



N° 2834

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 juin 2015.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA
LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR
LA PROPOSITION DE LOI, ADOPTÉE PAR LE SÉNAT, (n° 2444), *tendant à préciser*
l'infraction de violation de domicile,

PAR M. MARC-PHILIPPE DAUBRESSE

Député

Voir les numéros :

Sénat : **586** (2013-2014), **142**, **143** et T.A. **31** (2014-2015).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. UNE LÉGISLATION QUI PROTÈGE INSUFFISAMMENT CONTRE LES SQUATTERS DE DOMICILE	6
A. L'ARTICLE 38 DE LA LOI « DALO »	6
B. LA QUESTION DU DÉLAI PERMETTANT DE CONSTATER LA FLAGRANCE	7
C. LA DÉFINITION DU DOMICILE ET DE SON INVOLABILITÉ	7
II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES À LA PROPOSITION DE LOI	8
A. CE QUE PRÉVOYAIT LA PROPOSITION INITIALE	8
B. LE TEXTE ADOPTÉ PAR LE SÉNAT	9
1. La distinction entre l'introduction et le maintien dans le domicile	10
2. La modification du titre de la proposition de loi	11
DISCUSSION GÉNÉRALE	13
EXAMEN DES ARTICLES	17
<i>Avant l'article 1^{er}</i>	17
<i>Article 1^{er}</i> (art. 226-4 du code pénal) : Flagrance de la violation de domicile	18
<i>Article 2 [supprimé]</i> (art. 38 de la n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale) : Saisine du préfet par le maire pour qu'il mette en demeure l'occupant sans titre d'un domicile de quitter les lieux	20
TABLEAU COMPARATIF	23

MESDAMES, MESSIEURS,

L'Assemblée nationale est saisie, sur l'initiative du groupe UMP, de la proposition de loi tendant à préciser l'infraction de violation de domicile (n° 2444) que le Sénat a adoptée, en première lecture, le 10 décembre 2014.

Ce texte est issu d'une proposition de notre collègue sénatrice Natacha Bouchart ⁽¹⁾.

Le phénomène du squat, qui correspond juridiquement à une occupation sans droit ni titre d'un local, qui se caractérise par une voie de fait observée lors de l'introduction dans les lieux. Il revêt deux formes : il peut s'agir soit de l'occupation d'un domicile (dont on verra le sens que lui donne la jurisprudence dans le cadre de l'article 226-4 du code pénal), soit d'un autre local (logement ou dépendance d'un logement). Le cadre juridique applicable face à une telle occupation illicite n'est pas uniforme puisque le droit en vigueur permet l'intervention des forces de l'ordre en cas de flagrance uniquement lorsque l'immeuble en cause est le domicile de la victime.

Ce délit, qui a pourtant fait l'objet d'une intervention récente du législateur (cf. *infra*) est malheureusement en expansion. Il est notamment arrivé – ce qui d'autant plus choquant – qu'il concerne des personnes modestes ou fragilisées, telles que des personnes âgées, qui de retour d'un déplacement ou d'une hospitalisation, ont constaté une telle occupation de leur domicile. De manière de plus en plus fréquente, ce phénomène est aussi le fait de véritables bandes organisées, qui profitant des failles de notre droit, organisent des squats.

La présente proposition de loi propose donc une modification de notre législation pour rendre plus effective la possibilité pour le propriétaire ou l'occupant légitime d'un logement de recouvrer l'usage de ce dernier.

(1) Proposition de loi de Mme Natacha Bouchart et plusieurs de ses collègues visant à faciliter l'expulsion des squatteurs de domicile, n° 586 (2014-2015), déposée le 5 juin 2014.

I. UNE LÉGISLATION QUI PROTÈGE INSUFFISAMMENT CONTRE LES SQUATTERS DE DOMICILE

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

Ce dispositif est particulièrement ancien puisqu'il reprend, en adaptant les peines encourues, les dispositions du deuxième alinéa de l'article 184 du code pénal abrogé en 1994. Ces dernières, qui étaient en vigueur depuis le 26 février 1810, prévoyaient que : « sera puni des mêmes peines [qu'un fonctionnaire entrant dans un domicile sans que la loi ne le lui permette] quiconque se sera introduit, à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte, dans le domicile d'un citoyen ».

A. L'ARTICLE 38 DE LA LOI « DALO »

L'article 38 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable, dite loi « DALO », prévoit que le maire, qui a connaissance d'une violation de domicile, peut demander au préfet de mettre en demeure l'occupant de quitter les lieux.

Cet article a donc mis en place une procédure dérogatoire au droit commun, permettant au propriétaire ou au locataire dont le domicile fait l'objet d'une occupation résultant « de manœuvres, menaces, voies de fait ou de contrainte », de saisir le préfet pour qu'il procède à l'évacuation forcée des lieux.

Le rapporteur de la commission des Lois du Sénat, M. Jean-Pierre Vial, a appris de représentants des services du ministère de l'Intérieur, que cette procédure était mal connue des propriétaires ou des locataires. En conséquence, celle-ci est peu utilisée puisque seules dix affaires ont été portées devant la juridiction administrative entre 2011 et 2014, dont quatre en référé-liberté tendant à ce qu'il soit enjoint au préfet de prendre toutes les mesures nécessaires pour faire expulser l'occupant.

Il est vrai que, comme le souligne d'ailleurs le rapporteur du Sénat, cette procédure est inhabituelle dans notre droit puisqu'elle charge le préfet d'intervenir sur une propriété privée sans qu'il soit besoin de démontrer l'existence d'un trouble à l'ordre public.

