

Paris, le 7 juillet 2023,

**Objet : Affaire n°2023-853 DC - Contribution extérieure collective**

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil Constitutionnel,

Les organisations listées ci-après ont l'honneur de vous présenter les présentes observations collectives concernant la non-conformité à la Constitution de diverses dispositions de la loi « *visant à protéger les logements contre l'occupation illicite* ».

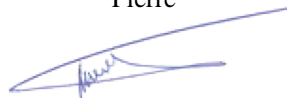
ACDL - Association des Comités de Défense des Locataires  
AITEC  
ANVITA - Association nationale des Villes et Territoires accueillants  
Association Nationale des Compagnons Bâisseurs  
Association DALO  
ATD Quart Monde  
ATTAC  
Bagagérue  
Caracol  
CGT  
CNDH Romeurope  
CNL - Confédération Nationale des Locataires  
Collectif Les Morts de la Rue  
Construire  
CSF - Confédération Syndicale des Familles  
Convergence nationale des services publics  
Emmaüs France  
FAPIL  
Fédération des Acteurs de la Solidarité  
Fédération Droit au Logement  
FNASAT- Gens du voyage  
Fédération Nationale des Samu Sociaux  
Fondation Abbé Pierre  
FSU  
La Cloche  
La Ligue des Droits de l'Homme  
Les Enfants du Canal  
Médecins du Monde  
Secours Catholique – Caritas France  
Solidaires  
Solidarités Nouvelles pour le Logement  
Syndicat de la magistrature  
Syndicat des avocats de France  
UNHAJ - Union Nationale pour l'Habitat des Jeunes  
UNIOPSS - Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs  
sanitaires et sociaux

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil Constitutionnel, l'expression de notre haute considération.

**Thibaut Spriet,**  
secrétaire national du  
Syndicat de la magistrature



**Marie-Hélène Le Nedic,**  
présidente de la Fondation Abbé  
Pierre



**Jean-Baptiste Eyraud,**  
porte-parole de la Fédération  
Droit au Logement,



mandatés par l'ensemble des organisations autrices de la contribution pour la transmettre au Conseil constitutionnel

# INCONSTITUTIONNALITÉ DE LA LOI VISANT À PROTÉGER LES LOGEMENTS CONTRE L'OCCUPATION ILLICITE

## OBSERVATIONS TRANSVERSALES

1. Une loi en complet décalage avec le contexte économique et social
  - 1.1. La crise du logement place des millions de personnes en état de nécessité
  - 1.2. L'expulsion locative est pourvoyeuse de sans-abrisme
  - 1.3. Le nombre de logements vacants ne cesse d'augmenter
2. L'opposition entre droit de propriété et droit au logement doit être dépassée
  - 2.1. La propriété consacrée à l'article 2 de la DDHC n'est pas réductible à un "droit du propriétaire"
  - 2.2. Le droit au logement n'est pas effectif et doit être refondé
  - 2.3. Un principe constitutionnel attaché à l'état de nécessité doit être reconnu
3. La protection du domicile ne peut pas s'étendre à la protection de toute propriété
  - 3.1. Une dénaturation de la notion de domicile
  - 3.2. Une dangereuse confusion entre local à usage d'habitation et domicile
4. Une déjudiciarisation rampante des procédures d'expulsion exposant la France à un risque élevé de condamnation par la Cour européenne des droits de l'Homme
5. Une loi contraire au principe de non-régression

## OBSERVATIONS ARTICLE PAR ARTICLE

### ARTICLE 1ER

1. Nouvel article 315-1 du code pénal  
Méconnaissance du principe de nécessité et de proportionnalité des peines
1. Nouvel article 315-2 du code pénal  
Méconnaissance du principe de nécessité et de proportionnalité des peines  
Rupture de l'égalité devant la loi

### ARTICLE 2

Méconnaissance du principe constitutionnel de fraternité et de l'objectif de valeur constitutionnelle du droit au logement décent

### ARTICLE 3

Méconnaissance du principe de nécessité et de proportionnalité des peines

### ARTICLE 4

Atteinte à la liberté d'expression  
Méconnaissance du principe de fraternité et de solidarité  
Méconnaissance des principes de nécessité et de proportionnalité de la loi pénale

### ARTICLE 6

1. Concernant la nouvelle définition du domicile à l'article 226-4 du code pénal  
Méconnaissance de l'objectif à valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi  
Méconnaissance du principe de nécessité et de proportionnalité de la loi pénale
2. Concernant la nouvelle rédaction de l'article 38 de la loi DALO  
Absence de recours effectif  
Méconnaissance du droit au respect à la vie privé et du principe de l'inviolabilité du domicile  
Méconnaissance du principe d'égalité et de l'objectif d'intelligibilité de la loi

### ARTICLE 7

Atteinte au principe d'égalité

## ARTICLE 8

1. Violation de l'article 37-1 de la Constitution par la généralisation prématurée d'une expérimentation non évaluée

2. Inconstitutionnalités de l'article 29 de la loi ELAN

Obstacles à la poursuite de l'objectif de valeur constitutionnelle du droit à un logement décent et  
incompétence négative du législateur

Rupture d'égalité devant la loi

Méconnaissance du principe d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi

## ARTICLE 9

Méconnaissance du principe constitutionnel de fraternité et de l'objectif de valeur constitutionnelle  
du droit à un logement décent

## ARTICLE 10

# OBSERVATIONS TRANSVERSALES

## 1. Une loi en complet décalage avec le contexte économique et social

### 1.1. La crise du logement place des millions de personnes en état de nécessité

D'après le dernier rapport sur l'état du mal logement en France de la Fondation Abbé Pierre<sup>1</sup>, 4 148 000 personnes sont mal-logées en 2023, et 12 138 000 sont en situation de fragilité par rapport au logement. Au total, sans double compte, 15 millions de personnes sont touchées par la crise du logement.

En 2013, l'enquête nationale Logement de l'Insee relayait le témoignage de plus de 5 millions de personnes disant avoir connu au moins un épisode sans logement personnel au cours de leur vie. De quelques jours à plusieurs années, cette situation aura duré au moins un an pour plus de 2 millions de personnes, et plus de 5 ans pour 440 000 d'entre elles. Après avoir fait jouer les solidarités familiales et amicales, quand elles sont possibles, après avoir sollicité - parfois en vain - un hébergement institutionnel, en dernier recours, les personnes se réfugient dans des lieux non prévus pour l'habitation : 340 000 personnes ont déclaré en 2013 avoir vécu à un moment de leur vie dans la rue, un véhicule, un hall d'immeuble ou un abri de fortune.

La dernière enquête « sans-domicile » de l'Insee estimait en 2012 à 143 000 le nombre de personnes privées de domicile (sans abri ou en hébergement). Aucune actualisation de cette étude n'est intervenue depuis plus de dix ans à l'échelle nationale<sup>2</sup>. Les estimations montrent cependant que ce chiffre a doublé fin 2022 depuis 2012 et triplé depuis 2001.

En novembre 2020, la Cour des comptes comptait déjà plus de 300 000 personnes sans domicile fixe<sup>3</sup>. Fin 2022, plus de 200 000 personnes vivaient en hébergement et plus de 110 000 au sein du dispositif national d'accueil, soit au moins 310 000 personnes sans domicile au sens de l'Insee, à quoi s'ajoutent les dizaines de milliers de personnes vivant à la rue, dans les bois ou en bidonville<sup>4</sup>.

La part des familles avec enfant parmi les personnes sans abri est de plus en plus importante : 50% des personnes enquêtées en 2019, alors qu'en 2018 les personnes isolées étaient encore majoritaires<sup>5</sup>. La nuit du 22 août 2022, 3 133 personnes en famille, dont 1 658 mineurs, n'ont pas pu être hébergées faute de places disponibles ou compatibles avec la composition du ménage, ce qui représente les deux tiers des demandes non pourvues, d'après la FAS et l'UNICEF<sup>6</sup>. La nuit du 5 décembre 2022 à Paris, en plein hiver, 122 enfants de moins de trois ans, dont les parents avaient contacté le 115, n'ont pas pu être hébergés et 5 000 personnes au niveau national parmi lesquelles 1 346 enfants, selon la Fédération des acteurs de la solidarité (FAS).

Le 12 juin 2023, 5 746 personnes n'obtenaient pas de réponse favorable à leur demande d'hébergement, dont 3 387 en famille (1 758 enfants, 465 de moins de 3 ans). Ces chiffres ne recouvrent pas l'ensemble de la demande non pourvue car nombre de personnes ne recourent pas au 115, et sachant que ce service d'urgence n'a pas les moyens humains de décrocher tous les appels.

Adultes et enfants sont ainsi exposés à des conditions de vie indignes et dangereuses (hygiène défectueuse, traumatismes, carences nutritionnelles, violences...). "*L'étude nationale Maraudes*

1 *L'État du mal-logement en France*, 2023.

2 Après celles de 2001 et 2012, la prochaine enquête Sans-domicile de l'Insee n'est prévue qu'en 2025.

3 *L'hébergement et le logement des personnes sans domicile pendant la crise sanitaire du printemps 2020*, Cour des comptes, novembre 2020.

4 *Combien y a-t-il vraiment de SDF en France ?*, Manuel Domergue, Alternatives économiques, 18 novembre 2020.

5 DRIHL, « Les personnes accueillies dans le dispositif hivernal en Île-de-France. Résultat de l'enquête 2019 "une nuit donnée" dans les structures de renfort hivernal », Lettre des études, décembre 2019.

6 UNICEF - Fédération des Acteurs de la Solidarité - baromètre enfants à la rue, 22/08/2022.

*menée les 12-13 janvier 2021 par la Fédération nationale des Samu Sociaux (FNSS) et la Fédération des Acteurs de la Solidarité (FAS) a montré que 42 % des personnes sans domicile enquêtées étaient en mauvaise santé, voire en très mauvaise santé pour 16 % d'entre elles<sup>7</sup>. 45 % des personnes en mauvaise santé présentaient des problèmes psychiques et 56 % une problématique d'addiction, particulièrement chez les jeunes. (...) En 2022, le Samu Social de Paris et l'UNICEF ont mis en lumière les conséquences de l'exclusion liée au logement sur la santé mentale des enfants<sup>8</sup>.”*

Lors des consultations de médecine générale dans les Centres d'accueil, de soins et d'orientation de Médecins du Monde, des retards de soins ont été identifiés chez 53,8 % des patients sans domicile fixe (vs. 47,1 % pour les autres patients) et 48,5 % nécessitaient une prise en charge urgente ou assez urgente selon l'avis du médecin<sup>10</sup>.

Cette précarisation emporte des conséquences spécifiques pour les femmes<sup>11</sup>, qui lorsqu'elles sont sans logement sont confrontées à un risque de traitement dégradant et inhumain, notamment par des bailleurs peu scrupuleux et qui abuse de leur vulnérabilité. La perte de logement expose les femmes à des risques d'exploitation. L'accès effectif au logement conditionne également la possibilité pour les femmes victimes de violences d'acquiescer leur autonomie et se protéger, elles et leurs enfants, des atteintes graves aux droits fondamentaux que constituent les violences au sein du couple.

Pourtant, en 2021, le taux de réponse positive du service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO) aux demandes d'hébergement n'était que de 42 %<sup>12</sup>. En 2022, les données des 115 dans différents territoires montrent la saturation des dispositifs d'hébergement d'urgence et leurs conséquences dramatiques :

*“- en Haute-Garonne, pour la journée du 5 septembre, le taux de décrochage des appels était de 30 % et 183 personnes étaient laissées sans solution ;*

*- dans le Bas-Rhin, en une semaine du mois d'août, le 115 a reçu 4 200 appels (contre 3 200 en janvier 2022) mais 89 % des appelants n'ont pas eu de solution ;*

*- en Ille-et-Vilaine, sur les 4 612 appels enregistrés par le SIAO en juillet, 29 % ont reçu une réponse positive à une demande d'hébergement d'urgence (36 % en juin) ;*

*- dans la Loire, dans la semaine du 29 août au 4 septembre, sur les 218 ménages ayant sollicité un hébergement, 150 sont restés sans réponse soit 70 %, laissant 64 enfants à la rue avec leurs parents sans solution.*

*- enfin à Paris, le taux de décrochage des appels était très faible (11 %) et, en moyenne quotidienne, 1 053 demandes étaient non pourvues au mois d'août 2022, dont 84 femmes et 24 enfants de moins de trois ans.*

*A Lyon, la situation est catastrophique. Depuis l'été, le dispositif d'hébergement est saturé (enfants à la rue repérés par les écoles, mineurs sans solutions, squats et bidonvilles regroupant 500 personnes à minima, expulsions locatives sèches du parc privé et social, parfois sans même un hébergement...). Les places ouvertes au cours de l'année sont aussitôt occupées. Les initiatives locales d'hébergement de personnes vulnérables à Lyon et Villeurbanne, de la Métropole se heurtent à l'absence de prise de relais de l'Etat. En janvier 2023, les maraudes ont rarement rencontré autant de personnes à la rue, dont au moins 270 enfants en errance, dont 34 sont hébergés dans le gymnase de la ville.*

<sup>7</sup> *Étude nationale maraudes et Samu Sociaux sur le sans-abrisme*, Fédération nationale des Samus Sociaux, Fédération des Acteurs de la Solidarité, 2021.

<sup>8</sup> *Grandir sans chez soi - Quand l'absence de domicile met en péril la santé mentale des enfants*, Samusocial de Paris et Unicef, octobre 2022.

<sup>9</sup> *L'État du mal-logement en France*, 2023.

<sup>10</sup> Médecins du Monde, Rapport de l'Observatoire de l'accès aux droits et aux soins, 2022, p. 31.

<sup>11</sup> En 2021, 23% des femmes enceintes reçues dans les Centres d'Accueil, de Soins et d'Orientation de Médecins du Monde étaient sans domicile. Médecins du Monde, Rapport de l'Observatoire de l'accès aux droits et aux soins, 2022, p.8.

<sup>12</sup> Projet de loi de finances 2023, programme 177.

