

...la proposition de loi relative à

LA PROTECTION DES LOGEMENTS CONTRE L'OCCUPATION ILLICITE



La commission des affaires économiques s'est saisie pour avis de l'intégralité du texte de la proposition de loi visant à protéger les logements contre l'occupation illicite, qui a été déposée par le député Guillaume Kasbarian, président de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, et votée par celle-ci le 2 décembre 2022.

Désirant rééquilibrer les rapports locatifs grevés par des procédures trop longues et complexes, et garantir que « force reste à la loi » face à la violence des squatteurs et des occupations illicites, l'Assemblée nationale a renforcé l'arsenal de sanctions au risque d'assimiler le traitement des squatteurs à celui des locataires en difficulté qui, sauf abus, ont besoin d'un accompagnement précoce et adapté.

La commission a donc souhaité :

- plus de rigueur contre les squatteurs et les locataires de mauvaise foi abusant des procédures,
- mais préserver les droits et assurer un meilleur accompagnement social des locataires victimes d'accidents de la vie, sans en faire porter le poids aux propriétaires.



Squats de domicile signalés aux préfets, en 2021



Des victimes de squats à Paris sont des locataires



Commandements de payer pour impayés de loyer



Expulsions par la force publique

1. SQUATS ET IMPAYÉS DE LOYERS : DEUX RÉALITÉS DIFFÉRENTES

Il est indispensable de distinguer la situation des squatteurs de celle des locataires en difficulté, car ces derniers se trouvent dans leur domicile.

A. LE SQUAT : UN VIOL DE L'INTIMITÉ

Le squat doit être **réprimé sans faiblesse et sans une vision trop étroite des choses qui ne profitent qu'aux squatteurs**. Ainsi, un accédant à la propriété ou un attributaire de logement social peut se voir priver de la jouissance de son futur domicile. Ils méritent eux aussi d'être protégés, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Aujourd'hui, **ce phénomène est rare**. Grâce à la procédure accélérée permettant une décision d'expulsion par la force publique dans les 48 heures, mise en œuvre depuis l'article 73 de [la loi ASAP du 7 décembre 2020](#), l'ordre de grandeur est connu. Selon les chiffres communiqués au rapporteur, il y aurait eu, **en 2021, environ 160 saisines des préfets. 70 % des demandes ont été acceptées**. Dans les autres cas, soit il ne s'agissait pas d'un domicile, soit le refus s'explique par l'impossibilité de reloger aussi rapidement des publics fragiles, comme des familles avec enfants. Dans la très grande majorité des cas, l'évacuation a été acceptée une fois que le préfet a pris la décision d'expulsion. Il n'y aurait eu qu'environ 40 cas d'intervention effective de la force publique.

Il arrive que les squatteurs soient victimes de réseaux. On observe également l'impunité de certains activistes qui proposent de véritables modes d'emploi et encouragent ces pratiques illégales.

B. LES IMPAYÉS DE LOYER : UN CONTENTIEUX DE MASSE, UNE PROCÉDURE LONGUE ET COMPLEXE

Selon les données du récent [rapport de la Cour des comptes](#) se fondant sur les chiffres des années 2018 et 2019, soit avant la crise sanitaire, il y a environ **500 000 impayés constatés par commandements de payer par an** (environ 140 000 dans le parc social, soit 3,1 % des locataires, et 350 000 dans le parc privé, soit 4,9 % des locataires). Ces impayés se traduisent par environ **130 000 assignations devant le juge et 120 000 décisions, soit plus d'une division par trois, ce qui signifie que la dette a été acquittée ou qu'une solution amiable a été trouvée. Sur les 120 000 décisions, il y a 70 000 expulsions fermes et 50 000 conditionnelles, c'est-à-dire assorties d'un échéancier strict de paiement**.

Ces décisions d'expulsion se traduisent par 66 000 commandements de quitter les lieux, **33 000 demandes de concours de la force publique, dont seulement 15 000 sont effectivement mis en œuvre**.

