

N° 691

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 juin 2023

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi, adoptée avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, visant à
protéger les logements contre l'occupation illicite,

Par M. André REICHARDT,

Sénateur

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (16^{ème} législ.) : Première lecture : **360, 491** et T.A. **45**
Deuxième lecture : **818** rect., **1010** et T.A. **101**

Sénat : Première lecture : **174, 269, 278, 279** et T.A. **51** (2022-2023)
Deuxième lecture : **498** et **692** (2022-2023)

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| L'ESSENTIEL..... | 5 |
| I. DES DISPOSITIONS AXÉES SUR LA LUTTE CONTRE LE SQUAT..... | 6 |
| A. DE NOUVELLES MESURES EN MATIÈRE PÉNALE | 6 |
| B. UN ÉLARGISSEMENT DE LA PROCÉDURE D'ÉVACUATION FORCÉE | 7 |
| C. DÉCOURAGER LE SQUAT EN PRÉVOYANT UN RÉGIME DÉROGATOIRE DE RESPONSABILITÉ CIVILE ET EN LUTTANT CONTRE LA VACANCE DES LOGEMENTS..... | 8 |
| II. DES MODIFICATIONS SIGNIFICATIVES DE LA PROCÉDURE CONTENTIEUSE LOCATIVE..... | 8 |
| A. GÉNÉRALISER LES CLAUSES RÉSOLUTOIRES TOUT EN RENDANT PLUS EXIGEANTES LES CONDITIONS POUR EN SUSPENDRE LES EFFETS | 8 |
| B. ACCÉLÉRER LA PROCÉDURE CONTENTIEUSE LOCATIVE | 9 |
| C. SYSTÉMATISER ET INITIER PLUS EN AMONT L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL DES LOCATAIRES DÉFAILLANTS | 9 |
| III. LA POSITION DE LA COMMISSION : ALLIER LA FERMETÉ CONTRE LES SQUATTEURS À UNE MEILLEURE SÉCURISATION DES RAPPORTS LOCATIFS | 10 |
| A. MIEUX DISTINGUER LA SITUATION DU SQUATTEUR DE CELLE DU LOCATAIRE..... | 10 |
| B. PRÉVENIR LES EXPULSIONS, DANS L'INTÉRÊT DU LOCATAIRE COMME DU BAILLEUR..... | 11 |
| IV. EN SÉANCE | 12 |
| V. LA SUITE DE LA NAVETTE : LES APPORTS DU SÉNAT CONFORTÉS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE..... | 12 |
| EXAMEN DES ARTICLES | 15 |
| • <i>Article 1^{er} A (Non modifié)</i> Sanction de l'occupation frauduleuse d'un local à usage d'habitation ou à usage commercial, agricole ou professionnel | 15 |
| • <i>Article 1^{er} B (Conforme)</i> Suppression de la faculté dont dispose le juge d'accorder des délais aux squatteurs dont l'expulsion a été judiciairement ordonnée..... | 18 |
| • <i>Article 1^{er} C (Suppression maintenue)</i> Obligation, pour le préfet, de recourir à la force publique pour expulser les occupants illicites d'un logement dans un délai de sept jours suivant la décision juridictionnelle | 19 |
| • <i>Article 1^{er} bis A (Conforme)</i> Sanction de la propagande et de la publicité en faveur de méthodes tendant à faciliter le squat..... | 23 |

| | |
|---|-----------|
| • Article 1 ^{er} bis (Conforme) Alourdissement de la peine encourue en cas d'usurpation du titre de propriétaire aux fins de louer un bien immobilier | 24 |
| • Article 2 (Non modifié) Clarification de la notion de domicile et amélioration de la procédure d'évacuation forcée | 24 |
| • Article 2 bis (Conforme) Transfert de la responsabilité du propriétaire vers l'occupant sans droit ni titre en cas de dommages résultant d'un défaut d'entretien ... | 29 |
| • Article 2 ter (Non modifié) Pérennisation du dispositif de mise à disposition temporaire de locaux vacants | 30 |
| • Article 4 (Non modifié) Systematisation, dans les contrats de bail, d'une clause de résiliation de plein droit et limitation de la faculté du juge d'en suspendre les effets | 34 |
| • Article 5 (Conforme) Accélération de la procédure contentieuse du litige locatif | 40 |
| • Article 6 (Conforme) Clarification des règles d'indemnisation des propriétaires de logement pour lesquels le concours de la force publique est refusé par le préfet ... | 40 |
| • Article 7 (Conforme) Renforcement du rôle et des prérogatives des commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (Ccapex) | 41 |
| • Article 8 (Conforme) Extension au préfet et aux Ccapex de la faculté de saisine du juge pour que soit octroyé ou suspendu un accompagnement social personnalisé (MASP) de niveau 3 | 41 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 43 |
| LA LOI EN CONSTRUCTION | 51 |

L'ESSENTIEL

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

À la suite de plusieurs affaires médiatisées, telles celles de Théoule-sur-Mer ou du Petit Cambodge, la proposition de loi entend d'abord **mieux protéger la propriété privée**, « *droit inviolable et sacré* » selon les termes de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, **contre les squatteurs**. Elle cherche également à **rééquilibrer les rapports locatifs**, de nombreux propriétaires ayant le sentiment qu'il leur est devenu très difficile de récupérer leur bien en cas d'impayés de loyers, alors même que les contraintes qui leur sont imposées, que ce soit en matière de rénovation énergétique ou de fixation des loyers, ne cessent de s'alourdir. Certains renoncent à mettre leur bien en location, ce qui aggrave les difficultés que rencontrent tant de nos concitoyens pour se loger.

Le texte reprend certaines dispositions qui figuraient dans la **proposition de loi tendant à garantir la propriété immobilière contre le squat**, déposée par Dominique Estrosi-Sassone, et adoptée par le Sénat en janvier 2021 sur le rapport d'Henri Leroy¹. À cet égard, la commission regrette que ce dernier texte n'ait jamais été inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, ce qui aurait permis de gagner un temps précieux. La proposition de loi contient d'autres mesures, ciblant les locataires, qui suscitent de vives critiques, au motif qu'elles stigmatisent les locataires en difficulté et qu'elles risquent de favoriser les expulsions sans solution de relogement.

¹ Texte n° 43 (2020-2021) adopté par le Sénat le 19 janvier 2021 (Cf. le dossier législatif: [Respect de la propriété immobilière contre le squat - Sénat \(senat.fr\)](https://www.senat.fr/dossier-legislatif/p174.html)).

Attentive à ces critiques mais soucieuse d'envoyer un signal fort aux propriétaires, de nature à restaurer la confiance, **la commission a adopté 28 amendements**, tendant notamment à mieux **distinguer la situation du squatteur de celle du locataire défaillant** et à **prévenir les expulsions locatives** dans l'intérêt commun des propriétaires et des locataires. **En séance publique, le Sénat a adopté 13 amendements** tendant notamment à garantir **davantage de gradation dans les peines encourues par les locataires défaillants** et à clarifier le rôle et les moyens dont disposent les commissions de coordination des actions de prévention des expulsions (Ccapex).

L'Assemblée nationale ayant maintenu et consolidé la plus grande partie de ces ajouts lors de la deuxième lecture, **la commission, réunie à nouveau le mercredi 7 juin 2023, a adopté le texte en deuxième lecture sans modification**, souhaitant que la navette parlementaire aboutisse sur ce texte, qu'elle considère constituer un compromis équilibré entre les positions exprimées par les deux chambres.

I. DES DISPOSITIONS AXÉES SUR LA LUTTE CONTRE LE SQUAT

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

A. DE NOUVELLES MESURES EN MATIÈRE PÉNALE

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

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

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

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

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

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

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

B. UN ÉLARGISSEMENT DE LA PROCÉDURE D'ÉVACUATION FORCÉE

La loi Dalo du 5 mars 2007 a créé, à l'initiative du Sénat, une procédure administrative dérogatoire¹ permettant à un propriétaire ou à un locataire de solliciter le concours du préfet pour procéder à l'évacuation forcée de son logement en cas de violation de domicile au sens de l'article 226-4 du code pénal. Sa mise en œuvre requiert la réunion de trois conditions : le dépôt d'une plainte ; la preuve que le local occupé constitue le domicile du demandeur ; le constat par un officier de police judiciaire (OPJ) de l'occupation illicite. Cette procédure administrative permet d'obtenir une évacuation des lieux sans attendre d'avoir obtenu une décision de justice. Elle demeure peu usitée puisqu'au cours de l'année écoulée moins de 170 demandes ont été recensées par les préfetures et qu'il a été procédé seulement à une quarantaine d'évacuations forcées.

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

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

¹ 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 »).

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

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

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

II. DES MODIFICATIONS SIGNIFICATIVES DE LA PROCÉDURE CONTENTIEUSE LOCATIVE

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

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

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

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

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

B. ACCÉLÉRER LA PROCÉDURE CONTENTIEUSE LOCATIVE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IV. EN SÉANCE

Lors de la séance publique, le Sénat a enrichi le texte par **l'adoption de 13 amendements**.

Dans un souci de gradation et de proportionnalité des sanctions, **il a supprimé la peine de six mois de prison** que prévoyait le texte transmis par l'Assemblée nationale **pour les locataires défaillants qui se maintiendraient dans le logement** malgré le prononcé d'une décision judiciaire d'expulsion, tout en conservant la peine de 7 500 € d'amende (article 1^{er} A - amendements n° 34 et n° 82 rect. *bis*).

Afin de renforcer l'exécution des décisions de justice, **il a adopté un amendement imposant au préfet de recourir à la force publique dans un délai de sept jours suivant la décision du juge pour les cas de squat de domicile** (article 1^{er} C - amendement n° 83 rect.).

Le même préfet devrait en outre **informer chaque locataire assigné en justice de son droit de demander au juge de lui accorder des délais de paiement** (article 4 - amendements n° 4 rect. *bis* et n° 8 rect.). Ces délais de paiement pour régler la dette locative ne seraient par ailleurs plus soumis à la condition de reprise du paiement du loyer courant et des charges (article 4 - amendement n° 47).

Pour améliorer l'accompagnement social des locataires en difficulté, **le signalement adressé par les commissaires de justice aux Ccapex serait complété par les coordonnées téléphoniques et électroniques des locataires** (article 5 - amendement n° 29 rect. et amendement de coordination légistique n° 93).

Enfin, le Sénat a adopté 5 amendements à l'article 7 **apportant des précisions quant aux fonctions et aux moyens dont disposent les Ccapex**, notamment en clarifiant davantage le rôle respectif de la CAF et des Ccapex en cas d'impayé locatif et en permettant à ces dernières de saisir directement et de façon dématérialisée certains de ses membres par l'intermédiaire du logiciel *SI EXPLOC*, dès lors que les dispositifs qu'ils gèrent apparaissent en mesure d'apurer rapidement la dette locative pour le bailleur ou de prévenir la mise à la rue du locataire (article 7 - amendements n° 19, 20, 90, 91 et 92 rect.).