*Les personnes et familles en détresse, laissées sans solution par la puissance publique, se regroupent dans divers campements, dans des conditions d'habitat déplorables. À Bordeaux une centaine d'hommes et femmes isolés, et deux familles avec enfants se retrouvent sous des tentes au bidonville du Lac. À Montpellier et dans l'Hérault, les squats ou abris de fortune se sont multipliés, faute de réponse institutionnelle. En août, puis mi-septembre, de grosses pluies ont détruit plusieurs petits sites, laissant près de 100 personnes à la rue sans solution, avec des bébés. Le 115 n'a pu proposer que deux chambres d'hôtel loin de Montpellier.*

*La métropole de Rennes, qui prend en charge 950 personnes sans-abri chaque jour, n'a pu que fournir eau, extincteurs, pièges à rats et poubelles pour améliorer les conditions de vie des 90 personnes du campement de la Touche. Deux autres campements plus petits (16 à 20 personnes) étaient recensés par Utopia 56, avec quatre à cinq nouvelles familles arrivant chaque semaine à Rennes sans aucune solution. L'association n'a pas d'autres propositions que de les accompagner avec la fourniture de tentes et de denrées alimentaires.*

*En août, une trentaine de femmes et leurs enfants survivaient dans un parc de la ville de Bagnolet (Seine-Saint-Denis), après avoir été expulsées d'un gymnase.”<sup>13</sup>*

Le Collectif Les Morts de la Rue (CMDR) recense le décès de près de 2 personnes en moyenne chaque jour des conséquences de la vie sans domicile (à la rue ou en hébergement) : au moins 706 décès en 2021 (le plus grand nombre signalé). 620 personnes étaient sans domicile : 38 % en situation de rue, 21 % hébergées<sup>14</sup>. Un dénombrement très inférieur à la réalité si l'on en croit l'étude 2008-2010 du CépiDc-Inserm (qui croise les données du Collectif Les Morts de la Rue et celles de la base nationale des causes médicales de décès)<sup>15</sup> constatant près de six fois plus de décès que le CMDR entre 2012 et 2016 (soit plus de 13 000).

## 1.2. L'expulsion locative est pourvoyeuse de sans-abrisme

L'augmentation continue des loyers (+ 41 % entre 2000 et 2021 pour le loyer moyen, + 72 % pour les charges d'électricité, de gaz et autres combustibles), conduit à une hausse constante du taux d'effort net des locataires du secteur privé (10% en 1973, 23,6% en 2001, 28,4% en 2013) et du secteur social (respectivement 8%, 20,2% et 24,1%)<sup>16</sup>.

Cette hausse des loyers, non compensées par les aides au logement, conduisait déjà, en 2013, 5,7 millions de personnes (plus de 2,7 millions de ménages) à devoir supporter un « effort financier excessif »<sup>17</sup> (+ 26 % par rapport à 2006).

	2006	2013	Variation 2006-2013
<b>Ménages en effort financier excessif</b>	<b>2 156 000</b>	<b>2 713 000</b>	<b>+ 26 %</b>
- dont déciles 1-3	1 835 000	2 417 000	+ 32 %
- dont décile 1	1 339 000	1 619 000	+ 21 %
<b>Ensemble des ménages</b>	<b>26 363 000</b>	<b>28 060 000</b>	<b>+ 6 %</b>

Source : ENL.

<sup>13</sup> L'État du mal-logement en France, 2023.

<sup>14</sup> Collectif Les Morts de la Rue, 10e rapport sur la mortalité des personnes sans chez-soi en France pour l'année 2021.

<sup>15</sup> Estimation du nombre de décès de personnes sans domicile en France, 2008-2010, Cécile Vuillermoz et coll., in BEH n°36-37, État de santé et conditions de vie des populations sans domicile, novembre 2015.

<sup>16</sup> Source INSEE

<sup>17</sup> Est considéré ici en effort financier excessif tout ménage qui consacre plus de 35 % de ses revenus aux dépenses de logement, et dont le niveau de vie résiduel est inférieur à 65 % du seuil de pauvreté. Le taux d'effort pris en compte correspond à la charge financière annuelle nette après déduction des aides à la personne (loyers ou charges de remboursement d'emprunt, charges quittancées et de copropriété, dépenses d'eau, d'électricité et de combustible) rapportée au revenu total annuel du ménage (avant impôts et incluant l'ensemble des transferts sociaux hors aides au logement). Le seuil de pauvreté est de 880 euros par mois en 2006 (résiduel à 572 euros) et 1 000 euros par mois en 2013 (résiduel à 650 euros).

Dans vingt-cinq villes de France<sup>18</sup>, même avec l'aide publique au logement, une personne seule ou une famille monoparentale ayant des revenus inférieurs à 900 € par mois ne peut s'offrir un logement adapté dans le parc locatif privé. Et la situation va s'aggraver : l'indexation de 3,5% de l'IRL courant 2022, reconduite récemment pour 2023, va entraîner une hausse cumulée de 7,1% sur deux ans. Ainsi pour un loyer mensuel de 500 euros, la hausse sera de 35,5 € par mois soit 426 € pour l'année, sans compter l'augmentation des prix des produits de la vie courante, de l'alimentation et de l'énergie<sup>19</sup>.

Ce poids croissant du loyer et des charges dans le budget des locataires les expose plus que jamais aux impayés. Celles-ci représentent 95% des assignations en matière de bail. 490 000 commandements de payer ont été délivrés en 2018 (selon la Cour des comptes dans ses observations définitives sur la prévention des expulsions locatives du 26 octobre 2022). Et en 2019, 156 378 ménages étaient assignés en justice, dont plus de 145 000 pour impayés de loyers (+ 35 % par rapport à 2001). 130 514 décisions d'expulsions étaient prononcées, dont plus de 125 000 pour impayés locatifs (+ 55 % depuis 2001).

Ainsi, les locataires les plus fragiles économiquement et socialement ne quittent pas leur logement à l'issue d'une procédure d'expulsion arrivée à son terme, faute d'un relogement ou d'hébergement.

N'ayant d'autre alternative que d'être logé par un marchand de sommeil ou en squat pour éviter la rue et ses dangers, ces locataires dont certains sont même reconnus prioritaires DALO, attendent avec une sourde angoisse l'expulsion « manu-militari ».

De plus, l'expulsion est un traumatisme qui marque irrémédiablement et dont il est très difficile et long, voire impossible pour certains, de s'en remettre. D'après une étude de la Fondation Abbé Pierre, « un à trois ans plus tard, 32 % des ménages n'ont toujours pas retrouvé de logement et vivent encore à l'hôtel, chez un tiers, dans d'autres formes de non-logement (mobile-home, camping, hôpital, squat, etc.), voire à la rue. Ceux qui ont retrouvé un logement ont passé en moyenne 11 mois sans logement personnel. 29 % des personnes enquêtées n'ont pas pu poursuivre leur activité professionnelle en raison de l'expulsion, et celle-ci a eu des impacts sur la scolarité de 43 % des ménages avec enfants (décrochage scolaire, troubles du comportement, problèmes de concentration). Enfin, 71 % des ménages déclarent faire face à des problèmes de santé ou des difficultés psychologiques liés à l'expulsion ».<sup>20</sup>

Il faut rappeler que l'octroi du concours de la force publique pour exécuter les jugements d'expulsion n'est pas conditionné à une proposition préalable de relogement adapté, même en présence d'enfants, de personnes âgées, de situations de handicap, de femmes enceintes, de personnes malades ou souffrant de troubles mentaux, de ménages reconnus DALO...

Et « alors que l'État est tenu d'apporter le concours des forces de l'ordre aux décisions judiciaires exécutoires d'expulsion, aucune véritable politique globale de relogement n'est malgré cela conduite en dehors du droit au logement opposable, dont les résultats sont peu encourageants. Le plan quinquennal pour le « Logement d'abord », qui vise à réduire le nombre de sans-abris et à renforcer l'accès au logement, fait pourtant du maintien dans le logement une priorité. » constate la Cour des comptes dans ses observations définitives sur la prévention des expulsions locatives du 26 octobre 2022.

### 1.3. Le nombre de logements vacants ne cesse d'augmenter

Pendant que la crise du logement touche toujours plus de personnes, le nombre de logements vacants est passé de 6,7 % (2,2 millions) en 2008 à 8,3 % en métropole (3,1 millions) en 2022 en métropole selon l'Insee.

<sup>18</sup> Aubervilliers, Marseille, Lyon, Vénissieux, Nice, Nantes, Paris, Strasbourg, Schiltigheim, Lille, Roubaix, Rennes, Vezin-le-Coquet, Angers, Annecy, Metz, Besançon, Blois, Tarbes, Melun, Dax, Romorantin-Lanthenay, Pornic, Volvic, Chambéry.

<sup>19</sup> *Le mal-logement et la pauvreté n'ont pas leur place dans le code pénal*, Olivier De Schutter et Christophe Robert, Le Monde, 26 juin 2023.

[https://www.lemonde.fr/idees/article/2023/06/26/le-mal-logement-et-la-pauvrete-n-ont-pas-leur-place-dans-le-code-penal\\_6179274\\_3232.html?random=430604271](https://www.lemonde.fr/idees/article/2023/06/26/le-mal-logement-et-la-pauvrete-n-ont-pas-leur-place-dans-le-code-penal_6179274_3232.html?random=430604271)

<sup>20</sup> [https://www.fondation-abbe-pierre.fr/sites/default/files/synthese\\_vr.pdf](https://www.fondation-abbe-pierre.fr/sites/default/files/synthese_vr.pdf)

Début 2016, « 11 % des logements inoccupés correspondent à une vacance « incrustée » de plus de six années. La vacance est alors directement influencée par la qualité du parc, le dynamisme et la fluidité du marché locatif local : les zones de vacance élevée se concentrent dans les territoires ruraux en déclin démographique et l'écart se creuse avec les territoires urbains. Mais la vacance est aussi présente en milieu urbain : le rapport estime à 137 000 le nombre de logements non occupés depuis plus de deux ans en zone tendue (A, A bis et B1), dont un quart sont particulièrement dégradés. Il reste donc 103 000 logements durablement vides et directement habitables en zone tendue. »<sup>21</sup>

\*

C'est dans un tel contexte que la loi qui vous est soumise s'autorise à pénaliser les personnes qui ont trouvé refuge dans des bâtiments vides, faute d'un hébergement, afin de s'extraire de la violence de la rue, ainsi que les associations qui leur apportent leur soutien.

Elle revient sur les acquis de la procédure d'expulsion locative (depuis la loi du 6 juillet 1989) – pourtant encore largement perfectibles – et sur l'esprit de prévention conforté par la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, dans la continuité des dispositifs instaurés par la loi du 31 mai 1990 relative à la mise en oeuvre du droit au logement.

Elle exonère leurs propriétaires de toute responsabilité en cas de dommage causé aux tiers par leurs biens abandonnés et dégradés, lorsque l'occupant se maintient dans le logement à l'issue d'une procédure d'expulsion et de surcroît en pénalise les locataires.

## **2. L'opposition entre droit de propriété et droit au logement doit être dépassée<sup>22</sup>**

Plutôt que de les concilier, cette loi oppose radicalement le droit de propriété et le droit au logement, par un renforcement sans précédent de la portée du premier, au mépris de l'esprit des textes.

Sous le prétexte affiché de lutter contre un fléau chimérique et instrumentalisé – le squat –, cette loi met en péril l'économie générale du contrat social, dont l'objectif et la finalité sont pourtant clairement rappelés dans les préambules de 1789 et 1946, alors même que la société française traverse actuellement une crise sociale profonde rendant nécessaire la mobilisation de nos principes fondateurs.

En examinant cette loi, il importe que le Conseil Constitutionnel puisse à la fois réaffirmer la portée réelle du droit de propriété consacré à l'article 2 de la DDHC et élargir les fondements constitutionnels du droit au logement, arrimé depuis 1998 au préambule de la Constitution de 1946 et simplement qualifié « d'objectif de valeur constitutionnelle ».

### **2.1. La propriété consacrée à l'article 2 de la DDHC n'est pas réductible à un "droit du propriétaire"**

Le contexte actuel est bien différent de celui de 1982, date à laquelle le Conseil Constitutionnel a pour la première fois consacré le droit de propriété sur le fondement textuel de l'article 17 de la DDHC. Ce choix n'avait pourtant rien d'évident et était lié à un contexte politique et social particulier non transposable à la situation actuelle.

Selon R. SAVY, le Conseil a privilégié, le 16 janvier 1982, une « *conception absolue de la propriété, que tout esprit éclairé aurait dû rejeter. La propriété ne doit plus être individuelle et absolue ; elle doit contribuer à servir la société.* »<sup>23</sup>

<sup>21</sup> *Évaluation de politique. Mobilisation des logements et des bureaux vacants*, IGF-CGEDD, janvier 2016.

<sup>22</sup> Les développements de cette partie sont inspirés de travaux de Lorraine Questiaux, avocate au barreau de Paris.

<sup>23</sup> *Le droit de propriété dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat*, Hélène PAULIAT, professeur à la faculté de droit de Limoges, p. 64.



Cette idée est partagée de longue date par la doctrine. L. DUGUIT attribue ainsi au droit de propriété une valeur nettement secondaire à celle qu'il reconnaît à la liberté, par exemple : « *La propriété figure sans doute dans la Déclaration des droits ; malgré cela, elle n'est qu'une concession du législateur ; celui-ci peut donc y apporter des modifications et des restrictions et même la supprimer sans violer une loi supérieure à lui* » précise-t-il, reprenant ainsi la division classique entre le domaine éminent et le domaine utile sous l'Ancien Régime : au particulier, l'usage de la terre, qui est concédé par l'Etat (ici par le législateur) ; à l'Etat, la disposition de la terre (y compris la suppression de la propriété) et une partie de l'*usus* (car l'Etat peut établir des restrictions). Cette analyse est loin d'être dépassée.<sup>24</sup>

Le droit de propriété a deux acceptions très différentes, toutes deux présentes mais à des places bien éloignées dans la DDHC : l'article 2 et l'article 17. Sans distinction jurisprudentielle claire, la confusion resta de mise.

Il existe, d'une part, un droit de propriété naturel et imprescriptible dont nul ne peut être privé et que l'Etat doit garantir de manière absolue (article 2 DDHC) et, d'autre part, le droit du propriétaire à ne pas être privé de ce qu'il possède en titre.

