soit son usage, doit être sanctionnée par la loi, et son propriétaire protégé. C'est à nous d'élaborer un arsenal juridique pour cela.

Lorsque M. Julien Aubert a soulevé cette question à l'occasion de l'examen de la loi ELAN, il lui a été répondu qu'elle serait abordée dans le cadre de sa proposition de loi. Je souhaite donc que nos débats puissent se prolonger le plus tôt possible dans l'hémicycle, afin que nous puissions faire avancer cette cause.

Si cette proposition de loi était repoussée, je souhaite que nous trouvions des solutions juridiques, mais surtout concrètes, avant la fin de l'année. Nos concitoyens nous jugent sur ce type d'actions, et il y va de notre crédibilité, voire de notre utilité.

Tout cela me rappelle la proposition de loi de M. Gilles Lurton sur l'extension de la carte du combattant de 1962 à 1964. Il a défendu cette idée pendant des années, et pendant des années il s'est entendu répondre que ce n'était pas le bon moment, et que pour mille raisons sa proposition ne pouvait aboutir, jusqu'à ce qu'au bout du compte la secrétaire d'État aux anciens combattants finisse par décider de la mise en œuvre de cette mesure.

D'une manière ou d'une autre, nous devons apporter aux Français la réponse qu'ils attendent.

Mme Emmanuelle Ménard. Les Français ne peuvent comprendre que l'on fasse une distinction entre l'occupation illicite du domicile habituel et les autres cas de figure, et je ne suis pas sûre que nous soyons très à l'aise lorsqu'il s'agira d'expliquer, dans nos circonscriptions, que le droit de propriété est à géométrie variable. C'est la raison pour laquelle je soutiendrai cette proposition de loi.

M. Julien Aubert, rapporteur. Alors que l'on a tendance à critiquer la faible utilité du Parlement je tiens d'abord à vous remercier de la manière dont vous recevez cette proposition de loi, qui montre que l'on peut travailler de manière transpartisane. Personne en effet ne semble remettre en cause le diagnostic sur lequel elle se fonde et le fait qu'elle répond à un problème juridique réel.

Il se trouve que j'avais déjà proposé ces dispositions lors de l'examen de la loi du 24 juin 2015, mais on m'avait expliqué à l'époque que l'abrogation du délai de quarante-huit heures résoudrait tous les problèmes. Il n'en a rien été, comme en témoigne l'affaire de Garges-lès-Gonesse.

En ce qui concerne les arguments qui m'ont été opposés, je distinguerai ceux qui relèvent d'une forme de confusion juridique et ceux qui marquent une opposition politique.

Pour les premiers, M. Damien Adam, comme du reste le ministère de l'intérieur, m'oppose le fait que l'article 5 de la proposition de loi permet d'agir sans décision de justice : je ferai observer que ce n'est pas moi qui ai écrit l'article 38 de la loi DALO, en vertu duquel le préfet peut procéder à une expulsion sans qu'aucune décision de justice n'ait été prise.

M. Damien Adam. Cela concerne le domicile

M. Julien Aubert, rapporteur. Certes, mais cela prouve que le législateur considère qu'on peut parfois se passer de décision de justice...

M. Damien Adam. Dans le cadre de la protection du droit à la vie privée.

M. Julien Aubert, rapporteur. Concrètement, ce que vous me dites revient à considérer que, si je possède deux voitures, une que j'utilise chaque matin pour aller travailler et l'autre dont je ne me sers qu'épisodiquement, et qu'on me vole la première, les autorités vont immédiatement enclencher une procédure pour retrouver le voleur ; qu'en revanche, si c'est celle dont je n'ai qu'un usage occasionnel qui m'est dérobée, la procédure mise en œuvre sera beaucoup plus longue. Mais qui peut entendre que la loi soit différente selon l'usage que vous faites de votre bien ?

C'est pourtant ainsi que cela fonctionne pour les habitations, même si la jurisprudence a progressivement étendu la notion de domicile pour y inclure notamment les résidences secondaires. La personne qui n'habite plus chez elle mais s'est installée chez celui ou celle avec qui elle partage sa vie, le couple de retraités qui a acheté une maison dont la location lui apporte un complément de retraite ne sont pas protégés contre les squatteurs.

Il ne faut donc pas perdre de vue que la vraie victime, c'est souvent le propriétaire qui non seulement ne touche plus ses loyers mais récupère un bien dégradé au prétexte qu'il ne l'utilise pas à plein temps ! Le droit de propriété n'est

pas un droit à géométrie variable, selon qu'il s'agit d'un vélo, d'une voiture ou d'un appartement.

Ma proposition de loi propose en somme un dispositif simplifié – et j'ai d'ailleurs revu ma copie depuis les propositions que j'avais faites lors de la discussion de la loi ELAN : d'une part, l'occupation illicite du domicile d'un tiers est punie en tant qu'elle constitue une atteinte à la vie privée ; d'autre part, est également punie l'occupation illicite d'un immeuble en ce qu'elle constitue une atteinte à la propriété privée, au même titre que le vol d'un vélo ou d'une voiture.

Quant à l'objection selon laquelle l'article 2, qui exclut du bénéfice des dispositions de la loi DALO l'occupant d'un bien sans droit ni titre, serait excessif, c'est un point de vue politique que je veux bien admettre. Néanmoins, cet article ne procède pas d'une opinion politique mais d'un impératif juridique, et ceux qu'il entend punir, ce sont les occupants sans titre de mauvaise foi, c'est-à-dire les squatteurs « professionnels ».

On peut certes supprimer cet article, mais la portée de cette proposition de loi en serait amoindrie d'autant, puisque n'importe quel squatteur pourra dès lors vous opposer la loi DALO. Or il faut pouvoir arrêter ces squatteurs et les empêcher de porter atteinte en permanence au droit de propriété, inviolable et sacré.

Je comprends moins les critiques adressées à l'article 6. Certes un appartement peut être occupé par un proche ou un membre de la famille du propriétaire à titre gratuit, mais, y compris dans cette hypothèse, la signature d'un bail peut s'avérer une précaution utile dans le cas d'une détérioration des relations familiales, et cela ne complexifie nullement le dispositif.

Je pense qu'il faut agir le plus rapidement possible car non seulement il y a urgence à agir mais nous disposons d'un véhicule législatif. J'ai bien entendu que vous suggériez d'insérer ces dispositions dans la loi ELAN, mais l'examen de ce projet de loi fait l'objet d'une procédure accélérée, ce qui signifie qu'il n'y aura pas de seconde lecture à l'assemblée. Dès lors, pour amender la loi, il faudrait que le Gouvernement reprenne mes propositions sous forme d'amendements pour les faire adopter par le Sénat. Or je souhaite que ce soit nous, les députés représentants du peuple, qui discutons de ce texte dont les dispositions concernent au premier chef nos concitoyens.

Le dispositif proposé peut comporter des failles qui m'auraient échappé en dépit des auditions auxquelles il a été procédé : il peut être amélioré par voie d'amendements. Mais de grâce, ne perdez pas de vue qu'il nous a fallu quatre ans pour que ce texte, qui vise à apporter une solution à des personnes qui souffrent, soit inscrit à l'ordre du jour ! Rien ne pourrait être pire que de dire que ce n'est pas le bon moment pour légiférer sur cette question, et de renvoyer ce texte aux calendes grecques : nos concitoyens ne comprendraient pas que nous ayons refusé d'en débattre.

Mme Frédérique Meunier. Il a été dit que le préfet disposait de la possibilité d'expulser les occupants illégaux. Or, en tant qu'avocate, je suis bien placée pour savoir qu'en pratique, cela ne se fait jamais : sans titre exécutoire, aucun préfet ne fera jamais procéder à une expulsion. Or, tout le problème est là, car l'obtention d'un tel titre nécessite d'engager une procédure qui, dans le meilleur des cas, n'aboutira qu'à l'issue de plusieurs mois. Pendant ce temps, les propriétaires du bien occupé – il s'agit souvent de personnes âgées, ayant acquis et mis un bien en location afin de s'assurer un complément de retraite – sont confrontés à de grandes difficultés.

Je me souviens d'une affaire que j'ai eu à traiter où, après avoir obtenu en justice un titre lui permettant d'expulser un occupant illégal, le propriétaire a dû engager une deuxième procédure afin d'avoir l'autorisation de vider le logement des quelques meubles qu'y avait laissés l'occupant... Ne perdez pas de vue que les Français attendent aussi de leurs élus qu'ils prennent des mesures simples afin de les aider à surmonter ces moments difficiles, et à pouvoir profiter d'une retraite tranquille.

M. Thibault Bazin. Je félicite et remercie notre collègue Julien Aubert pour cette proposition de loi qui me semble arriver au bon moment. En effet, alors que le projet de loi ELAN était censé donner une nouvelle dynamique au secteur de l'immobilier, il nous a été dit, dans le cadre de l'examen de ce texte, qu'une telle disposition n'avait pas vocation à y figurer – ce qui était pourtant le cas, puisque ce texte visait à restaurer la confiance des propriétaires. Cessons d'accorder une trop grande confiance au Sénat et assumons pleinement notre rôle de législateur en travaillant sur ce texte comme il le mérite, afin qu'il ne soit pas bloqué en séance par une motion de rejet préalable ou de renvoi en commission.