V. LA SUITE DE LA NAVETTE : LES APPORTS DU SÉNAT CONFORTÉS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En deuxième lecture, **l'Assemblée nationale n'a adopté que 13 amendements¹, préservant très majoritairement les apports du Sénat** - 10 des 15 articles de la proposition de loi ont été transmis conformes au Sénat - et complétant utilement, par des amendements de précision juridique, les articles 1^{er} A et 2 *ter*.

¹ Commission et séance publique confondues.

Seuls les articles 1^{er} C, 2, 2 *ter* et 4 ont été concernés par des modifications de fond.

Considérant notamment qu'il était nécessaire de maintenir un pouvoir d'appréciation à l'égard du préfet lorsque celui-ci est saisi d'une demande de recours à la force publique, **l'Assemblée nationale a supprimé l'article 1er C**, qui avait été introduit en séance publique au Sénat.

À l'article 2, relatif à la procédure administrative d'évacuation forcée, l'Assemblée nationale n'est revenue que sur une seule des modifications apportées par le Sénat, **en supprimant la réduction de quarante-huit à vingt-quatre heures du délai dont disposerait le préfet pour mettre en demeure le squatteur de quitter les lieux**. Elle a en outre complété cet article afin de prendre en compte les récentes réserves d'interprétation formulées par le Conseil constitutionnel à l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC)¹ portant sur l'article 38 de la loi Dalo.

Outre des modifications rédactionnelles mineures portant sur l'article 2 *ter*, l'Assemblée nationale a renforcé, à cet article, le contrôle de l'application du dispositif de mise à disposition temporaire de logements vacants **en imposant à l'État de vérifier « régulièrement la conformité de la mise en œuvre [de ce dispositif] aux dispositions légales et réglementaires applicables »**, lorsque ce dispositif bénéficie à des personnes morales de droit privé.

Enfin, l'article 4, concernant les pouvoirs d'office du juge en matière d'octroi de délais de paiement et de suspension des effets des clauses résolutoires de plein droit, qui a fait l'objet d'un désaccord substantiel en première lecture entre les deux chambres, a pu aboutir sur une rédaction de compromis. **L'Assemblée nationale s'est alignée sur la position du Sénat en maintenant les pouvoirs d'office du juge pour l'octroi de délais de paiement et pour la vérification des éléments constitutifs de la dette locative et de la décence du logement**. En revanche, la suspension des effets de la clause résolutoire - c'est-à-dire le maintien dans le logement - ne pourra plus être accordée par le juge qu'à la suite d'une saisine en ce sens par le bailleur ou le locataire.

Estimant, nonobstant quelques points de désaccords mineurs, que **le texte qui lui a été transmis en deuxième lecture constituait un point d'équilibre** entre les positions exprimées par les deux chambres, **la commission a adopté le texte sans modification**, se félicitant en outre que la plus grande partie de ses apports ait été maintenue et confortée.

¹ Décision du Conseil constitutionnel n° 2023-1038 QPC du 24 mars 2023, Mme Nacéra Z. [Procédure administrative d'expulsion du domicile d'autrui].

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er} A (Non modifié)

Sanction de l'occupation frauduleuse d'un local à usage d'habitation ou à usage commercial, agricole ou professionnel

L'article 1^{er} A insère au sein du code pénal un nouveau chapitre sanctionnant l'occupation frauduleuse des locaux à usage d'habitation ou des locaux à usage commercial, agricole ou professionnel, afin de ne plus protéger le seul domicile mais également la propriété immobilière. Cette protection prendrait la forme de deux nouvelles infractions pénales : d'une part, l'introduction et le maintien dans un local à usage d'habitation ou à usage économique à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte, c'est-à-dire les situations de « squat », seraient punis de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 € d'amende, d'autre part, le maintien sans droit ni titre dans un local à usage d'habitation, en violation d'une décision de justice définitive et exécutoire, pourrait donner lieu à une condamnation de 7 500 € d'amende.

La commission a adopté cet article sans modification.

1. Étendre à tous les locaux la protection du domicile face aux occupations frauduleuses

a) Une sanction du squat reposant sur l'atteinte à la vie privée

Bien que le code pénal réprime déjà, en son article 226-4, l'introduction ainsi que le maintien dans un logement « à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte »¹, c'est-à-dire, dans le langage courant, le « squat », **cette protection particulière ne s'applique qu'au « domicile d'autrui »**² et ne concerne donc pas l'ensemble des locaux, qu'ils soient à usage d'habitation, commercial, agricole ou professionnel.

En effet, la jurisprudence judiciaire retient une définition restreinte du domicile, reposant sur le respect de la vie privée davantage que sur celui de la propriété privée. Selon la Cour de cassation, « *seul constitue un domicile, au sens de l'article 226-4 du code pénal, 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, ce texte n'ayant pas pour objet de garantir d'une manière générale les propriétés immobilières contre une usurpation* »³.

¹ Article 226-4 du code pénal.

² Ibid.

³ Cass. Crim. 22 janvier 1997, n° 95-81.186 P.

Cette lecture jurisprudentielle est cohérente avec l'agencement du code pénal, l'article 226-4 du même code faisant partie d'une section traitant « *de l'atteinte à la vie privée* »¹.

b) Sanctionner l'occupation illicite d'un local sur le fondement de l'atteinte au droit de la propriété

Afin de compléter l'arsenal juridique sanctionnant les situations de squat, et donc de les prévenir, l'article 1^{er} A, tel que transmis au Sénat en première lecture, visait à **introduire un nouveau chapitre au sein du code pénal traitant de « l'occupation frauduleuse d'un local à usage d'habitation ou à usage économique »**. Contrairement à l'article 226-4 précité reposant sur l'atteinte à la vie privée, ce nouveau chapitre était inséré au sein du livre III du code pénal, relatif aux crimes et délits contre les biens, et plus précisément au sein de son titre I^{er} traitant des appropriations frauduleuses.

L'objectif affiché par les députés était ainsi de sanctionner le squat « *sur le fondement de l'atteinte au droit de la propriété* »², lequel est reconnu par l'article 17 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Ce nouveau chapitre était constitué de deux articles, numérotés 315-1 et 315-2.

Le nouvel article 315-1 tendait à punir de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende le fait de s'introduire ou de se maintenir dans un local à usage d'habitation ou à usage économique, ce qui constitue un périmètre plus large que le seul domicile, sans être titulaire d'un titre de propriété, d'un contrat de bail ou d'une convention d'occupation avec le propriétaire ou avec la personne ayant des droits sur le logement ou sans leur consentement. Cette peine était alignée sur la peine prévue à l'article 311-3 du code pénal en cas de vol.

L'article 315-2 tendait à punir de six mois d'emprisonnement et de 7 500 € d'amende le fait de se maintenir sans droit ni titre dans un local d'habitation en violation d'une décision de justice définitive et exécutoire ayant donné lieu à un commandement d'avoir à quitter les lieux depuis plus de deux mois. Cet article s'adressait donc aux locataires défaillants se maintenant dans le logement malgré une décision judiciaire d'expulsion. Il ne serait cependant applicable ni lors de la trêve hivernale, ni lorsque le juge octroie des délais lorsque le relogement des personnes expulsées « *ne peut avoir lieu dans des conditions normales* »³, ni, enfin, lorsque le logement duquel l'occupant est expulsé appartient à un bailleur social ou à une personne morale de droit public.

¹ Intitulé de la section 1 du chapitre VI du titre II du livre II du code pénal.

² Rapport n° 491, déposé le 16 novembre 2022, fait par Guillaume Kasbarian au nom de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale sur la proposition de loi, visant à protéger les logements contre l'occupation illicite.

³ Article L. 412-3 du code des procédures civiles d'exécution.

2. Un article modifié par le Sénat en première lecture afin de garantir une gradation des peines et de mieux distinguer la situation du squatteur de celle du locataire défaillant

Constatant que l'article 1^{er} A consacre le principe d'une pénalisation du maintien sans droit ni titre dans un bâtiment ne constituant pas un domicile, qui avait été voté par le Sénat le 19 janvier 2021 dans le cadre de la proposition de loi tendant à garantir le respect de la propriété immobilière¹, **le Sénat a approuvé en première lecture les objectifs de l'article 1^{er} A et y a apporté des modifications de nature à garantir sa bonne articulation avec le droit en vigueur et à assurer une meilleure gradation des peines.**

En premier lieu, par l'adoption de deux amendements identiques² du rapporteur de la commission des lois et du rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, le Sénat a clarifié la rédaction du nouvel article 315-1 afin de **délimiter son périmètre aux seuls cas de squat**, et non aux locataires défaillants qui se seraient introduits régulièrement dans les locaux mais dont le bail aurait été résilié. Il reprend pour cela la définition du squat, telle qu'elle existe déjà à l'article 226-4 du code pénal, relatif à la violation du domicile.

En second lieu, le Sénat a modifié le *quantum* des peines par rapport au dispositif proposé par l'Assemblée nationale, afin de veiller à leur proportionnalité. Par l'adoption d'un amendement de François Patriat³, **la peine encourue en cas de squat d'un local à usage d'habitation ou à usage économique a été réduite à deux ans d'emprisonnement et à 30 000 € d'amende.** Ainsi, la peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende, telle que proposée initialement, serait réservée au seul squat du domicile, conformément aux modifications apportées par l'article 1^{er} de la proposition de loi (*cf. commentaire de l'article 1^{er}*). Suivant le même objectif de gradation des peines, **le Sénat a supprimé**, par l'adoption en séance publique de deux amendements identiques⁴ de Guy Benarroche et de Valérie Létard, **la peine d'emprisonnement que pouvaient encourir les locataires défaillants se maintenant dans le logement** malgré le prononcé d'une décision judiciaire d'expulsion. En revanche, l'amende de 7 500 € a été maintenue.

¹ Le dossier législatif de cette proposition de loi est accessible à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl20-081.html>

² Amendements COM-34 et COM-52.

³ Amendement COM-49 rect.

⁴ Amendements n° 34 et n° 82 rect. bis.

3. Des modifications mineures en deuxième lecture qui préservent les apports du Sénat

Lors de la deuxième lecture, l'Assemblée nationale n'a modifié qu'à la marge l'article 1^{er} A, **en remplaçant la notion de local « à usage économique » par celle, dont le rapporteur de l'Assemblée nationale a jugé qu'elle comportait moins de « confusion »¹ car déjà présente dans le droit en vigueur², de local « à usage commercial, agricole ou professionnel ».**

Cette modification correspond partiellement à un amendement proposé par François Patriat³ en première lecture au Sénat. Il visait à remplacer la notion de local « à usage économique » par celle de local « à usage commercial, agricole ou professionnel exploité ». Cet amendement avait été rejeté, suivant l'avis du rapporteur, notamment au motif que l'objectif du nouvel article 315-1 du code pénal était de protéger la propriété privée en tant que telle, que le local à usage économique soit exploité ou non.

Dans la mesure où le terme « exploité » n'a pas été retenu par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, et que la rédaction qui lui a été transmise préserve tous les apports du Sénat, la commission a adopté cet article sans le modifier.