Selon l'article 2 de la DDHC, « *le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme, ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression* ». Le droit de propriété ainsi consacré ne peut pas être interprété autrement que comme le droit naturel de chaque être humain de disposer de conditions matérielles suffisantes à son bonheur, ce qui ne peut se confondre avec le droit au titre prévu à l'article 17.

Le titre de propriété est, quant à lui, consacré par la DDHC à l'article 17 comme un droit « *inviolable et sacré* » mais pas absolu - contrairement au droit de propriété consacré à l'article 2 - puisque la nécessité publique peut en justifier la réquisition moyennant « *une juste et préalable indemnité* ».

L'article 2 de la DDHC est donc bien plus proche de la notion de dignité humaine que de celle de propriété dans son sens commun. Cet article 2 pourrait donc parfaitement être le véritable fondement textuel du droit au logement puisque la propriété minimale est bien celle d'avoir un « chez soi ».

Cette analyse serait d'ailleurs en cohérence avec celle adoptée par le juge européen : dans un arrêt *Öneryildiz c. Turquie* (du 30/11/2004, aff. 48939/99 para 124 à 129), il a ainsi reconnu comme un *intérêt patrimonial substantiel* le droit de disposer d'un « chez soi » alors même que ce « chez soi » constituait, au regard du droit national, une occupation irrégulière (en l'occurrence le squat d'un terrain inconstructible).

Une telle conception rend nécessairement inconstitutionnelles la plupart des dispositions pénales de la loi déferée : si le droit protégé par l'article 2 de la DDHC est celui d'avoir un « chez soi », il devrait logiquement prémunir de tout risque pénal l'individu qui exercerait ce droit naturel et imprescriptible en occupant un local vide faute d'autre choix pour échapper à la rue et aux atteintes à sa dignité.

Une telle approche pourra également s'appuyer sur les discours des contemporains de 1789, tel que celui de l'Abbé de Cournand qui alertait déjà sur le risque de mésinterprétation du droit de propriété consacré par à l'article 2 de la DDHC dans un commentaire célèbre s'intitulant « *de la propriété ou la cause du pauvre* » :

*"Si l'assemblée nationale a voulu, par cet article, faire entendre que dans toute association politique chaque individu doit avoir une propriété garantie par la loi, et que tous ayant les mêmes droits à la terre commune qu'ils habitent et qui les nourrit, cette propriété doit être la même pour chacun d'entre eux, elle a atteint le seul but que doive se proposer le législateur, celui de rendre tous les hommes heureux, et tous également heureux ; elle a accompli le chef d'œuvre de la politique ; elle a établi le gouvernement le plus parfait qu'il soit dans l'univers.*

*"Si au contraire elle avait prétendu déclarer que la loi prend sous sa sauvegarde le propriétaire actuel, et lui garantit la jouissance des biens qu'il occupe ; c'est-à-dire, qu'un*

---

24 *Op. cit.* p. 67.

*seul homme continuera de posséder pour son luxe et pour ses plaisirs ce qui suffirait à la subsistance de vingt familles, et qu'une poignée de gens regorgera de superfluités, tandis que la multitude manquera du nécessaire ; au lieu de manifester les droits de l'homme, elle n'aurait fait qu'ajouter un nouvel outrage aux outrages sans nombre dont on a partout accablé l'espèce humaine (...)"<sup>25</sup>*

Comment le droit de propriété peut-il avoir la valeur d'un droit naturel et imprescriptible s'il n'est pas entendu comme le droit pour tous d'avoir de quoi vivre dignement ?

Comme le résume la docteure Asimina TSALPATOUROU dans sa thèse récente sur *L'effectivité du droit au logement en France*,<sup>26</sup> la garantie du statut d'occupation, le droit au logement se matérialise par le droit réel qui constitue le droit d'habitation. Ce dernier se dessine dans le cadre d'un nouvel équilibre tentant ainsi de s'instaurer par rapport au droit de propriété, selon lequel la propriété n'étant plus *"le droit subjectif du propriétaire, elle est la fonction sociale du détenteur de la richesse"*<sup>27</sup>.

## **2.2. Le droit au logement n'est pas effectif et doit être refondé**

Amina TSALPATOUROU au même titre que de nombreux observateurs fait le constat suivant :

*"L'effectivité du droit au logement reste limitée en théorie aussi bien qu'en pratique, face à une tendance à l'individualisation de ce droit combinée au développement d'une approche assistancielle ainsi qu'au désengagement matériel et formel des pouvoirs publics.*

*D'ailleurs, la responsabilité de l'Etat en matière de droit au logement ne peut être engagée que dans le cadre restreint dessiné par la loi de 2007 [loi DALO]. Etant donné que les garants du droit au logement, et encore moins les acteurs alternatifs intervenant en sa faveur, ne sont pas liés par une telle obligation de résultat, se pose avec une certaine acuité la question de l'absence d'un véritable débiteur du droit au logement couvrant tous ses aspects.*<sup>28</sup>

*"Hormis le renforcement de sa consécration juridique par le biais de sa réaffirmation en tant que droit fondamental, le périmètre et le contenu du droit au logement appellent également à une révision. Et cela en prenant en compte la position du droit au logement entre l'absolutisme du droit de propriété et la protection des droits fondamentaux et des considérations d'intérêt général."*

*"(...) le positionnement actuel en raison du nombre inacceptable de sans-abris et de mal-logés consistant à faire du logement des personnes défavorisées une priorité gouvernementale ne doit pas empiéter sur le caractère universel du droit au logement. En effet, le droit au logement est un droit universel en principe, en tant que droit fondamental et, étant donné qu'il concerne de fait directement une grande partie de la société, voire son intégralité. Peuvent ainsi subir des violations du droit au logement non seulement les personnes défavorisées mais aussi celles qui appartiennent aux classes moyennes, représentant une partie importante de la population et dont les revenus ont moins progressé que le revenu moyen alors que le coût du logement a en outre augmenté plus rapidement que les revenus d'activité".*

A ce jour le Conseil constitutionnel a érigé le droit au logement au rang d'objectif de valeur constitutionnelle, à l'aune du principe à valeur constitutionnelle de sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme de dégradation<sup>29</sup> et l'a rattaché au préambule de la Constitution de 1946. Aux termes de la jurisprudence du Conseil, cet objectif constitue un corollaire indispensable

<sup>25</sup> *De la Propriété ou la cause du pauvre - Plaidée au tribunal de la Raison, de la Justice et la Vérité, 1789*, publiée en 1791, réédition EDHIS 1968 d'après l'exemplaire de la bibliothèque nationale de Paris, p. 2 et 3.

<sup>26</sup> *L'effectivité du droit au logement en France*, par Asimina TSALPATOUROU, Thèse pour l'obtention du titre de Docteur en Droit, juillet 2020, Université Paris 1 la Sorbonne sous la direction de M. Bertrand MATHIEU, Professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Conseiller d'Etat en service extraordinaire.

<sup>27</sup> *Op. cit.*, p. 400.

<sup>28</sup> *Op. cit.*, p. 389

<sup>29</sup> Décision n° 94-359 DC du 19 janvier 1995, Loi relative à la diversité de l'habitat.

du droit dont dispose chaque individu et chaque famille à obtenir de la Nation “*les conditions nécessaires à leur développement*”<sup>30</sup> ainsi que de la “*protection de la sécurité matérielle*” et des “*moyens convenables d'existence*” offerts par les pouvoirs publics, “*notamment à l'enfant, la mère et aux vieux travailleurs*” ainsi qu'à “*tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler*”<sup>31</sup>.

Bien qu'initialement perçue comme une avancée, cette consécration du droit au logement, mise à l'épreuve du temps et de la pratique, s'avère clairement insuffisante voire même totalement ineffective. Ces éléments invitent donc à un élargissement de ses fondements.

### 2.3. Un principe constitutionnel attaché à l'état de nécessité doit être reconnu

Au-delà du rattachement nécessaire du droit au logement à l'article 2 de la DDHC, le contexte social précédemment décrit impose de s'interroger plus globalement sur l'articulation entre la garantie des droits fondamentaux et l'état de nécessité.

Le concept d'état de nécessité traverse autant la philosophie que la science juridique depuis plusieurs millénaires. Sa prise en compte pourrait être le corollaire du caractère inaliénable et sacré du droit de propriété et du principe de dignité humaine.

Ainsi, dans le droit romain, le Digeste (XLVII, 9, 3 et IX, 2, 49, 1) prévoit “*la possibilité de détruire la maison d'autrui pour préserver la sienne de l'incendie, ce qui, selon Ulpien, s'explique par l'absence d'intention de nuire*”. De même, au Moyen-Âge, “*l'idée que "nécessité n'a point de loi" est abondamment répandue - comme le rappelait Loisel dans une de ses Maximes de droit français au XVIIe siècle. Autrement dit, il est constant que le droit positif peut être amené à céder devant le "besoin"*”.<sup>32</sup>

La doctrine juridique dégage trois fondements d'ordre philosophique pour justifier ce principe :<sup>33</sup>

- L'instinct de conservation irrésistible fait céder le droit : il existe un droit supérieur à tout système juridique qui est celui de la survie de l'individu. Rousseau, dans "Le contrat social" (Livre I, chapitre 9, "Du domaine réel") proclame que "*tout homme a naturellement droit à tout ce qui lui est nécessaire*" ; l'idée est déjà esquissée dans son "Discours sur les origines de l'inégalité" et inspirera Robespierre présentant, le 2 décembre 1792, sa politique de subsistances ;
- On trouve ensuite une argumentation fondée sur la suspension temporaire du droit. En période normale le droit positif régit les relations humaines ; dans les périodes exceptionnelles - anormales au sens étymologique du terme - les règles juridiques ne s'appliquent plus. Cette théorie peut conduire très loin ; elle permet d'excuser le voleur affamé ;
- Enfin, le fondement le plus largement admis est l'idée qu'en cas de détresse, les hommes reviennent à un communisme originaire des biens.

Ce principe peut même s'avérer supérieur au droit de propriété lui-même : le caractère naturel et imprescriptible de certains besoins et des biens qui s'y attachent peut ainsi légitimer le vol ou les actes qui visent à conserver ou acquérir ces biens essentiels à la vie en question.

<sup>30</sup> Constitution du 27 octobre 1946, Préambule, alinéa 10.

<sup>31</sup> Constitution du 27 octobre 1946, Préambule, alinéa 11.

<sup>32</sup> *Un droit fondamental vieux de 3 000 ans : l'état de nécessité, Jalons pour une histoire de la notion*, Philippe-Jean HESSE, Professeur émérite à l'Université de Nantes, Revue Droits fondamentaux, n° 2, janvier - décembre 2002.

<sup>33</sup> *Op. cit.*, extrait. “*Beaumanoir, dans ses Coutumes de Beauvaisis, applique, quant à lui, l'idée de nécessité à des questions d'expropriation ou de servitude. Après avoir posé en principe que "Nul usage ne peut ni ne doit être donné sur la propriété d'autrui sans la volonté de celui à qui la propriété est et sans l'accord de qui la propriété dépend", il prévoit immédiatement des exceptions en cas de nécessité : "cas de nécessité est celui où l'on ne peut souffrir sans subir de trop grande perte ou dommage ; ainsi lorsqu'une rivière a emporté le chemin qui était sur la rive et que ma maison ou ma vigne est adjacente au chemin détérioré, il convient que l'on prenne une portion de mon bien pour la convertir en chemin afin que celui-ci soit rétabli ; ou si j'ai une maison ou une vigne nouvellement établie là où il n'y en avait jamais eu, l'on ne peut refuser de me laisser un passage pour me rendre à ma maison ou à ma vigne"*”.

Selon le projet de Code civil du 24 thermidor an VIII : "*[l]’homme naît avec des besoins ; il faut qu’il puisse se nourrir et se vêtir ; il a donc droit aux choses nécessaires à sa subsistance et à son entretien. Voilà l’origine de la propriété*".

Le principe d’état de nécessité est intimement lié à la protection de la propriété : il peut être caractérisé dès lors qu’un individu est privé de son droit naturel et imprescriptible de disposer des biens indispensables à la préservation de sa dignité et de son intégrité, ce qui lui confère une valeur constitutionnelle. La consécration de ce principe à travers les âges et les cultures juridiques démontre qu’il préexiste au droit positif et qu’il figure lui aussi parmi les droits naturels et imprescriptibles de l’individu.

La loi soumise au Conseil constitutionnel s’attaque précisément aux personnes sans logis et donc en état de nécessité et nombreuses sont ses dispositions qui méritent d’être censurées sur le fondement d’un tel principe.

Rappelons qu’à l’origine, le « *squatter* » était celui qui construisait, sans titre juridique, une habitation sur les terres communes d’une paroisse anglaise. Sous certaines conditions, les agissements des squatters n’entraînaient donc aucune conséquence pénale. Des raisons économiques, notamment le mouvement des *enclosures*, firent néanmoins peu à peu disparaître les terres communes et, par voie de conséquence, les squatters.

En France, les premières décisions jurisprudentielles rendues en matière de squat apparaissent en 1956 et étaient liées à la grave crise du logement qui suivit la seconde guerre mondiale et à l’action de l’Abbé Pierre et d’un certain nombre d’émules parmi lesquels les membres de l’Équipe Nantaise d’Action avec les sans-logis. Si les décisions favorables aux personnes démunies se raréfièrent progressivement et finirent principalement par porter sur des délits concernant le permis de construire, il doit être relevé que la plupart reconnaissent "*plus ou moins implicitement le principe d’un droit à l’existence considéré comme un droit supérieur (Cour d’appel d’Angers, 1958). Ainsi, le Tribunal correctionnel de Dijon dans un jugement du 27 février 1968, affirme que "la vie humaine est le plus grand bien qui existe sur terre". De ce droit, naît pour l’homme, un devoir : celui de tout faire pour protéger sa vie, notamment de se préserver des intempéries grâce à un logement décent. Souvent, la nécessité oblige le sacrifice d’un bien ou d’un droit au profit d’un autre considéré comme supérieur.*"<sup>34</sup> Cette ligne jurisprudentielle suggère que le fondement du droit au logement est le principe de dignité humaine, ce qui explique que la jurisprudence du Conseil constitutionnel ait d’abord rattaché le droit au logement au Préambule de la Constitution de 1946.