La mise en œuvre du texte est également essentielle. Comme chacun le sait, le premier réflexe des squatteurs « professionnels » consiste, lorsqu'ils investissent un logement, à commander des pizzas afin d'être en possession d'un ticket établissant leur date d'entrée dans les lieux, qui fait courir le délai de 48 heures au-delà duquel ils ne sont plus expulsables sans titre exécutoire.

Dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, le droit de propriété est consacré par l'article 17, mais aussi par l'article 2. Je rappelle, par ailleurs, qu'en 1946, le peuple français a refusé un projet de constitution visant à restreindre la définition du droit de propriété. Cela nous montre, mes chers collègues, que si nous voulons promouvoir la liberté d'entreprendre, nous devons protéger le droit de propriété.

M. Jacques Cattin. Nous ne devons pas perdre de vue que le respect de la personne, auquel notre société est attachée, s'étend au respect des biens de la personne, donc du droit de propriété, que ce soit en ville ou en milieu rural. Dès lors, il est inconcevable de ne rien faire pour mettre fin aux pratiques des squatteurs : en s'attaquant au problème, cette proposition de loi me semble évidemment aller dans le bon sens.

M. Nicolas Turquois. Je salue moi aussi votre initiative, Monsieur Julien Aubert, car je suis sensible au sujet sur lequel elle porte. Cela dit, si certains cas de propriétaires empêchés de reprendre possession de leur bien par des squatteurs quasiment professionnels ont été mis en lumière par les médias, cela ne doit pas nous faire oublier qu'il existe également, le plus souvent en région parisienne, de vastes locaux à usage de bureaux restant inoccupés durant des années, ce qui a pu inciter certaines personnes confrontées à des difficultés de logement à s'y installer. J'aimerais savoir quelle est votre position sur cet autre aspect de la question, Monsieur le rapporteur.

Par ailleurs, pouvez-vous me préciser si la loi prend en compte le préjudice subi par le propriétaire de locaux à usage professionnel, résultant de l'impossibilité d'exercer son activité ?

M. Julien Aubert, rapporteur. Sur le plan moral, je comprends que l'on puisse trouver anormal que des bureaux restent vides durant des mois alors que certaines personnes ne trouvent pas à se loger. Cependant, sur le plan juridique, ces locaux restent la propriété d'une personne qui, conformément à la loi, en fait l'usage de son choix. On peut certes considérer, à l'instar de Pierre-Joseph Proudhon, que « la propriété, c'est le vol », mais un tel raisonnement peut nous emmener très loin... Si vous possédez trois voitures, dont une que vous n'utilisez que rarement, je pourrais ainsi décider qu'elle me serait plus utile qu'à vous et me l'approprier. Mais je pense que vous trouveriez cela injuste, et vous auriez raison, car le droit de propriété ne saurait dépendre du niveau de richesse du propriétaire : soit on protège la propriété, soit on ne la protège pas, mais il n'y aurait pas de sens à ne la protéger qu'à 80 %, par exemple.

Pour ce qui est des locaux à usage professionnel, je n'ai pas étudié cette question de manière approfondie, mais j'ai tendance à penser qu'en l'état actuel du droit, ils sont concernés. Siège de la vie privée, le domicile fait à ce titre l'objet de la protection la plus efficace. Tous les autres locaux, non rattachables à un lieu d'habitation, peuvent donner lieu à la saisine d'un juge, qui ne rendra cependant sa décision qu'à l'issue d'une longue et coûteuse procédure.

Je me souviens du cas d'un propriétaire dont le locataire ne payait plus ses loyers. Ce dernier l'appelait une fois par mois, à minuit, afin de lui indiquer à l'avance quels arguments juridiques il allait employer pour se maintenir dans les lieux, quels arguments lui seraient opposés par son avocat et comment il les réfuterait afin que le tribunal lui donne raison. Enfin, au bout de deux ans et demi, il lui a annoncé qu'il était arrivé au bout de ses recours et s'appretait à libérer les lieux – ce qu'il a effectivement fait, non sans avoir préalablement dévasté les lieux. Même si tous les locataires indéliçables ne font pas preuve d'une telle perversité, cet exemple a vocation à souligner le fait qu'en pareil cas, le propriétaire ne subit pas un simple préjudice financier, mais aussi un important préjudice moral, pouvant avoir de graves conséquences sur sa santé.

II. EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

(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)

Extension de la mesure d'exécution forcée prévue à l'article 38 de la loi DALO aux occupants sans droit ni titre d'un bien immobilier

1. L'état du droit

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, dite « loi DALO », crée une mesure d'exécution forcée dérogatoire au droit commun « en cas d'introduction et de maintien dans le domicile d'autrui à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou de contrainte ».

Dans ce cas spécifique, le propriétaire ou le locataire du logement occupé peut demander **au préfet** de mettre en demeure l'occupant de quitter les lieux :

- après avoir déposé plainte ;
- fait la preuve que le logement constitue son domicile ;
- fait constater l'occupation illicite par un officier de police judiciaire.

La mise en demeure est assortie d'un délai d'exécution qui ne peut être inférieur à vingt-quatre heures. Elle est notifiée aux occupants et publiée sous forme d'affichage en mairie et sur les lieux. Elle peut également être notifiée au propriétaire ou au locataire.

Si la mise en demeure de quitter les lieux n'a pas été suivie d'effet dans le délai fixé, le préfet **doit** procéder à l'évacuation forcée du logement sauf opposition du propriétaire ou du locataire dans le délai fixé pour l'exécution de la mise en demeure.

La particularité de ce dispositif réside dans le fait qu'il est dérogatoire au droit commun puisque :

- **le préfet se trouve en situation de compétence liée** quant à l'évacuation forcée du logement sauf s'il y a une opposition du locataire ou du propriétaire ;
- il permet une **expulsion forcée sans décision de justice préalable**.

C'est la raison pour laquelle cette possibilité est expressément circonscrite aux faits de s'être introduit ou maintenu dans le domicile de manière violente (« manœuvres, menaces, voies de fait ou de contrainte »).

2. Les dispositions de la proposition de loi

L'article 1^{er} de la présente proposition de loi **visé à élargir cette voie d'exécution forcée spécifique aux personnes qui occuperaient un bien immobilier sans droit ni titre.**

En effet, en l'état actuel du droit, les dispositions de l'article 38 sont limitatives : elles s'appliquent, d'une part, **uniquement à la notion de domicile** et, d'autre part, au fait de s'introduire dans le domicile d'autrui ou de s'y maintenir **par une action violente.**

La présente rédaction vise donc à étendre les dispositions de l'article 38 :

– **à tout type de bien immobilier**, en particulier ceux qui ne sont pas reconnus par la loi ou la jurisprudence comme étant le domicile, notamment les logements vides, les immeubles vacants ou ateliers n'étant pas spécifiquement destinés à l'habitation ;

– **aux situations dans lesquelles les occupants sans titre n'auraient pas utilisé la violence** pour s'introduire ou se maintenir dans le bien immobilier d'autrui.

Dans ces deux cas spécifiques, la violation du droit de propriété est avérée alors que la célérité des voies d'exécution ne l'est pas.

C'est pourquoi la présente rédaction vise à étendre cette mesure d'exécution forcée à ces deux cas spécifiques.

Par ailleurs, afin de renforcer la célérité de cette mesure d'exécution et éviter certaines lenteurs de l'action publique, **le constat de l'occupation illicite** qui, en l'état du droit, peut être fait uniquement par un officier de police judiciaire est élargi à la possible saisine **d'un huissier de justice.**

La présente rédaction précise également que le préfet recourt bien à la force publique pour procéder à l'expulsion forcée du bien immobilier illicitement occupé.

La possibilité pour le propriétaire ou le locataire de s'opposer à cette voie d'exécution forcée a également été supprimée par souci de cohérence dans la mesure où la mise en œuvre de cette voie d'exécution forcée repose sur leur action propre. En effet, ceux-ci doivent avoir, au préalable, porté plainte, fait constater l'occupation illicite et prouvé que le bien immobilier leur appartient. Ils n'ont, dès lors, *a priori*, aucune raison de s'opposer à l'exécution de la mesure d'expulsion alors que l'origine du lancement de la procédure se trouve dans leur action propre.

3. La position de la commission

La commission a **rejeté** l'article 1^{er}.

*

* *

M. Damien Adam. L'article 1^{er} élargit la portée de l'article 38 de la loi DALO à l'occupation sans droit ni titre à tout bien immobilier et non plus au seul domicile. Il supprime, en outre, l'obligation pour le propriétaire ou le locataire de faire la preuve que le logement constitue son domicile ; il ouvre la possibilité de faire constater l'occupation illicite par un huissier de justice, et non plus seulement par un officier de police judiciaire ; enfin, il prévoit que le préfet peut recourir à la force publique afin de procéder à l'évacuation forcée du logement et supprime la possibilité pour le propriétaire et le locataire de s'y opposer.