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

Article 1^{er} B (Conforme)

Suppression de la faculté dont dispose le juge d'accorder des délais aux squatteurs dont l'expulsion a été judiciairement ordonnée

L'article 1^{er} B, inséré en commission lors de la première lecture au Sénat, à la suite de l'adoption d'un amendement de Catherine Procaccia, exclut les squatteurs du bénéfice des délais, pouvant aller jusqu'à trois ans, que peut accorder le juge « *chaque fois que le relogement [des personnes dont l'expulsion a été ordonnée judiciairement] ne peut avoir lieu dans ces conditions normales* »⁴.

Cet article a été adopté conforme par l'Assemblée nationale lors de la deuxième lecture.

¹ Amendement n° 148 de Guillaume Kasbarian.

² À titre d'exemple, les bâtiments à usage agricole sont mentionnés à l'article R. 122-1 du code de la construction et de l'habitation, tandis que les locaux à usage commercial et professionnel sont mentionnés à l'article L. 329-1 du code de l'urbanisme.

³ Amendement n° 15.

⁴ Article L. 412-3 du code des procédures civiles d'exécution.

Article 1^{er} C (Suppression maintenue)

Obligation, pour le préfet, de recourir à la force publique pour expulser les occupants illicites d'un logement dans un délai de sept jours suivant la décision juridictionnelle

L'article 1^{er} C, inséré en séance publique lors de la première lecture au Sénat avec un avis de sagesse du rapporteur et un avis défavorable du Gouvernement, a été supprimé par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale en deuxième lecture. Alors qu'en l'état actuel du droit, le préfet dispose d'un délai de deux mois pour étudier les demandes de recours à la force publique, afin notamment de prendre en compte les conséquences sociales de l'expulsion et d'éventuels troubles à l'ordre public que pourrait provoquer l'expulsion de force, cet article visait à imposer au préfet de recourir à la force publique pour expulser les occupants illicites d'un logement dans un délai de sept jours suivant le jugement d'expulsion.

La commission a maintenu la suppression de cet article.

1. Une fois l'expulsion ordonnée par le juge, les délais d'exécution diffèrent selon l'origine de l'occupation du logement mais demeurent identiques en ce qui concerne le recours à la force publique par le préfet

a) Les occupants illicites d'un logement disposent de délais plus restreints que les locataires défaillants pour quitter les lieux

Hors procédure spécifique d'expulsion d'occupants illicites d'un logement régie par l'article 38 de la loi du 5 mars 2007 dite « loi Dalo » (cf. *commentaire de l'article 2*), le code des procédures civiles d'exécution dispose que « *l'expulsion d'un immeuble ou de tout lieu habité ne peut être poursuivie qu'en vertu d'une décision de justice ou d'un procès-verbal de conciliation exécutoire et après signification d'un commandement d'avoir à libérer les lieux* »¹. Ce dernier prend la forme d'un acte formé par un commissaire de justice².

Le commandement d'avoir à libérer les lieux est distinct de la décision de justice qui ouvre **un délai de recours d'un mois**, qui s'applique aussi bien aux locataires défaillants qu'aux cas de squat (hors dans le cas spécifique de la procédure de l'article 38 de la loi Dalo).

Le commandement d'avoir à libérer les lieux ouvre quant à lui un délai de deux mois, qui peut éventuellement être prorogé par le juge pour une durée n'excédant pas trois mois « *lorsque l'expulsion aurait pour la personne concernée des conséquences d'une exceptionnelle dureté* »³, afin de

¹ Article L. 411-1 du code des procédures civiles d'exécution.

² Article R. 411-1 du code des procédures civiles d'exécution.

³ Article L. 412-2 du code des procédures civiles d'exécution.

permettre à la personne expulsée de trouver une solution de relogement. **Le juge peut également accorder des délais renouvelables d'une durée comprise entre trois mois et trois ans**¹ aux occupants de lieux habités ou à usage professionnel dont l'expulsion a été ordonnée judiciairement, « *chaque fois que le relogement des intéressés ne peut avoir lieu dans des conditions normales* »².

Malgré l'expiration des délais susmentionnés, il est sursis à toute mesure d'expulsion non exécutée entre le 1^{er} novembre de chaque année et le 31 mars de l'année suivante, conformément à **la pratique de la trêve hivernale** consacrée à l'article L. 412-6 du code des procédures civiles d'exécution.

Le code des procédures civiles d'exécution distingue cependant la situation des locataires défaillants de celles des squatteurs, c'est-à-dire les personnes s'étant introduites et maintenues « *sans droit ni titre dans le domicile d'autrui à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait, ou contrainte* »³. En effet, conformément à l'article L. 412-1 du même code, **les seconds sont exclus du bénéfice du délai de droit commun de deux mois pour se reloger** à l'issue de la remise du commandement d'avoir à quitter les lieux par l'huissier de justice. De même, **les occupants illicites d'un logement ne peuvent se voir accorder ni le délai supplémentaire de trois mois**, mentionné à l'article L. 412-2 dudit code, en cas de conséquence d'une exceptionnelle dureté de l'expulsion, **ni le bénéfice de la trêve hivernale**⁴.

Par ailleurs, les modifications apportées au code des procédures civiles d'exécution par les articles 1^{er} B et 5 de la présente proposition de loi, votés conformes par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, renforcent l'exclusion des squatteurs condamnés par la justice pour l'octroi de délais pour quitter les lieux. **Ceux-ci ne pourront désormais plus se voir accorder les délais renouvelables d'une durée de trois mois à trois ans** mentionnés aux articles L. 412-3 et L. 412-4 du code des procédures civiles d'exécution, qui peuvent être consentis pour le juge lorsque le relogement des intéressés ne peut avoir lieu dans des conditions normales.

b) Un délai de deux mois s'applique uniformément pour le recours à la force publique par le préfet

Sans préjudice du délai de recours d'un mois suivant la décision de justice, lorsque le locataire défaillant ou l'occupant illicite d'un logement refuse de quitter les lieux malgré la remise d'un commandement d'avoir à

¹ Ces délais passeront respectivement à un mois et un an si la présente proposition de loi est promulguée (cf. article 5 de la proposition de loi).

² Articles L. 412-3 et L. 412-4 du code des procédures civiles d'exécution.

³ Selon la terminologie retenue par la présente proposition de loi – voir par exemple la rédaction de l'article L. 412-6 du code des procédures civiles d'exécution telle qu'elle résulte de l'article 5 de la présente proposition de loi, adopté conforme par l'Assemblée nationale en deuxième lecture.

⁴ Conformément à l'article L. 412-6 du code des procédures civiles d'exécution.

quitter les lieux par le commissaire de justice, ce dernier peut, à l'issue des délais qui avaient été octroyés à l'intéressé pour s'exécuter et qui diffèrent selon l'origine de l'occupation du logement, **demander le concours de la force publique au préfet.**

Conformément à l'article R. 153-1 du code des procédures civiles d'exécution, **le préfet dispose alors d'un délai de deux mois pour rendre sa décision.**

Dans la pratique, ce délai de deux mois est mis à profit par le préfet pour étudier, en lien avec les services sociaux et les forces de l'ordre, les conséquences sociales de l'expulsion et d'éventuels troubles à l'ordre public que pourrait provoquer l'expulsion de force.

L'octroi de la force publique n'est ainsi pas une compétence liée du préfet. En 2019, selon la Cour des comptes¹, les préfets ont instruit 52 860 demandes de concours de la force publique, parmi lesquelles 35 208 ont été accordées, les 17 652 demandes restantes ayant été refusées explicitement ou implicitement, éventuellement à la suite du départ spontané du locataire défaillant. Ces refus peuvent être justifiés soit par la trêve hivernale, soit, pour le cas des logements sociaux, par la signature d'un protocole de cohésion sociale, qui prévoit la reprise partielle ou totale du paiement du loyer, soit, de façon plus discrétionnaire, par les troubles à l'ordre public que pourrait entraîner l'expulsion.

Les décisions de refus doivent cependant être motivées et donnent lieu à une indemnisation pour les propriétaires des logements concernés (*cf. commentaire de l'article 6*).

2. L'article 1^{er} C visait à accélérer l'expulsion des « squatteurs » en systématisant le recours à la force publique

L'article 1^{er} C a été ajouté en séance publique lors de la première lecture au Sénat, à la suite du vote de l'amendement n° 83 rect. de Catherine Procaccia.

Dans sa version initiale, il insérait un nouvel alinéa au sein de l'article L. 412-6 du code des procédures civiles d'exécution, relatif à la trêve hivernale, afin **d'imposer au préfet de recourir à la force publique pour expulser les occupants introduits sans droit ni titre dans le domicile d'autrui** à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte, dans un délai de soixante-douze heures suivant la décision d'expulsion prononcée par le juge.

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

Lors de l'examen de l'amendement en séance publique, son auteure a procédé à une rectification portant à **sept jours** le délai au cours duquel le préfet doit recourir à la force publique.

L'auteure de l'amendement a justifié ce dernier en mettant en avant, d'une part, la longueur des procédures d'expulsion « *au cours [desquelles] l'occupant en titre n'a pas pu accéder à son logement* » et, d'autre part, le constat selon lequel « *le préfet n'ordonne pas forcément l'expulsion* », ce qui « *remet en cause une décision de justice* »¹.

Bien que partageant le souci de l'auteure de l'amendement d'**accélérer les procédures d'expulsion** en soumettant le recours à la force publique à un délai plus réduit, la commission avait émis un avis défavorable sur la version initiale de cet amendement, au motif que le délai prévu de soixante-douze heures était trop court et risquait de faire peser sur les services préfectoraux une contrainte excessive, alors que les forces de police ou de gendarmerie doivent répondre à de multiples sollicitations.

Le rapporteur avait en outre souligné, lors de la discussion en séance publique, un défaut d'articulation entre, d'une part, ce délai d'expulsion avec le concours de la force publique de soixante-douze heures qui s'appliquerait à la voie judiciaire et, d'autre part, la procédure extrajudiciaire de l'article 38 de la loi Dalo, qui ne fixe aucun délai pour le recours à la force publique.

À la suite de la rectification de l'amendement portant à sept jours le délai d'expulsion par la force publique, la commission n'a pu se réunir pour formuler un avis, c'est pourquoi le rapporteur a émis un avis de sagesse à titre personnel, tout en incitant à faire confiance au préfet, « *qui sait naturellement s'il est en capacité de mobiliser, ou non, la force publique dans ce délai* »². Le Sénat a adopté l'amendement portant article additionnel ainsi modifié.

3. Le maintien du pouvoir d'appréciation du préfet

L'article 1^{er} C a été supprimé par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale lors de la deuxième lecture. Son rapporteur, Guillaume Kasbarian a justifié cette suppression en mettant en avant quatre difficultés d'ordre juridique³, dont certaines reprennent les points soulevés par le rapporteur lors de la première lecture au Sénat :

- sa redondance partielle et sa compatibilité avec la procédure de l'article 38 de la loi Dalo ;

¹ Exposé des motifs de l'amendement n° 83 rect. de Catherine Procaccia.