B. LA QUESTION DU DÉLAI PERMETTANT DE CONSTATER LA FLAGRANCE

En application de l'article 53 du code de procédure pénale, « est qualifié crime ou délit flagrant le crime ou le délit qui se commet actuellement, ou qui vient de se commettre ». Cette définition de la flagrance est importante en matière d'occupation sans droit ni titre d'un domicile car elle permet l'intervention de la police ou de la gendarmerie nationale, sans qu'une décision de justice ne soit nécessaire, mais sous l'autorité du procureur de la République. Hors cas de flagrance, c'est une procédure classique d'expulsion (cf. *infra*) qui doit être mise en œuvre.

Pour autant, l'article 53 du code de procédure pénale ne fixe pas de délai pour constater le délit comme flagrant. En pratique, mais seulement en pratique, il est généralement admis que cette durée est de 48 heures. Mais le juge peut estimer au cas par cas si l'on se trouve « dans un temps très voisin de l'action », selon les termes mêmes de l'article 53 précité. Ainsi le délai de 48 heures au-delà duquel le constat de flagrant délit n'est plus possible n'est pas juridiquement stable et, en tout état de cause, aucunement établi par le code de procédure pénale.

La proposition de loi, dans sa version initiale, entendait donc fixer dans la loi la durée de la flagrance et ce, pour les seules violations de domicile.

C. LA DÉFINITION DU DOMICILE ET DE SON INVOLABILITÉ

Selon une jurisprudence constante, la définition de la notion de « domicile », au sens de l'article 226-4 du code pénal, est claire. Seul constitue un domicile, dans ce cadre, le lieu où une personne, qu'elle y habite ou non, a le droit de se dire chez elle, quels que soient le titre juridique de son occupation et l'affectation donnée aux locaux, l'article 226-4 n'ayant pas pour objet de garantir d'une manière générale les propriétés immobilières contre une usurpation ⁽¹⁾.

Par ailleurs, le principe de l'inviolabilité du domicile est consacré par notre droit, en s'appuyant tant sur des normes constitutionnelles que de droit international.

Depuis 1999 ⁽²⁾, le Conseil constitutionnel estime que le droit au respect de la vie privée entre dans le champ de la liberté personnelle proclamée par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, laquelle implique notamment, le droit au secret des correspondances et à l'inviolabilité du domicile ⁽³⁾.

(1) *Cour de cassation, chambre criminelle, 22 janvier 1997*

(2) *Conseil constitutionnel, décision n° 99-411 DC, 16 juin 1999, Loi portant diverses mesures relatives à la sécurité routière et aux infractions sur les agents des exploitants de réseau de transport public de voyageurs.*

(3) *Conseil constitutionnel, décision n° 2013-357 QPC, 29 novembre 2013, Société Wesgate Charles Ltd, cons. 6, et décision n° 2013-679 DC, 4 décembre 2013, cons. 38, Loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière.*

De même, l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme stipule que « toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance ». La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme le respect du domicile « relève de la sécurité et du bien-être personnel » ⁽¹⁾.

Outre les dispositions de l'article 38 de la loi DALO, la victime d'une occupation sans droit ni titre de son domicile peut intenter une action civile ou pénale.

En matière civile, l'occupation sans droit ni titre d'un local, même s'il ne s'agit pas d'un « domicile », relève des dispositions des articles L. 412-1 ⁽²⁾ et suivants du code des procédures civiles d'exécution, qui permettent une expulsion après un délai de deux mois à compter du commandement de quitter les lieux. Cependant, lorsqu'une voie de fait a été commise pour entrer dans le local, le juge peut réduire voire annuler ce délai. Il peut également écarter l'application de l'article L. 412-6 du même code, relatif à la « trêve hivernale », qui prévoit qu'il « est sursis à toute mesure d'expulsion non exécutée à la date du 1^{er} novembre de chaque année jusqu'au 31 mars de l'année suivante » mais qui ajoute que le juge peut supprimer le bénéfice de ce sursis « lorsque les personnes dont l'expulsion a été ordonnée sont entrées dans les locaux par voie de fait ».

En matière pénale, l'intervention des forces de police est possible dans le seul cas où le délit consiste en une violation de domicile, prévue à l'article 226-4 du code pénal.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES À LA PROPOSITION DE LOI

A. CE QUE PRÉVOYAIT LA PROPOSITION INITIALE

La proposition de loi déposée au Sénat par Mme Natacha Bouchart comportait deux articles.

L'article premier proposait de mieux préciser la caractérisation de la flagrance du délit, lorsque le maintien de l'occupant illégitime se prolonge dans le temps. Il fixait à 96 heures, à compter de la commission de l'infraction, la durée pendant laquelle le flagrant délit de violation de domicile pouvait être constaté.

(1) *Cour européenne des droits de l'homme, Gillow c/ Royaume-Uni, 24 novembre 1986, considérant 55.*

(2) *L'article 412-1 du code des procédures civiles d'exécution dispose :*

« Si l'expulsion porte sur un local affecté à l'habitation principale de la personne expulsée ou de tout occupant de son chef, elle ne peut avoir lieu qu'à l'expiration d'un délai de deux mois qui suit le commandement, sans préjudice des dispositions des articles L. 412-3 à L. 412-7. Toutefois, le juge peut, notamment lorsque les personnes dont l'expulsion a été ordonnée sont entrées dans les locaux par voie de fait ou lorsque la procédure de relogement effectuée en application de l'article L. 442-4-1 du code de la construction et de l'habitation n'a pas été suivie d'effet du fait du locataire, réduire ou supprimer ce délai. »

L'article 2 visait à renforcer la possibilité de recourir à la procédure d'expulsion prévue à l'article 38 de la loi DALO en permettant au maire, qui a connaissance d'une violation de domicile, au sens de l'article 226-4 du code pénal, de demander au préfet de mettre en demeure l'occupant de quitter les lieux.