J'y vois plusieurs inconvénients. Premièrement, élargir l'occupation sans droit ni titre à tout bien immobilier semble disproportionné. La notion de bien immobilier recouvre un champ bien plus large que celui du logement, qu'il s'agisse d'une résidence principale ou secondaire : il peut en effet s'agir d'immeubles non affectés à l'habitation, comme des ateliers ou des bureaux. Ainsi, l'article 1^{er} élargirait considérablement le champ de l'article 38 de la loi DALO en l'étendant aux infractions qui comprendraient le fait de s'introduire sur n'importe quel terrain privé en connaissance de cause. En outre, cette modification serait trop large au regard de la liberté d'aller et venir. J'ajoute que l'article 38 de la loi DALO s'applique aux résidences secondaires et aux immeubles d'habitation, dès lors qu'ils sont meublés, comme vous l'avez précisé en introduction.

De plus, élargir l'occupation sans droit ni titre à tout bien immobilier met en cause l'équilibre entre le droit de propriété et le droit au logement. En effet, la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle, comme l'a affirmé le Conseil constitutionnel en sa décision n° 94-359 DC du 19 janvier 1995. L'équilibre constitutionnel à maintenir serait le suivant : le législateur ne saurait réprimer un comportement qui permettrait d'assurer pour la personne le droit au logement décent que si l'atteinte portée à la propriété d'autrui revêt un certain niveau de gravité.

Par ailleurs, l'article 1^{er} fait référence à deux termes distincts, ce qui entraîne une confusion. En son alinéa premier, l'article 38 de la loi DALO viserait tout bien immobilier occupé sans droit ni titre ou seulement ceux qui peuvent être considérés comme des logements. La présente proposition de loi emploie deux formules, de sorte que la définition des locaux visés par la loi prête à des interprétations contradictoires. Cette ambiguïté porte atteinte à l'intelligibilité de la loi.

Enfin, l'article 1^{er} accorde un trop grand pouvoir au préfet en lui donnant la possibilité de trancher sur des prétentions à la propriété, à la place du juge civil. Or, le préfet n'a pas la compétence du juge : il ne faut pas confondre le pouvoir administratif et le pouvoir judiciaire. De plus, la rédaction est assez inhabituelle : en cas de recours du préfet à la force publique, sa décision n'est susceptible d'aucun recours, contrairement à un principe fondamental de notre droit. En outre,

l'article semble créer un nouveau dispositif d'expulsion dérogatoire du droit commun.

M. Thibault Bazin. Je suis assez scandalisé par les propos que vient de tenir notre collègue Damien Adam. Le fait d'occuper des ateliers ou des bureaux peut avoir des conséquences extrêmement graves pour le propriétaire de ces locaux s'il se trouve ainsi empêché d'exercer son activité professionnelle, et il me paraît donc normal qu'il puisse recourir à la force publique plutôt que de devoir engager une longue procédure judiciaire.

Le droit de propriété est sacré et doit être protégé, ce qui constitue un vrai choix politique : si nous voulons protéger les propriétés, quelles qu'elles soient – résidence principale ou secondaire, meublée ou non, bureau, atelier... –, aucune occupation illégale ne saurait être tolérée. À cet égard, la rapidité d'exécution représente un aspect fondamental, dont les difficultés actuelles de mise en œuvre, qui scandalisent nos concitoyens, constituent l'une des raisons d'être de la présente proposition de loi : quand on est spolié, il faut pouvoir réagir de manière efficace.

M. Julien Aubert, rapporteur. Je vais commencer par répondre juridiquement à M. Damien Adam. Le droit de propriété est affirmé par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Au fil du temps, une construction juridique est venue protéger le domicile, en affirmant le droit à la vie privée comme corollaire du principe de liberté. Cependant, comme l'affirme l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, « la liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui ». Ce qui sous-tend cette proposition de loi, c'est l'idée selon laquelle le droit de propriété, relégué au second rang par la consécration du domicile et de la vie privée, mérite un rééquilibrage à son profit. Vous dites, Monsieur Damien Adam, que la loi DALO permet d'expulser rapidement une personne qui viendrait à s'approprier un domicile. Pour ma part, j'estime que le fait de s'approprier une résidence, qu'elle soit principale ou secondaire, équivaut à un vol, et que le droit au logement ne peut s'exercer en volant le bien d'autrui.

Par ailleurs, pour ce qui est de l'occupation sans droit ni titre d'un bien immobilier, la proposition de loi crée un article dans le code pénal introduisant la notion de mauvaise foi, et punissant cet acte au même titre qu'un vol. Cela n'enlève strictement rien à la protection du domicile : la question à se poser est de savoir si on protège les autres biens avec la même sévérité que celle s'appliquant au domicile.

Sur un sujet très compliqué, nous devons privilégier les idées simples. Considérant qu'il existe déjà un dispositif permettant au préfet d'expulser rapidement les squatteurs occupant un domicile, je propose d'étendre cette possibilité à n'importe quel bien immobilier.

M. Dino Ciniéri. Je rappelle qu'une grande partie des propriétaires sont des personnes âgées qui ont travaillé toute leur vie pour acquérir un logement : il est inacceptable que ces personnes puissent être expulsées de leur logement par des squatteurs exploitant le vide juridique actuel. La présente proposition de loi est tout à fait justifiée.

M. Damien Adam. M. Thibault Bazin a repris l'exemple d'une entreprise dont les bureaux se trouveraient occupés par des squatteurs. Or, il existe déjà une procédure répondant à cette situation : il s'agit du délit de flagrance, qui permet de constater l'occupation des locaux dans les 48 heures suivant le moment où celle-ci a débuté, et de faire appel à la police pour déloger les occupants.

Je ne pense pas, Monsieur le rapporteur, que par rapport à l'occupation d'un domicile, celle d'un autre bien soit moins grave : ce que je dis, c'est que les procédures sont différentes. Pour ce qui est de la résidence principale, la notion de vie privée implique une protection spécifique et une possibilité d'évacuation rapide ; dans tous les autres cas, il faut recourir à une procédure judiciaire classique, prévoyant la possibilité d'intervention de la police dans les 48 heures et, au-delà, la nécessité de passer devant le juge. Pour ce qui est de ce dernier cas de figure, j'estime que le délai moyen de dix-huit mois pour retrouver la pleine possession de son bien est trop long.

Cependant, cette proposition de loi nous étant soumise en même temps que le projet de loi ELAN, nous ne sommes pas en mesure de travailler dans de bonnes conditions afin de trouver des solutions adaptées. Vous reconnaissez vous-même que le fait d'avoir dû élaborer cette proposition dans l'urgence est à l'origine de certaines incohérences du texte : or, la majorité y travaille depuis moins longtemps que vous. Nous proposons de prendre un peu plus de temps afin de revenir, dans le cadre de la prochaine lecture du projet de loi ELAN au Sénat, avec des propositions visant à préciser les choses.

Contrairement à ce qu'affirme Mme Frédérique Meunier, la préfecture peut faire évacuer des bâtiments occupés de manière illégale, comme cela a encore été le cas dernièrement dans mon département. Des procédures existent et, si elles sont insuffisamment mises en œuvre, c'est qu'elles ne sont pas assez connues : nous devons agir sur ce point, afin que les règles soient mieux maîtrisées par tous les acteurs concernés.

M. Vincent Rolland. À entendre les propos de notre collègue Damien Adam, j'ai l'impression que chaque proposition de loi faite par les Républicains donne lieu à un perpétuel *remake*. Quand, au début de la législature, M. Arnaud Viala a proposé un texte sur l'agriculture, on lui a dit que ce n'était pas le moment, puisque le Gouvernement allait proposer un texte à la suite de ce « grand raout » qu'ont été les États généraux de l'alimentation.

Aujourd'hui, je trouve dommage que l'on réagisse de la même manière à l'égard de la proposition concrète de M. Julien Aubert, visant à protéger les

personnes ayant travaillé toute leur vie et voyant leur bien occupé illégalement. Puisque nous avons la possibilité d'avancer en répondant à une attente extrêmement forte de nos concitoyens, ne nous privons pas de le faire !

M. Fabien di Filippo. Je ne peux que souscrire à ce qui vient d'être dit. Me mettant un instant à la place de M. Damien Adam, je me dis qu'il doit être bien difficile de s'efforcer de trouver un prétexte pour ne pas voter un texte avec lequel, au fond, on est en accord ! Comme l'a dit notre collègue Thibault Bazin, le délai de 48 heures s'appliquant aux locaux d'entreprise occupés ne permet pas toujours la flagrance, en raison des ponts, des week-ends et des congés, ce qui peut donner lieu à des situations extrêmement difficiles.

Par ailleurs, comment peut-on accepter qu'une personne dépossédée de son logement puisse se retrouver pratiquement à la rue et soit obligée soit de quémander un autre logement, soit d'attendre jusqu'à dix-huit mois pour voir ses droits rétablis ? Nous devons nous donner les moyens d'agir rapidement, mais aussi dissuader les squatteurs d'occuper illégalement les lieux, comme le fait cette excellente proposition de loi : pour cela, plutôt que de repousser l'examen de ce texte aux calendes grecques, nous pouvons nous y mettre dès maintenant, en y travaillant tous ensemble.