² Compte rendu intégral des débats de la séance du 2 février 2023.

³ Rapport n° 1010, déposé le 22 mars 2023, fait par Guillaume Kasbarian au nom de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale sur la proposition de loi, modifiée par le Sénat, visant à protéger les logements contre l'occupation illicite.

- **la méconnaissance du droit au recours**, puisque l'expulsion par la force publique aurait dû être réalisée dans un délai de sept jours, bien plus restreint que le délai de recours de droit commun qui s'élève à un mois ;

- **l'absence de marges d'appréciation pour le préfet**, qui n'aurait plus pu apprécier les éventuels troubles à l'ordre public engendrés par l'expulsion ni d'autres motifs d'intérêt général ;

- et, enfin, **une mauvaise insertion normative**, les dispositions de l'article 1^{er} C étant intégrées au sein de l'article L. 412-6 du code des procédures civiles d'exécution, relatif à la trêve hivernale, alors qu'elles traitaient d'un objet plus large.

La commission a souscrit à ces arguments qui s'appuient sur des difficultés d'ordre juridique davantage que sur un désaccord sur les objectifs qui étaient portés par l'article 1^{er} C. Elle souligne notamment que les articles 4 et 5 de la proposition de loi participent à l'atteinte de ces objectifs en procédant à la réduction de nombreux délais de la procédure contentieuse locative. En outre, l'article 6 renforce le droit à l'indemnisation des propriétaires s'étant vu refuser l'octroi de la force publique pour expulser des occupants condamnés par une décision de justice.

La commission a maintenu la **suppression** de
l'article 1^{er} C.

Article 1^{er} bis A (Conforme)

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

L'article 1^{er} bis A, inséré en première lecture à l'Assemblée nationale, crée au sein du code pénal un nouveau délit punissant d'une amende de 3 750 € la propagande ou la publicité en faveur des méthodes facilitant ou encourageant la violation d'un domicile.

Lors de la première lecture, le Sénat a étendu le dispositif aux locaux à usage autre que l'habitation et a précisé que les dispositions particulières relatives à la responsabilité pénale en cas de délit commis par voie de presse écrite ou audiovisuelle restaient applicables.

Cet article a été adopté conforme par l'Assemblée nationale lors de la deuxième lecture.

Article 1^{er} bis (Conforme)

Alourdissement de la peine encourue en cas d'usurpation du titre de propriétaire aux fins de louer un bien immobilier

L'article 1^{er} bis, inséré en première lecture à l'Assemblée nationale et modifié par le Sénat pour éviter la création d'un nouveau délit alors que le code pénal contient déjà des dispositions similaires, triple les peines encourues en cas de mise à disposition sans droit ni titre du bien d'un tiers, en les faisant passer d'un an d'emprisonnement et 15 000 € d'amende à trois ans d'emprisonnement et 45 000 € d'amende.

Cet article a été adopté conforme par l'Assemblée nationale lors de la deuxième lecture.

Article 2 (Non modifié)

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

L'article 2 procède, à titre principal, à deux modifications relatives à la violation d'un domicile. D'une part, il apporte des précisions au sein du code pénal afin d'inclure tous les locaux d'habitation contenant des biens meubles, y compris les résidences secondaires, parmi les locaux pouvant être qualifiés de domicile, ces derniers étant davantage protégés, au nom de l'atteinte à la vie privée, que les autres locaux. D'autre part, il effectue des ajustements concernant la procédure administrative d'évacuation forcée prévue à l'article 38 de la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable, dite loi Dalo, afin de la rendre applicable à tous les locaux d'habitation et de renforcer sa bonne exécution par les services préfectoraux en leur imposant de collaborer avec les services fiscaux.

En deuxième lecture, l'Assemblée nationale n'est revenue que sur une seule des modifications apportées par le Sénat, relative au délai dont dispose le préfet pour mettre en demeure le squatteur de quitter les lieux, et a complété l'article 2 afin de prendre en compte les récentes réserves d'interprétation formulées par le Conseil constitutionnel à l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) portant sur l'article 38 de la loi Dalo.

La commission a adopté l'article 2 sans modification.

1. Face au risque de squat, une protection à la fois pénale et administrative plus forte pour le domicile, lequel n'inclut pas l'ensemble des locaux d'habitation

a) L'article 226-4 du code pénal réprime la violation du domicile sur le fondement de l'atteinte à la vie privée

Sur le fondement de la répression des atteintes à la vie privée, **l'article 226-4 du code pénal punit « l'introduction » et « le maintien » dans « le domicile d'autrui, à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte » d'un an d'emprisonnement et de 15 000 €.** L'article 1^{er} de la présente proposition de loi porterait cette peine à trois ans d'emprisonnement et 45 000 € d'amende.

Il s'agit d'un dispositif spécifique au domicile, dont la violation est assimilée aux « crimes et délits contre les personnes » traités par le livre II du code pénal. Le squat des autres locaux, bien que non défini en l'état actuel du code pénal (*cf. commentaire de l'article 1^{er} A*), relève quant à lui du livre II du même code, lequel traite des « crimes et délits contre les biens ».

La jurisprudence judiciaire interprète en effet strictement l'article 226-4, considérant que « ce texte [n'a] pas pour objet de garantir d'une manière générale les propriétés immobilières contre une usurpation »¹. À ce titre, ne sont notamment pas considérés comme un domicile les locaux à usage d'habitation vides de meubles².

b) La loi Dalo de 2007 a institué une procédure administrative d'évacuation forcée, applicable au seul cas de squat du domicile

Outre par le biais des peines pénales susmentionnées, **le domicile est protégé des cas de squat par une procédure administrative particulière conduisant à son évacuation forcée**, sous l'égide du préfet. Il s'agit donc d'une procédure dérogatoire au droit commun, puisque l'évacuation est ordonnée sur le fondement d'une décision extrajudiciaire.

Cette procédure spécifique, limitée au seul domicile, a été instituée 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.

Elle permet à toute personne dont le domicile est squatté, qu'elle en soit le propriétaire ou le locataire, **de saisir le préfet d'une demande de mise en demeure de quitter les lieux adressée à l'occupant illicite.** Elle doit cependant avoir au préalable déposé plainte, apporté la preuve que le logement constitue son domicile et fait constater l'occupation illicite par un officier de police judiciaire (OPJ).

¹ Cass. Crim. 22 janvier 1997, n° 95-81.186 P.

² Cass. Crim., 19 juillet 1957, Bull. crim., n° 513 ; CA Versailles, 8^e ch., 31 janvier 1995.

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

Par une précision apportée en 2020 par le législateur¹, cette procédure a été explicitement **étendue aux résidences secondaires**, pour lesquelles la jurisprudence était fluctuante². En revanche, elle ne s'applique pas aux locaux autres que le domicile, ceux-ci ne pouvant donc être évacués qu'en recourant à la procédure judiciaire classique.

2. En première lecture, le Sénat a approuvé les objectifs poursuivis par l'article 2, tout en introduisant des dispositions de la proposition de loi, adoptée par le Sénat en 2021, tendant à garantir le respect de la propriété immobilière contre le squat

Tel que transmis au Sénat en première lecture, l'article 2 procédait à trois modifications du droit en vigueur :

- **il clarifiait la notion pénale de domicile**, en précisant, à l'article 226-4 du code pénal, que « *constitue notamment le domicile d'une personne [...] tout local d'habitation contenant des biens meubles lui appartenant, que cette personne y habite ou non et qu'il s'agisse de sa résidence principale ou non* » ;

- **il rendait applicable la procédure de l'article 38 de la loi Dalo aux cas de maintien illicite dans le logement**, sans qu'il soit nécessaire que l'introduction dans le logement ait été effectuée illicitement, **et aux logements non meublés** ;

- enfin, **il élargissait la liste des personnes pouvant constater l'occupation illicite du logement aux maires et aux commissaires de justice**, le droit actuel ne mentionnant que les officiers de police judiciaire.

Lors de la première lecture, le Sénat a adopté sans modification les dispositions relatives à la définition pénale du logement, jugeant que celles-ci permettront de **lever certaines « hésitations »**³, tandis que l'emploi de l'adverbe « *notamment* » maintiendra suffisamment de souplesse au juge afin de prendre en compte, par exemple, le cas d'un logement loué meublé : bien que les meubles n'appartiennent pas au locataire, il ne fait aucun doute que le logement constitue bien son domicile.

¹ Article 73 de la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique.

² Voir le rapport n° 3347 de Guillaume Kasbarian, fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi, adopté par le Sénat, après engagement de la procédure accélérée, d'accélération et de simplification de l'action publique, déposé le 17 septembre 2020.

³ Voir le rapport de première lecture.

Il en va de même de l'extension de l'habilitation à constater l'occupation illicite du domicile aux commissaires de police et aux maires, bien que ces derniers disposent déjà du statut d'officier de police judiciaire, la redondance pouvant s'apparenter, dans ce cas de figure, à une « vertu pédagogique »¹.

Le Sénat a en revanche substantiellement modifié² les dispositions relatives au périmètre de la procédure de l'article 38 de la loi Dalo, tant pour lever des difficultés de nature juridique que pour renforcer l'efficacité de cette procédure. Il s'est pour cela fondé sur le dispositif qui avait été adopté par le Sénat en janvier 2021 dans le cadre de la proposition de loi tendant à garantir le respect de la propriété immobilière contre le squat.

Ces modifications portaient sur trois points :

- **l'extension du champ d'application de l'article 38 de la loi Dalo au squat d'un local d'habitation**, qu'il soit meublé ou non. Les logements occupés par des squatteurs entre deux locations ou juste après l'achèvement de la construction, avant que le propriétaire n'ait eu le temps d'emménager deviendraient ainsi éligibles à la procédure d'évacuation forcée ;

- **l'obligation, pour le préfet, de s'adresser dans un délai de 72 heures à l'administration fiscale** pour établir la preuve des droits de la personne lésée par le squat, lorsque celle-ci ne peut en apporter la preuve par elle-même³ ;

- enfin, **la réduction de 48 heures à 24 heures du délai accordé au préfet pour mettre en demeure le squatteur de quitter les lieux**.

La rédaction adoptée par le Sénat permet en outre de résoudre une difficulté qui aurait pu résulter du texte transmis par l'Assemblée nationale, dans la mesure où il aurait pu être interprété comme autorisant le recours à la procédure de l'article 38 de la loi Dalo pour obtenir l'évacuation d'un locataire défaillant. Le Sénat a supprimé ces dispositions, estimant que la procédure de l'article 38 est adaptée pour mettre fin rapidement à un squat mais qu'elle n'est pas appropriée, en raison de son caractère expéditif et de l'absence de contradictoire, à une expulsion locative.

¹ Ibid.

² Par le vote des amendements identiques COM-38 du rapporteur de la commission des lois et COM-53 de la rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques, modifiés par le sous-amendement COM-31. rect. de Catherine Procaccia.