La commission des Lois du Sénat n'a pas retenu ces deux rédactions.

— S'agissant de la fixation d'un délai de flagrance à 96 heures, la commission des Lois du Sénat a estimé que ce délai pouvait être contraire aux intérêts du propriétaire ou de l'occupant légitime d'un domicile, s'il est absent pour une durée supérieure de son domicile.

De plus, elle n'a pas estimé opportun d'introduire dans l'article 53 du code de procédure pénale, qui traite de l'ensemble des cas de flagrance, un délai spécifique pour l'infraction de violation de domicile.

— S'agissant du renforcement des pouvoirs du maire, elle n'a pas souhaité compléter l'article 38 de la loi DALO. Elle a, en effet, relevé que si, en application des dispositions proposées, le propriétaire pouvait demander au préfet de mettre en demeure l'occupant sans titre de quitter les lieux, le préfet n'est pas tenu de faire droit à cette demande. Ce n'est que dans le cas où il a délivré une mise en demeure, et qu'elle n'est pas suivie d'effet, que le préfet aurait alors été contraint de procéder à l'évacuation forcée. La faculté ouverte au maire de saisir le préfet n'aurait donc pas fait naître d'obligation pour ce dernier.

En outre, la commission des Lois du Sénat a estimé que la responsabilité du maire pourrait être engagée dès lors qu'il agit sur son initiative, sans recueillir nécessairement l'accord du propriétaire ou de l'occupant du logement.

Surtout, le dispositif initialement proposé, en ne se limitant pas au seul « domicile » mais s'appliquant à tout local, dépassait largement le champ des dispositions en vigueur.

B. LE TEXTE ADOPTÉ PAR LE SÉNAT

La commission des Lois du Sénat a amendé la proposition de loi que le Sénat a ensuite adoptée sans autre modification.

Elle a estimé que le problème rencontré, à savoir la difficulté pour un propriétaire ou un occupant légitime d'un logement, de mettre fin à un squat, tenait sans doute à la confusion faite à l'article 226-4 du code pénal entre l'« introduction » frauduleuse dans un domicile au moyen de voies de fait et le « maintien » dans ce même logement.

1. La distinction entre l'introduction et le maintien dans le domicile

Le texte adopté par le Sénat entend distinguer l'« *introduction* » frauduleuse dans le domicile, au moyen de voies de fait et le « *maintien* » dans ce même logement.

En effet, l'article 226-4 du code pénal punit à la fois l'introduction et le maintien dans le domicile d'autrui « à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte ».

La rédaction actuelle de cet article est issue de la réforme du code pénal entrée en vigueur au 1^{er} mars 1994. La circulaire du 14 mai 1993 présentant les dispositions du nouveau code pénal précise qu'en étendant la répression de l'infraction de violation de domicile à l'hypothèse du maintien dans le domicile d'autrui, le nouveau code pénal transforme cette infraction instantanée en infraction continue. Cette précision avait pour objet de rendre plus efficaces les procédures engagées contre les occupants sans droit ni titre, en permettant l'utilisation des outils de la flagrance à leur encontre, alors même que l'occupation avait commencé depuis plusieurs jours. Le ministère de la Justice a maintenu ultérieurement cette interprétation du droit : « L'infraction de violation de domicile est un délit continu : tant que la personne se maintient dans les lieux selon les conditions ci-dessus définies, les services de police ou de gendarmerie peuvent diligenter une enquête dans le cadre de la flagrance. » ⁽¹⁾

Pourtant, les juridictions n'ont pas suivi ce raisonnement, même si la Cour de cassation ne s'est pas, à ce jour, prononcé sur ce point. C'est ainsi que la cour d'appel de Paris a considéré que la violation de domicile n'était pas une infraction continue, commencée lors de l'introduction dans le domicile et qui se poursuivrait par le maintien dans les lieux, mais qu'elle se commettait aussi bien lors de l'entrée que lors du maintien à chaque fois qu'il est fait usage de « manœuvres, menaces ou voies de fait » pour y parvenir. ⁽²⁾

En conséquence, si les voies de fait n'ont été commises qu'au moment de l'introduction dans le domicile – ce qui est généralement le cas – et plus ensuite, le flagrant délit ne peut être constaté que dans un temps « très voisin » de l'introduction dans le domicile.

Plutôt que de modifier le délai de constatation de la flagrance, la commission des Lois du Sénat a entendu dissocier le cas de l'introduction du maintien dans le domicile d'autrui :

— l'introduction dans le domicile d'autrui, si elle s'accompagne de « manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte » demeurera punies dans les conditions actuelles ;

(1) Réponse à une question écrite de Mme Martine Aurillac, députée, n° 84576, Journal officiel du 19 octobre 2010, p. 11447.

(2) Cour d'appel de Paris, 22 février 1999.

— le maintien dans le domicile d'autrui, à la suite d'une telle introduction, sera sanctionnée en soi, sans qu'il soit besoin de mentionner que celui-ci s'accompagne de « manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte ».

En conséquence, le délit continu de maintien dans le domicile d'autrui – dès lors qu'il est consécutif d'une introduction à l'aide de « manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte » – pourra être poursuivi, dans le cadre de la flagrance, dès que le propriétaire ou l'occupant légitime s'en apercevra, même si l'introduction date de plusieurs jours.

