



...la proposition de loi tendant à

GARANTIR LE RESPECT DE LA PROPRIÉTÉ IMMOBILIÈRE CONTRE LE SQUAT

Réunie le mercredi 13 janvier 2021 sous la présidence de **François-Noël Buffet** (Les Républicains – Rhône), la commission des lois a examiné le rapport d'**Henri Leroy** (Les Républicains – Alpes-Maritimes) sur la **proposition de loi n° 81 (2020-2021) tendant à garantir le respect de la propriété immobilière contre le squat**, présentée par **Dominique Estrosi-Sassone** (Les Républicains – Alpes-Maritimes).

À la suite des affaires récemment relayées par les médias, telles celles de Théoule-sur-Mer ou du Petit Cambodge, la proposition de loi entend 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.

Suivant l'avis de son rapporteur, la commission des lois a adopté la proposition de loi modifiée par plusieurs amendements destinés à délimiter plus précisément son champ d'application.

1. DES RÈGLES « ANTI-SQUAT » TRÈS CIBLÉES, PEU CONNUES ET MAL APPLIQUÉES

A. UNE INFRACTION PÉNALE QUI PROTÈGE LE SEUL DOMICILE...

Actuellement, l'article 226-4 du code pénal sanctionne celui qui **s'introduit dans le domicile d'autrui à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte**, ainsi que celui qui s'y maintient après s'y être introduit frauduleusement.

Depuis 1982, la jurisprudence considère que le terme de domicile désigne **tout lieu où une personne a le droit de se dire chez elle**, quels que soient le titre juridique de son occupation ou l'affectation donnée aux locaux. Cette définition a permis de considérer comme un domicile une résidence principale ou secondaire, ainsi que des locaux professionnels.

En revanche, **ne sont pas protégés des lieux qui ne peuvent effectivement servir d'habitation**, par exemple un appartement vide de meubles ou un terrain nu. Or, en pratique, les squatteurs s'installent souvent dans des locaux inoccupés, par exemple des bureaux vides appartenant à une entreprise, plus rarement dans un domicile occupé.

B. ET PERMET LA MISE EN ŒUVRE D'UNE PROCÉDURE ADMINISTRATIVE DÉROGATOIRE

La loi « Dalo » du 5 mars 2007 a créé, à l'initiative du Sénat, une procédure administrative dérogatoire permettant à un propriétaire ou à un locataire de **solliciter le concours du préfet pour procéder à l'évacuation forcée de son logement lorsqu'il y a violation de domicile** au sens de l'article 226-4 du code pénal¹. Sa mise en œuvre requiert la réunion de trois conditions cumulatives : le dépôt préalable d'une plainte pénale ; la preuve que le local occupé constitue le domicile du demandeur ; le constat par un officier de police judiciaire de l'occupation illicite.

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 »).

Cette procédure administrative permet d'obtenir une évacuation des lieux sans attendre d'avoir obtenu une décision de justice et n'est pas soumise au respect des conditions et délais d'expulsion prévus par les articles L. 411-1 et suivants du code des procédures civiles d'exécution.

C. DES DISPOSITIONS PEU APPLIQUÉES

Les dispositions du code pénal ou de la loi Dalo demeurent cependant peu connues et mal appliquées, comme l'ont révélé les auditions auxquelles a procédé le rapporteur.

L'affaire de Théoule-sur-Mer en fournit un exemple frappant : le procureur de la République se serait opposé à une intervention des gendarmes, en invoquant le dépassement d'un délai de flagrance de 48 heures non prévu par les textes, tandis que la sous-préfecture paraissait peu au fait de la procédure de l'article 38 de la loi Dalo, refusant de l'appliquer à une résidence secondaire¹. C'est finalement uniquement parce qu'elle a constaté des faits de violence conjugale au sein du couple de squatteurs que la gendarmerie est intervenue, ce qui a permis aux propriétaires de récupérer leur bien.

Les représentants du ministère de l'intérieur, entendus par le rapporteur, ont admis que la procédure de l'article 38 de la loi Dalo était mal connue du grand public comme des préfectures². Le ministère ne dispose pas de statistiques nationales sur la mise en œuvre de cette procédure. Il a toutefois pu indiquer au rapporteur que la préfecture de Paris en avait fait application à seulement cinq reprises au cours de l'année 2019. **Mieux faire connaître cette procédure administrative très spécifique auprès des préfets et des forces de sécurité intérieure est un impératif.** Une circulaire est en cours de préparation par les ministères concernés, mais sa date de publication n'est pas encore connue.