³ Par exemple, dans le cas où les documents prouvant sa propriété sur le bien ou la location en bonne et due forme du logement sont restés dans le logement occupé illicitement.

3. En deuxième lecture, l'Assemblée nationale a conservé l'essentiel des apports du Sénat et a tenu compte des récentes réserves d'interprétation formulées par le Conseil constitutionnel

Lors de la deuxième lecture, l'Assemblée nationale n'est revenue sur les modifications apportées par le Sénat qu'en supprimant la réduction de 48 à 24 heures du délai accordé au préfet pour instruire les demandes qui lui sont adressées au titre de l'article 38 de la loi Dalo. Le rapporteur de l'Assemblée nationale a en effet estimé que le délai actuel de 48 heures était déjà « *suffisamment exigeant* » et impliquait une forte « *mobilisation des services préfectoraux* »¹. Toutes les autres modifications à l'initiative du Sénat ont été conservées.

Enfin, l'article 2 de la présente proposition de loi a été amendé afin de **veiller à la pleine compatibilité de l'article 38 de la loi Dalo avec la jurisprudence constitutionnelle**, laquelle a été récemment précisée à l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC).

Le Conseil constitutionnel a en effet formulé des réserves d'interprétation à l'occasion d'une QPC² concernant l'application de la procédure de l'article 38 de la loi Dalo. Tout en confirmant la constitutionnalité de cette procédure, le Conseil constitutionnel a estimé qu'**elle ne saurait**, « *sans porter une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée et au principe de l'inviolabilité du domicile, être interprétée comme autorisant le préfet à procéder à la mise en demeure sans prendre en compte la situation personnelle ou familiale de l'occupant dont l'évacuation est demandée* ».

En conséquence, l'Assemblée nationale a adopté, lors de la séance publique, un amendement³ de son rapporteur **précisant que la décision préfectorale de mise en demeure est prise « en considération de la situation personnelle et familiale de l'occupant »**.

Toujours dans l'optique d'assurer la compatibilité de la procédure de l'article 38 de la loi Dalo avec la jurisprudence constitutionnelle, l'Assemblée nationale a également **introduit une distinction quant aux délais d'exécution de l'évacuation forcée**. Si ceux-ci restent de 24 heures pour le squat des logements constituant le domicile du requérant, **ils sont portés à sept jours lorsque le local occupé illicitement est un local à usage d'habitation ne constituant pas le domicile du requérant**⁴. Pour ces mêmes cas, l'Assemblée nationale a prévu que **la saisine du juge administratif en référé ait un effet suspensif de l'exécution de la décision**. Ces modifications

¹ Rapport n° 1010, déposé le 22 mars 2023, fait par Guillaume Kasbarian au nom de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale sur la proposition de loi, modifiée par le Sénat, visant à protéger les logements contre l'occupation illicite.

² Décision du Conseil constitutionnel n° 2023-1038 QPC du 24 mars 2023, Mme Nacéra Z. [Procédure administrative d'expulsion du domicile d'autrui].

³ Amendement n° 147 rect de Guillaume Kasbarian.

⁴ Par exemple, un appartement vide dans l'attente d'un emménagement.

ont été présentées comme une conciliation entre « *l'objectif* » de protection du droit de propriété et « *le droit à un recours juridictionnel effectif* », pour lesquels la jurisprudence du Conseil constitutionnel confie au législateur le soin de trouver un « *équilibre* »¹.

Considérant ces dernières modifications utiles et proportionnées, mais en prenant acte du désaccord sur la réduction du délai d'instruction des demandes adressées au préfet, **la commission a adopté l'article 2 tel que transmis par l'Assemblée nationale.**

La commission a adopté l'article 2 **sans modification.**

Article 2 bis (Conforme)

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

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

Lors de l'examen du texte en première lecture au Sénat, les propriétaires de logements indignes ont été explicitement exclus du bénéfice de ce régime dérogatoire de responsabilité civile.

Cet article a été adopté conforme par l'Assemblée nationale lors de la deuxième lecture.

¹ *Décision n° 2019-805 QPC du 27 septembre 2019, Union de défense active des forains et autres [Obligation d'accueil des gens du voyage et interdiction du stationnement des résidences mobiles].*

Article 2 ter (Non modifié)

Pérennisation du dispositif de mise à disposition temporaire de locaux vacants

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

En première lecture, le Sénat a apporté des précisions quant au périmètre du dispositif et a instauré une procédure d'expulsion spécifique à ce dispositif caractérisé par de courtes périodes d'occupation.

L'Assemblée nationale n'ayant amendé qu'à la marge cet article lors de la deuxième lecture, maintenant ainsi les apports du Sénat, la commission a adopté l'article 2 *ter* sans modification.

1. La pérennisation d'un dispositif expérimental visant à lutter simultanément contre la vacance des locaux et leur occupation illicite

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

Ce dispositif expérimental a été prorogé à deux reprises, en premier lieu en 2014 par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite « loi Alur », puis, en parallèle de modifications de périmètre, en 2018 lors du vote de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite « loi Élan ». En l'état actuel du droit, cette expérimentation doit cesser le 31 décembre 2023 et doit s'accompagner d'une évaluation par le Gouvernement, sous la forme d'un rapport remis au Parlement au plus tard six mois avant cette échéance. **L'article 2 *ter* de la proposition de loi mettrait fin au caractère expérimental de ce dispositif en procédant à sa pérennisation.**

L'instauration, puis la double prorogation et enfin le souhait de pérenniser ce dispositif ont été justifiés par **le risque de détérioration** que la vacance des locaux, en l'absence d'entretien régulier, entraîne sur ces derniers ainsi que par la forte **exposition de ces logements vacants au risque d'occupation illicite**. En outre, ce dispositif est décrit comme **une solution au manque de logements temporaires**, dans le contexte d'une mobilité géographique plus forte des individus.

Dans le but de contenir ces risques et de **favoriser « la protection et la préservation »**¹ **des logements vacants**, le dispositif de mise à disposition temporaire de ces derniers, instauré en 2009 et tel que redéfini en 2018, consiste à **encourager l'occupation de ces logements par des résidents temporaires**, « à des fins de logement, d'hébergement, d'insertion et d'accompagnement social »². Cette occupation temporaire s'adresse en priorité aux publics les plus fragiles, le décret d'application du dispositif imposant aux bailleurs concernés « un engagement quantifié [...] quant à l'occupation des locaux par des personnes en difficulté »³.

Ainsi, des associations ou des organismes publics ou privés agréés par le préfet de département et conventionnés avec le propriétaire peuvent loger des résidents temporaires dans ces locaux, en contrepartie de leur engagement à les entretenir et à les rendre au propriétaire à l'échéance convenue. La convention entre l'organisme et le propriétaire peut être signée pour une période initiale maximale de trois ans qui peut être prorogée, sous certaines conditions, tous les ans. **Les organismes agréés peuvent ensuite signer un contrat de résidence temporaire avec l'occupant**, d'une durée minimale de deux mois et ne pouvant excéder dix-huit mois. Les activités professionnelles ou commerciales ne sont pas incluses dans ce dispositif, lequel n'est présentement destiné qu'à des fins de logement.

Selon les informations transmises par la Fédération des entreprises pour la valorisation de l'occupation temporaire (FEVOT) à votre rapporteur lors de la première lecture, depuis la création du dispositif en 2009, environ **1 000 bâtiments** ont fait l'objet d'une convention d'occupation temporaire de locaux, permettant d'héberger près de **10 000 personnes**. Ces chiffres sont approximatifs, en particulier en raison de l'absence fort regrettable de suivi et d'évaluation du dispositif par le Gouvernement, malgré les dispositions de la loi Elan, et n'incluent pas les associations qui en font aussi usage pour loger des résidents temporaires. Ils démontrent néanmoins que ce dispositif a trouvé son public et qu'il gagnerait à être davantage connu et mis en œuvre, en particulier pendant la période hivernale.

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

² Idem.

³ Article 1^{er} du décret n° 2019-497 du 22 mai 2019 relatif à l'occupation par des résidents temporaires de locaux vacants en vue de leur protection et préservation en application de l'article 29 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

2. Une pérennisation soutenue et consolidée par le Sénat en première lecture

Jugeant ces premiers éléments d'évaluation encourageants, **le Sénat a approuvé, lors de la première lecture, la pérennisation du dispositif de mise à disposition temporaire de locaux vacants**, en accompagnant cette pérennisation de **deux modifications de nature à mieux différencier ce dispositif du droit commun des baux d'habitation**, afin d'inciter les propriétaires de logements vacants à s'en saisir, plutôt que de les laisser vides.

En premier lieu, **le Sénat a sécurisé le périmètre du dispositif¹** de mise à disposition temporaire de locaux vacants en prévoyant que le cadre général fixé par la loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs² ne s'applique pas à ce dispositif conçu comme étant spécifique et par nature dérogoire aux rapports locatifs traditionnels. **Le risque de requalification des contrats de résidence temporaire en baux locatifs**, invoqué lors des auditions comme un frein à la mise à disposition temporaire de locaux vacants, **serait ainsi fortement réduit**.

En second lieu, alors que l'article 29 de la loi Elan était muet sur la question de l'expulsion des occupants temporaires refusant de quitter les lieux à l'issue du contrat de résidence temporaire, **le Sénat a instauré une procédure d'expulsion spécifique** à cette situation caractérisée par de courtes périodes d'occupation³. L'expulsion serait toujours soumise au regard du juge, mais dans le cadre des délais plus restreints de la requête simple, plus adaptés à la temporalité du dispositif.

Cette pérennisation permettra de donner une assise juridique plus solide au dispositif, et ainsi d'inciter à son développement. Lors de l'examen de l'article en commission en première lecture, **le rapporteur avait néanmoins insisté sur l'importance du suivi du dispositif que confie l'article 29 de la loi Elan au Gouvernement**, lequel n'était pourtant pas en mesure de transmettre des chiffres consolidés. Un véritable retour d'expérience, structuré et associant toutes les parties prenantes, aurait été à même de répondre aux inquiétudes relevées récemment par la presse et certaines associations sur l'utilisation de ce dispositif, pour éventuellement l'ajuster en connaissance de cause.

¹ Par le vote des amendements identiques COM-40 du rapporteur de la commission des lois, André Reichardt, COM-55, de la rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques, Dominique Estrosi-Sassone, COM-2 rect. de Dany Wattebled et COM-26 rect. bis de Vanina Paoli-Gagin.

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

³ Par le vote des amendements identiques COM-4 de Dany Wattebled et COM-27 de Vanina Paoli-Gagin.

3. Des modifications mineures apportées par l'Assemblée nationale en deuxième lecture

L'article 2 ter a été adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, dans une version maintenant les apports du Sénat et n'apportant que des modifications mineures par rapport au texte voté par ce dernier.