Le régime juridique d’état de nécessité sous-tend l’idée de l’inutilité de la répression et donc corrélativement se pose immédiatement la question de la compatibilité d’un délit d’occupation illicite d’un bien avec le principe de nécessité des délits et des peines, s’il devait s’appliquer à des personnes pouvant se prévaloir du principe de nécessité.

Le conseiller à la Cour de Cassation Laplatte estimait, en 1956, que l’intérêt des squatters prédomine : "*[d]ans le cas de crise aiguë du logement dans une ville, si l’on rencontre les éléments suivants :*

- *Situation dramatique d’une famille*
- *Vacance prolongée et injustifiée d’une habitation*
- *Inertie des pouvoirs publics nous n’hésiterons pas à dire que l’acquittement du squatter est la seule solution juridique*".<sup>35</sup>

Il suit de là que le principe de nécessité rend inconstitutionnel toute forme de sanction pénale ou civile contre l’individu nécessiteux. Le préjudice qui en résulte pour le tiers ne lui est pas imputable, c’est à l’Etat en premier d’en assumer la responsabilité en utilisant les moyens qui s’offrent à lui (refus

<sup>34</sup> *Op. cit.*

<sup>35</sup> *Op. cit.* « *Laplatte va jusqu’à proposer une loi réprimant "les vacances abusives d’immeubles d’habitation" qui punirait d’un emprisonnement de trois mois à cinq ans "quiconque, disposant à quelque titre que ce soit d’un local d’habitation dans une commune où est applicable la taxe compensatrice sur les locaux insuffisamment occupés ... l’aura laissé vaquer plus de six mois sans motifs légitimes..." Le propriétaire de l’immeuble se verrait donc reprocher une infraction préalable au squattage, qui se rapprocherait alors plus de la légitime défense que de l’état de nécessité.* »

d'octroi du concours de la force publique en matière d'expulsion locative, mise en oeuvre du droit au logement par la réquisition prévue au titre IV du code de la construction et de l'habitation, intermédiation locative, attributions prioritaires des logements sociaux, respect de la procédure DALO).

En ne prévoyant pas de manière explicite l'inapplicabilité du délit d'occupation illicite aux personnes se trouvant en situation de nécessité, ni même lorsque les locaux sont vides ou lorsqu'ils sont affectés à l'usage commercial, agricole, ou professionnel, le législateur méconnaît la constitution.

### **3. La protection du domicile ne peut pas s'étendre à la protection de toute propriété**

Cette loi entraîne une dangereuse dénaturation de la notion de domicile pour éviter une censure de cavaliers législatifs.

#### **3.1. Une dénaturation de la notion de domicile**

Les dispositions de l'article 6, en définissant la notion de « domicile », étendent le champ d'application de l'article 226-4 du code pénal de façon incohérente au regard des définitions juridiques et de la jurisprudence existante et lui donnent une portée indéfinie.

Cette nouvelle définition entre en contradiction flagrante avec celle qui était acquise depuis l'adoption du code civil de 1804 – et dont la protection est le socle de la protection de la vie privée et familiale. Ainsi, selon l'article 102 du code civil, le domicile est le seul lieu où une personne a fixé son principal établissement ; selon les articles 4 et suivants du code général des impôts, c'est le lieu où une personne a fixé son foyer, son lieu de séjour principal.

Il importe également de rappeler qu'aux termes d'une jurisprudence constante, la chambre criminelle de la Cour de cassation juge que *“le domicile ne signifie pas seulement le lieu où une personne a son principal établissement, mais encore le lieu où, qu'elle y habite ou non, elle a le droit de se dire chez elle, quels que soient le titre juridique de son occupation et l'affectation donnée aux locaux”*<sup>36</sup>.

Cette définition prétorienne, qui protège ainsi l'occupant peu importe son titre ou droit d'occupation (incluant ainsi les locataires, les occupants précaires), vise tant les résidences principales que les logements secondaires et leurs dépendances, à condition que le lieu soit clos<sup>37</sup>. La jurisprudence assimile en outre au domicile les lieux affectés à l'usage d'une profession, tels que le bureau d'un hôtel meublé<sup>38</sup> ; les bureaux de direction d'une société<sup>39</sup> ; les bureaux d'un cabinet dentaire<sup>40</sup> ; les bureaux du président d'une chambre des métiers<sup>41</sup>.

Cette définition requiert toutefois que le lieu soit habité – sinon habitable – par l'occupant, qui doit y avoir manifesté son intention d'y séjourner. La notion de “chez soi” est en effet au cœur de l'appréhension du domicile en droit pénal : pour Emile Garçon, *“le domicile est la maison, la demeure du particulier, toute habitation occupée par une personne, le chez-soi de l'individu”*<sup>42</sup>, tandis que René Garraud définit le domicile comme *“le lieu qui sert d'habitation et de résidence réelle à un citoyen”*<sup>43</sup>.

36 Cass. crim., 26 févr. 1963 : Bull. crim. 1963, n°92 ; Cass. crim., 13 oct. 1982 : Bull. crim. 1982, n°212 ; Cass. crim., 24 avr. 1985 : Bull. crim. 1985, n°158.

37 Voir par exemple Cass. crim. 19 juin 1957 : Bull. crim. n° 513 ; Cass. crim. 4 mai 1965, n°92-16.864.

38 Cass. crim. 7 juillet 1916 : Bull. crim. 1916 n°154.

39 Cass. crim. 4 déc. 1957, n°91-23.157.

40 Cass. crim. 13 oct. 1986 Gaz. Pal. 1987. 1. Somm. 103, note Doucet.

41 Cass. crim. 24 juin 1987: JCP 1987. IV. 302.

42 Code pénal annoté : Sirey, 2e éd., par M. Rousselet, M. Patin et M. Ancel, 1952-1959, T.I, sous art. 184, p. 724.

43 Traité théorique et pratique du Droit pénal français Sirey, 3e éd. 1922, T.IV, n°1545.

Cette notion impose ainsi que les lieux soient pourvus des équipements nécessaires à une habitation effective, rapportée par tout moyen et que les juges du fond constatent par le biais d'un faisceau d'indices tels qu'un avis d'imposition, des témoignages ou une facture<sup>44</sup>. Ces décisions ont été intégrées par le législateur dans le code de procédure pénale. A titre d'exemple, l'article 78-2-2, II, applique les règles propres aux perquisitions et visites domiciliaires au véhicule automobile spécialement aménagé à l'usage d'habitation et effectivement utilisé comme résidence, et l'assimile ainsi à un domicile.

Il en résulte que le local vacant ne peut bénéficier du champ de protection du domicile. C'est ainsi que la chambre criminelle de la Cour de cassation a considéré que le délit de violation de domicile n'était pas caractérisé, dans des espèces se rapportant à :

- une maison d'habitation et ses dépendances réintégrées dès le lendemain de leur saisie et adjudication par les prévenus, les adjudicataires n'ayant jamais eux-mêmes occupé le bien immobilier<sup>45</sup> ;
- un château n'étant ni habité ni habitable en l'état, la partie civile n'ayant au demeurant sous aucune forme et depuis de nombreuses années manifesté une présence en ce lieu dont pourrait se déduire son intention de s'y établir pour y demeurer ou y séjourner momentanément<sup>46</sup> ;
- une roulotte que le prévenu avait réintégré au lendemain de son expulsion, le propriétaire à l'origine du commandement de quitter les lieux n'ayant jamais occupé le bien immobilier<sup>47</sup>.

Lorsque le local est un lieu affecté à une activité professionnelle, la Cour de cassation adopte le même raisonnement. Il importe ainsi que le lieu ne soit pas vide de toute occupation pour que le délit de violation de domicile puisse être caractérisé, tel n'étant pas le cas lorsque la personne physique ou morale n'a pu faire la démonstration qu'elle y exerçait une activité quelconque<sup>48</sup>.

En entrant dans un local vacant, l'occupant sans droit ni titre ne peut ainsi se voir reprocher une violation de domicile ; une fois installé, il peut même prétendre être chez lui et bénéficier de la protection de la loi<sup>49</sup>. La jurisprudence de la Cour de cassation s'aligne ainsi sur celle de la Cour européenne des droits de l'Homme, dont il ressort qu'une habitation ne constitue un "domicile" relevant de la protection de l'article 8 de sa Convention que lorsque des liens suffisants et continus sont établis entre le requérant et un lieu déterminé<sup>50</sup>. Caractérise ainsi un domicile l'occupation d'une maison appartenant à un proche lorsque celle-ci s'étend chaque année sur de longues périodes<sup>51</sup>. En revanche, ne constitue pas un domicile le bâtiment inhabité et vide ou en cours de construction<sup>52</sup>, le lieu qui n'a jamais ou guère été occupé par requérant, ou encore le lieu qui n'est plus occupé depuis un laps de temps considérable<sup>53</sup>.

### 3.2. Une dangereuse confusion entre local à usage d'habitation et domicile

L'article 6, en étendant le champ d'application de l'article 226-4 du code pénal aux locaux vides, crée une confusion entre la notion de domicile et celle de local à usage d'habitation, pourtant distinctes. En effet, l'affectation d'un local à un usage d'habitation n'en fait un pas lieu habité ni même habitable, et

44 Cass. crim., 21 sept. 2005, n°04-87.701. Par un arrêt récent du 20 octobre 2020, la chambre criminelle a confirmé sa jurisprudence en établissant que l'habitation effective est caractérisée par la présence d'équipements élémentaires, tels que le raccordement à l'eau et à l'électricité, le compteur électrique, l'assujettissement du local à la taxe foncière et à la taxe d'habitation, ou encore un point de réception du courrier postal (Cass. crim., 20 oct. 2020, n°19-87.656).

45 Cass. crim. 28 févr. 2001, n°00-83.686.

46 Cass. crim. 26 juin 2002, n° 01-88.474.

47 Cass. crim. 30 octobre 2006, n°06-80.680.

48 Cass. crim. 22 janvier 1997, n° 95-81.186.

49 Cass. crim. 19 juin 1957, Bull. crim. 1957, n° 513 ; Cass. crim., 22 janv. 1997 : Bull. crim. 1997.

50 CEDH, *Chiragov et autres c. Arménie (GC)*, n° 13216/05, 16 juin 2015, § 206.

51 CEDH, *Menteş et autres c. Turquie*, 28 novembre 1997, § 73.

52 CEDH, *Halabi c. France*, n° 66554/14, 16 mai 2019, § 41.

53 CEDH, *Andreou Papi c. Turquie*, n° 16094/90, 22 septembre 2009, § 54.

il peut être vacant. Or, nous l'avons dit, un local vacant ne peut bénéficier de la même protection qu'un domicile.

Cette confusion aura des conséquences au-delà de ce seul article. En effet, la formulation "local à usage d'habitation" rejoint celle de "domicile" dans l'article 6 relatif à 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 (ci-après loi DALO), où il est désormais précisé qu'une mise en demeure préfectorale de quitter les lieux, dans un délai extrêmement rapide et sans décision de justice préalable, peut être effectuée à l'encontre d'un occupant "*en cas d'introduction et de maintien dans le domicile d'autrui, qu'il s'agisse ou non de sa résidence principale, ou dans un local à usage d'habitation (...)*".

En outre, il y est fait mention dans l'article 1er consacrant le nouvel article 315-1 du code pénal, lequel vise à réprimer d'une peine de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende le délit d'introduction et de maintien dans un local à usage d'habitation ou à usage commercial, agricole ou professionnel à l'aide manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte.

#### **4. Une déjudiciarisation rampante des procédures d'expulsion exposant la France à un risque élevé de condamnation par la Cour européenne des droits de l'Homme**

Soit que l'on envisage le risque d'une expulsion dans le cadre de la procédure pénale (interpellation des suspects et restitution du bâti au propriétaire dans le temps de la garde à vue, voire troisième voie à la diligence du seul procureur de la République conditionnant le classement sans suite à la libération et la restitution du bâti au propriétaire), soit que l'on aborde l'expulsion à la seule diligence du préfet dans le cadre de la mise en œuvre des nouvelles dispositions de l'article 38 de la loi DALO de 2007, il est manifeste que de nombreux ménages risquent d'être expulsés sans que la proportionnalité de la mesure d'expulsion n'ait été examinée par un tribunal indépendant à la lumière des principes qui découlent de l'article 8 dans un cadre procédural équitable et conforme à l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme.

Or, une telle situation expose inévitablement la France à un risque de condamnation par la Cour européenne des droits de l'Homme, ce que n'a pas manqué de relever, par deux fois, la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH)<sup>54</sup>.

En effet, pour la Cour EDH, le domicile est une composante de la vie privée et familiale. S'il s'agit d'une notion autonome qui implique l'existence de liens suffisants et continus avec un lieu déterminé, il n'en demeure pas moins que pour les juges de Strasbourg, une expulsion entraîne nécessairement des répercussions inévitables sur les liens familiaux (v. notamment, aff. *Yordanova* et aff. *Winterstein*), raison pour laquelle une telle ingérence dans le droit au respect de la vie privée et familiale des requérants doit être légitime et proportionnée.

En effet, l'article 8 protège des droits d'une importance cruciale pour l'identité de la personne, l'autodétermination de celle-ci, son intégrité physique et morale, le maintien de ses relations sociales ainsi que la stabilité et la sécurité de sa position au sein de la société (*L.F. c. Royaume-Uni* (déc.), § 40)

Le guide de la Cour sur l'article 8 rappelle que :

*Compte tenu de l'importance cruciale des droits garantis par l'article 8 pour l'identité de la personne, son autodétermination et son intégrité physique et morale, la marge d'appréciation concernant les questions de logement est plus étroite s'agissant de ces droits que des droits protégés par l'article 1 du Protocole no 1 (ibidem, § 93). Il convient d'examiner les garanties procédurales dont disposent les individus concernés pour déterminer si l'État défendeur n'a pas outrepassé les limites de sa marge d'appréciation. En particulier, la Cour doit rechercher*

<sup>54</sup> <https://www.cncdh.fr/actualite/ppl-visant-protoger-les-logements-contre-loccupation-illicite-le-president-ecrit> ; <https://www.cncdh.fr/publications/lettre-du-president-au-senat-concernant-la-ppl-visant-protoger-les-logements-contre>.