Le rapporteur de la commission des Lois du Sénat a ajouté, en séance publique, que cette précision « permettra de sécuriser l'action du préfet et, par conséquent, de renforcer l'application de l'article 38 de la loi DALO, car tel est bien l'objectif » ⁽¹⁾.

2. La modification du titre de la proposition de loi

Compte tenu des modifications apportées au texte, la commission des Lois du Sénat a modifié l'intitulé de la proposition de loi, pour faire référence à « l'infraction de violation de domicile » plutôt qu'à « l'expulsion des squatteurs », titre qui pouvait laisser penser à tort que le texte créait une nouvelle procédure d'expulsion dérogatoire du droit commun, pour l'ensemble des locaux.

*

* *

À l'issue des travaux du Sénat, l'oratrice du groupe socialiste, Mme Samia Ghali, a déclaré voter en faveur de ce texte ⁽²⁾, compte tenu des améliorations apportées en commission. De même, M. André Vallini, secrétaire d'État auprès de la ministre de la décentralisation et de la fonction publique, chargé de la réforme territoriale, a déclaré :

« J'avais indiqué à la tribune que le Gouvernement s'en remettait à la sagesse de votre assemblée. Après avoir entendu Jean-Yves Leconte et Samia Ghali, je constate une fois de plus que la sagesse est vraiment très grande dans cet hémicycle ; par conséquent, le Gouvernement ne peut que se sentir conforté dans sa volonté de la laisser s'exprimer. » ⁽³⁾

Votre rapporteur espère que la même sagesse prévaudra à l'Assemblée nationale et que la présente proposition de loi pourra entrer en vigueur au plus vite.

(1) *Compte rendu de la séance du 10 décembre 2014, Journal officiel des débats, n° 125 (Sénat), p. 10006.*

(2) *Ibid, p. 10018.*

(3) *Ibid, p. 10019.*

DISCUSSION GÉNÉRALE

Au cours de sa séance du mercredi 3 juin 2015, la Commission examine, sur le rapport de M. Marc-Philippe Daubresse, la proposition de loi, adoptée par le Sénat, tendant à préciser l'infraction de violation de domicile (n° 2444).

Après l'exposé du rapporteur, une discussion générale s'engage.

M. Gilbert Collard. Ce texte particulièrement intéressant soulève au moins un problème : celui de l'évacuation des squatteurs une fois l'occupation constatée. Il n'existe pas d'infraction plus sensible du point de vue démocratique que la violation de domicile. Liée non à la notion de propriété – on peut être chez soi sous une tente ou dans une chambre d'hôtel –, mais à l'idée de foyer, elle remonte au droit romain où elle revêtait une nature religieuse. Un homme ou une femme laissent une histoire dans l'espace où ils vivent, s'aiment ou se détestent – peu importe qu'il soit ou non pourvu de meubles –, et c'est cette histoire, bien plus que la propriété, que viole un tiers qui s'y introduit par force, violence ou ruse. Tous ceux qui ont été cambriolés gardent le souvenir d'un sentiment de viol intime. Cette infraction a été créée dans un sommet de civilisation, et une démocratie se doit de protéger le domicile qui représente la continuation existentielle, et non matérielle, de l'individu.

Or ce qui se passe aujourd'hui, notamment dans le cas récent qui vient d'être évoqué, montre un mépris évident de la personne. Ce texte est le bienvenu, mais à partir du moment où l'officier de police judiciaire aura constaté l'infraction – tâche que l'on peut également confier à un huissier mandaté –, au bout de combien de temps la force publique interviendra-t-elle pour assurer l'expulsion ? Il faudrait fixer un délai obligatoire – par exemple de quinze jours ou d'un mois – dont le préfet disposerait pour déclencher cette intervention ; à défaut, la loi restera manchote, muette et impuissante ! Il faut réfléchir à l'efficacité des lois car il faut bien convenir, avec Montesquieu, que celles-ci sont inutiles si l'on ne peut pas les exécuter.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet. On peut légitimement se retrouver dans les propos de Marc-Philippe Daubresse sur l'importance du sujet. On connaît les difficultés, voire les injustices que provoque parfois le dispositif législatif actuel lorsque des personnes de bonne foi – propriétaires, locataires, occupants des lieux – sont privées de leur domicile par voie d'actes illégaux. Nous avons abordé ce dossier à de nombreuses reprises sous les deux dernières législatures, en essayant de répondre à l'exigence de protection des personnes lésées dans leurs droits et dans leur quotidien par un acte illégitime. Mais, si nous devons avant tout penser aux victimes de ces comportements, le sujet est complexe et je crois, comme Marc-Philippe Daubresse, que le texte initial de la sénatrice et maire de Calais comportait des éléments inacceptables. Ainsi, en matière pénale, revisiter la

question du délai de la flagrance aurait des conséquences incontrôlables au niveau de la jurisprudence. De même, il n'est pas envisageable de modifier l'article 38 de la loi DALO qui avait été élaboré avec le souci de l'efficacité maximale. Notre groupe s'accorde avec le rapporteur tant sur la nécessité d'améliorer le dispositif existant que sur l'impossibilité de le faire à partir des paramètres que notre collègue avait choisis. La commission des Lois, puis le Sénat dans son ensemble, ont fait un très bon travail en écartant la question de la durée de la flagrance et l'examen de l'article 38 pour se concentrer sur l'article 226-4 du code pénal qui assortissait en effet, de façon étonnante, l'infraction de s'introduire dans des lieux et celle de s'y maintenir de la condition de voies de fait. La subtilité juridique – indispensable pour ne pas être mis en échec sur la bonne volonté du législateur – consiste à séparer l'introduction du maintien, cette dualisation m'apparaissant très pertinente. Notons au passage que les amendements déposés, notamment par M. Le Fur, ne peuvent pas être acceptés, sous peine de nous ramener à la case départ de la proposition de loi, en contradiction totale avec le travail accompli par le Sénat et les propos du rapporteur. Nous espérons que la Commission n'avalisera pas ce retour en arrière, qui serait totalement inefficace par rapport à nos objectifs.