Outre un amendement du rapporteur, Guillaume Kasbarian¹, de clarification juridique complétant utilement les ajouts du Sénat, l'Assemblée nationale a adopté, lors de l'examen du texte en séance publique, un amendement du groupe La France insoumise – Nouvelle union populaire, écologique et sociale, sous-amendé par le rapporteur², **imposant à l'État de vérifier « régulièrement la conformité de la mise en œuvre [du dispositif de mise à disposition temporaire de logements vacants] aux dispositions légales et réglementaires applicables », lorsque ce dispositif bénéficie à des personnes morales de droit privé.**

Bien que cette insertion semble superflue dans la mesure où l'article 29 de la loi Elan prévoit déjà que les agréments délivrés par l'État puissent être retirés si celui-ci estime que les engagements des associations ou des organismes bénéficiaires du dispositif ne sont pas respectés, la volonté affichée par l'Assemblée nationale de « **renforcer le contrôle de l'État** »³ va dans le sens de la position exprimée en première lecture par la commission (*cf. supra*). Lors des débats de deuxième lecture à l'Assemblée nationale, le ministre du logement, Olivier Klein, a d'ailleurs pris acte des préconisations de votre rapporteur et de l'Assemblée nationale en s'engageant « à poursuivre et accroître [les] contrôles » et en suggérant de faire « signer une charte à l'ensemble des opérateurs qui auront pu conserver leur agrément ».

La commission a adopté l'article 2 ter **sans modification.**

¹ Amendement CE99 de Guillaume Kasbarian adopté en commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale.

² Amendement n° 44 présenté par François Piquemal et les membres du groupe La France insoumise – Nouvelle union populaire, écologique et sociale, sous-amendé par le sous-amendement n° 151 du rapporteur, Guillaume Kasbarian.

³ Compte rendu de la deuxième séance de l'Assemblée nationale du 29 mars 2023.

Article 4 (Non modifié)

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

Dans un souci de responsabilisation aussi bien du locataire que du bailleur, l'article 4, qui a fait l'objet de nombreux ajustements au cours de la navette parlementaire, vise à sécuriser les rapports locatifs et à éviter les expulsions fermes en incitant au respect des plans d'apurement des dettes locatives. À cette fin, cet article prévoit, tel que transmis au Sénat en deuxième lecture, de rendre obligatoires les clauses résolutoires de plein droit au sein des baux locatifs et d'encadrer davantage les critères permettant au juge d'accorder ou de maintenir une expulsion dite « conditionnelle » car suspendant les effets de la clause résolutoire tant que la dette locative et le loyer courant sont acquittés.

Constatant que le texte voté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture a tenu compte des apports du Sénat, en particulier du souhait de ce dernier de maintenir les pouvoirs d'office du juge pour l'octroi de délais de paiement aux locataires en situation de régler leur dette et pour la vérification des éléments constitutifs de cette dette et du caractère décent du logement, la commission a adopté cet article sans modification.

1. Des clauses résolutoires de plein droit dont l'automatisme est réduite par la faculté ouverte au juge d'en suspendre les effets

Bien que les clauses résolutoires de plein droit soient incluses dans la quasi-totalité des baux locatifs – selon les chiffres transmis par l'Association nationale des juges des contentieux de la protection (ANJCP), seuls 1 à 2 % des dossiers contentieux portent sur des baux ne comportant pas de clause résolutoire – et fortement recommandées par les pouvoirs publics¹, **leur présence au sein des baux locatifs n'est pas imposée**, en l'état, par la loi.

Elles apportent pourtant **une sécurité juridique aussi bien au bailleur**, qui peut plus facilement récupérer son bien en cas de manquements du locataire à ses engagements contractuels, **qu'au locataire qui est protégé contre les résiliations unilatérales sans motif légitime**.

Ainsi, l'article 4 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs prévoit quatre situations lors desquelles la mise en œuvre d'une clause résolutoire peut se justifier :

- **en cas de non-paiement du loyer** et, le cas échéant, des charges locatives ;
- en cas de non-versement du dépôt de garantie ;
- si le locataire ne souscrit pas d'assurance habitation ;

¹ Elles figurent notamment dans le modèle de contrat de bail proposé par le décret n° 2015-587 du 29 mai 2015 relatif aux contrats types de location.

- si le locataire est responsable de troubles de voisinage constatés par une décision de justice passée en force de chose jugée, cette infraction représentant un manquement à l'obligation d'user paisiblement des locaux loués.

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

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

À l'issue de délais procéduraux¹, si le locataire n'a pas régularisé sa situation ou s'il refuse de quitter les lieux, **le bailleur peut alors agir en justice, aux fins de constatation par le juge de la clause de résiliation de plein droit**. La clause résolutoire est alors considérée comme automatique, dans le sens où le juge ne fait que constater le manquement du locataire à l'une des quatre obligations fixées par le cadre légal, et donc la cessation du contrat de bail, contrairement à la résiliation judiciaire du bail, la procédure classique en cas de litige locatif, pour laquelle le juge dispose d'un degré d'appréciation plus substantiel.

L'automatisme présumé de la clause résolutoire de plein droit est cependant amoindrie par la faculté dont dispose le juge d'accorder d'office des délais de paiement au locataire défaillant.

Il s'agit alors d'**une expulsion « conditionnelle »** dans le sens où bien que le juge reconnaisse l'inexécution par le locataire de ses engagements contractuels, et constate donc l'effectivité de la clause résolutoire, il octroie des délais de paiement de la dette locative pouvant aller jusqu'à trois ans, ce qui suspend la demande d'expulsion par le bailleur et permet le maintien des relations contractuelles tant que le locataire acquitte sa dette dans les conditions fixées par le juge et reprend le règlement du loyer courant. Dans le cas contraire, la clause de résiliation de plein droit « *reprend son plein effet* »².

En outre, le juge peut, pour apprécier l'opportunité d'accorder ces délais supplémentaires et déterminer les sommes à recouvrer, « *vérifier tout élément constitutif de la dette locative et le respect de l'obligation* » **de remettre au locataire un logement décent**³.

¹ Voir le commentaire de l'article 4 en première lecture, rapport n° 278 (2022 - 2023) fait par André Reichardt au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à protéger les logements contre l'occupation illicite.

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

³ Idem.

2. En première lecture, un désaccord entre l'Assemblée nationale et le Sénat sur l'étendue des pouvoirs du juge en cas d'action aux fins de constatation de la clause de résiliation de plein droit du bail

a) Une volonté affichée par les députés de « responsabiliser les locataires »

Tel que transmis au Sénat en première lecture, l'article 4 **généralisait la présence des clauses résolutoires de plein droit** dans les contrats de bail et **durcissait significativement les conditions dans lesquelles pouvaient être accordées des expulsions conditionnelles**, en supprimant les pouvoirs d'office du juge. L'objectif ainsi recherché était, selon les termes employés par le rapporteur de l'Assemblée nationale, Guillaume Kasbarian, de « *responsabiliser le locataire dans le contentieux locatif* »¹.

Le juge n'aurait pu alors accorder des délais de paiement de la dette locative et vérifier les éléments constitutifs de cette dette et la décence du logement que sur demande expresse du locataire, et non plus d'office comme le prévoit le droit actuel.

En parallèle, l'Assemblée nationale a souhaité soumettre toute décision d'expulsion conditionnelle à la reprise du paiement du loyer courant avant la date de l'audience. Dans le même esprit, la clause résolutoire de plein droit reprendrait ses effets dès le premier impayé de loyer, et non, comme le prévoit le droit actuel, dans la seule hypothèse du non-respect du plan d'apurement de la dette locative.

b) La position du Sénat : garantir l'intérêt du bailleur comme du locataire en maintenant les pouvoirs d'office du juge pour favoriser le remboursement des dettes locatives et le maintien dans le logement

Bien que partageant les objectifs affichés par les députés, le Sénat a apporté de nombreuses modifications à l'article 4 lors de la première lecture.

S'il a approuvé, telle que proposée, la généralisation des clauses résolutoires de plein droit au sein des contrats de bail, au motif que cette mesure favorise une plus grande sécurisation juridique des rapports locatifs en rappelant explicitement les engagements du locataire et en circonscrivant les motifs d'expulsion unilatérale pour faute de ce dernier, **le Sénat a en revanche voté le rétablissement des pouvoirs d'office du juge qu'avait supprimés l'Assemblée nationale.**

Les diverses auditions menées par le rapporteur de votre commission ainsi que la rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques ont démontré qu'il était dans l'intérêt aussi bien du

¹ Rapport n° 1010, déposé le 22 mars 2023, fait par Guillaume Kasbarian au nom de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale sur la proposition de loi, modifiée par le Sénat, visant à protéger les logements contre l'occupation illicite.

locataire que du bailleur que les rapports locatifs soient maintenus lorsque le locataire peut s'acquitter de sa dette locative, plutôt que de prononcer une expulsion ferme après laquelle le locataire refusant de quitter les lieux n'a plus guère intérêt à régler son loyer et sa dette locative. La faible proportion de locataires défailants se rendant aux audiences¹ ainsi que le profil des intéressés, ne maîtrisant souvent pas le vocabulaire juridique ainsi que les échéances judiciaires, rendent en effet illusoire l'effectivité de la « *demande expresse* » à laquelle les députés souhaitaient soumettre toute expulsion conditionnelle.

Par l'adoption de deux amendements identiques² de ses rapporteurs, le Sénat a donc considéré que l'expulsion conditionnelle que le juge peut, en l'état du droit, prononcer d'office par l'octroi de délais de paiement de la dette locative est plus à même d'atteindre l'objectif de responsabilisation que promeut la présente proposition de loi, puisque le maintien dans le logement est conditionné au respect du plan d'apurement de la dette.

Ainsi, le texte voté par le Sénat à l'issue de la première lecture a rétabli la possibilité pour le juge d'accorder d'office un délai de paiement au locataire « *en situation de régler sa dette locative* »³, de vérifier d'office « *tout élément constitutif de la dette locative* » et, afin de lutter contre l'habitat insalubre, les « *marchands de sommeil* » et l'indécence énergétique, de vérifier d'office le respect du caractère décent du logement.

Tout en modifiant la rédaction du 2° de l'article 4 issue de la première lecture à l'Assemblée nationale, principalement pour des raisons de consolidation juridique car celle-ci écrasait entièrement l'actuel VII de l'article 24 de la loi du 6 juillet 1989 et supprimait involontairement des dispositions pertinentes⁴, **le Sénat a réintégré**, dans un esprit similaire à ce qui a été voté par les députés, **la condition de paiement du loyer et des charges pour le maintien de la suspension des effets de la clause résolutoire**. En effet, en l'état actuel du droit, seul le non-paiement de la dette locative provoque la reprise des effets de la clause résolutoire, c'est-à-dire la déchéance du bail et l'expulsion du logement.

Enfin, lors de la séance publique, le Sénat a adopté deux amendements identiques⁵ **imposant au préfet d'informer les locataires assignés en justice de leur droit de demander au juge de leur accorder des délais de paiement**.

¹ 38 % selon les chiffres transmis par l'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL).

² Amendements COM-41 et COM-56.

³ Article 24 de la loi du 6 juillet 1989 précitée.