*si le processus décisionnel ayant débouché sur des mesures d'ingérence était équitable et respectait comme il se doit les intérêts de l'individu protégés par l'article 8 (Yordanova et autres c. Bulgarie, § 118). Lorsque des arguments pertinents concernant la proportionnalité de l'ingérence ont été soulevés par le requérant, les juridictions nationales doivent les examiner en détail et y répondre par une motivation adéquate (Ahmadov c. Azerbaïdjan, § 46).*

*La Cour s'intéresse particulièrement aux garanties procédurales pour déterminer si l'État a outrepassé sa marge d'appréciation en fixant le cadre juridique applicable (Connors c. Royaume-Uni, 2004, § 92). Elle a notamment jugé que la perte d'un logement est une atteinte des plus graves au droit au respect du domicile (voir, dans le cas d'une démolition, Ivanova et Cherkezov c. Bulgarie, 2016, §§ 52-54). Toute personne qui risque d'en être victime doit en principe pouvoir faire examiner la proportionnalité de cette mesure par un tribunal indépendant à la lumière des principes pertinents qui découlent de l'article 8 de la Convention, quand bien même son droit d'occuper les lieux aurait été éteint par l'application du droit interne (McCann c. Royaume-Uni, 2008, § 50 ; concernant des ordonnances enjoignant à des gens du voyage de quitter les bords d'une chaussée où ils s'étaient installés, voir Faulkner et McDonagh c. Irlande (déc.), §§ 101-107).*

C'est pourquoi toute personne doit pouvoir faire examiner la proportionnalité d'une mesure d'expulsion par un tribunal indépendant à la lumière des principes qui découlent de l'article 8 dans un cadre procédural équitable et conforme à l'article 6 (Winterstein, précité, not. § 160 et Hirtu, précité, not. § 75).

## 5. Une loi contraire au principe de non-régression

À plusieurs égards, la loi déferée supprime ou amenuise des garanties légales relatives à la protection de libertés fondamentales ou à la mise en œuvre de principes constitutionnels et d'engagements internationaux de la France, de façon importante et manifeste, et sans que soient apportées de garanties équivalentes par ailleurs.

Elle contrevient ainsi à une jurisprudence du Conseil constitutionnel bien établie, selon laquelle le législateur ne peut réglementer l'exercice d'une liberté « *qu'en vue de le rendre plus effectif ou de le concilier avec celui d'autres règles ou principes de valeur constitutionnelle* »<sup>55</sup> ; la loi, même lorsqu'elle a trait à la mise en œuvre d'un objectif de valeur constitutionnelle tel que celui du droit au logement, ne peut ainsi compléter ou abroger des dispositions législatives antérieurement promulguées « *qu'à la seule condition de ne pas priver de garanties légales des principes à valeur constitutionnelle qu'elles avaient pour objet de mettre en œuvre* ».<sup>56</sup>

Or, ainsi que cela sera détaillé ci-après dans l'analyse article par article, le législateur s'est ici employé méthodiquement, d'une part, à déconstruire plusieurs dispositions qui poursuivaient pourtant la mise en œuvre de l'objectif du droit au logement décent<sup>57</sup> et, d'autre part, à rendre moins effectif l'exercice de certains autres droits fondamentaux :

1. L'ensemble des modifications qu'apporte ce texte aux différents **délais** relatifs à la procédure d'expulsion fixés par la loi du 6 juillet 1989 ou par le code des procédures civiles d'exécution va dans le sens d'un raccourcissement de leur durée ou d'une limitation du pouvoir pour le juge d'en accorder, afin de rendre l'expulsion la plus rapide et systématique possible.

Pourtant, ces délais et cette appréciation judiciaire avaient précisément pour finalité d'identifier les cas les plus critiques avec risque de sans-abrisme, de prévenir les pires effets

<sup>55</sup> Décision n°84-181 DC du 11 octobre 1984, considérant n°37.

<sup>56</sup> Décision n°94-359 DC du 19 janvier 1995, considérant n°7 et s.

<sup>57</sup> Voir l'analyse du Conseil d'Etat dans son rapport de 2009 "Droit au logement, droit du logement", pp. 147 et s.



de l'expulsion et de favoriser la résolution des litiges, notamment par la mobilisation des dispositifs de prévention des expulsions et d'accompagnement.

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle chacune des précédentes modifications législatives s'est toujours faite dans le sens d'un allongement de ces délais ou d'un renforcement des garanties procédurales<sup>58</sup> ;

2. La **pénalisation** de certaines situations qui relèvent actuellement simplement de la justice civile ajoute de nouveaux acteurs (les procureurs de la République, les officiers de police judiciaire...) dans la procédure qui ne sont pas associés aux dispositifs de coordination des politiques de prévention des expulsions.

Cette pénalisation est de nature à obérer encore davantage la situation financière des personnes concernées en ajoutant de nouvelles dettes : les amendes. Les amendes pénales sont exclues par nature de toute procédure de surendettement, ce qui a pour effet de saper le travail social orienté vers la stabilisation des situations financières des personnes concernées et d'entraver très sérieusement leur possibilité d'accéder à un nouveau logement ;

3. Le législateur porte enfin une atteinte disproportionnée à l'exercice de **la liberté d'expression** (voir *infra*, les griefs formulés à l'encontre de l'article 4 de la loi).

Le principe de non régression ne s'applique pas qu'aux libertés fondamentales. Il est également intrinsèque aux droits économiques et sociaux et au droit au logement.

Contenu dans les droits dits « créances », qui appellent à des prestations positives de la part de l'Etat, il transparaît dans plusieurs instruments européens ou internationaux garantissant des droits économiques, sociaux et culturels ratifiés par la France. Le respect de ces instruments impose ainsi au législateur français de veiller non seulement à ne pas restreindre ou limiter les mesures de progrès social déjà consacrées, mais encore à assurer une amélioration continue des droits acquis.

Le PIDESC, qui reconnaît le droit à un logement convenable à son article 11, précise dès son article 2 que *“1. Chacun des Etats parties au présent Pacte s'engage à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives.”*

La Charte sociale européenne révisée prévoit d'emblée dans son Préambule de « *sauvegarder* » les idéaux et principes des membres du Conseil de l'Europe, par la défense et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales. De même dispose-t-elle que *“les Parties reconnaissent comme objectif d'une politique qu'elles poursuivront par tous les moyens utiles, sur les plans national et international, la réalisation de conditions propres à assurer l'exercice effectif des droits et principes suivants”* (Partie I). Parmi ces droits figure le droit au logement prévu à l'article 31, ratifié par la France qui s'est ainsi engagée à *“2° à prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive.”*

Le Comité européen des droits sociaux a confirmé *“qu'il résulte du texte même de l'article 31 qu'on ne saurait l'interpréter comme imposant aux Etats parties une obligation de résultat. Cependant, le comité rappelle que les droits énoncés par la Charte sociale sont des droits qui doivent revêtir une forme concrète et effective et non pas théorique (CIJ c. Portugal, réclamation n° 1/1998, décision sur le bien-fondé du 9 septembre 1999, § 32).*

*54. Il en résulte que les Etats parties ont l'obligation, pour que la situation puisse être jugée conforme au traité*

---

<sup>58</sup> Loi du 31 mai 1990, loi du 13 juillet 1992, loi du 21 juillet 1994, loi du 29 juillet 1998, loi du 13 décembre 2000, loi du 18 janvier 2005, loi du 25 mars 2009, loi du 22 décembre 2010, loi du 24 mars 2014, loi du 23 novembre 2018.

- a) de mettre en œuvre des moyens (normatifs, financiers, opérationnels), propres à permettre de progresser réellement vers la réalisation des objectifs assignés par la Charte,
- b) de tenir des statistiques dignes de ce nom permettant de confronter besoins, moyens et résultats,
- c) de procéder à une vérification régulière de l'effectivité des stratégies arrêtées,
- d) de définir des étapes, et de ne pas reporter indéfiniment le terme des performances qu'ils se sont assignées.
- e) d'être particulièrement attentifs à l'impact des choix opérés par eux sur l'ensemble des catégories de personnes concernées et singulièrement celles dont la vulnérabilité est la plus grande.<sup>59</sup>

Comme l'a rappelé récemment l'ancien Président du CEDS, Giuseppe Palmisano, cela ne signifie pas que "les États peuvent se permettre de négliger le droit au logement et ne pas prendre au sérieux les obligations juridiques qui découlent de la Charte. Au contraire, ils sont tenus de s'évertuer, avec continuité, à mettre en place toutes les conditions requises et adopter toutes les mesures nécessaires pour rendre effectif le droit au logement. La Charte exige que chaque État avance dans cette réalisation, "à une échéance raisonnable, au prix de progrès mesurables, en utilisant au mieux les ressources qu'il peut mobiliser". Ne pas progresser, c'est ne pas respecter la Charte sociale et violer l'obligation d'assurer l'exercice effectif du droit au logement."<sup>60</sup>

## OBSERVATIONS ARTICLE PAR ARTICLE

### ARTICLE 1<sup>ER</sup>

#### 1. Nouvel article 315-1 du code pénal

##### Méconnaissance du principe de nécessité et de proportionnalité des peines

En incriminant, à l'article 315-1 du code pénal, le fait de s'introduire dans un local à usage d'habitation ou à usage commercial, agricole ou professionnel à l'aide de procédés illégitimes, la loi qui vous est soumise méconnaît à la fois le principe de nécessité des peines et crée, à plus forte raison, une disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue.

En effet, il doit d'abord être rappelé que le comportement visé par cette nouvelle incrimination ne peut pas être assimilé à une privation absolue de la propriété privée, à l'instar du vol qui est, il est vrai, puni de trois ans d'emprisonnement et 45.000 € d'amende : les faits incriminés atteignent le droit de propriété dans sa seule composante relative au droit d'user librement de sa propriété, l'usus, le propriétaire demeurant libre de disposer de sa propriété comme il l'entend – l'*abusus* n'est pas atteint – de même qu'il peut continuer à en percevoir les fruits, quoique le *fructus* puisse être rendu passablement compliqué par les faits incriminés. En outre, une telle privation du droit d'user de sa chose est nécessairement limitée, le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage pouvant en récupérer la jouissance par l'introduction d'une procédure d'expulsion, au besoin en référé.

<sup>59</sup> Fédération européenne des associations nationales travaillant avec le sans-abri (FEANTSA) c. France, Réclamation n° 39/2006.

<sup>60</sup> *Les obligations faites aux États en matière de droit au logement - vues du CEDS*, Giuseppe Palmisano, Ancien Président et actuellement Rapporteur général du Comité européen des droits sociaux.  
<https://abusivelending.org/fr/resource/l%E2%80%99apport-europ%C3%A9en-et-international-au-droit-au-logement-normes-contentieuses-et-plaidoyer>

Quant à l'avantage qui pourrait être retiré de la commission de tels faits, celui-ci est sans rapport aucun avec la gravité de la sanction, sauf à considérer qu'il s'agit pour l'auteur des faits de protéger sa propre vie ou son intégrité physique en s'abritant notamment des rigueurs du climat ou des violences de la rue mais une telle justification heurterait la hiérarchie des valeurs sociales protégées en France, la protection de la vie et de l'intégrité physique venant avant celle de la propriété privée.

Ainsi, l'introduction dans la propriété d'autrui, souvent vide et inusitée n'apporte à l'auteur qu'un avantage passager, un abri temporaire répondant à une nécessité, alors pourtant que le législateur entend réprimer un tel comportement d'une peine pouvant aller jusqu'à deux ans d'emprisonnement ferme.

Enfin, et c'est probablement là l'atteinte la plus importante au principe de nécessité et de proportionnalité de la loi pénale, l'infraction nouvellement créée pourrait bénéficier de propriétaires peu scrupuleux ou être utilisée à l'encontre d'occupants de bonne foi, sans que le législateur n'ait prévu de mécanismes protecteurs.

Le rapport de la commission des lois le relève, sans que son rapporteur, le sénateur André REICHARDT, ne tire les conclusions de sa réflexion :

*“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”* (rapport de la commission des lois du Sénat, page 7).

Hormis l'hypothèse du bail résilié il est toute une série d'hypothèses qui pourraient donner lieu à la poursuite d'occupants de bonne foi :

- Les personnes hébergées sans contrat de bail ;
- Les bénéficiaires d'un bail verbal, les sous-locataires sans contrat de bail ;
- Les victimes d'une « chambre contre un service » ;
- Les victimes d'une escroquerie au bail ;
- Les victimes de marchands de sommeil ;
- Les personnes dont le bail est arrivé à terme et qui se maintiendraient dans le logement (bail mobilité, bail étudiant, location meublée touristique, logement de fonction après licenciement) ;
- Etc.

Enfin, aucune garantie n'est prévue par le législateur afin de prévenir le risque que le nouvel article 315-1 du code pénal serve de fondement à une expulsion extrajudiciaire opérée par les fonctionnaires de police dans le cadre de la procédure pénale. Or, une telle situation serait manifestement constitutive d'une atteinte aux articles 8 et 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme.

On peut également dresser un parallèle avec nombre de dispositions pénales qui confortent la protection du domicile de l'occupant dans le cadre de la procédure pénale (articles 76,78-2-1 ou encore 78-2-2) et des peines complémentaires. Spécialement, le délit d'installation en réunion sur le terrain d'autrui, communal ou privé, puni d'un an d'emprisonnement et de 7.500 € d'amende par l'article 322-4-1 du code pénal : il est alors explicitement prévu que cette procédure ne permet pas l'expulsion des voyageurs de leur domicile :

*“(…) Lorsque l'installation s'est faite au moyen de véhicules automobiles, il peut être procédé à leur saisie, à l'exception des véhicules destinés à l'habitation, en vue de leur confiscation par la juridiction pénale.”*

Ceci n'est pas le cas en l'espèce : faute de précisions suffisantes, le législateur n'apporte aucune garantie.

En outre, le comportement poursuivi peut notamment s'appliquer à des locaux affectés à un usage commercial, agricole ou professionnel – lesquels, contrairement à un domicile, n'ont qu'une vocation purement économique.