Par ailleurs, le texte ne me semble pas aller au bout de nos possibilités. En effet, la définition de la notion de « domicile » est aujourd'hui insuffisamment précise, malgré l'interprétation de la jurisprudence qui en fait, pour résumer, l'endroit où l'on est chez soi. Ainsi, cette définition ne convient pas au cas de Rennes car la personne concernée avait un autre domicile ; l'invoquer aurait assuré un beau procès avec trois recours et deux appels ! Il faudrait donc donner à cette notion une base plus solide. Nous n'avons pas déposé d'amendements, mais il faudrait travailler sur cette idée pour parfaire le dispositif de façon qu'il puisse être approuvé par les sénateurs. Une hypothèse consiste à distinguer le domicile et le lieu d'habitation que l'on peut légitimement réclamer comme tel – idée adaptée au cas rennais.

Enfin, la question du maintien dans le domicile risque de poser problème. L'article 226-4 du code pénal n'avait pas, à l'origine, opéré la distinction entre introduction et maintien car si l'on ne qualifie pas ce dernier, on rend aléatoire l'appréciation de sa réalité et l'on crée surtout un délit permanent qui ne saurait être accepté en jurisprudence. La recherche d'efficacité risque ainsi de créer une nouvelle difficulté. Nous voudrions, monsieur le rapporteur, clarifier ce problème, notamment en évoquant l'hypothèse du maintien occulte, susceptible d'ouvrir le champ pénal même si la révélation se fait plusieurs années plus tard. Ainsi, dans le cas où les héritiers s'aperçoivent au bout de cinq ans de débat entre eux que le patrimoine à partager était durant tout ce temps occupé, cette révélation du maintien pourrait rendre la notion de flagrance applicable.

D'accord avec l'objectif du texte – améliorer le dispositif existant –, nous adhérons à l'approche du Sénat et proposons de ne pas retenir les amendements de notre collègue Le Fur qui risquent de remettre tout l'édifice en question. Si nos conditions sont satisfaites, nous nous abstiendrons en commission pour discuter avec vous, monsieur le rapporteur, de l'introduction d'éléments susceptibles de

nous faire faire un pas de plus et acceptables par les sénateurs. Nous souhaitons affiner le dispositif autant que possible sans créer de nouvelles difficultés que le législateur a su éviter jusque-là. Nous sommes convaincus de la pertinence de la question et de la nécessité de l'aborder dans une perspective éminemment juridique. En effet, monsieur Collard, l'exécution d'un jugement appartient à l'autorité publique, et si celle-ci n'exécute pas un jugement, elle engage sa responsabilité financière. Pour résumer, nous souhaitons écarter les amendements qui altéreraient le sens de la proposition sénatoriale, validée par notre rapporteur, pour continuer à améliorer le texte. À mon sens, l'introduction d'un nouvel alinéa créerait un nouveau problème et c'est pour renforcer le dispositif que nous vous ferons une proposition avant la séance.

M. Bernard Gérard. Je me réjouis de la réponse législative apportée par le Sénat qui a ainsi effectué un travail utile, constructif et consensuel. Je me félicite également de l'esprit qui règne ici ce matin pour essayer résoudre un problème qui était devenu un véritable *no man's land* juridique pour nos concitoyens.

J'aimerais que le rapporteur nous donne quelques explications sur l'infraction continue et la flagrance qui ont été évoquées de façon très pertinente par M. le Bouillonnet. En la matière, il faut effectivement être prudent.

Nous avons tous été confrontés, en tant que maires, à des problèmes de cette nature. Bien souvent les personnes qui viennent nous voir sont âgées et assez vulnérables. Elles n'ont pas du tout l'intention d'aller devant des tribunaux et ne savent pas comment s'y prendre. Le maire apparaît alors comme un recours. À cet égard, l'amendement de M. Le Fur m'a semblé très intéressant. Peut-être faut-il ajouter que, quand la nécessité le commande, le maire doit pouvoir agir, en lieu et place d'un concitoyen qui peut être propriétaire d'une maison, et qui peut parfois se trouver sous tutelle. Si le maire n'intervient pas, les procédures risquent en effet d'être interminables.

Pour autant, je conçois qu'il est de notre devoir d'apporter le plus rapidement possible une réponse à nos concitoyens. Il nous faut donc éviter de nouvelles navettes parlementaires qui enterreraient pour de longs mois notre dossier, et viser ensemble l'efficacité. J'ai le sentiment d'ailleurs que nous ne sommes pas loin d'aboutir à une solution consensuelle. Les observations qui ont été faites par le rapporteur quant à la prudence dont nous devons faire preuve sur les amendements qui ont été déposés sont convaincantes.