Mme Emmanuelle Ménard. Nous avons sur le sujet qui nous intéresse des approches philosophiques totalement divergentes, et je suis curieuse de savoir comment vous expliquez à un citoyen français qu'il est normal que quelqu'un vienne occuper illégalement sa résidence secondaire, ou même l'immeuble qu'il a acquis au prix des économies de toute une vie afin de compléter une petite retraite. Pensez-vous le convaincre que cette occupation est beaucoup moins grave que si elle concernait son domicile, et qu'il est justifié qu'il engage une procédure judiciaire longue et coûteuse afin de faire valoir ses droits ? J'ajoute que lorsque j'évoque le coût d'une procédure, je ne pense pas seulement à l'aspect financier, mais aussi aux conséquences psychologiques qu'implique le fait de devoir faire face à la mauvaise foi, parfois même au harcèlement subis au cours d'une telle procédure, qui peut durer jusqu'à dix-huit mois.

Mme Christelle Dubos. Je rappelle que le code pénal et le code civil fournissent déjà tous les outils nécessaires au règlement des situations évoquées. L'occupation illégale par des squatteurs est un vrai problème, dont nous ne nions pas l'importance. Cependant, comme l'a dit M. Damien Adam, il existe actuellement deux dispositifs. Le premier, s'appliquant aux résidences principales, permet l'intervention immédiate des forces de l'ordre durant un délai de 48 heures et au-delà ; le second, concernant les résidences secondaires, prévoit une procédure beaucoup plus longue.

J'estime que, plutôt que de reprendre une proposition de loi datant de 2015, nous ferions mieux de prendre en compte l'assurance qui nous a été donnée par le Gouvernement, au cours de l'examen du projet de loi ELAN, de soumettre votre proposition de loi à une étude juridique visant à l'intégrer au projet de loi

dans le cadre de la navette parlementaire. Des avancées ont été accomplies, et nous ferons preuve de vigilance lors de la commission mixte paritaire qui interviendra dans le parcours de cette loi. Cela dit, une question reste en suspens, celle des moyens à mettre en œuvre pour permettre à la justice de répondre, en ce qui concerne l'occupation des résidences secondaires, dans un délai beaucoup plus court que les dix-huit mois actuels. Nous considérons pour notre part que cette proposition de loi n'y répond pas de manière satisfaisante.

M. Julien Aubert, rapporteur. Il m'apparaît nécessaire de corriger certaines inexactitudes.

Contrairement à ce qui a été dit, cette proposition de loi n'a pas été débattue en 2015. J'avais effectivement développé, il y a trois ans, une première version de ce texte, que je vous présente aujourd'hui sous une forme retravaillée, après avoir procédé à de nouvelles auditions et pris en compte les arguments invoqués par M. le ministre. C'est, en tout état de cause, la seule forme de débat auquel nous aurons droit dans l'hémicycle, puisqu'en raison du choix qui a été fait d'une procédure accélérée sur le projet de loi ELAN, l'Assemblée n'aura pas son mot à dire sur le dispositif visant à lutter contre les squats. C'est le Sénat qui en discutera.

Par ailleurs, je veux dire à Mme Christelle Dubos que, selon la jurisprudence, la notion de domicile recouvre les résidences principales, mais aussi les résidences secondaires, et qu'il existe encore une autre catégorie, celle des logements vacants, meublés ou non. La complexité des situations fait que les tribunaux rendent en la matière des décisions à géométrie variable.

Dans la mesure où il s'oppose à ce que la procédure d'expulsion dans les 48 heures, applicable aux résidences principales, soit élargie à tous les cas d'occupation du bien d'autrui, M. Damien Adam semble vouloir dire que le domicile mérite d'être mieux protégé que la propriété. Or, ce n'est pas l'esprit du code pénal, qui sanctionne plus sévèrement le vol que l'atteinte à la vie privée : aujourd'hui, si je viole votre domicile, Monsieur Damien Adam, j'encours un an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende, alors que si je vole votre moto, j'encours trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende ! Cela justifie ma proposition consistant à ce que l'occupation du bien d'autrui soit considérée comme un vol, et à ce que j'encoure sensiblement la même peine en volant votre moto ou en m'appropriant votre résidence à Gréoux-les-Bains...

On peut toujours contester la nature juridique du dispositif DALO, un dispositif exorbitant du droit commun, mais si on le fait pour le petit, alors il faut le faire pour le grand : en d'autres termes, ce que l'on fait pour la vie privée, pourtant moins protégée par le code pénal, doit également s'appliquer à la protection de la propriété.

Enfin, pour ce qui est de l'intervention du préfet, Monsieur Damien Adam, vous connaissez sans doute aussi bien que moi la jurisprudence Couitéas : en

1923, le Conseil d'État a jugé qu'une autorité administrative avait la possibilité de ne pas faire application d'une décision judiciaire quand elle estime que celle-ci risque de troubler l'ordre public. En pareil cas, le justiciable concerné n'a d'autre choix que de saisir le tribunal administratif – une nouvelle procédure, entraînant un coût supplémentaire – afin d'obtenir un dédommagement. Afin d'éviter ce genre de situation, qui ne peut que susciter l'incompréhension de nos concitoyens, nous proposons que le préfet ait compétence liée.

La commission rejette l'article 1^{er}.

Article 2

(article 38 *bis* [nouveau] 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)

Suppression du droit au logement opposable pour les occupants sans droit ni titre ayant fait l'objet d'une condamnation judiciaire

1. L'état du droit

La loi DALO ouvre la possibilité pour les personnes se trouvant en situation de grande précarité d'avoir un accès prioritaire au logement.

Sont notamment considérées comme étant bénéficiaires de ce droit au logement opposable les personnes ne disposant pas d'un logement ou pouvant bénéficier d'un logement locatif social mais ayant attendu un délai anormalement long pour l'obtenir.

Ce droit étant opposable, le préfet du département a l'obligation de mobiliser les organismes de logements sociaux ou les structures d'hébergement afin de loger les personnes pouvant se prévaloir de ce droit opposable.

2. Les dispositions de la proposition de loi

L'article 2 de la présente proposition de loi **créé un article 38 *bis*** qui introduit l'impossibilité pour les personnes qui auraient fait l'objet d'une décision de justice les condamnant, du fait d'une occupation sans droit ni titre d'un bien immobilier, de pouvoir se prévaloir des dispositions de la loi DALO leur octroyant un droit au logement opposable.

Si, à première lecture, la rédaction de ce nouvel article peut paraître particulièrement sévère, il n'en est, en fait, rien. En effet, le délit constitutif d'une occupation sans droit ni titre, tel que créé et défini à l'article 4 de la présente proposition de loi, suppose que l'occupant sans droit ni titre a fait preuve de mauvaise foi.

La condamnation pour occupation sans droit ni titre d'un bien n'est pas automatique : le juge examine avec précision les circonstances de l'espèce et vérifie, en particulier, si la mauvaise foi peut être parfaitement caractérisée.

Dès lors la personne condamnée ne saurait se prévaloir de sa situation de précarité pour pouvoir accéder prioritairement à un logement alors qu'elle a été condamnée par la justice pour utilisation frauduleuse d'un bien immobilier.

Cet article vise donc bien à rétablir une véritable équité en termes d'accès prioritaire au logement.

3. La position de la commission

La commission a **rejeté** l'article 2.

*

* *

La commission examine l'amendement de suppression CE7 de Mme Marguerite Depez-Audebert.

Mme Marguerite Depez-Audebert. L'article 2 de cette proposition de loi prévoit de créer un cas d'exclusion du bénéfice de l'ensemble des dispositions de la loi de 2007 instituant le droit au logement opposable (DALO) pour toute personne condamnée pour occupation sans droit ni titre d'un bien immobilier. Or cette loi est d'une importance fondamentale pour les plus fragiles de nos concitoyens, en ce qu'elle permet aux personnes mal logées ou ayant attendu en vain un logement social, pendant un délai anormalement long, de faire valoir leur droit à un logement décent ou à un hébergement si elles ne peuvent l'obtenir par leurs propres moyens. L'État est garant de ce droit et doit faire reloger ou héberger les personnes reconnues prioritaires.

Outre que nous estimons les dispositions de l'article 2 excessives et injustifiées, elles ne nous paraissent pas de nature à permettre de traiter à la source le problème de l'occupation sans droit ni titre. En effet, il convient de maintenir un équilibre entre lutte contre les pratiques illégales et protection des propriétaires et des locataires dans leur bon droit. Nous proposons donc, avec l'amendement CE7, de supprimer l'article 2 de cette proposition de loi.

M. Julien Aubert, rapporteur. Si je comprends votre argumentation, j'estime cependant nécessaire d'introduire dans notre droit des dispositions visant à réprimer l'abus de droit de la part de certaines personnes qui en font quasiment profession. En l'occurrence, la présente disposition vise à exclure du dispositif prévu par la loi DALO des personnes condamnées par le juge pénal au motif qu'elles se seraient introduites et maintenues de mauvaise foi dans le bien immobilier d'autrui. Elle n'est pas excessive, dans la mesure où elle ne concerne que les personnes de mauvaise foi et ayant été condamnées à ce titre par un juge pénal sur le fondement de l'article 315-1 – pour la même raison, elle n'est pas non plus inconstitutionnelle. Je suis donc défavorable à cet amendement.

M. Damien Adam. Ayant prévu de voter contre l'article 2, mais partageant les motifs de l'amendement CE7, le groupe La République en Marche s'abstiendra de voter sur cet amendement.

La commission rejette l'amendement.