Sur le plan pénal, le ministère de la justice dénombre chaque année entre 800 et 900 condamnations pour introduction frauduleuse dans le domicile d'autrui et entre 30 et 70 condamnations pour maintien dans le domicile d'autrui. Le nombre de personnes qui s'introduisent illégalement dans un logement apparaît ainsi très supérieur au nombre de ceux qui s'y maintiennent durablement.

2. LE BUT DE LA PROPOSITION DE LOI : RENFORCER LA LUTTE CONTRE LE SQUAT PAR LA CRÉATION DE NOUVELLES INFRACTIONS PÉNALES

A. AGGRAVER LA PEINE EN CAS DE VIOLATION DU DOMICILE

L'article 1^{er} de la proposition de loi tend à **alourdir la peine encourue** en cas d'introduction ou de maintien dans le domicile d'autrui : la peine d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende, actuellement prévue par l'article 226-4 du code pénal, serait portée à trois ans d'emprisonnement et à 45 000 euros d'amende, afin de devenir plus dissuasive à l'égard des squatteurs.

Cette mesure avait déjà été adoptée par le Parlement à l'occasion de l'examen du projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique mais elle a été censurée par le Conseil constitutionnel pour des raisons de procédure³.

B. RENFORCER LA PROTECTION DE TOUS LES BIENS IMMOBILIERS

Les articles 2 à 4 de la proposition de loi visent ensuite à renforcer la protection **de tous les biens immobiliers**, et non du seul domicile.

¹ Pour lever toute ambiguïté, l'article 73 de la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique a précisé que l'article 38 s'appliquait « *en cas d'introduction et de maintien dans le domicile d'autrui, qu'il s'agisse ou non de sa résidence principale* ».

² Des informations erronées étaient diffusées sur la fiche du site www.service-public.fr qui a été rectifiée depuis.

³ Cf. la décision n° 2020-807 DC du 3 décembre 2020 (point 69).

À cette fin, l'**article 2** tend à introduire dans le code pénal quatre nouveaux articles afin **de créer tout d'abord un délit d'occupation frauduleuse d'un immeuble**, défini comme le fait de se maintenir, sans droit ni titre, dans un bien immobilier appartenant à un tiers contre la volonté de son propriétaire ou de la personne disposant d'un titre à l'occuper. La peine encourue serait identique à celle prévue en cas de violation du domicile (trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende). La propagande ou la publicité en faveur de l'occupation frauduleuse d'un immeuble seraient en outre punies d'une amende de 3 750 euros.

Les articles 3 et 4 apportent une coordination à l'article 38 de la loi Dalo et dans le code des procédures civiles d'exécution.

L'**article 3** vise à modifier l'article 38 de la loi Dalo pour **permettre l'utilisation de la procédure dérogatoire d'évacuation forcée en cas de maintien sans droit ni titre dans un bien immobilier**, sans subordonner le recours à cette procédure à une entrée dans les lieux « *à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou de contrainte* ». Il vise également à réduire les délais d'intervention accordés au préfet, à la fois pour prononcer une mise en demeure, puis pour procéder à l'évacuation forcée du logement.

L'**article 4** permettrait d'écartier, dans le cadre de la procédure d'expulsion, l'application du délai de deux mois reconnu à l'occupant après la délivrance du commandement d'avoir à libérer les locaux, ainsi que le respect de la trêve hivernale, **sans avoir à établir l'existence de voie de fait**.

3. LA POSITION DE LA COMMISSION : PRÉCISER LE CHAMP D'APPLICATION DU TEXTE POUR LE RECENTRER SUR LES SQUATTEURS

La commission a adopté **six amendements** à l'initiative du rapporteur, afin de sanctionner les squatteurs, tout en **préservant l'équilibre nécessaire entre le droit de propriété**, garanti par les articles 2 et 17 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, **et le droit au logement**, reconnu comme objectif de valeur constitutionnelle¹.

A. UNE NOUVELLE INFRACTION PÉNALE RECENTRÉE SUR LES SQUATTEURS

Telle qu'elle est définie, la nouvelle infraction d'occupation frauduleuse d'un immeuble pourrait concerner des locataires rencontrant des difficultés pour payer leur loyer et qui se maintiendraient dans leur logement après la résiliation de leur bail.