M. le rapporteur. Moi aussi je suis maire et j'ai été ministre du Logement. Nous avons beaucoup travaillé, avec Jean-Yves le Bouillonnet, sur certains de ces sujets qui sont sur la table depuis des années. Aujourd'hui, nous avons envie d'avancer, mais c'est juridiquement très compliqué. Il faut en effet éviter de voter une loi de circonstance bricolée, ce qui nous obligerait à légiférer à nouveau, montrant par là même l'impuissance du politique.

Monsieur Collard, le dispositif proposé vise à faire intervenir le procureur dans une enquête de flagrance. Ce n'est donc pas le préfet qui exécutera une décision de justice. Les maires ici présents savent combien l'intervention du préfet, les constats, le recours aux forces de l'ordre sont des procédures lourdes et complexes. Le maire pourra signaler au procureur un cas dont il a connaissance dans sa commune et lui demander d'intervenir. En rendant le délit continu, nous permettrons une intervention rapide. Fixer un délai de flagrance, voire l'allonger, ne réglerait pas le problème sur le fond. Le délit de maintien dans le domicile d'autrui est continu même s'il n'y a plus de menace ou de voies de fait – une subtilité juridique permet de résoudre le problème.

Je me suis entretenu hier au téléphone avec M. le Fur qui ne peut être présent ce matin mais qui souhaite que l'on débâte de ses amendements. Il veut avancer lui aussi et me fait confiance quant à la solution juridique retenue.

Cette volonté d'avancer est partagée par tous. Ainsi, Natacha Bouchart, après ce travail de fond mené en commission des Lois du Sénat par le rapporteur Jean-Pierre Vial, a trouvé satisfaisante la solution à laquelle nous sommes parvenus. Elle souhaite, elle aussi, que la proposition de loi soit votée conforme par notre assemblée. Par ailleurs, la sénatrice socialiste Samia Ghali, confrontée au problème des squats à Marseille, s'indigne contre les préfets qui font traîner les choses en longueur, et se réjouit que nous ayons trouvé une disposition permettant d'éviter ce délai très long d'intervention.

Monsieur Le Bouillonnet, je n'ai pas la même interprétation que vous en ce qui concerne la notion de domicile. Quand on est dans un véhicule, on est dans une propriété. Quand on parle d'un terrain attenant à un domicile, qu'est-ce qui est qualifié de domicile et qu'est-ce qui ne l'est pas ?

Concernant le maintien dans un lieu d'habitation, vous dites qu'il n'est pas possible d'avoir un délit continu. Si. Une circulaire de 1993 relative au nouveau code pénal précise qu'il s'agit d'un délit continu tout en faisant référence à la notion de maintien. C'est la raison pour laquelle nous créons le délit continu, permanent, qui s'appuie sur cette circulaire et qui nous permet de le constater dès l'entrée dans les lieux, sans attendre forcément un délai. En modifiant l'article 226-4 du code pénal, nous intervenons sur la capacité du procureur à agir rapidement.

Mes chers collègues, si nous voulons donner le signal que nous avançons sur ce sujet, il faut voter ce texte conforme, ce qui ne nous empêchera pas de travailler ensemble et avec le Sénat pour aboutir peut-être à une autre proposition de loi sur la question du domicile. Aujourd'hui, essayons de montrer que les politiques travaillent et obtiennent un résultat acceptable juridiquement.

Monsieur Collard, la protection du domicile relève bien des chapitres relatifs à l'atteinte à la vie privée.

La Commission en vient à l'examen des articles de la proposition de loi.

EXAMEN DES ARTICLES

Avant l'article 1^{er}

La Commission est saisie de l'amendement CLI de M. Marc Le Fur.

M. Philippe Gosselin. M. Le Fur regrette beaucoup de ne pas être présent ce matin pour défendre ses amendements.

Je ne reviendrai pas sur l'affaire Thamin qui a été longuement évoquée. Au-delà, il existe d'autres cas qui défrayent régulièrement la chronique et qui heurtent, à juste titre, nombre de nos concitoyens. Ces amendements tendent précisément à faire avancer les choses.

J'ai entendu les explications intéressantes de M. Le Bouillonnet, qui propose une autre porte d'entrée. Cela me paraît parfaitement complémentaire. J'ai également entendu notre rapporteur qui souhaite que le texte soit voté conforme par l'Assemblée nationale, ce qui permettrait au dispositif d'être efficace très rapidement. Pour autant, si nous en restions au vote émis par le Sénat, nous n'épuiserions pas totalement le sujet. M. Le Fur souhaite aller un peu plus loin sur la notion de flagrance, et éviter que la loi DALO ne soit contournée. Pour ce faire, il propose de compléter l'article 38 de cette loi en complétant l'article 53 du code de procédure pénale par un alinéa tendant à introduire des délais différents dans la prise en compte de la flagrance.

Anticipant une éventuelle demande de retrait, je précise que cet amendement est maintenu à ce stade afin que nous puissions continuer à débattre et envoyer le signal clair qu'il n'est pas acceptable que la loi DALO soit détournée. Le droit de la propriété doit être respecté et l'illégalité ne doit pas être privilégiée par rapport à des propriétaires de bonne foi.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Il ne faut pas commenter à l'excès l'affaire rennais – d'ailleurs vous ne l'avez pas fait monsieur Gosselin – et je le dis sous le contrôle de Mme Chapdelaine. En effet, ce que je lis souvent dans les journaux n'a qu'un rapport assez éloigné avec la réalité juridique de ce dossier dans lequel les services de l'État n'ont aucunement une part de responsabilité. C'est bien la personne en question qui n'a pas diligenté les procédures au moment où on lui a demandé de le faire.