Or, derrière la propriété privée, la valeur sociale protégée n'est pas la même selon que, par la commission de l'infraction, l'auteur prive un propriétaire de la possibilité d'occuper son bâti à des fins d'habitation, ou de l'exploiter à des fins commerciales, agricoles ou professionnelles.

Les atteintes aux biens susceptibles d'accompagner l'introduction ou le maintien dans ces locaux n'ont ainsi pas les mêmes incidences que les atteintes à l'intégrité des personnes pouvant être commises lorsque le lieu pénétré constitue un domicile. Ainsi en atteste la place attribuée par le législateur à ces délits dans le code pénal, le premier ayant vocation à être inséré dans la section des « *appropriations frauduleuses de la chose d'autrui* » du Livre III relatif aux biens, tandis que le second figure dans le Livre II portant sur les crimes et délits contre les personnes.

On relève enfin que la peine est rigoureusement identique selon que l'introduction a lieu dans un local à usage d'habitation ou à usage commercial, agricole ou professionnel, que celui-ci soit exploité ou non.

En punissant d'une peine supérieure à celle de l'article 226-4 du code pénal – dans sa version actuelle – l'introduction ou le maintien dans un local, les dispositions de l'article 1 instituent ainsi des peines n'étant ni « strictement limitées aux nécessités de la procédures », ni « *proportionnées à la gravité de l'infraction reprochée* » au regard des personnes précaires susceptibles d'être poursuivies. Elles portent ainsi « *atteinte à la dignité de la personne* », en méconnaissance des principes garantis par la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen ainsi que de l'article préliminaire du code de procédure pénale.

### **L'atteinte au droit de résister et en tout état de cause du droit à la liberté d'expression**

La DDHC comporte les affirmations suivantes :

*Art. 2. Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression.*

*Art. 10. Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la Loi.*

*Art. 11. La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'Homme : tout Citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la Loi...*

Il ressort, par suite, de la lecture combinée des articles 2, 10 et 11 de la DDHC que la Constitution garantit à la fois l'expression collective d'une opinion politique d'opposition au pouvoir mais aussi le droit de se regrouper collectivement en vue d'assurer le respect des droits fondamentaux de l'humain et enfin, le cas échéant, de résister à l'oppression<sup>61</sup>.

Cette opposition peut prendre la forme d'un rassemblement de personnes sur la voie publique, d'inscriptions sur les murs, mais aussi d'occupation de lieux privés ou publics.

En l'espèce, l'article 1, sous couvert de lutte contre le squat, aboutirait conjointement à réprimer et entraver l'une des modalités de manifestation et de revendication collective qu'est l'occupation illicite des locaux à usage « commercial, agricole ou professionnel » ou vacants.

L'occupation illicite est une modalité de manifestation revendicative historique. Qu'il s'agisse des occupations de militants syndicaux, de travailleurs des associations de protection de l'environnement

<sup>61</sup> L'article 33 de la Constitution de 1793 disposait que « la résistance à l'oppression est la conséquence des autres Droits de l'homme ». L'article 34 définit l'oppression comme « - Il y a oppression contre le corps social lorsqu'un seul de ses membres est opprimé. Il y a oppression contre chaque membre lorsque le corps social est opprimé ».

ou encore de militants pour le droit au logement, elle est l'expression d'un droit à la désobéissance civile qui est à l'origine des grandes avancées sociales profitables à toutes et à tous.

C'est tout particulièrement le cas de l'occupation illicite de logements vides ou de locaux commerciaux, industriels ou relevant du domaine privé ou public des collectivités territoriales aux fins de la mise à l'abri et du logement des plus démunis.

La reconnaissance par le Conseil constitutionnel le 19 janvier 1995 de l'objectif à valeur constitutionnelle du droit au logement fait suite à l'occupation illicite par l'Abbé Pierre de l'immeuble au 7 rue du Dragon à Paris le 18 décembre 1994 pour réclamer la réquisition de logement pour des familles de sans-logis. L'association Droit au logement (DAL) était également à l'initiative de cette action de désobéissance civile qui a abouti au relogement des familles suite à la réquisition par le maire de Paris d'un immeuble.

C'est notamment grâce à ce type d'actions revendicatives que la loi de 2007 sur le droit au logement opposable a pu voir le jour. Le rapport législatif du Sénat de la loi de 2007 y fait d'ailleurs expressément référence et rend hommage aux actions civiles qui ont permis les avancées historiques pour la reconnaissance effective du droit au logement opposable.<sup>62</sup>

Rappelons que la CEDH reconnaît aussi la légitimité de l'occupation illicite comme mode de manifestation et considère par exemple qu'une occupation prolongée de lieux qui revêt un caractère pacifique, même si elle enfreint à l'évidence le droit interne, peut être considérée comme une "réunion pacifique" (Cisse c. France, §§ 39-40 ; Tuskia et autres c. Géorgie, § 73 ; Annenkov et autres c. Russie, § 123). Elle précise qu'il doit exister un lien clair et reconnu entre l'exercice par les requérants de leur droit à la liberté de réunion pacifique et les mesures prises contre eux (Navalnyy et Yashin c. Russie, § 52).

L'extension de la notion de domicile proposée par l'article 1 pose des difficultés quant à son application au cas d'occupation revendicative. Les termes « *local professionnel, commercial, agricole ou industriel* » permettrait de réprimer les militants associatifs et syndicaux dans l'exercice de leurs actions.

La sévérité extrême du quantum des peines qui s'attachent à l'infraction entravant de manière disproportionnée la liberté de manifestation et le droit de revendication - est à craindre. Son effet dissuasif est incontestable.

La CEDH a reconnu que lorsque des organisations non gouvernementales appellent l'attention de l'opinion sur des sujets d'intérêt public elles exercent un rôle de "chien de garde" public semblable par son importance à celui de la presse (c.f. CEDH Grande chambre *Animal Defenders International v. the United Kingdom* no. 48876/08, § 103, et CEDH 2013 *Vides Aizsardzības Klubs c. Lettonie*, no 57829/00, § 42, 27 mai 2004). Par suite, ces associations doivent jouir pour ce faire d'un degré de protection important et les Etats partis d'une marge "d'appréciation particulièrement étroite" lorsqu'ils souhaitent restreindre cette liberté (cf : arrêt Benitez).

<sup>62</sup> <https://www.senat.fr/rap/a06-175/a06-1751.html> : "Comme l'a justement observé M. René Ballain, la revendication d'un droit au logement, qui s'accompagne d'une contestation du droit de propriété, est apparue dans des périodes de tension sur le marché du logement, quand l'insuffisance de l'offre ou son inadaptation engendraient de graves difficultés pour de larges couches de la population française.

"Il en a été ainsi dans la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, qualifiée de « temps des taudis », après la première guerre mondiale, quand l'industrialisation a provoqué une forte urbanisation, et surtout après la dernière guerre. Les mouvements sociaux revendiquent alors l'application de l'ordonnance du 11 octobre 1945 relative à la réquisition des locaux insuffisamment occupés et lancent des occupations illégales de logements. En 1954, l'Abbé Pierre lance « l'insurrection de la bonté ».

"Pendant les années 1970 et 1980, les revendications s'affaiblissent à mesure que les besoins quantitatifs sont progressivement satisfaits et se déplacent vers la recherche d'un meilleur équilibre des rapports entre propriétaires et locataires, avant que ne réapparaisse, dès la fin des années 1980, les inquiétudes liées aux difficultés qu'éprouvent les ménages les plus vulnérables pour accéder à un logement et s'y maintenir."

Outre, les autres griefs soulevés contre cette disposition visant à pénaliser l'occupation de locaux à usage commercial agricole et professionnel, le législateur n'a pas entouré cette infraction de garanties suffisantes susceptibles de prévenir les atteintes injustifiées aux libertés constitutionnellement garanties à savoir la liberté d'expression, de résistance à l'oppression et au droit de grève. En l'absence de ces garanties, les atteintes portées aux libertés et droits sus évoqués sont dès lors disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi par le législateur.

## 2. Nouvel article 315-2 du code pénal

### Méconnaissance du principe de nécessité et de proportionnalité des peines

Les mêmes griefs pourront conduire à la censure du nouvel article 315-2 du code pénal.

La pénalisation de la précarité par une peine d'amende ne fera effectivement qu'aggraver la situation financière déjà fragile du ménage expulsé et rendra d'ailleurs d'autant plus difficile le recouvrement de l'éventuel impayé locatif par le propriétaire-bailleur. Cette infraction va donc paradoxalement contribuer à l'atteinte portée au droit de propriété du bailleur se disant victime d'un tel délit, puisque l'Etat aura la priorité dans le recouvrement de cette amende pénale au détriment du remboursement de la dette locative<sup>63</sup>.

L'institution d'une peine d'amende est excessive au regard du dispositif légal existant incitant le locataire à quitter les lieux immédiatement. Surtout, cette sanction le contraint à s'acquitter d'une somme d'argent qu'il ne peut manifestement pas payer, sa situation économique l'ayant justement conduit à ne pouvoir honorer ses loyers et à faire l'objet d'un commandement de quitter les lieux. Eu égard au caractère délictuel de la peine d'amende, les dispositions de l'article 1er l'exposent en outre à faire l'objet des mesures alternatives aux poursuites prévues par les articles 41-1 et 41-2 du code de procédure pénale dont certaines sont elles-mêmes manifestement disproportionnées eu égard au type de faits visés par la nouvelle incrimination.

Enfin, le concours de la force publique assure déjà l'exécution de la décision d'expulsion sans qu'il ne soit nécessaire de pénaliser le comportement du ménage récalcitrant à l'idée de se jeter de lui-même à la rue (jurisprudence constante des autorités judiciaires qui rejettent les demandes d'expulsions sous astreinte, jugeant que le concours de la force publique suffit à assurer l'exécution de la décision sans qu'il ne soit nécessaire de prononcer une astreinte – par ex. récemment, CA PARIS - 8 mars 2023, n° 22/10473).

Il importe de souligner que l'expulsion (soit par la voie judiciaire, soit par le recours à la force publique en application de l'article 38 de la loi DALO du 5 mars 2007) caractérise à elle seule une sanction non négligeable pour le locataire : elle le prive non seulement de son domicile, mais elle l'expose aussi à une précarisation encore plus grande s'il n'est pas en mesure de retrouver un logement rapidement. La modification des articles L. 412-1 et L. 412-3 du code des procédures civiles d'exécution par la loi faisant l'objet des présentes observations ne fait qu'aggraver cette sanction en lui ôtant toute possibilité de bénéficier de délais supplémentaires pour se reloger lorsqu'il est de « *mauvaise foi* ».

### Rupture de l'égalité devant la loi

Les exclusions du paragraphe 2 de l'article 315-2 du code pénal entraînent une rupture de l'égalité devant la loi pénale qui devra entraîner la censure de l'ensemble de l'article.

Rien ne permet ainsi de justifier la différence de traitement entre un locataire expulsé d'un logement *appartenant* à un bailleur social et le locataire expulsé d'un logement *exploité* par un bailleur social mais appartenant à un tiers privé.

---

<sup>63</sup> Contrairement à la possibilité d'effacement des dettes locatives, le dernier alinéa de l'article L.711-4 du code de la consommation dispose que "les amendes prononcées dans le cadre d'une condamnation pénale sont exclues de toute remise et de tout rééchelonnement ou effacement."

De même, dans l'hypothèse d'une saisine du juge de l'exécution sur le fondement de l'article L. 412-3 du code des procédures civiles d'exécution, une différence de traitement est créée entre les locataires ayant obtenu une décision d'octroi de délais par le juge de l'exécution et ceux l'ayant obtenue par la cour d'appel saisie d'un recours contre une décision de rejet rendue par le JEX. Certes, les décisions du JEX sont exécutoires de droit par provision, mais il est parfaitement injuste – et pour le moins incohérent – qu'un locataire expulsé voyant sa demande de sursis à expulsion rejetée en première instance mais admise à hauteur d'appel puisse, dans l'intervalle, être poursuivi voire condamner du chef du délit de l'article 315-2 du code pénal.

## ARTICLE 2

### **Méconnaissance du principe constitutionnel de fraternité et de l'objectif de valeur constitutionnelle du droit au logement décent**

Les dispositions des articles 2 et 10 de la loi modifient les articles L. 412-1 et L. 412-3 du code des procédures civiles d'exécution (ci-après CPCE) en raccourcissant les délais et la protection des personnes expulsées d'un lieu habité, soit parce qu'elles sont de mauvaise foi, soit parce qu'elles ont pénétré dans les locaux à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte.

Pour mémoire, l'article L. 412-1 du CPCE précise qu'un délai de deux mois peut être accordé à la personne expulsée ou tout occupant de son chef lorsque l'expulsion porte sur un lieu habité. Ce délai, qui pouvait être réduit ou supprimé par le juge lorsque la procédure de relogement n'avait pas été suivie d'effet du fait du locataire, pourrait désormais également – et notamment – être supprimé dans les circonstances précitées. En conséquence, le bailleur serait autorisé à requérir immédiatement le concours de la force publique après la décision judiciaire ordonnant l'expulsion.

Telles ne sont pas les seules conséquences des articles 2 et 10, dont les dispositions ont également des incidences sur les délais accordés sur le fondement de l'article L. 412-2 du CPCE. En effet, les délais de l'article L. 412-1 peuvent être prorogés d'une durée n'excédant pas trois mois lorsque les conséquences de l'expulsion sont d'une exceptionnelle dureté du fait de la période de l'année ou des circonstances atmosphériques. Ces délais supplémentaires ne pourront pas être accordés si ceux de l'article L. 412-2 du CPCE ne sont pas applicables.

S'agissant enfin de l'article L. 412-3 du CPCE, les délais renouvelables accordés par le juge aux occupants dont le relogement ne peut avoir lieu dans des conditions normales n'auront plus vocation à s'appliquer si le locataire est considéré comme de mauvaise foi ou si les occupants sont entrés dans les lieux à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte.

La loi ôte ainsi aux personnes expulsées la faculté de demeurer dans les lieux tout en recherchant un nouveau logement. Le seul maintien du locataire postérieurement au commandement de quitter les lieux est en effet susceptible de caractériser la « mauvaise foi », en ce qu'il est averti du caractère répréhensible de ce comportement. Il est ainsi à craindre que les motifs l'ayant conduit à devenir ce que le rapporteur de la proposition de loi qualifie volontiers de « mauvais payeur »<sup>64</sup> soient inopportunes. Nombreux sont pourtant les locataires n'ayant pu payer leurs loyers en raison d'un accident de la vie, tout particulièrement dans le contexte actuel d'inflation et de précarisation.