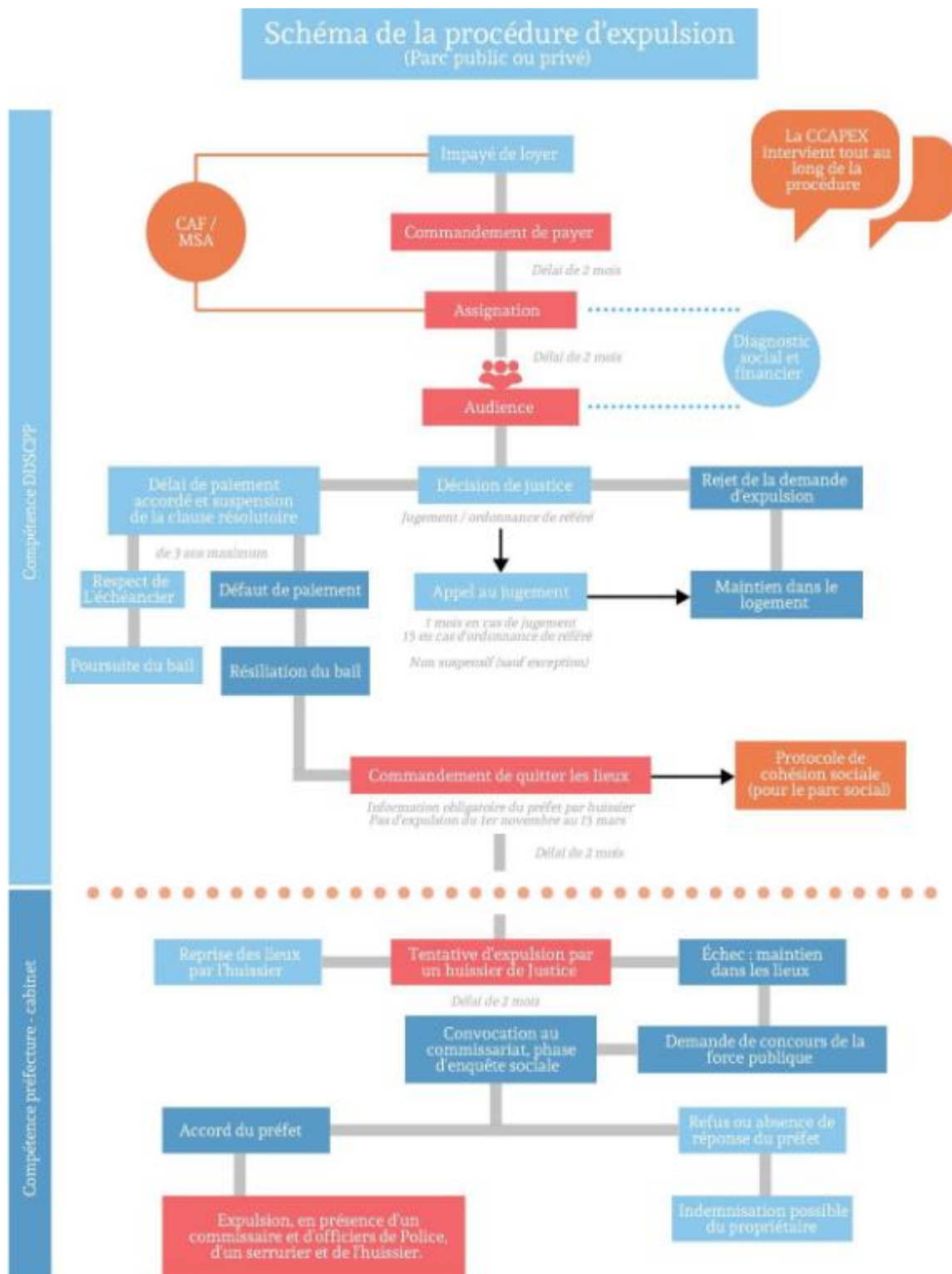
Cette énumération montre que beaucoup de situations se résolvent sans recourir, au final, à la force publique, que la procédure est complexe et nécessite de nombreux actes du propriétaire comme des juges et, enfin, qu'elle peut être particulièrement longue.

