



...la proposition de loi visant à

PROTÉGER LES LOGEMENTS CONTRE L'OCCUPATION ILLICITE

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.

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.

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 \(senat.fr\)](#)).

1. 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.

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 »).

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

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

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

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

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.

2. DES MODIFICATIONS SIGNIFICATIVES DE LA PROCÉDURE CONTENTIEUSE LOCATIVE

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

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

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

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

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

B. ACCÉLÉRER LA PROCÉDURE CONTENTIEUSE LOCATIVE

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

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

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

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

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

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

3. 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 débuter 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.



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.).



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*.

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 1^{er} 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 48 à 24 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)² portant sur l'article 38 de la loi Dalo.

¹ Commission et séance publique confondues.

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

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.

POUR EN SAVOIR +

- **Proposition de loi n° 43 (2020-2021) tendant à garantir le respect de la propriété immobilière contre le squat**, adoptée par le Sénat le 19 janvier 2021 ;
- **Rapports de première et de deuxième lectures ;**
- **Rapport** du député Nicolas Démoulin, remis au Premier ministre en décembre 2020, intitulé « Prévenir les expulsions locatives tout en protégeant les propriétaires et anticiper les conséquences de la crise sanitaire » ;
- **Rapport** de la Cour des comptes, intitulé « La prévention des expulsions locatives, délibéré le 26 octobre 2022 et publié le 19 décembre 2022 ».



François-Noël Buffet

Président de la commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



André Reichardt

Rapporteur

Sénateur
(Les Républicains)
du Bas-Rhin

Commission des lois constitutionnelles,
de législation, du suffrage universel
du Règlement et d'administration générale

[http://www.senat.fr/
commission/loi/index.html](http://www.senat.fr/commission/loi/index.html)

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

[http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp122-
174.html](http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp122-174.html)