M. Damien Adam. L'article 2 de la proposition de loi a pour objet d'insérer, après l'article 38 de la loi DALO, un article 38 *bis* visant à priver du dispositif mis en place par cette loi les personnes ayant fait l'objet d'une décision de justice les condamnant à la suite d'une occupation sans droit ni titre d'un bien immobilier. L'exclusion de ces personnes constitue une mesure excessive, d'autant qu'elle n'est pas limitée dans le temps. De plus, elle est contre-productive, car elle exclut définitivement des personnes se trouvant souvent dans une situation où il leur est difficile d'accéder au logement.

L'article 2 semble également prévoir une peine complémentaire à l'article 226-4 du code pénal, qui punit l'introduction ou le maintien illégal dans un domicile d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende – plus exactement, il ajoute une sanction ayant le caractère d'une punition qui n'est ni de nature judiciaire, ni de nature administrative.

Enfin, cette nouvelle punition met en cause le principe d'individualisation des peines, car elle semble automatique. Pour toutes ces raisons, nous voterons contre l'article 2.

M. Julien Aubert, rapporteur. Il est possible que votre analyse juridique sur l'opportunité de limiter la sanction dans le temps soit juste, et je me propose d'étudier la question avant l'examen en séance publique, afin d'apporter au texte la modification qui pourrait se révéler nécessaire : la majorité et l'opposition se livreraient ainsi à un exercice de coproduction législative auquel je suis tout à fait disposé.

En revanche, je ne suis pas d'accord avec vous quand vous affirmez que la sanction proposée équivaut à une double peine. Quand le maire d'une commune est condamné par la justice pour un motif privé, n'est-il pas également condamné à une peine d'inéligibilité, même si celle-ci est limitée dans le temps ? Cet exemple montre que le principe d'une peine supplétive ou accessoire par rapport à la peine principale n'a rien d'extravagant, mais existe déjà dans notre droit.

J'en reviens à l'idée de limiter la sanction dans le temps, pour vous demander si le fait de procéder à cet ajustement serait de nature à vous inciter à voter en faveur de la proposition de loi – saisissez-vous la main que je vous tends, Monsieur Damien Adam ?

M. Damien Adam. Si vous avez bien écouté mon intervention précédente, vous aurez noté que mon désaccord ne se limitait pas à ce point. Je trouve également anormal et contre-productif de priver du bénéfice de la loi DALO les

personnes ayant été condamnées : à mon sens, ce n'est pas le meilleur moyen de les faire revenir sur le droit chemin.

M. Julien Aubert, rapporteur. Quand une personne de mauvaise foi, qui porte régulièrement atteinte au droit de propriété en n'hésitant pas à faire usage de menaces et d'intimidations pour s'introduire et se maintenir chez autrui, est condamnée par le juge pénal, il ne me paraît pas disproportionné que la peine prononcée à son encontre comprenne la suppression du droit au logement...

M. Damien Adam. C'est au juge de le définir !

M. Julien Aubert, rapporteur. Effectivement, et il n'y a pas de raison de ne pas faire confiance au juge, qui peut décider ou non de condamner la personne. J'ajoute qu'en tout état de cause, il existe des procédures de relèvement : il est possible de déposer une requête visant à être relevé d'une partie de la peine accessoire qui a été prononcée.

Comme vous l'avez compris, ce n'est pas l'occupant moyen qui est visé par la disposition proposée : celle-ci concerne les squatteurs les plus acharnés, les plus violents, les plus rompus à l'exercice consistant à profiter de la moindre faille juridique pour occuper la propriété d'autrui, et à qui il convient de ne pas permettre d'utiliser le droit pour se livrer en toute impunité à des pratiques illégales.

La commission rejette l'article 2.

Article 3

(section 1 du chapitre I^{er} du livre II du code pénal)

Introduction de la notion de droit de propriété dans le code pénal dans la Section relative à l'atteinte à la vie privée

1. L'état du droit

Le livre II du code pénal traite de la question *des crimes et délits contre les personnes*. La section 1 traite celle « *de l'atteinte à la vie privée* ».

L'article 226-4 du code pénal punit la violation du droit de propriété par extension de la notion d'atteinte à la vie privée. Sont donc considérés comme une atteinte à la vie privée, et punissable à ce titre, l'introduction dans le domicile d'autrui ou le maintien dans le domicile d'autrui à l'aide de « *manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte* ».

La violation du droit de propriété n'est donc pas punie en tant que telle mais seulement par extension. C'est l'atteinte à la vie privée, à travers la notion de domicile, qui reste punissable.

2. Les dispositions de la proposition de loi

La rédaction que propose la présente proposition de loi en créant une section intitulée « *De l'atteinte à la vie privée et au droit de propriété* » vise à faire reconnaître la violation du droit de propriété en tant que telle afin de pouvoir créer un délit spécifique de violation du droit de propriété pour les occupants sans droit ni titre d'un bien immobilier.

Il s'agit donc, dès lors, de défendre le droit de propriété en tant que tel et de séparer sa pénalisation de celle de l'atteinte à la vie privée.

La défense du droit de propriété n'est donc plus attachée à la défense de l'atteinte à la vie privée et donc à la protection du domicile.

3. L'avis du rapporteur

Votre rapporteur propose de garder la même philosophie que celle qui sous-tend la rédaction initiale de la proposition de loi, à savoir punir la violation du droit de propriété en tant que tel. Néanmoins, après mûre réflexion et par souci de cohérence juridique, et, pour mieux distinguer atteinte à la vie privée – et donc par extension, protection du domicile – et défense du droit de propriété, il vous propose, par voie d'amendement, **de créer un chapitre V, au titre I^{er} du livre III du code pénal, chapitre intitulé « *De l'occupation frauduleuse d'un immeuble* ».**

En effet, le livre III du code pénal traite la question *des crimes et délits contre les biens* et son titre I^{er} de celle *des appropriations frauduleuses*.

Cette partie du code pénal concerne donc spécifiquement les atteintes faites aux biens alors que le livre II, initialement visé par la précédente rédaction, ne concerne que les atteintes faites à la personne. Dès lors, dans la première rédaction de la proposition de loi, la protection du droit de propriété restait attachée à celle de l'atteinte à la vie privée et, par extension, à la notion de domicile.

Or, en l'état actuel du droit il n'existe ni peine, ni délit spécifique relatifs à l'occupation frauduleuse d'un immeuble.

La présente proposition de loi visant à créer un nouveau délit afin de punir les occupants sans droit ni titre qui violeraient l'atteinte au droit de propriété, il s'avère donc plus pertinent, tant juridiquement que philosophiquement, de créer une nouvelle notion, celle « **d'occupation frauduleuse d'un immeuble** ».

Votre rapporteur a choisi le terme « immeuble » plutôt que celui de « bien immobilier » ou « propriété immobilière », deux termes qui pourraient s'avérer juridiquement moins précis, dans la mesure où le terme « immeuble » désigne une catégorie juridique spécifique relative au droit des biens, celle des biens immeubles, par opposition à celle des biens meubles.

4. La position de la commission

La commission a **rejeté** l'article 3.

*

* *

La commission examine l'amendement CE8 du rapporteur.

M. Julien Aubert, rapporteur. À la suite des différentes auditions, j'ai proposé de revoir le dispositif qui prévoyait initialement d'introduire dans le code pénal la notion de droit de propriété. C'est pourquoi j'avais proposé que le titre II soit intitulé « De l'atteinte à la vie privée et au droit de propriété ».

Toutefois, l'atteinte à la vie privée figure déjà dans un titre plus général consacré aux atteintes aux personnes, alors que l'atteinte à la propriété est inscrite dans les atteintes aux biens. Le présent amendement vise à créer un délit non dans la section du code pénal relative aux atteintes aux personnes mais dans une section relative aux atteintes aux biens, ce qui permet de clarifier les choses. Si vous introduisez dans le domicile d'autrui, il s'agit d'une atteinte à la vie privée, d'une atteinte aux personnes. Si vous occupez une propriété, peu importe de savoir s'il s'agit ou non d'un domicile, cette infraction sera assimilable à une occupation frauduleuse, donc à un vol, auquel cas elle sera punie comme tel.

L'amendement vise donc à compléter le titre I^{er} du livre III du code pénal – et non plus le livre II – qui concerne les atteintes aux biens par un nouveau chapitre V intitulé « De l'occupation frauduleuse d'un immeuble ».

Quant à l'article 4, il crée, au livre III chapitre V, un délit spécifique d'occupation sans droit ni titre d'un bien immobilier.

Mes chers collègues de la majorité, je vous invite à voter cet amendement, d'abord, et vous l'avez compris, parce qu'il s'agit d'une proposition de loi exceptionnelle (*Sourires*), et surtout parce que cela permettrait de débattre, en séance publique, du dispositif final, ce qui clarifierait nos débats et permettrait éventuellement de sous-amender.

M. Damien Adam. Nous voterons contre cet amendement.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle rejette l'article 3.

Article 4

(article 226-4 du code pénal)

Création d'un délit relatif à l'occupation sans droit ni titre d'un bien immobilier

1. L'état du droit

En l'état actuel de la législation, il n'existe pas de délit spécifique en droit pénal punissant l'occupation sans droit ni titre d'un bien immobilier, seul le domicile est protégé par extension de la notion d'atteinte à la vie privée.