⁴ Par exemple la précision selon laquelle les « délais et les modalités de paiement accordés ne peuvent affecter l'exécution du contrat de location et notamment suspendre le paiement du loyer et des charges » ou encore le fait que « si le locataire se libère de sa dette locative dans le délai et selon les modalités fixés par le juge, la clause de résiliation de plein droit est réputée ne pas avoir joué ».

⁵ Amendements n° 4 rect. bis de Stéphane Sautarel et plusieurs de ses collègues et n° 8 rect. de Jean-Louis Lagourgue et plusieurs de ses collègues.

3. Une rédaction de compromis entre les positions des deux chambres adoptée lors de la deuxième lecture à l'Assemblée nationale

Dans un souci de « *retenir des débats sénatoriaux [les] propositions [...]* qui vont dans le sens d'un renforcement de la procédure »¹, **l'Assemblée nationale a adopté, en deuxième lecture, l'article 4 dans une rédaction que votre rapporteur considère comme équilibrée** entre les deux textes issus de la première lecture dans chaque chambre.

En premier lieu, la généralisation des clauses résolutoires (1° de l'article 4), que le Sénat a approuvée lors de la première lecture, n'a pas fait l'objet de modification. Il est en de même pour l'information des locataires par le préfet (1° bis A du même article 4), qui a été introduite lors de la première lecture en séance publique au Sénat.

En second lieu, **l'Assemblée nationale s'est alignée sur la position du Sénat en maintenant les pouvoirs d'office du juge pour l'octroi de délais de paiement et pour la vérification des éléments constitutifs de la dette locative et de la décence du logement**, moyennant quelques adaptations par rapport à l'état du droit².

Ainsi, conformément au vote du Sénat en première lecture, le juge pourrait à nouveau contrôler d'office les éléments de la dette locative ainsi que la décence du logement, sans aucune condition, ce qui correspond à l'état du droit.

En revanche, le texte tel que transmis en deuxième lecture au Sénat modifie plus modestement qu'en première lecture les critères d'octroi de délais de paiement. Si l'Assemblée nationale souhaitait initialement supprimer les pouvoirs d'office du juge en la matière et soumettre l'obtention de délais de paiement à une demande expresse du locataire, la version votée en deuxième lecture prend acte du désaccord du Sénat en proposant que ces délais ne puissent être octroyés que dans trois hypothèses, au demeurant assez larges :

- à la demande du locataire ;
- à la demande du bailleur ;
- d'office par le juge.

Dans les trois cas, les délais de paiement de la dette locative ne pourraient être accordés qu'à la condition que le locataire soit en situation de régler sa dette locative, ce que prévoit déjà le droit en vigueur, et qu'il ait repris le versement intégral du loyer courant avant la date de l'audience, ce qui représente une nouveauté (1° bis de l'article 4).

¹ Rapport n° 1010, déposé le 22 mars 2023, fait par Guillaume Kasbarian au nom de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale sur la proposition de loi, modifiée par le Sénat, visant à protéger les logements contre l'occupation illicite.

² Par le vote de deux amendements du rapporteur, Guillaume Kasbarian, l'amendement n° 102 en commission et l'amendement n° 149 en séance publique.

À l'exception du pouvoir d'office du juge, ces mêmes conditions de saisine du juge par le locataire et le bailleur, ainsi que de paiement du loyer courant ont été reprises parmi les critères régissant la suspension des effets de la clause de résiliation de plein droit (2° de l'article 4), c'est-à-dire l'expulsion du logement, qui est rendue distincte¹ de l'octroi de délais de paiement dans le texte tel que transmis au Sénat en deuxième lecture. Si, en première lecture, le Sénat a voté un dispositif similaire concernant le paiement du loyer courant, l'impossibilité pour le juge de suspendre d'office les effets de la clause résolutoire, tel qu'il ressort du texte voté par l'Assemblée nationale, **constitue un point de vigilance pour votre rapporteur**, dont les effets nécessiteront d'être évalués au cours des prochaines années.

Nonobstant ce point de vigilance, la commission a souligné les réelles avancées de l'Assemblée nationale vers la position exprimée par le Sénat en première lecture. Elle estime que les modifications apportées à l'article 4 par les deux chambres préservent les droits des locataires en difficulté en les prémunissant des résiliations abusives et viennent conforter les droits des propriétaires en garantissant davantage le règlement de la dette locative. C'est pourquoi elle a adopté cet article sans modification.

| |
|---|
| La commission a adopté l'article 4 sans modification . |
|---|

¹ Actuellement, l'octroi de délais de paiement a pour conséquence de suspendre automatiquement les effets de la clause résolutoire, c'est-à-dire l'expulsion (cf. VII de l'article 24 de la loi du 6 juillet 1989 précitée).

Article 5 (Conforme)

Accélération de la procédure contentieuse du litige locatif

L'article 5 procède à la réduction de plusieurs délais de la procédure contentieuse locative et modifie les règles relatives à la rédaction et à la transmission des diagnostics sociaux et financiers qui structurent l'accompagnement social des locataires en difficultés et éclairent le juge dans l'élaboration de son jugement.

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

Cet article a été adopté conforme par l'Assemblée nationale lors de la deuxième lecture.

Article 6 (Conforme)

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

L'article 6, inséré par le Sénat en première lecture, prévoit qu'un décret en Conseil d'État clarifie et harmonise les règles d'évaluation de l'indemnisation à laquelle ont droit les propriétaires lorsque le préfet leur refuse le concours de la force publique pour expulser un locataire défaillant à l'issue de la procédure judiciaire.

Cet article a été adopté conforme par l'Assemblée nationale lors de la deuxième lecture.

Article 7 (Conforme)

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

L'article 7, inséré en première lecture par le Sénat, accentue le rôle central que jouent les Ccapex dans la prévention des expulsions locatives en définissant avec davantage de précisions leurs missions, en leur donnant un pouvoir décisionnaire en matière de maintien ou non des aides personnelles au logement en cas d'impayés locatifs et en accroissant le volume et la qualité des informations dont elles sont destinataires.

Cet article a été adopté conforme par l'Assemblée nationale lors de la deuxième lecture.

Article 8 (Conforme)

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

L'article 8, inséré en première lecture au Sénat, ouvre la possibilité aux Ccapex et aux préfets, en sus du président du Conseil départemental, de saisir le juge pour que soit mis en place ou retiré un accompagnement social personnalisé (MASP) de niveau 3 pour les locataires défaillants lorsqu'il appert que leurs difficultés de paiement résulteraient principalement d'une mauvaise gestion de leurs ressources financières. Dans ce cas, les prestations sociales du locataire défaillant seraient directement versées sur le compte du bailleur.

Cet article a été adopté conforme par l'Assemblée nationale lors de la deuxième lecture.

*

* *

La commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 7 JUIN 2023

Mme Catherine Di Folco, rapporteur, en remplacement de M. André Reichardt. – Je vous prie d’excuser l’absence d’André Reichardt, qui m’a chargée de présenter en son nom les principales orientations de son rapport.

Nous sommes saisis de la proposition de loi visant à protéger les logements contre l’occupation illicite, adoptée avec modifications par l’Assemblée nationale en deuxième lecture, le 4 avril dernier. Sur les quinze articles que comptait ce texte à l’issue de la première lecture, cinq restent encore en discussion, les autres ayant été supprimés ou adoptés conformes par l’Assemblée nationale.

Ce texte, qui n’a pas fait l’objet de l’engagement de la procédure accélérée – ce qui est suffisamment rare pour être noté –, a été adopté en première lecture par l’Assemblée nationale en novembre 2022, puis par le Sénat le 31 janvier 2023.

De façon générale, nous pouvons largement nous satisfaire du texte qui nous a été transmis. À l’exception de quelques points relativement mineurs, sur lesquels je reviendrai, ce texte semble résulter d’un compromis respectueux des positions des deux chambres, qui préserve très majoritairement nos apports et tient compte de nos lignes rouges. En particulier, le chapitre III, qu’a inséré le Sénat et qui vise à équilibrer le texte en renforçant l’accompagnement social des locataires en difficulté, a été adopté conforme par l’Assemblée nationale.

Sans revenir sur l’ensemble des dispositions de ce texte, puisque dix articles font déjà l’objet d’une rédaction commune et que nous avons largement débattu lors de la première lecture, je centrerai mes propos sur les dispositions encore en discussion : les articles 1^{er} A, 1^{er}C, 2, 2^{ter} et 4.

L’article 1^{er} A, qui crée un délit d’occupation frauduleuse des locaux à usage d’habitation et des locaux à usage commercial, agricole ou professionnel, n’a fait l’objet que d’une modification sémantique qui ne pose aucune difficulté, dans la mesure où, conformément à la position exprimée par le Sénat en première lecture, le Gouvernement n’a pas maintenu son souhait de limiter ce délit aux seuls locaux exploités.

L’article 1^{er} C avait été adopté en séance publique au Sénat, sur proposition de notre collègue Catherine Procaccia, malgré un avis défavorable de la commission. L’article imposait au préfet de recourir à la force publique dans un délai de sept jours suivant la décision du juge, dans les cas de squat de domicile. Notre collègue rapporteur André Reichardt avait souligné les difficultés de nature pratique et juridique que soulevait cet article, notamment le fait que ce délai de sept jours était

inférieur au délai commun de recours, qui s'élève à un mois, et qu'il était préférable de maintenir un pouvoir d'appréciation du préfet, lorsque celui-ci est saisi d'une demande de recours à la force publique, notamment pour tenir compte des éventuels troubles à l'ordre public que pourrait provoquer l'expulsion de force. En se reposant sur les mêmes arguments, l'Assemblée nationale a supprimé cet article lors de la deuxième lecture. En cohérence avec la position exprimée par la commission en janvier dernier, André Reichardt nous propose de maintenir cette suppression.

J'en viens à l'article 2, relatif à la procédure administrative d'évacuation forcée, plus connue en tant que « *procédure de l'article 38 de la loi Dalo* » (*loi instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale*). En deuxième lecture, l'Assemblée nationale n'est revenue que sur une seule des modifications apportées par le Sénat, en supprimant la réduction, de quarante-huit à vingt-quatre heures, du délai dont disposerait le préfet pour mettre en demeure le squatteur de quitter les lieux.

Par ailleurs, l'article a été complété afin de prendre en compte les récentes réserves d'interprétation formulées par le Conseil constitutionnel à l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) portant sur l'article 38 de la loi Dalo. Le rapporteur considère ces derniers ajouts comme utiles, car ils permettront de garantir la pleine conformité de cette procédure à la Constitution et de sécuriser ainsi son assise juridique. Il nous suggère donc d'adopter cet article conforme, en prenant acte du désaccord, attendu, sur la réduction du délai de mise demeure du squatteur.