Par ailleurs, je suis toujours extrêmement réservé quand on fait du pointillisme juridique. Créer une situation particulière pour un cas de flagrance va générer une atteinte à des règles générales en matière pénale, ce qui risque d'ouvrir la porte demain à d'autres divergences.

M. le rapporteur. L'amendement complète l'article 38 de la loi DALO. Certes, il porte de quarante-huit à quatre-vingt-seize heures le délai de flagrance,

mais il ne viserait la situation du maintien dans les lieux que dans le seul cas où ce maintien s'appuierait sur des « manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte » alors qu'elles ne sont généralement constatées qu'à l'entrée dans les lieux. C'est pourquoi la modification de l'article 226-4 du code pénal est bien plus adaptée, et je pense en avoir convaincu M. Le Fur.

J'y insiste, si la proposition de loi est votée conforme par l'Assemblée nationale, elle entrera en application dès le 1^{er} juillet. Comme l'a souligné le président Urvoas, nous sommes confrontés à des phénomènes médiatiques pour lesquels on n'explique pas la réalité du problème ni la difficulté à trouver des solutions. En proposant une solution qui fait avancer les choses, nous enverrons un signal fort même si, comme l'a fait observer fort justement M. Le Bouillonnet, il faudra préciser les questions de domicile.

Avis défavorable donc, tout en reconnaissant que le débat est très utile.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Si cet amendement devait être déposé en séance publique, il serait bon que son signataire expurge, dans l'exposé des motifs, la référence au cas rennais, ce qui prêterait moins le flanc à la critique politique.

La Commission rejette l'amendement.

Article 1^{er}

(art. 226-4 du code pénal)

Flagrance de la violation de domicile

Le présent article propose de dissocier le cas de l'introduction frauduleuse dans un domicile du cas du maintien dans celui-ci afin de conforter le caractère continu de ce délit et donc de permettre l'intervention des forces de l'ordre dans le cadre de la flagrance.

Dans sa version initiale, le présent article proposait d'améliorer la caractérisation de la flagrance du délit, lorsque le maintien de l'occupant illégitime se prolonge dans le temps. Il fixait à 96 heures, à compter de la commission de l'infraction, la durée pendant laquelle le flagrant délit de violation de domicile pouvait être constaté. Pour les raisons évoquées dans l'introduction, le Sénat n'a pas retenu cette rédaction et a préféré modifier l'article 226-4 du code pénal qui ne concerne que le seul « domicile ».

Celui-ci dispose que « l'introduction ou le maintien dans le domicile d'autrui à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte, hors les cas où la loi le permet, est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende ».

Selon la jurisprudence exposée précédemment, si les voies de fait n'ont été commises qu'au moment de l'introduction dans le domicile – ce qui est

généralement le cas – et plus ensuite, le flagrant délit ne peut être constaté que dans un temps « très voisin » de l'introduction dans le domicile.

C'est pourquoi la commission des Lois du Sénat a souhaité modifier cet article pour prévoir que le maintien dans le domicile d'autrui, à la suite d'une introduction frauduleuse, sera sanctionnée en soi, sans qu'il soit besoin de mentionner que celui-ci s'accompagne de « manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte ».

En conséquence, le délit continu de maintien dans le domicile d'autrui – dès lors qu'il est consécutif d'une introduction à l'aide de « manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte » – pourra être poursuivi, dans le cadre de la flagrance, dès que le propriétaire ou l'occupant légitime s'en apercevra, même si l'introduction date de plusieurs jours.

Votre rapporteur s'est interrogé sur le membre de phrase : « hors les cas prévus par la loi », qui figure actuellement dans l'alinéa unique de l'article 226-4 du code pénal et qui serait dupliqué dans l'alinéa introduit par le présent article.

Il apparaît que cette mention figurait dans le texte en vigueur en 1810, qui traitait de l'introduction dans un domicile, et qu'elle vise bien à exempter de la commission de ce délit les fonctionnaires qui y pénètrent pour un motif prévu par la loi (par exemple dans le cadre d'une perquisition ordonnée par l'autorité judiciaire).

Il est vrai que la rédaction actuelle, issue du nouveau code pénal de 1994, peut laisser penser que la loi prévoit des cas où il est possible d'user « de manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte ». Tel n'est évidemment pas le cas, l'exemption concernant bien l'introduction dans le domicile.

La rédaction proposée, qui distingue introduction et maintien dans le domicile, reprend ce membre de phrase :

« Le maintien dans le domicile d'autrui à la suite de l'introduction mentionnée au premier alinéa, hors les cas où la loi le permet, est puni des mêmes peines. »

Votre rapporteur s'est donc interrogé sur la pertinence du maintien de ce membre de phrase dans cet alinéa, spécifique au maintien dans le domicile. En effet, ce texte pourrait laisser entendre que la loi permettrait dans certains cas de se « maintenir » dans le domicile d'autrui. Là encore, le membre de phrase se rapporte bien aux mots : « l'introduction mentionnée au premier alinéa ».

*

* *

La Commission examine, en présentation commune, les amendements CL2 et CL3 de M. Marc Le Fur.

M. Philippe Gosselin. J'ai bien précisé que l'affaire Thamin était un cas parmi d'autres. Il n'y a donc aucune polémique de notre part. Monsieur le président, en tout état de cause, je ferai part à M. Le Fur de votre conseil bienveillant d'expurger de l'exposé des motifs la référence au cas rennais.

L'amendement CL2 vise à alourdir le régime des peines applicables à l'occupation sans droit ni titre. Mais j'entends bien qu'il est nécessaire de parvenir à un dispositif efficace, un vrai droit positif applicable le 1^{er} juillet et pas à d'hypothétiques solutions, même si elles peuvent être meilleures dans les mois qui viennent.