L'article 226-4 dispose, en effet, que seule l'introduction dans le domicile d'autrui ou son maintien, par la violence ou des manœuvres, est punissable d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.

2. Les dispositions de la proposition de loi

L'article 4 de la présente proposition de loi vise à créer un délit spécifique punissant l'occupation sans droit ni titre d'un bien immobilier en élargissant le champ des dispositions de l'article 226-4 du code pénal à l'occupation sans droit ni titre d'un bien immobilier.

Dès lors, l'occupation sans droit ni titre d'un bien immobilier se trouve punissable d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.

En outre, la notion de domicile étant, par ailleurs, trop restrictive, la présente rédaction propose de l'élargir à la notion de propriété immobilière, plus large.

Par ailleurs, la présente proposition de loi ajoute un nouvel alinéa qui précise les conditions dans lesquelles la bonne foi de l'occupant peut être prouvée, par la présentation :

- d'un titre de propriété ;
- d'un contrat de bail le liant au propriétaire de l'immeuble occupé ;
- d'une convention à titre gratuit signée par le propriétaire du bien.

Cette dernière condition est à mettre en rapport avec la rédaction de l'article 6 de la présente proposition de loi qui engage les occupants à titre gratuit d'un bien immobilier à contractualiser leur relation pour justifier leur bonne foi et ne pas être sanctionnés au titre de ce nouveau délit relatif à une occupation sans droit ni titre.

3. L'avis du rapporteur

Votre rapporteur a souhaité, dans la suite logique de l'amendement déposé à l'article 3 de la présente proposition de loi, **pour réaffirmer la défense du droit**

de propriété en tant que tel, déposer un amendement à l'article 4, afin de distinguer, pour plus de clarté juridique, la violation du domicile attachée à la notion d'atteinte à la vie privée, donc à la personne, de l'atteinte spécifique aux biens, c'est à dire au droit de propriété, droit inaliénable et sacré, constitutionnellement garanti.

Cet amendement crée donc un délit spécifique lié à l'occupation frauduleuse d'un bien immobilier.

C'est pourquoi, après le chapitre V, intitulé « *De l'occupation frauduleuse d'un immeuble* » au titre I^{er} du livre III, votre rapporteur crée un nouvel article 315-1 ainsi rédigé : « *L'occupation sans droit ni titre, de mauvaise foi, d'un bien immobilier appartenant à un tiers est assimilée à un vol et relève donc à ce titre des articles 311-1 et suivants du présent code* ».

Le nouvel article 315-1 du code pénal crée et définit ce nouveau délit. Cette usurpation frauduleuse de la propriété d'autrui s'apparente à un vol et s'avère alors punissable dans les mêmes conditions, notamment en ce qui concerne les circonstances aggravantes telles que prévues aux articles 311-1 et suivants du code pénal.

4. La position de la commission

La commission a **rejeté** l'article 4.

*

* *

La commission étudie l'amendement CE9 du rapporteur.

M. Julien Aubert, rapporteur. Il s'agit de créer un article 315-1 ainsi rédigé : « *L'occupation sans droit ni titre, de mauvaise foi, d'un bien immobilier appartenant à un tiers est assimilée à un vol et relève donc à ce titre des articles 311-1 et suivants.* » Que vous voliez une moto ou que vous vous appropriiez frauduleusement un studio, vous serez puni de la même manière, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

Je propose également d'introduire l'article 315-2 suivant : « *Il incombe au tiers occupant sans droit ni titre de prouver sa bonne foi par la présentation d'un titre de propriété, d'un contrat de bail le liant au propriétaire de l'immeuble occupé, ou d'une convention d'occupation à titre gratuit signée par le propriétaire du bien.* »

Voici les deux articles qui figureraient dans le chapitre V que vous venez de refuser.

M. Damien Adam. L'article 4 crée un nouveau délit pénal d'occupation sans droit ni titre d'un bien immobilier au sein d'un article 315-1. Comme pour

l'article 1^{er}, l'article 4 amendé est étendu à tout bien immobilier. Or le législateur doit veiller à l'articulation du droit de propriété avec le droit au logement. Je ne suis donc pas favorable à l'extension du délit à l'ensemble des biens immobiliers.

L'article 315-2 semble renverser la charge de la preuve. L'article bouleverse la présomption de culpabilité, ce qui fait peser un risque constitutionnel au regard de la jurisprudence. Le groupe La République en Marche votera donc contre cet article.

M. Daniel Fasquelle. Député dans l'ancien monde, j'avais défendu une proposition de loi sur les indications géographiques protégées (IGP) – certes pas avec le même talent que M. Julien Aubert, mais en mettant en avant de bons arguments sur le fond. Alors que la majorité l'avait refusée, j'avais été surpris de voir, quelques mois plus tard, dans un projet de loi du gouvernement un copier-coller de ma proposition de loi. En réalité, elle n'avait été écartée que parce qu'elle émanait de l'opposition et pour permettre à la majorité de la reprendre à son compte. Bien évidemment, j'avais été très déçu.

On nous a expliqué qu'on était dorénavant dans le nouveau monde. De telles choses ne pouvaient donc plus se produire puisque majorité et opposition allaient travailler ensemble, sans refus stériles ni positions de principe. Force est malheureusement de constater aujourd'hui que l'on est encore dans l'ancien monde – peut-être même en pire ! Je suis très déçu par l'attitude de la majorité qui ne fait absolument pas preuve d'ouverture d'esprit. Je suis pourtant convaincu que, sur le fond, elle partage les objectifs et les modalités de ce texte. Comme l'a dit M. Julien Aubert, il suffirait de l'adopter ici. Cela permettrait d'en discuter ensuite dans l'hémicycle et de l'adopter à l'issue d'un travail commun. Soyez assurés que les Français regarderaient alors l'Assemblée nationale avec un autre œil. C'est en changeant les pratiques et non pas seulement en diminuant le nombre de députés – de façon d'ailleurs très démagogique – que vous parviendrez à modifier l'image de l'Assemblée nationale. Celle que vous en donnez cet après-midi n'est pas belle, hélas !

M. Julien Aubert, rapporteur. Monsieur Damien Adam, vous avez dit que vous étiez d'accord avec le diagnostic, mais que vous vouliez agir dans le cadre de la loi ELAN. Or vous venez d'expliquer qu'en réalité vous ne souhaitez pas mieux protéger la propriété, qui est le cœur, la substantifique moelle de la proposition de loi.

M. Damien Adam. Non.

M. Julien Aubert, rapporteur. Si, vous nous avez dit qu'il fallait équilibrer le droit de la vie privée et le droit de propriété, et donc ne pas voter cet article. Or, à l'heure actuelle, la construction jurisprudentielle ne protège fortement que le domicile, d'où le texte que nous vous proposons.

Si vous n'êtes pas d'accord avec le fond du texte, il ne sert à rien de prétendre que vous préférez légiférer dans le cadre de la loi ELAN. C'est un

différend politique. Il ne faut pas se cacher derrière son petit doigt : il s'agit bien de créer un délit pour protéger le droit de propriété, délit qui sera évidemment dissuasif. Si vous êtes hostile au cœur de cette proposition de loi, il est inutile de dire que vous n'êtes pas d'accord sur la méthode.

Autant les articles 1^{er} et 2 ne touchent pas à l'équilibre de la proposition de loi, autant l'article 3 en est le cœur.

M. Nicolas Turquois. Je voudrais sensibiliser mes collègues de la majorité sur le ressenti de nos concitoyens.

Nous avons voté un certain nombre de textes avec lesquels je me sens totalement en phase mais qui sont très techniques – c'est le cas par exemple du projet de loi ELAN. Nos concitoyens ont du mal à en percevoir l'utilité immédiate car il s'agit de politiques de long terme. *A contrario*, le sujet qui nous intéresse aujourd'hui est très sensible car il correspond à des éléments de perception du quotidien.

On a évoqué le cas du papi ou de la mamie qui risquent de se retrouver dans une situation difficile. Je vous pourrais vous parler de ces agriculteurs à côté de chez moi qui, excédés parce que des décisions de justice tardaient à être prises, ont préféré régler leurs comptes eux-mêmes. On peut craindre que les gens fassent justice eux-mêmes, parce que la justice a d'autres priorités. En termes de symbole, il est important que l'appropriation du bien de l'autre soit au moins punie au même niveau que le vol du quotidien.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle rejette l'article 4.

Article 5

Création d'une nouvelle mesure d'expulsion forcée pour les occupants sans droit ni titre

1. L'état du droit

L'article 226-4 du code pénal ne prévoit pas de mesure d'expulsion forcée de la personne qui s'est introduite ou maintenue dans le domicile d'autrui par la violence.

Pour expulser la personne qui s'est introduite par la violence dans le domicile d'autrui le propriétaire ou le locataire doivent porter plainte, faire constater la violation de domicile, et demander au juge civil, en référé, d'ordonner une mesure d'expulsion.

L'expulsion d'un logement se traduit donc juridiquement comme l'exécution d'une décision de justice qui ordonne à une personne de libérer le logement qu'elle occupe.

Il appartient ensuite au préfet d'ordonner de recourir à la force publique pour exécuter cette décision de justice.