Outre des modifications rédactionnelles mineures portant sur l'article 2 *ter*, l'Assemblée nationale a renforcé le contrôle de l'application du dispositif de mise à disposition temporaire de logements vacants, en imposant à l'État de vérifier « *régulièrement la conformité de la mise en œuvre [de ce dispositif] aux dispositions légales et réglementaires applicables* », lorsqu'il bénéficie à des personnes morales de droit privé. Cette précision va dans le sens de la position exprimée par notre commission en première lecture, le rapporteur ayant appelé le Gouvernement à accentuer le suivi de ce dispositif, pour l'instant quasi inexistant. Ainsi, André Reichardt nous suggère d'adopter cet article dans la rédaction qui nous a été transmise.

Enfin, l'article 4, qui concerne les pouvoirs d'office du juge en matière d'octroi de délais de paiement et de suspension des effets des clauses résolutoires de plein droit, qui a fait l'objet d'un désaccord substantiel en première lecture entre les deux chambres, a abouti sur une rédaction que le rapporteur considère représenter un compromis. Pour mémoire, l'Assemblée nationale souhaitait conditionner l'octroi de délais de paiement, la vérification des éléments constitutifs de la dette locative, le contrôle du caractère décent du logement et la suspension des effets de la clause résolutoire – c'est-à-dire le maintien dans le logement – à une saisine du locataire plutôt que de laisser la possibilité au juge de se saisir d'office.

En première lecture, le Sénat avait rétabli les pouvoirs d'office du juge en la matière, jugeant qu'il était dans l'intérêt aussi bien du locataire que du bailleur que les relations contractuelles soient maintenues et que la dette locative soit acquittée, plutôt que d'avoir recours à une expulsion « *ferme* ».

En deuxième lecture, l'Assemblée nationale s'est en grande partie alignée sur la position du Sénat en maintenant les pouvoirs d'office du juge pour l'octroi de délais de paiement et pour la vérification des éléments constitutifs de la dette locative et de la décence du logement. En revanche, la suspension des effets de la clause résolutoire ne pourra plus être accordée par le juge qu'à la suite d'une saisine en ce sens par le bailleur ou le locataire.

Il s'agit pour le rapporteur d'un point de vigilance dont il conviendra de suivre les effets, une fois la loi entrée en vigueur. À ce stade, nous pouvons néanmoins prendre le parti de faire confiance aux acteurs judiciaires, qui devraient adopter une lecture souple de cet article, afin de faire en sorte que les locataires soient informés de leurs droits. Le Sénat a d'ailleurs adopté un amendement en première lecture, maintenu par l'Assemblée nationale, qui impose au préfet d'informer les locataires faisant l'objet d'une assignation en justice de leur droit de demander au juge de leur accorder des délais de paiement.

Le rapporteur suggère donc d'adopter également cet article dans la rédaction qui nous a été transmise.

En guise de conclusion, le rapporteur m'a chargée de vous remercier pour la richesse et la qualité des débats que nous avons eus en première lecture. Nous pouvons nous féliciter de ce texte de compromis qui constitue un bel exemple de l'utilité de la procédure ordinaire, qui laisse davantage de temps aux échanges et à la construction d'une position commune.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er} A

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Les amendements identiques COM-1 et COM-5 visent à interdire de territoire les personnes étrangères coupables du délit d’occupation frauduleuse d’un local à usage d’habitation ou à usage commercial, agricole ou professionnel.

La rédaction de l’article 1^{er} A représentant un équilibre entre les positions exprimées par les deux chambres, nous souhaitons que cet article soit adopté conforme.

De plus, ces amendements autoriseraient le juge à prononcer une interdiction « *définitive* » de territoire pour les personnes étrangères condamnées pour squat, ce qui nous semble non seulement disproportionné, mais apparaît aussi comme étant contraire à la jurisprudence relative au droit à la vie privée et familiale de la Cour européenne des droits de l’homme. Avis défavorable.

Mme Valérie Boyer. – Ce n’est pas tout à fait ce qui est écrit dans l’amendement, qui n’a pas pour objet de renvoyer tous les étrangers coupables de délit, mais qui vise à laisser une marge de manœuvre plus importante à l’autorité judiciaire qui doit prononcer la peine. Conformément à l’article 66 de la Constitution, cette autorité est « *gardienne de la liberté individuelle* ». Il s’agit d’ouvrir une nouvelle possibilité, dans le cadre légal prévu par le code pénal, ainsi qu’à apprécier chaque situation pour permettre de répondre aux exigences de l’état de droit. L’avis émis paraît très sévère et ne prend pas en compte de façon exacte l’esprit et la lettre de cet amendement.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Nous aurons le débat en séance.

Les amendements identiques COM-1 et COM-5 ne sont pas adoptés.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L’amendement COM-6 est contraire à la position adoptée par la commission en première lecture. Avis défavorable.

L’amendement COM-6 n’est pas adopté.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – En ce qui concerne l’amendement COM-10, je regrette que la proposition de notre collègue Catherine Procaccia n’ait pas été formulée plus tôt, car il s’agit d’une suggestion intéressante, qui nécessiterait néanmoins un travail rédactionnel important pour s’insérer convenablement au sein de notre arsenal juridique.

Comme je l'ai dit au sujet des autres amendements portant sur cet article, la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale en deuxième lecture incarne un équilibre que nous souhaitons préserver. Je demande donc le retrait de cet amendement et, à défaut, l'avis sera défavorable.

L'amendement COM-10 n'est pas adopté.

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

Après l'article 1^{er} A

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-11 est irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

L'amendement COM-11 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-2 concerne la dissolution des personnes morales ayant été condamnées pour propagande ou publicité en faveur de méthodes visant à inciter au squat.

Cet amendement est irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

L'amendement COM-2 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 1^{er} C (supprimé)

L'article 1^{er} C demeure supprimé.

Article 2

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'article 2 ainsi rédigé constituant un équilibre entre les positions exprimées à l'Assemblée nationale et au Sénat, nous souhaitons qu'il soit adopté conforme.

L'adoption des amendements identiques COM-3 et COM-4 supprimerait les dispositions que l'Assemblée nationale a ajoutées en deuxième lecture pour prendre en compte les récentes réserves d'interprétation que le Conseil Constitutionnel a formulées dans une réponse à une QPC. Avis défavorable.

Mme Valérie Boyer. – L'Assemblée nationale a adopté en première lecture un amendement qui a permis d'élargir la faculté de constater l'occupation illicite constitutive d'un squat de domicile, ce qui représente une avancée importante. L'amendement COM-4 vise à rajouter la possibilité pour les adjoints aux maires de procéder à ce constat, pour rester en cohérence avec le premier alinéa de l'article 16 du code de procédure pénale.

Il faut tirer les conséquences des auditions que nous avons menées. En effet, le renfort du maire ou de ses adjoints restera insuffisant, notamment dans certaines communes de grande taille ou de taille moyenne, comme dans le cas de Marseille par exemple. L'amendement vise donc à permettre aussi aux agents de police judiciaire de procéder au constat d'occupation illicite. Je rappelle que ces agents sont sous les ordres et la responsabilité des officiers de police judiciaire et qu'ils ont pour mission de « *constater des crimes, délits ou contraventions et d'en dresser le procès-verbal* », selon l'article 20 du code de procédure pénale ; ils sont tout désignés pour procéder à ces constats.

L'amendement ne va pas à l'encontre des mesures votées à l'Assemblée nationale, mais tend précisément à les renforcer et à faire en sorte qu'elles puissent s'appliquer.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – La rédaction que vous proposez ne reprend pas complètement celle qui a été adoptée en séance à l'Assemblée nationale. L'article ainsi rédigé est donc incomplet. Nous pourrions en reparler en séance.

Les amendements identiques COM-3 et COM-4 ne sont pas adoptés.

L'article 2 est adopté sans modification.

Article 2 ter

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-8 est contraire à la position adoptée par la commission en première lecture. Avis défavorable.

L'amendement COM-8 n'est pas adopté.

L'article 2 ter est adopté sans modification.

Article 4

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-7 vise à supprimer les alinéas relatifs à l'encadrement des pouvoirs du juge pour l'octroi d'une expulsion dite conditionnelle.

En première lecture, la commission s'est exprimée en faveur du conditionnement de l'octroi de délais de paiement et du maintien dans le logement à la reprise du paiement du loyer et des charges avant la date de l'audience. Cette mesure participe à l'objectif, auquel nous avons souscrit en première lecture, de « *responsabilisation du locataire* ». Avis défavorable.

L'amendement COM-7 n'est pas adopté.

L'article 4 est adopté sans modification.

La proposition de loi est adoptée sans modification.

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

| Auteur | N° | Objet | Sort de l'amendement |
|--|----|--|---|
| Chapitre 1^{er} : Mieux réprimer le squat | | | |
| Article 1^{er} A | | | |
| Mme NOËL | 1 | Interdiction de territoire pour les personnes étrangères coupables du délit d'occupation frauduleuse d'un local à usage d'habitation ou à usage commercial, agricole ou professionnel | Rejeté |
| Mme Valérie BOYER | 5 | Interdiction de territoire pour les personnes étrangères coupables du délit d'occupation frauduleuse d'un local à usage d'habitation ou à usage commercial, agricole ou professionnel | Rejeté |
| M. BOURGI | 6 | Suppression de la pénalisation du maintien sans droit ni titre dans un logement en violation d'une décision de justice | Rejeté |
| Mme PROCACCIA | 10 | Prononcé d'une peine d'intérêt général à l'encontre des occupants sans droit ni titre | Rejeté |
| Division(s) additionnel(s) après l'article 1^{er} A | | | |
| Mme PROCACCIA | 11 | Exclusion des occupants illicites ayant refusé une proposition de relogement du bénéfice des délais renouvelables que peut accorder le juge chaque fois que le relogement des intéressés ne peut avoir lieu dans des conditions normales | Irrecevable au titre de l'art. 45, al. 1 de la Constitution (cavalier) |
| Article(s) additionnel(s) après l'article 1^{er} A | | | |
| Mme NOËL | 2 | Dissolution des personnes morales ayant été condamnées pour propagande ou publicité en faveur de méthodes visant à inciter au squat | Irrecevable au titre de l'art. 45, al. 1 de la Constitution (cavalier) |
| Article 2 | | | |
| Mme NOËL | 3 | Extension de la possibilité de constater l'occupation illicite d'un logement aux adjoints au maire et aux agents de police judiciaire | Rejeté |
| Mme Valérie BOYER | 4 | Extension de la possibilité de constater l'occupation illicite d'un logement aux adjoints au maire et aux agents de police judiciaire | Rejeté |
| Article 2 ter | | | |
| Mme ARTIGALAS | 8 | Suppression de la pérennisation du dispositif de mise à disposition temporaire de locaux vacants | Rejeté |

| Auteur | N° | Objet | Sort de l'amendement |
|--|-----------|--|-----------------------------|
| Chapitre II : Sécuriser les rapports locatifs | | | |
| Article 4 | | | |
| M. BOURGI | 7 | Suppression des alinéas relatifs à l'encadrement des pouvoirs du juge pour l'octroi d'une expulsion dite " <i>conditionnelle</i> " | Rejeté |

LA LOI EN CONSTRUCTION

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

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