L'amendement CL3 est défendu.

M. le rapporteur. Sur le fond je suis d'accord avec l'amendement CL2. Cela dit, le plus important, c'est de pouvoir évacuer dans les meilleurs délais les squatteurs, donc de disposer rapidement d'un dispositif opérationnel. C'est la raison pour laquelle je suis défavorable à l'amendement CL2.

S'agissant de l'amendement CL3, bien sûr, les jugements d'expulsion doivent être exécutés par le préfet. Les jugements se concluent d'ailleurs par la formule : « la République française mande et ordonne », etc. L'État est tenu de prêter son concours à l'exécution des jugements et des autres titres exécutoires. Mais cela prend beaucoup de temps aujourd'hui. Selon la décision *Couitéas* du Conseil d'État en date du 30 novembre 1923, la responsabilité de l'État pour rupture de l'égalité devant les charges publiques, qui est une responsabilité sans faute, peut être engagée dans ce cas particulier.

En adoptant cet amendement, nous nous heurterions à cette jurisprudence du Conseil d'État.

La Commission rejette successivement les amendements.

Puis elle adopte l'article 1^{er} sans modification.

Article 2 [supprimé]

(art. 38 de la n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale)

Saisine du préfet par le maire pour qu'il mette en demeure l'occupant sans titre d'un domicile de quitter les lieux

Cet article visait à modifier l'article 38 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable, dite loi « DALO », pour prévoir que le maire, ayant connaissance d'une violation de domicile, pouvait demander au préfet de mettre en demeure l'occupant de quitter les lieux.

Pour les raisons évoquées dans l'introduction du présent rapport, cet article a été supprimé par le Sénat.

*

* *

M. le président Jean-Jacques Urvoas. L'article 2 a été supprimé par le Sénat.

La Commission est saisie, en discussion commune de l'amendement CL5 de M. Philippe Goujon et CL4 de M. Marc Le Fur, tous deux de rétablissement de l'article.

M. Philippe Goujon. Je veux dénoncer les lacunes de la loi DALO alors que le squat de maisons et d'appartements se développe. Je rappelle que, dans l'affaire Thamin, les squatteurs avaient invoqué cette loi et même affiché son texte sur la porte de la maison, ce que l'on peut considérer comme une forme de provocation.

La procédure dérogatoire de l'article 38 de la loi DALO est très rarement appliquée. Elle est peu connue en effet des personnes de bonne foi qui, la plupart du temps, ne savent pas que l'on peut saisir le préfet, même si, en l'espèce, les pouvoirs de celui-ci sont extrêmement modestes et peu utilisés.

Dans le rapport sénatorial, il est ainsi indiqué qu'une dizaine d'affaires de ce type seulement ont été recensées entre 2011 et 2014. Le recours à la force publique est plutôt privilégié pour prévenir les troubles à l'ordre public que pour régler des litiges d'ordre privé. Cela étant, certains squats mettent en péril la salubrité, la tranquillité publique, et le préfet peut bien sûr être pleinement compétent.

La victime d'une occupation illégale saisit la plupart du temps l'autorité administrative la plus proche, c'est-à-dire le maire et, pour les communes de Paris, Lyon et Marseille, le maire d'arrondissement ou de secteur. L'expérience que nous avons à Paris montre que c'est souvent le maire d'arrondissement qui est le premier saisi, avant le maire de Paris et le préfet de police. D'ailleurs, Bertrand Delanoë disait que la mairie d'arrondissement est la porte à laquelle les citoyens viennent frapper le plus spontanément.

M. le rapporteur. Le dispositif que je vous propose permet au maire d'arrondissement de saisir le procureur qui peut intervenir de manière immédiate et continue. Si nous avons retenu comme mesure l'intervention du préfet, il y aurait eu une logique à ce que le maire d'arrondissement puisse agir et j'aurais été favorable à l'amendement.

Quant à l'amendement CL4, il vise à permettre au maire de demander au préfet d'intervenir, même sans l'accord du propriétaire. Dans ce cas, attention à la mise en cause de la responsabilité du maire par le propriétaire.

Avis défavorable sur les deux amendements, compte tenu de la logique adoptée.

*La Commission **rejette** successivement les amendements et **maintient la suppression** de cet article.*

*Puis elle **adopte** l'ensemble de la proposition de loi sans **modification**.*

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter la proposition de loi tendant à préciser l'infraction de violation de domicile, dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.

*

* *

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte adoptée par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p>Code pénal</p> <p><i>Art. 226-4.</i> – L'introduction ou le maintien dans le domicile d'autrui à l'aide de manoeuvres, menaces, voies de fait ou contrainte, hors les cas où la loi le permet, est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.</p>	<p>Proposition de loi tendant à préciser l'infraction de violation de domicile</p> <p>Article 1^{er}</p> <p>L'article 226-4 du code pénal est ainsi modifié :</p> <p>1° Les mots : « ou le maintien » sont supprimés ;</p> <p>2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« Le maintien dans le domicile d'autrui à la suite de l'introduction mentionnée au premier alinéa, hors les cas où la loi le permet, est puni des mêmes peines. »</p>	<p>Proposition de loi tendant à préciser l'infraction de violation de domicile</p> <p>Article 1^{er}</p> <p><i>(Sans modification)</i></p>
	<p>Article 2</p> <p><i>(Supprimé)</i></p>	<p>Article 2</p> <p><i>(Suppression maintenue)</i></p>