Le préfet ne se trouvant pas en situation de compétence liée peut choisir de recourir ou non à la force publique pour exécuter cette décision de justice.

S'il décide de ne pas recourir à la force publique pour expulser les personnes violant le domicile d'autrui, le requérant pourra, dès lors, se tourner vers un tribunal administratif pour faire valoir ses droits selon les règles définies par la jurisprudence dite *Couitéas* (Conseil d'État, 1923).

Le requérant pourra ainsi attaquer l'État en responsabilité sur le fondement juridique de l'égalité devant les charges publiques. Dans la mesure où il s'agit d'un régime de responsabilité sans faute, l'État sera condamné à rembourser pécuniairement le propriétaire ainsi lésé. Néanmoins celui-ci sera dédommagé pécuniairement sans avoir, pour autant, pu retrouver la jouissance de son bien.

2. Les dispositions de la proposition de loi

L'article 5 de la présente proposition de loi crée, d'une part, pour l'expulsion des occupants sans droit ni titre une situation de compétence liée pour le préfet, sur le fondement de l'article 226-4 du code pénal, et, d'autre part, raccourcit les délais d'exécution de la décision de justice, en les portant à seulement 48 heures.

Cet article est fondamental dans le nouveau dispositif créé par la proposition de loi car il permet non seulement d'accélérer les voies d'exécution d'une décision de justice en matière d'expulsion d'un logement mais surtout oblige le préfet à recourir à l'usage de la force publique.

Le préfet ne pourra plus se retrancher derrière la possibilité d'indemniser les requérants ouverte par jurisprudence *Couitéas* pour ne pas agir. L'action de l'État est renforcée ce qui empêche, dès lors, tout recours à une forme de justice privée qui s'avère être, outre la marque de l'impuissance de l'État, la négation même de son existence.

3. L'avis du rapporteur

Votre rapporteur considère que ce dispositif est un dispositif clé de la proposition de loi. Il complète le dispositif existant à l'article 38 de la loi DALO tel qu'amendé par la présente proposition de loi, amendement qui élargit la possibilité de recourir à une expulsion forcée pour les occupants sans droit ni titre d'un logement.

Néanmoins, par la voie d'un nouvel amendement, votre rapporteur précise, pour davantage de cohérence juridique, que le fondement de l'action pour un recours plus rapide à la force publique ne doit plus reposer sur l'article 226-4 du code pénal qui punit « *l'introduction dans le domicile à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte* » mais sur l'article 315-1 qui créé un nouveau délit relatif à l'occupation frauduleuse du bien immobilier d'autrui.

Les conséquences de ce nouveau fondement à l'action du représentant de l'État sont doubles.

D'une part, le champ de l'action du préfet est élargi à tout type de bien immobilier et non plus au seul logement ou domicile tel que prévu par l'article 38 de la loi DALO, modifié par la présente proposition de loi.

D'autre part, le champ de l'action du préfet est également élargi à l'encontre de toute personne ne disposant pas d'un droit ni d'un titre qui occupe le bien immobilier d'autrui de manière frauduleuse. À ce titre, le locataire indélicat qui souhaiterait se maintenir de manière frauduleuse, une fois son bail résilié, serait également passible d'une expulsion forcée, rapide, selon les modalités définies à l'article 5 de la présente proposition de loi.

Néanmoins afin de ne pas créer des situations délicates alors que la bonne foi des personnes sans droit ni titre serait avérée, notamment pour des occupants d'un logement, à titre gratuit, disposant d'un engagement oral, l'article 6 de la présente proposition de loi vise à sécuriser juridiquement ce type de situations.

4. La position de la commission

La commission a **rejeté** l'article 5.

*

* *

La commission en vient à l'amendement CE10 du rapporteur.

M. Julien Aubert, rapporteur. On ne peut que s'inscrire dans une volonté de parvenir à régler le problème. Mais comme la majorité a voté contre le cœur de cette proposition de loi, il ne sert à rien de discuter de ses contours.

M. Damien Adam. Monsieur Daniel Fasquelle, vous dites que le nouveau monde ressemble à l'ancien. Or, je vous rappelle que lors de l'examen de la proposition de loi de M. Stéphane Peu visant à lutter contre les marchands de sommeil, nous n'avons pas été dans une position de rejet systématique et ridicule. Nous avons expliqué que nous devions travailler sur le sujet et que nous ferions des propositions qui répondraient pleinement à ses préoccupations dans le cadre du projet de loi ELAN. Les derniers jours de débats sur ce texte ont bien montré

que dans le nouveau monde, on savait respecter les promesses qui avaient été faites.

J'en viens à l'article 5 qui prévoit que lorsqu'un juge constate une occupation sans droit ni titre par un tiers, le préfet du département où se situe l'immeuble occupé recourt, sur demande du propriétaire, dans les quarante-huit heures, à la force publique afin de déloger les tiers occupant de mauvaise foi ledit immeuble. Cet ajout semble poser problème. La finalité de l'incrimination de violation de domicile est de sanctionner un comportement contraire à la cohésion sociale, non de permettre l'expulsion du logement occupé. Le code pénal a, par ailleurs, vocation à décrire les comportements constitutifs d'infractions et les sanctions encourues, non à préciser les modalités concrètes et particulières d'exécution des condamnations.

C'est pourquoi nous voterons contre l'article 5.

Monsieur Julien Aubert, vous avez dit que les préfets pouvaient, en cas de trouble à l'ordre public, prendre la décision de ne pas agir pour évacuer des logements. Pourtant, vous proposez que le préfet agisse à la place de la justice. Mais si l'on prend en considération l'argument du trouble à l'ordre public, même les préfets n'agiront pas pour faire évacuer les logements. Vous n'êtes donc pas cohérent avec vos propos précédents.

M. Jean-Charles Taourdeau. Mes chers collègues, je voudrais prolonger les propos de M. Daniel Fasquelle.

J'ai été pendant dix ans député de la majorité. Je peux attester que les exposés des motifs sont toujours extrêmement séduisants. Mais il n'est jamais bon de voter un texte très largement contesté ou juste à l'équilibre. Puis, j'ai été dans l'opposition pendant cinq ans, durant lesquels nous n'avons pas eu droit à la parole. L'année dernière, la nouvelle majorité nous avait promis que les choses allaient changer. J'ai pensé que nous serions dans une opposition intelligente puisque la majorité nous demandait d'être constructifs. Mais on ne peut l'être que si la majorité l'est elle-même et si le Gouvernement nous transmet un projet de loi déjà coconstruit.

Vous verrez, vous regretterez les lois qui auront été votées à une voix près car une bonne loi doit être adoptée à la quasi-unanimité, ou au moins à la majorité qualifiée des deux tiers. Vous n'avez pas fini d'avoir des états d'âme car votre majorité est loin d'être constructive.

M. Julien Aubert, rapporteur. Je crains que M. Damien Adam n'ait pas très bien compris ce qu'est la compétence liée prévue à l'article 5. On est dans le cas d'une décision du juge que le préfet est dans l'obligation de faire appliquer tandis que, selon la jurisprudence Couitéas, le juge prend une décision mais l'État s'abstient de la faire appliquer. Comment voulez-vous qu'un propriétaire qui obtient gain de cause après des mois de combat devant la justice puisse tolérer

qu'on lui dise que la décision de justice ne sera finalement pas appliquée. Où est l'État de droit ?

Dans des situations aussi épidermiques, il faut bien évidemment que le préfet applique la décision de justice, sinon il n'y a pas de justice. Le préfet ne se substitue pas à la justice : il y a bien décision de justice et compétences liées. Quant au système DALO, il est différent puisque vous ne passez pas par le juge et que le préfet est en situation de compétence liée. Il s'agit d'éviter que l'administration ne prenne pas ses responsabilités.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle rejette l'article 5.

Après l'article 5

La commission examine l'amendement CE11 du rapporteur.

M. Julien Aubert, rapporteur. Pour faire plaisir à M. Damien Adam, qui est très attaché à la protection du domicile, nous faisons en sorte que la violation du domicile soit punie plus lourdement qu'aujourd'hui. Nous proposons donc de porter cette peine à deux ans d'emprisonnement et 30 000 euros d'amende car, à partir de deux ans d'emprisonnement, vous avez droit aux circonstances aggravantes, et surtout aux procédures accélérées.

Nous estimons également que le maintien dans le domicile ou le bien immobilier d'autrui constitue une occupation sans droit ni titre et est donc considéré comme un vol. C'est pourquoi nous proposons que la peine soit de trois ans et 45 000 euros d'amende, comme pour n'importe quel vol.

Si c'est votre domicile, on ne punit que l'effraction, parce que c'est bien l'effraction qui est une atteinte à la vie privée. S'il y a maintien dans les lieux, on se moque de savoir si c'est votre domicile ou pas : c'est une atteinte à votre propriété, et elle est punie comme un vol. Telle serait, en résumé, l'essence de la proposition de loi si les amendements avaient été votés par la majorité. Mais comme dit le jeu populaire, vous avez « une chance au grattage et une chance au tirage ».