Il en va de même des occupants en situation de pauvreté ou de mal-logement, ayant pénétré dans un local qu'ils croyaient vacant par effraction, mus par la nécessité de trouver un hébergement décent.

Alors même que les associations de protection des droits humains dénombrent près de 130 000 jugements d'expulsion par an<sup>65</sup>, la suppression par les articles 2 et 10 des délais octroyés par les

<sup>64</sup> Propos de M. Kasbarian, Rapporteur, lors de la séance du 29 novembre 2022 à l'Assemblée nationale.

<sup>65</sup> Collectif des associations unies, Communiqué de presse : « se loger n'est pas un crime, c'est un droit » (17 janvier 2023), disponible en ligne : <https://www.collectif-associations-unies.org/2023/01/17/communiquede-pressese-loger-nest-pas-un-crime-cest-un-droit/>

articles L. 412-1 et L. 412-3 du CPCE ne fait qu'aggraver la précarisation des personnes fragilisées par la crise du logement ainsi que le nombre de personnes sans domicile fixe.

Les mineurs sont tout particulièrement concernés par ces risques. Ils ne bénéficient pas des conditions nécessaires à leur développement, de la protection de la sécurité matérielle et des moyens convenables d'existence que les pouvoirs publics se doivent de leur garantir, conformément aux exigences constitutionnelles.

Il est ainsi manifeste que ces articles font obstacle au respect de l'objectif à valeur constitutionnel tenant à la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent et à l'intérêt supérieur de l'enfant. En protégeant les intérêts économiques des propriétaires au détriment des droits les plus élémentaires des personnes vulnérables, elle viole également le principe constitutionnel de fraternité qui irrigue pourtant l'idéal républicain consacré par la Constitution.

Les articles 2 et 10 encourent en conséquence la censure.

### ARTICLE 3

#### Méconnaissance du principe de nécessité et de proportionnalité des peines

Le principe de nécessité et de proportionnalité des peines requiert que le législateur n'incrimine que des peines « *strictement* » nécessaires, c'est-à-dire proportionnées à la gravité du manquement et à ce qui est nécessaire<sup>66</sup>. Le législateur doit choisir des alternatives à la répression, car moins attentatoires aux droits et libertés, si celles-ci suffisent à assurer un niveau suffisant de respect de la règle de droit.

En application de ce principe, il appartient au Conseil constitutionnel de vérifier que la détermination des sanctions dont sont assorties les infractions n'est pas entachée d'erreur manifestement d'appréciation, par un contrôle de proportionnalité entre la nature de la sanction et la gravité de l'infraction<sup>67</sup>.

L'article 3, en triplant le montant de l'amende, contraint les occupants à s'acquitter d'une somme d'argent qu'ils ne pourront manifestement pas payer, leur situation économique les ayant justement conduits à ne pouvoir louer un logement par leurs propres moyens. Eu égard au caractère délictuel de la peine d'amende, l'article les expose en outre à faire l'objet des mesures alternatives aux poursuites prévues par les articles 41-1 et 41-2 du code de procédure pénale dont certaines sont elles-mêmes manifestement disproportionnées eu égard au type de faits visés par la nouvelle incrimination. L'augmentation du quantum de la peine d'emprisonnement les expose en outre à des peines privatives de liberté non aménageables.

Plus encore, la nouvelle définition de l'article 226-4 du code pénal, prévue à l'article 6 de la présente loi - qui confère à la notion de domicile une portée indéfinie en l'étendant aux locaux vacants - ne fait que renforcer la disproportion des peines consacrées par l'article 3 de la proposition de loi.

L'objectif initial de cet article était en effet d'assurer une protection du domicile, entendu comme le centre principal de ses intérêts, et donc également de la vie privée – expliquant notamment que cette infraction figure au livre II du code pénal.

L'élargissement de la notion de domicile conduit désormais à considérer que celui-ci n'est plus le centre principal des intérêts d'une personne et de sa vie privée puisqu'un bâti affecté à l'habitation mais qui ne fait pas l'objet d'une occupation effective par son propriétaire ou un occupant régulier peut désormais être qualifié de domicile, pour peu qu'il contienne des biens meubles lui appartenant.

<sup>66</sup> Cons. const., Déc. n° 2003-467 DC 13 mars 2003, Loi pour la sécurité intérieure : JO 19 mars 2003, texte n° 2, cons. 60 et 61.

<sup>67</sup> Cons. const., Déc. n° 96-377 DC du 16 juillet 1996, Loi tendant à renforcer la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public et comportant des dispositions relatives à la police judiciaire, cons. 7.



L'atteinte à la vie privée n'est donc plus véritablement caractérisée en ce que l'occupant sans droit ni titre ne pénètre plus au cœur de l'intimité du titulaire du domicile, dans le lieu où ses affaires privées auraient été disposées. Sous couvert d'opérer à une conciliation entre la protection de la vie privée et de l'objectif à valeur constitutionnel de disposer d'un logement décent de l'occupant irrégulier, le législateur privilégie en réalité le respect de l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et de protection de la propriété privée.

L'aggravation du quantum des peines prévues par l'article 3 de la proposition de loi n'est ainsi aucunement justifiée.

Les dispositions de l'article 3 prévoyant des peines non nécessaires et manifestement disproportionnées à l'infraction encourent ainsi la censure.

## ARTICLE 4

Il faut rappeler que les délits visés concernent l'introduction mais également le maintien dans un local occupé ou vide.

### **Atteinte à la liberté d'expression**

Les restrictions à la liberté d'expression doivent être « nécessaires et proportionnées » ; le juge constitutionnel procède systématiquement à un contrôle de proportionnalité entre la sanction prononcée et le but légitime que cette sanction est censée poursuivre.

L. DUGUIT attribue au droit de propriété une valeur nettement secondaire à celle qu'il reconnaît à la liberté : « La propriété figure sans doute dans la Déclaration des droits ; malgré cela, elle n'est qu'une concession du législateur ; celui-ci peut donc y apporter des modifications et des restrictions et même la supprimer sans violer une loi supérieure à lui ».

*« Le droit de propriété est particulièrement sujet à des limitations. S'il est vrai que la décision du 16 janvier 1982 sur les nationalisations lui a redonné une force que certains lui contestaient, elle n'en a pas moins aménagé de nombreuses possibilités d'y apporter des restrictions, indiquant que, "postérieurement à 1789 et jusqu'à nos jours, les finalités et les conditions d'exercice du droit de propriété ont subi une évolution caractérisée à la fois par une notable extension de son champ d'application à des domaines individuels nouveaux et par des limitations exigées par l'intérêt général", précisions que reprend la présente décision. »<sup>68</sup>*  
*Faisant la synthèse de la question, Louis FAVOREU a écrit que « le droit de propriété est une liberté fondamentale à protection constitutionnelle atténuée. »<sup>69</sup>*

Il suit de là que le droit de propriété protégé à l'article 17 ne peut figurer parmi les buts légitimes justifiant une atteinte à la liberté d'expression.

Le législateur cible manifestement l'expression militante des associations par l'introduction de ce nouveau délit et, ce faisant, contrevient à la Constitution. D'autant plus qu'il convient de tenir compte de l'interprétation extensive que la Cour de Cassation a retenu de la notion de *propagande* ou de *publicité*<sup>70</sup>.

<sup>68</sup> *Légitimité de l'atteinte à un droit individuel pour des motifs d'intérêt général*, Patrick Wachsmann, AJDA 1991. 382.

<sup>69</sup> Jurisprudence du Conseil constitutionnel et le droit de propriété proclamé par la Déclaration de 1789, in : La Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen et la jurisprudence, PUF, 1989, p. 138.

<sup>70</sup> V., sur cette question, L. François, Délit de publicité en faveur du tabac : nouvelle illustration jurisprudentielle de la rigueur de la chambre criminelle, *Légipresse* 2016, n° 242, p. 549 et Interdiction de promotion en faveur du tabac : articulation avec la liberté d'expression Lyn François, Maître de conférences à l'Université de Limoges (OMIJ-CRED EA 3177), *Recueil Dalloz*, 2018, p. 1632.

Or, les associations qui militent pour le respect des droits humains jouissent d'une protection accrue au titre de l'article 10 de la Convention du fait de leur rôle et de leur statut dans une société démocratique. (*Medžlis Islamske Zajednice Brčko et autres c. Bosnie-Herzégovine* [GC], §§ 45 et 87).

Cette disposition, en ne prévoyant pas d'exception pour les associations d'aide aux personnes en état de nécessité, méconnaît la liberté d'expression.

### **Méconnaissance du principe de fraternité et de solidarité**

Dans son considérant 8 de la décision QPC du 6 juillet 2018 (Décision n° 2018-717/718 QPC), le conseil constitutionnel consacre la maxime suivante : “Il découle du principe de fraternité la liberté d'aider autrui, dans un but humanitaire”.

La fraternité est qualifiée d'idéal commun par le préambule de la Constitution du 4 octobre 1958, et reconnue comme l'une des composantes de la devise de la République par l'article 2 de ladite Constitution.

Cette jurisprudence peut avoir par analogie des conséquences sur l'effectivité du droit au logement, notamment dans les cas où la violation de ce droit a des conséquences lourdes sur l'intégrité des personnes concernées, indépendamment de la régularité de leur séjour. D'autant plus que le juge constitutionnel avait reconnu en 2016 que reloger des personnes en situation irrégulière « *dans le cadre et les conditions déterminées par l'article L. 314-2 du code de l'urbanisme ne peut caractériser une infraction pénale* » (CC, 5 oct. 2016, n° 2016-581 QPC).

Or, à l'instar des personnes en exil forcé, les personnes dépouillées de leur droit naturel et imprescriptible à disposer d'un logement décent, figurent parmi les personnes nécessitant la solidarité fraternelle de toutes et tous.

Il suit de là que, comme rappelé précédemment, sauf dans l'hypothèse où le Conseil Constitutionnel à la faveur d'une réserve d'interprétation, venait à exclure expressément du champ d'application de l'infraction d'occupation illicite celles et ceux dans un état de nécessité et sans logis, les associations qui viennent à leur secours ne sont pas protégées.

### **Méconnaissance des principes de nécessité et de proportionnalité de la loi pénale**

Il pourrait également être soutenu que cet article est contraire au principe de nécessité et de proportionnalité de la loi pénale et que le législateur n'a pas opéré de conciliation équilibrée entre le principe de protection de la liberté d'expression et de communication et l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et de protection de la propriété privée, d'autre part.

L'article 11 de la DDHC dispose que : « *La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme ; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi* ».

Le Conseil se livre à un contrôle strict des textes limitant la liberté d'expression ; ainsi lorsqu'il indique que « *les atteintes portées à l'exercice de cette liberté doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi* » (C. const., 20 mai 2011, op. cit., cons. n° 3, 28 févr. 2012, op. cit., cons. n° 5).

## **ARTICLE 6**

### **1. Concernant la nouvelle définition du domicile à l'article 226-4 du code pénal**

#### **Méconnaissance de l'objectif à valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi**

Les dispositions de l'article 6 introduisent dans l'article 226-4 une définition inédite du domicile, dans les termes suivants :

*« constitue notamment le domicile d'une personne, au sens du présent article, 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 ».*

Madame Annaïg Le Meur l'explicite en séance publique, à l'Assemblée nationale, le 2 décembre 2022 :

*« Il prévoit que le délit de violation de domicile soit également applicable aux logements inoccupés contenant des biens meubles appartenant à une personne, que celle-ci y habite ou non et qu'il s'agisse, ou non, de sa résidence principale ».*

Une telle définition entre manifestement en contrariété avec la jurisprudence de la chambre criminelle de la Cour de cassation, dont il ressort de manière constante que ne constitue pas un domicile le logement n'étant pas occupé par un justiciable (cf. introduction).

Rien ne s'oppose à ce que le délit puisse être invoqué s'agissant de logements vides de meubles, le domicile n'étant défini que « *notamment* » par un local d'habitation contenant lesdits meubles.

La loi ne fait pas non plus obstacle à l'utilisation de ce délit s'agissant d'un logement que le justiciable aurait pris le soin de meubler, sans pourtant jamais l'occuper. Selon les interprétations données au nouvel article 226-4 du code pénal, un propriétaire serait ainsi en mesure de se constituer partie civile dans le cas où son logement serait donné à bail tout au long de l'année à des fins touristiques.

L'ambiguïté du texte est telle qu'elle fait courir un risque important d'interprétations divergentes de la notion de « domicile », et ainsi un risque d'arbitraire. Outre la possibilité d'interpréter cette notion comme incluant les logements vacants, l'expression « *notamment* » ouvre en effet le champ à une multiplicité d'interprétations.

Les dispositions de l'article 6 en ce qu'elles définissent la notion de « *domicile* » méconnaissent ainsi à l'objectif à valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi et doivent être censurées.

### **Méconnaissance du principe de nécessité et de proportionnalité de la loi pénale**

En poussant la logique du législateur à son paroxysme on comprend que l'entrée par un procédé illégitime dans un appartement inutilisé et inhabité depuis de nombreuses années pourrait être qualifiée de violation de domicile pour peu que le propriétaire y ait laissé une tasse à café et une petite cuillère (ce sont des biens meubles).

On relèvera en outre que dans l'esprit des parlementaires, l'augmentation de la peine attachée à l'infraction de violation de domicile a pour but de l'aligner sur celle de l'article 226-4-2 du code pénal qui punit le fait de contraindre une personne à quitter le lieu qu'elle habite sans avoir obtenu pour cela le concours de la force publique. Or, il était cohérent que ces deux infractions ne soient pas punies des mêmes peines car, dans le premier cas, il s'agissait d'une atteinte à l'intimité, à la vie privée et, dans le second cas, une atteinte à la vie privée doublée d'une atteinte à l'Etat de droit, au principe selon lequel on ne se fait pas justice à soi-même.

## **2. Concernant la nouvelle rédaction de l'article 38 de la loi DALO**

L'élargissement du champ d'application de cette procédure et l'absence de garanties procédurales fondent plusieurs griefs d'inconstitutionnalité.