Des procédures pouvant durer deux à trois ans

De fait, si la longueur réelle de la procédure fait débat, on évoque **souvent 24 à 36 mois** - mais ce n'est pas toujours le cas -, il faut bien distinguer et comprendre les deux parties de la procédure.

Il y a tout d'abord celle où le locataire peut bénéficier d'un délai pour apurer la dette locative, qui est de trois ans maximum. C'est un délai suspensif, qui s'arrête au premier incident de paiement. Il est de l'intérêt réciproque des parties puisque le locataire se met en règle et garde son logement tandis que le propriétaire retrouve l'intégralité de ses fonds.

Mais il y a un second volet, après la décision d'expulsion, au cours duquel le juge peut de nouveau accorder des délais jusqu'à trois ans et le préfet refuser le concours de la force publique. Là, en général, la situation est bloquée : le locataire n'a plus vraiment intérêt à payer et c'est le propriétaire qui supporte indûment l'incapacité de l'État à reloger le ménage en difficulté ou à faire respecter la loi.



2. LES DISPOSITIONS DE LA PPL : ACCROISSEMENT DES SANCTIONS ET DIMINUTION DES DÉLAIS

A. SANCTIONNER LE SQUAT

La PPL issue de l'Assemblée nationale a **un important volet « sanctions »** :

Elle pénalise l'occupation illicite à la suite d'une voie de fait ou après une décision de justice définitive et exécutoire.

Elle sanctionne plus fortement le squat, la propagande en faveur du squat et le fait de se dire faussement propriétaire d'un bien pour le louer à des personnes qui se retrouvent involontairement en situation de squat.

Elle étend la procédure d'expulsion administrative en 48 heures à tous les logements meublés ou non, et donc de futurs domiciles, pour prendre en compte les cas où il y a squat d'un bien où le locataire ou le propriétaire n'a pas encore emménagé.

Elle instaure une exonération de la responsabilité civile du propriétaire et de son obligation d'entretien en cas d'occupation illicite.

B. PÉRENNISER LE DISPOSITIF D'OCCUPATION TEMPORAIRE DES IMMEUBLES

La PPL propose de pérenniser le dispositif expérimental d'occupation temporaire des logements créé par la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009, dite loi MOLLE, et prolongé [dans l'article 29 de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique du 28 novembre 2018, dite loi ELAN](#).

C'est un dispositif gagnant-gagnant puisqu'il protège du squat des locaux professionnels ou d'habitation par l'occupation temporaire aux bénéficiaires de personnes en mobilité professionnelle, géographique ou familiale et de personnes en difficulté. La durée de l'hébergement est au maximum de 18 mois. Cette activité est assurée soit par des entreprises privées, deux sont actuellement agréées, soit par des associations d'insertion, comme Emmaüs par exemple.

C. RÉDUIRE LES DÉLAIS DE LA PROCÉDURE POUR IMPAYÉ LOCATIF

Enfin, la proposition de loi vise à réduire les délais des procédures en cas d'impayé en généralisant la clause résolutoire dans les baux, en supprimant certains pouvoirs d'intervention d'office des juges, et en diminuant certains délais minimaux dans la première phase visant à la résorption de la dette locative. Puis, la PPL propose également de **réduire de 3 ans maximum à un an maximum les délais pouvant être accordés après la décision d'expulsion, voire de les supprimer lorsque le locataire est jugé de mauvaise foi.**

3. RENFORCER LA LUTTE CONTRE LE SQUAT, MIEUX PRÉVENIR LES IMPAYÉS ET LES EXPULSIONS

La commission a approuvé les mesures contre le squat qui sont d'ailleurs [partiellement issues de la PPL](#) présentée par le rapporteur et qui a été votée par le Sénat, le 19 janvier 2021.