M. Damien Adam. L'amendement CE11 modifie un article du code pénal pour doubler la peine de l'introduction dans le domicile d'autrui, passant d'un à deux ans d'emprisonnement et de 15 000 euros à 30 000 euros d'amende. Cette modification vise à permettre une comparution immédiate devant le juge pénal, et dès lors à faciliter l'expulsion des personnes violant le domicile d'autrui. En effet, l'article 395 du code de procédure pénale prévoit qu'à partir d'une peine minimale de deux ans d'emprisonnement, le procureur de la République, lorsqu'il lui apparaît que les charges réunies sont suffisantes et que l'affaire est en l'état d'être

jugée, peut, s'il estime que les éléments de l'espèce justifient une comparution immédiate, traduire le prévenu sur-le-champ devant le tribunal.

Cet amendement prévoit également que la peine pour le maintien dans le domicile soit plus importante que la peine pour l'introduction dans le domicile. Cette mesure permet ainsi de sanctionner davantage le fait de se maintenir frauduleusement dans le domicile d'autrui par une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende.

Mais l'aggravation des peines est-elle la solution ? S'il y a intrusion dans le logement, je ne suis pas sûr que le fait de doubler la peine change, quoi qu'il arrive, quelque chose à cet enjeu. Je considère que l'enjeu porte moins sur le niveau des sanctions que sur leur application. C'est pourquoi nous voterons contre cet amendement.

M. Julien Aubert, rapporteur. Monsieur Damien Adam, vous avez dit vouloir protéger davantage la vie privée que la propriété. Mais quand je vous propose d'alourdir les peines pour atteinte à la vie privée, vous me répondez que ce n'est pas nécessaire. Avouez qu'il y a là une petite contradiction.

Vous dites aussi que le problème n'est pas la lourdeur des peines. Vous avez raison : j'aggrave la peine pour permettre la comparution immédiate, et donc pour aller plus vite.

Enfin, vous me dites que le problème, c'est l'application des peines. Mais pourquoi, dans ce cas, ne pas avoir voté l'article précédent qui obligeait le préfet à appliquer les décisions de justice ? Vous auriez pu ensuite retourner dans votre circonscription en expliquant que vous aviez agi, non sur la décision de justice, mais sur l'application des peines, parce que le préfet est désormais en situation de compétence liée lorsqu'un juge condamne pénalement quelqu'un.

À un moment donné, il faut choisir : soit vous considérez que la propriété est moins bien défendue que le domicile, auquel cas vous ne votez pas le début de la proposition de loi mais la fin ; soit vous pensez l'inverse, et alors vous votez le début la proposition de loi, mais pas la fin. Mais si vous ne votez rien du tout, c'est que votre raisonnement est contradictoire.

M. Damien Adam. Je vais essayer de clarifier cette contradiction qui n'en est pas vraiment une.

Tout à l'heure, j'ai dit que nous étions assez d'accord sur le constat mais pas du tout sur les solutions. Pour notre part, nous privilégions une réflexion complémentaire afin de procéder à des améliorations dans le cadre du projet de loi ELAN, qui sera discuté prochainement au Sénat. Il y a aucune contradiction, nous estimons juste que votre manière d'aborder le sujet n'est pas nécessairement la plus à même de faire avancer le dossier.

Mme Frédérique Meunier. Mon intervention concernera des points de droit.

Vous nous avez parlé de délit de flagrance. Pour ma part, je ne sais pas ce que c'est... Je connais seulement le flagrant délit.

Vous nous avez parlé également du trouble à l'ordre public alors que c'est en réalité une atteinte à l'ordre public. Le préfet peut en effet intervenir quand il s'agit d'une atteinte individuelle ou collective. Par exemple, l'exhibitionnisme est une atteinte individuelle à l'ordre public, tandis qu'une émeute est une atteinte collective.

S'agissant du droit immobilier, des sanctions peuvent être mises en place par le préfet, mais quand il s'agit d'une atteinte à la propriété, le préfet ne peut pas intervenir dans la mesure où il n'y a pas atteinte à l'ordre public. Le préfet nous explique que s'il intervenait sur le droit à la propriété, il y aurait atteinte à la vie privée.

M. Dino Cinieri. Comme l'a rappelé notre rapporteur, la notion de domicile n'est pas clairement définie, contrairement à ce que dit notre collègue Damien Adam. Il est donc indispensable d'étendre l'interdiction d'occupation illégale à toutes les propriétés, notamment immobilières, et pas seulement aux résidences habituelles.

La commission rejette l'amendement.

Article 6

Obligation de contractualiser les relations entre propriétaires et occupants à titre gratuit d'un bien immobilier

1. L'état du droit

En l'état actuel du droit, il n'existe pas de dispositions législatives obligeant les occupants d'un bien immobilier à titre gratuit à contractualiser leurs relations.

2. Les dispositions de la proposition de loi

Dès lors, certains occupants de bonne foi, sans droit ni titre, du fait, par exemple, d'un accord contractuel oral ou d'une occupation à titre gratuit d'un bien immobilier, voire d'un prêt gratuit dans le cadre familial, pourraient se trouver, même si l'utilisation du terme « *de bonne foi* » vise à les protéger et les exclure du présent dispositif, dans le champ de la présente proposition de loi et de ses dispositions répressives, notamment dans le cadre de certains contentieux successoraux.

C'est pourquoi la présente rédaction de l'article 6 de la proposition de loi oblige à une contractualisation des relations entre propriétaires et occupants d'un bien immobilier à titre gratuit afin de réserver la qualification d'occupant sans droit ni titre à ceux qui occupent un bien immobilier de manière frauduleuse.

Pour autant, cette obligation contractuelle dans le cadre d'une convention à titre gratuit ne doit pas empêcher le propriétaire de pouvoir retrouver la jouissance de son bien s'il le souhaite. À ce titre, le propriétaire peut, comme dans le cadre des relations contractuelles classiques entre propriétaires et locataires, mettre fin au bail. C'est pourquoi, si dans un délai d'un mois, l'occupant du bien immobilier à titre gratuit se refuse à quitter les lieux, la procédure prévue à l'article 1^{er} de la présente proposition de loi pourrait être mise en œuvre.

3. La position de la commission

La commission a **rejeté** l'article 6.

*

* *

La commission est saisie de l'amendement de suppression CE6 de Mme Marguerite Deprez-Audebert.

Mme Marguerite Deprez-Audebert. L'article 6 vise à créer des conventions obligatoires, similaires aux baux locatifs classiques pour des locations gratuites sans versement de loyer. Cela concerne une partie limitée de la population et s'opère le plus souvent par un accord oral. L'occupant et le propriétaire ne sont donc pas en conflit. Le plus souvent, il s'agit de la mise à disposition d'un logement à un membre de la famille ou une personne proche.

Si des cas de contentieux peuvent exister, cette nouvelle disposition obligatoire risque de représenter une contrainte supplémentaire non nécessaire, contraire à notre volonté de simplification des procédures.

M. Damien Adam. Madame Frédérique Meunier, je vous remercie pour ces éléments de droit qui sont très intéressants. Je précise qu'en parlant de « trouble à l'ordre public », je n'ai fait que reprendre l'expression de M. Julien Aubert. Peut-être ai-je mal noté cet élément, à moins que M. Julien Aubert ne se soit mal exprimé. Peut-être pourriez-vous lui donner, à lui aussi, un cours de droit ?

L'article 6 prévoit que toute occupation à titre gratuit d'un bien immobilier doit faire l'objet d'une convention signée entre le propriétaire et l'occupant. Cependant, a-t-on véritablement mesuré les impacts de cette obligation ? Que se passe-t-il, par exemple, quand des parents installent dans leur logement leur enfant ? Faut-il signer une convention ? L'article crée une obligation pour tous, y compris ceux qui ont un titre alors que l'objectif est de sanctionner ceux qui n'en ont pas. Ce dispositif apparaît donc inopportun au regard de la nature des relations

entre les propriétaires et les occupants. C'est pourquoi les députés du groupe La République en Marche voteront contre cet article.

M. Jean-Charles Taugourdeau. Monsieur Damien Adam, je vous rappelle, pour que l'ambiance reste bonne, qu'un législateur n'est pas forcément un juriste : c'est aussi un homme de terrain, de la vraie vie, pas seulement de la société civile... Et on n'a pas besoin de rappeler nos diplômes à chaque intervention !

M. le président Roland Lescure. Je vous avoue qu'il y a un an je ne connaissais pas grand-chose en matière de droit.

M. Julien Aubert, rapporteur. Je ne vous montrerai pas mes diplômes en droit !

M. le président Roland Lescure. Nous ne sommes pas dans une compétition de CV.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle rejette l'article 6.

M. le président Roland Lescure. Tous les articles ayant été rejetés, la proposition de loi n'est pas adoptée. Le texte qui sera soumis à l'Assemblée en séance publique sera donc le texte de la proposition de loi déposée par M. Julien Aubert et plusieurs de ses collègues.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Maitre Guillaume Jeanson, avocat au barreau de Paris

Direction des affaires criminelles et des grâces

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

Mme Sarah Olivier, rédactrice au bureau de la législation pénale spécialisée

Association des propriétaires

M. Géraud Delvolvé, délégué général de l'UNIS

Ministère de l'intérieur

Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ)

M. Thomas Campeaux, directeur

Mme Pascale Léglise, adjointe du DLPAJ

M. Vincent Plumas, chef du bureau des questions pénales