Or l'ambition de la proposition de loi est avant tout de mieux protéger la propriété immobilière contre les squatteurs, en visant l'ensemble des biens immobiliers et non le seul domicile. La régulation des rapports locatifs soulève d'autres questions, qui dépassent le cadre de cette proposition de loi.

C'est pourquoi la commission a adopté un amendement **COM-1** du rapporteur tendant à **préciser que le délit d'occupation frauduleuse d'un immeuble est constitué si l'auteur des faits s'est introduit dans les lieux à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte**, ce qui permet de viser les squatteurs sans toucher les locataires défaillants.

Pour garantir que la peine encourue est proportionnée, elle a ensuite adopté un deuxième amendement **COM-2** afin de prévoir que le délit d'occupation frauduleuse d'un immeuble est puni d'un an de prison et de 15 000 euros d'amende. Il paraît en effet raisonnable, dans un souci de gradation des peines, de **punir plus sévèrement le squat d'un domicile que celui de locaux qui ne sont pas utilisés à des fins d'habitation**. Par son amendement **COM-3**, elle a supprimé l'incrimination spécifique d'actes de complicité, l'incrimination générale des articles 121-6 et 121-7 du code pénal étant suffisante en la matière.

Par un amendement **COM-4**, la commission a précisé la définition de la nouvelle infraction consistant à faire la propagande ou la publicité de l'occupation frauduleuse d'immeubles, en indiquant qu'est visée **la diffusion de méthodes visant à faciliter ou à inciter à la commission du délit**. On peut en effet trouver sur internet de véritables « modes d'emploi »

¹ Décision n° 94-359 DC du 19 janvier 1995 [Loi relative à la diversité de l'habitat].

expliquant aux squatteurs comment ils doivent se comporter pour tenter d'échapper à l'expulsion ou pour retarder les procédures judiciaires, par exemple en changeant les serrures du logement ou en souscrivant un abonnement d'électricité à leur nom pour donner l'impression qu'ils sont installés chez eux. C'est la diffusion de ce type d'informations que l'amende cherche à dissuader.

B. LES AMÉLIORATIONS APPORTÉES AUX PROCÉDURES D'ÉVACUATION FORCÉE ET D'EXPULSION

À l'initiative de son rapporteur, la commission a préféré, par cohérence, **exclure de la procédure administrative d'évacuation forcée les locataires ou occupants entrés dans les lieux avec l'accord du propriétaire**, et qui se maintiendraient contre sa volonté après résiliation du contrat de bail ou retrait de l'autorisation.

À l'instar de ce qu'elle avait préconisé dans le cadre de la discussion de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi « Elan »¹, elle a en revanche souhaité **élargir l'application de cette procédure dérogatoire aux locaux à usage d'habitation** afin d'apporter une solution lorsque le logement illicitement occupé n'est pas encore le domicile effectif de quelqu'un (logement vacant entre deux locations, logement nouvellement acheté...). Elle a également **réduit le délai de réponse du préfet de 48 à 24 heures**. Tel est le double objet de l'amendement **COM-5** qu'elle a adopté.

Enfin, la commission a souhaité **maintenir l'exigence d'un constat de voie de fait** pour priver un occupant du bénéfice du délai de deux mois et de la trêve hivernale dans le cadre d'une procédure d'expulsion. Elle a adopté l'amendement **COM-6** pour **préciser la notion de voie de fait** et harmoniser la jurisprudence en la matière, tout en apportant également une clarification rédactionnelle à l'article L. 412-3 du code des procédures civiles d'exécution qui prévoit les cas dans lesquels un occupant faisant l'objet d'une décision d'expulsion peut solliciter des délais du juge en cas de difficultés de relogement.

La commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

Ce texte a été adopté en séance publique le 19 janvier 2021 enrichi d'une disposition permettant au préfet de solliciter l'administration fiscale pour établir le droit du propriétaire victime de squat ([Amendement n° 1](#) de Catherine Procaccia).



François-Noël Buffet

Président de la commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



Henri Leroy

Rapporteur

Sénateur
(Les Républicains)
des Alpes-Maritimes

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

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl20-081.html>

¹ Amendement COM-243 de Marc-Philippe Daubresse, rapporteur pour avis de la commission des lois, adopté par la commission des affaires économiques. Cet apport du Sénat n'a pas été conservé dans le texte définitif de la loi.