« Que de temps perdu depuis le vote du Sénat en 2021 ! »

Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis

Concernant l'accélération des procédures du contentieux de l'impayé et de l'expulsion, la commission a approuvé, là aussi, l'objectif général. Il est établi que ce contentieux décourage les propriétaires d'investir et de proposer des logements à la location de longue durée pour préférer des meublés de tourisme par exemple. Cette protection exagérée se retourne donc contre les locataires et se traduit par une pénurie de logements à louer.

Pour autant, la commission a décidé de proposer des modifications importantes au texte.

A. RENFORCER LES SANCTIONS CONTRE LE SQUAT SANS PÉNALISER LES LOCATAIRES

Comme cela avait été fait dans la PPL votée par le Sénat, la commission a **distingué strictement entre les squatteurs et les locataires en difficulté**, alors que les formulations retenues par l'Assemblée nationale aux articles 1^{er} A et 2, en remplaçant notamment un « et » par un « ou » et en ne mentionnant pas l'entrée frauduleuse dans le local économique ou d'habitation, pouvaient faire craindre un amalgame (amendements [Com-52](#) et [Com-53](#)).

La commission a, en outre, inclus à l'article 2 les apports du texte voté au Sénat, notamment **l'aide de l'État à la victime du squat pour prouver qu'il s'agit de son domicile**.

À l'article 2 *bis*, si le principe de l'exonération de responsabilité du propriétaire en cas d'occupation illicite a été approuvé, elle doit être réservée aux propriétaires de bonne foi et éviter absolument que des marchands de sommeil ne cherchent à utiliser ce dispositif ([Com-54](#)).

À l'article 2 *ter*, la pérennisation du dispositif de logement intérimaire est bienvenue, mais la commission a voulu protéger son développement en empêchant toute requalification en bail classique, ce qui retirerait tout intérêt à cette solution bénéfique pour tous ([Com-55](#)).

B. FACILITER LA PRÉVENTION PRÉCOCE DES IMPAYÉS ET DES EXPULSIONS

En matière de procédure d'impayé et d'expulsion, la commission a adopté plusieurs amendements.

Elle a estimé **contraire à un procès équitable de soumettre un certain nombre de décisions à des demandes des locataires**, car ceux-ci sont peu conscients de leurs droits, peu présents à l'audience (moins de 40 %) et bénéficient peu de l'aide juridictionnelle. Dès lors, soumettre l'établissement d'un échéancier d'apurement à la demande du locataire, alors qu'il pourrait figurer dans le diagnostic social et financier ou être proposé par le propriétaire lui-même, est contreproductif. De même, **il n'est guère concevable de ne pas permettre au juge de vérifier le montant de la dette locative ou que le logement respecte bien les conditions de décence**. Si l'on comprend la volonté de responsabilisation du locataire, cela passera plus par un accompagnement social adéquat que par une réduction de ses droits ([Com-56](#)).

Sécuriser les bailleurs en sécurisant les solutions amiables

La commission a également proposé de sécuriser pour le propriétaire les exigences de la période pendant laquelle la poursuite du bail est suspendue au respect de l'échéancier fixé par le juge et qui pourrait, en l'état du droit, faire l'objet d'une cassation selon les informations recueillies par le rapporteur.

En matière de délais, si **la commission est favorable à la réduction des délais une fois la décision d'expulsion prise et contre les locataires de mauvaise foi**, elle estime **contreproductif de trop réduire la période pendant laquelle la majeure partie des impayés se résolvent**, c'est-à-dire entre le commandement de payer et l'assignation. Six semaines (plutôt qu'un mois et au lieu de deux actuellement) semblent un minimum, en pratique, pour les acteurs du secteur ([Com-57](#)).

La commission a, de plus, souhaité des **progrès en matière d'indemnisation des bailleurs privés auxquels est refusé le concours de la force publique** pour recouvrer leur bien. Aujourd'hui, seulement 50 % seraient indemnisés, et encore partiellement. L'article 40 ne permet pas de rendre cette indemnisation intégrale et automatique comme cela devrait être le cas, mais la commission a adopté un amendement qui impose que ses modalités soient définies par un décret, ce qui permettra déjà de sortir du maquis de la jurisprudence et des pratiques variables des préfetures ([Com-61](#)).

Enfin, la commission a sensiblement amélioré la prévention des expulsions. À la suite du [rapport du député Nicolas Démoulin](#)¹ et de celui de la Cour des comptes, on sait que la prévention n'est pas assez précoce, que les services sociaux n'ont pas assez de temps pour réaliser les diagnostics sociaux et financiers, et que les commissions de coordination des actions de prévention des expulsions, les CCAPEX, n'ont pas les moyens de leur action, de même que le système d'information qu'elles utilisent est insuffisamment nourri et interfacé.

C'est pourquoi, en travaillant avec l'Agence nationale pour l'information sur le logement, l'ANIL, et son réseau départemental des ADIL, avec la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement, la DIHAL, ainsi qu'avec les commissaires de justice et d'autres acteurs du secteur, le rapporteur a proposé **d'avancer de un à trois mois, selon le département, le seuil à partir duquel un commandement de payer est transmis aux CCAPEX, soit à partir de deux mois d'impayé.**

Parallèlement, serait **avancé d'autant le moment à partir duquel un Diagnostic social et financier, un DSF, doit être réalisé, ce qui permettrait ainsi d'augmenter de 50 % le temps de sa réalisation en le portant de deux mois à trois mois.** Il faut savoir qu'aujourd'hui le DSF n'est réalisé que pour un tiers des audiences. Pourtant, sans cet outil, comment accompagner sérieusement les locataires en difficulté ?

La commission a en outre décidé de **créer un nouveau chapitre dédié à l'amélioration de l'accompagnement social des locataires en difficulté, et de donner aux CCAPEX les moyens d'agir (Com-59 et Com-60).**

Pour cela, la commission a introduit plusieurs dispositions nouvelles permettant :

- d'impliquer les métropoles qui sont les gestionnaires des Fonds de solidarité pour le logement ;
- de donner aux CCAPEX les moyens de mobiliser les aides, de déclencher des mesures d'accompagnement social personnalisé de niveau 3, les MASP, et de pouvoir s'assurer du versement des APL si les ménages en ont le besoin ;
- de s'assurer que les CCAPEX disposent tout au long de la procédure des informations clefs pour soit mener leur mission préventive, soit éviter qu'un ménage ne se retrouve à la rue ;
- de lever les freins en matière de partage de l'information pour que les membres des CCAPEX puissent disposer des éléments qui leur sont nécessaires.

Par exemple, lors de la transmission du commandement de payer, les commissaires de justice pourront désormais transmettre aux CCAPEX les coordonnées, notamment le numéro de téléphone portable, et les informations socioéconomiques dont ils disposent sur les locataires. Cela leur est aujourd'hui interdit en raison du secret professionnel alors même que les services sociaux ne disposent pas de l'information et, bien souvent, ne peuvent pas joindre facilement les locataires en difficulté ! Ce sera une vraie avancée.

POUR EN SAVOIR +

- [Proposition de loi tendant à garantir le respect de la propriété immobilière contre le squat](#) présentée par Dominique Estrosi Sassone et votée en janvier 2021 par le Sénat.
- [Rapport au Premier ministre du député Nicolas Démoulin, Prévenir les expulsions locatives tout en protégeant les propriétaires et anticiper les conséquences de la crise sanitaire \(Covid-19\)](#), décembre 2020.

¹ <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/RapportDEMOULIN-PEX.pdf>

- Cour des comptes, 5^e Chambre, La prévention des expulsions locatives (2016-2021), Observations définitives, décembre 2022.



Sophie Primas

Présidente

Sénateur
des Yvelines
(*Les Républicains*)



**Dominique Estrosi
Sassone**

Rapporteur

Sénateur
des Alpes-Maritimes
(*Les Républicains*)

COMMISSION DES
AFFAIRES ÉCONOMIQUES

http://www.senat.fr/commission/affaires_economiques/index.html

Téléphone : 01.42.34.23.20

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl2-174.html>