Relevons, en premier lieu, que cet avis semble partagé partiellement par la Commission des lois du Sénat<sup>71</sup>:

*« 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*

<sup>71</sup> <https://www.senat.fr/leg/pp122-692.html> - p.7.

*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."*

Ensuite, il faut rappeler la motivation du Conseil constitutionnel l'ayant conduit à valider avec réserve le texte actuellement en vigueur<sup>72</sup>, c'est-à-dire après avoir fait l'objet d'une première modification par la loi ASAP :

*"10. En premier lieu, en adoptant ces dispositions, le législateur a entendu assurer l'évacuation à bref délai des domiciles illicitement occupés. Ce faisant, il a cherché à protéger le principe de l'inviolabilité du domicile, le droit au respect de la vie privée et le droit de propriété des occupants réguliers.*

*"11. En deuxième lieu, d'une part, la mise en demeure ne peut être demandée au préfet qu'en cas d'introduction et de maintien à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou de contrainte dans un domicile. D'autre part, elle ne peut être mise en œuvre qu'après que le demandeur a déposé plainte, fait la preuve que le logement constitue son domicile, et fait constater par un officier de police judiciaire cette occupation illicite. Dès lors, le préfet ne peut mettre en demeure l'occupant de quitter les lieux que dans le cas où il est constaté que ce dernier s'est introduit et maintenu dans le domicile en usant lui-même de manœuvres, menaces, voies de fait ou de contrainte.*

*"12. En troisième lieu, ces dispositions prévoient que le préfet peut ne pas engager de mise en demeure dans le cas où existe, pour cela, un motif impérieux d'intérêt général. Toutefois, elles ne sauraient, sans porter une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée et au principe de l'inviolabilité du domicile, être interprétées 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.*

*"13. En quatrième lieu, le délai laissé à l'occupant pour déférer à la mise en demeure de quitter les lieux ne peut être inférieur à vingt-quatre heures.*

*"14. En dernier lieu, d'une part, les dispositions contestées ne privent pas l'occupant de la possibilité d'introduire un référé sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative ou d'exercer un recours contre la mise en demeure devant le juge administratif qui, sur le fondement des articles L. 521-1 et L. 521-2 du même code, peut suspendre l'exécution de la mise en demeure ou ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale. D'autre part, le caractère non suspensif d'une voie de recours ne méconnaît pas, en lui-même, le droit à un recours juridictionnel effectif. En outre, en cas d'illégalité de la décision administrative d'évacuation forcée de l'occupant, ce dernier peut exercer un recours indemnitaire devant le juge administratif.*

*"15. Il résulte de ce qui précède que, compte tenu des garanties mentionnées précédemment et sous la réserve énoncée au paragraphe 12, les dispositions contestées ne peuvent pas être regardées comme méconnaissant le droit au respect de la vie privée ou le principe de l'inviolabilité du domicile. Elles ne méconnaissent pas non plus le droit à un recours juridictionnel effectif [ni les autres droits et libertés garanties par la constitution, cons. n°16]."*

Autrement formulé, lorsque le Conseil constitutionnel s'est livré à un examen de la constitutionnalité

<sup>72</sup> Décision 2023-1038 QPC du 24 mars 2023. A l'époque, le texte n'avait pas été déféré à son examen *a priori* dans le cadre de la saisine parlementaire qui avait suivie l'adoption de la loi DALO ou ASAP, nous ne disposons donc que de la QPC de 2023 pour une première appréciation de la constitutionnalité du dispositif.

du dispositif tel qu'issu de la loi ASAP de 2020, il a mis en balance l'inviolabilité du domicile, le droit au respect de la vie privée et le droit de propriété des occupants réguliers, d'une part, le droit au respect de la vie privée et l'inviolabilité du domicile de l'occupant irrégulier, d'autre part.

Il a ainsi conclu, après avoir examiné le mécanisme d'engagement de la procédure et les « *garanties procédurales* » offertes par les référés administratifs, que la disposition est conforme mais qu'il est nécessaire d'assortir le dispositif d'une réserve dont on mesure mal encore l'effectivité et les conséquences pratiques.

Ces critiques ont été intégrées à la proposition de loi afin d'éviter une censure ou une nouvelle réserve.

Toutefois, si le champ d'application de la procédure est désormais étendu aux locaux à usage d'habitation et ne concerne plus seulement le domicile. Au surplus, ces locaux peuvent être inoccupés. Si la procédure change dans une telle hypothèse, la loi ne fait que répondre aux réserves constitutionnelles portant sur les exigences concernant la procédure lorsqu'elle portait sur le domicile. Ces exigences ne peuvent qu'être significativement supérieures en présence d'une occupation d'un bâti qui ne constitue pas le domicile d'autrui. En effet, il ne s'agit plus alors de protéger l'inviolabilité du domicile ou le droit au respect de la vie privée, mais uniquement le droit de propriété.

### **Absence de recours effectif**

Ce qui signifie que le grief d'une absence de recours effectif doit conduire à considérer que sept jours est un délai insuffisant et que les seuls référés ne permettent pas un examen approfondi de la situation par le juge administratif.

En revanche, il serait envisageable d'aller sur le terrain des libertés publiques qui fait du juge judiciaire le juge naturel de la propriété privée alors que la procédure actuelle conduira le juge administratif saisi en référé d'un recours contre un arrêté d'évacuation d'un local à usage d'habitation à apprécier si le demandeur à l'évacuation est bien le véritable propriétaire.

### **Méconnaissance du droit au respect à la vie privé et du principe de l'inviolabilité du domicile**

De même, il pourrait être soutenu que la nouvelle procédure en ce qu'elle vise à l'évacuation forcée d'un bien qui n'est le domicile de personne méconnaît le droit au respect de la vie privée ou le principe de l'inviolabilité du domicile.

Notamment car, dans une telle hypothèse, la procédure permettra une expulsion sèche et sans aucun délais, impliquant un examen de la situation personnelle ou familiale de l'occupant par le seul préfet au stade précontentieux, donc une autorité dénuée des garanties d'indépendance et d'impartialité, qui n'est ici pas justifiée par la nécessité de rétablir l'occupant régulier dans son droit au respect de la vie privée et à l'inviolabilité de son domicile.

Or, il incombe au législateur d'assurer une conciliation équilibrée entre, d'une part, les objectifs de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public (CC, janvier 1981, Loi sécurité et liberté) et de la possibilité de disposer d'un logement décent (Cons. Const., n° 94-359 DC, 19 janvier 1995, cons. 7), ce qui n'est évidemment pas le cas concernant cette nouvelle extension de la procédure de l'article 38 de la loi DALO.

### **Méconnaissance du principe d'égalité et de l'objectif d'intelligibilité de la loi**

Nos organisations partagent l'intégralité des griefs exprimés contre cette disposition au sein de la saisine parlementaire du Conseil.

De surcroît, la disposition contestée introduit également un traitement inégalitaire des personnes dont le domicile est occupé car compte tenu du manque de clarté et d'intelligibilité de la disposition législative, c'est au préfet qu'il revient de déterminer arbitrairement si les conditions d'occupation d'un bâti afin d'habitation permettent ou non d'engager la procédure d'expulsion extrajudiciaire.

En conclusion, la disposition législative contestée règle de façon différente des situations pourtant

similaires sans pour autant déranger au principe d'égalité en raison d'un intérêt général puisque cette nouvelle modification ne concerne plus l'atteinte à l'inviolabilité du domicile et au droit à la vie privée mais bien la défense de la seule propriété privée.

## ARTICLE 7

### **Atteinte au principe d'égalité**

Nos organisations partagent l'intégralité des griefs exprimés contre cette disposition au sein de la saisine parlementaire du Conseil : le fait de libérer de ses obligations le propriétaire de son obligation d'entretien de son bien immobilier lorsque celui est occupé « sans droit ni titre » conduit à une rupture d'égalité entre les victimes d'immeubles en ruine, qu'il s'agisse d'occupants ou de tiers.

Comme l'ont relevé les parlementaires à l'initiative de la saisine du Conseil, le défaut systématique d'assurance des occupants sans droit ni titre rendra en effet quasiment impossible l'indemnisation des victimes des biens ainsi occupés.

## ARTICLE 8

L'article 8 de la loi soumise au Conseil met fin à une expérimentation initiée par la loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 dite « loi ELAN », en modifiant et généralisant le dispositif permettant à des résidents temporaires l'occupation des locaux vacants et ce aux fins de les loger, de les héberger, de leur proposer des mesures d'insertion et d'accompagnement social, tout en préservant ces locaux du squat.

### **1. Violation de l'article 37-1 de la Constitution par la généralisation prématurée d'une expérimentation non évaluée**

Ainsi qu'ont pu l'indiquer les parlementaires à l'initiative de la saisine du Conseil constitutionnel, l'article 8 de la loi doit être censuré car il généralise une expérimentation avant le terme de celle-ci, sans évaluation préalable et sans la moindre étude d'impact.

Cette absence d'évaluation du dispositif de l'article 29 de la loi ELAN est, en outre, de nature à dissimuler l'ensemble des difficultés – y compris de nature constitutionnelle – posées par ce mécanisme.

### **2. Inconstitutionnalités de l'article 29 de la loi ELAN**

La conformité à la Constitution des termes d'une loi déjà promulguée peut être utilement contestée à l'occasion de la soumission au Conseil constitutionnel de dispositions législatives qui la modifient, la complètent ou affectent son domaine<sup>73</sup>. En l'occurrence, la loi déférée a notamment pour objet de modifier, sur le fond, l'article 29 de la loi ELAN.

Il appartient, dès lors, au Conseil constitutionnel d'examiner la conformité à la Constitution de l'ensemble du dispositif, sur lequel il ne s'est d'ailleurs pas encore prononcé.

Plusieurs griefs pouvaient pourtant être formulés contre ce dispositif, ce que la récente période d'application a d'ailleurs permis de confirmer.

---

<sup>73</sup> Ex : Décision n° 96-377 DC du 16 juillet 1996.

### **Obstacles à la poursuite de l'objectif de valeur constitutionnelle du droit à un logement décent et incompétence négative du législateur**

En tentant de répondre à une double finalité consistant, d'une part, à mobiliser des logements vacants autrement que par la réquisition préfectorale et, d'autre part, à favoriser l'insertion, le mécanisme de l'article 29 de la loi ELAN tente d'articuler deux éléments difficilement conciliables : la précarité du droit d'occuper un logement et la nécessité de sortir de la précarité.

Sous couvert de ces deux objectifs, le législateur organise une dérogation aux principales règles d'ordre public protectrices des locataires, issues de la loi du 6 juillet 1989. Cependant, pour qu'une dérogation n'entrave pas la poursuite de l'objectif de valeur constitutionnelle sus-évoqué, il est nécessaire que le législateur détermine précisément l'ensemble des conditions dans lesquelles le caractère temporaire de l'occupation est autorisé et qu'il prévoie des garanties sérieuses visant à éviter que des logements indécentes soient proposés à des résidents vulnérables, ne disposant pas des moyens nécessaires pour faire valoir leurs droits, en particulier devant la justice.

Or, tel n'est pas le cas de l'article 29 de la loi ELAN. D'une part, cet article réduit les garanties d'un recours effectif contre l'expulsion pour les occupants évincés en les privant des délais et de l'accompagnement prévus pour les titulaires d'un bail classique. D'autre part, il rend possible de nombreux abus que plusieurs de nos organisations ont déjà pu constater, notamment de la part de sociétés de gardiennage, et qu'aucune évaluation ne viendra donc confirmer ni permettra de corriger.

L'article 29 de la loi ELAN transfère, par ailleurs, au pouvoir réglementaire le soin de vérifier – par un agrément délivré *a priori* – la conformité des engagements des organismes (privés ou publics) pouvant mettre en place un dispositif d'occupation temporaire, sans aucun contrôle au cas par cas des locaux concernés, mais en se fondant sur les engagements et la compétence des organismes demandeurs de l'agrément pour assurer « la protection et la préservation » de ces locaux. Aucune disposition ne prévoit d'ailleurs les effets de la suppression de l'agrément sur l'ensemble des conventions d'occupation précaires en cours.

L'article 8 fragilise encore les droits du résident ayant accepté d'occuper temporairement un local pour le préserver d'une occupation illégale – justement – au prix d'une convention à droits précaires faute de pouvoir se loger dans des conditions normales : une expulsion non contradictoire (sur requête simple) et accélérée (sans délai pour quitter les lieux).

Ce faisant, en renvoyant au pouvoir réglementaire le soin de décider des conditions de dérogation à la loi du 6 juillet 1989 et en s'abstenant de prévoir suffisamment de garanties pour empêcher la mise sur le marché de logements indécentes sous un prétexte *notamment*<sup>74</sup> social, le législateur n'a pas épuisé sa compétence au sens de l'article 34 de la Constitution et a entravé la poursuite de l'objectif de valeur constitutionnelle de garantie du droit de toute personne de disposer d'un logement décent.

### **Rupture d'égalité devant la loi**

Le dernier alinéa que l'article 8 de la loi déferée ajoute à l'article 29 de la loi ELAN dispose que « *Lorsque des personnes morales de droit privé bénéficient du dispositif mentionné au présent article, l'État vérifie régulièrement la conformité de sa mise en œuvre aux dispositions légales et réglementaires applicables.* »

En ordonnant le contrôle régulier<sup>75</sup> de la conformité du dispositif uniquement lorsqu'il est mis en œuvre par les personnes morales de droit privé, le législateur crée ici une différence de traitement entre les organismes publics (pour lesquels la conformité du dispositif n'aurait pas à être vérifiée) et les personnes morales de droit privé (pour lesquelles un contrôle régulier devra être opéré), alors

<sup>74</sup> En l'état actuel des textes, ce dispositif vise « *assurer la protection et la préservation de locaux vacants par l'occupation de résidents temporaires, notamment à des fins de logement, d'hébergement, d'insertion et d'accompagnement social* ». Cela permet ainsi au pouvoir réglementaire d'envisager d'appliquer le dispositif à tout autre finalité non prévue par la loi : cette imprécision est d'autant plus grave qu'elle se fait au préjudice de l'application égale pour tous de règles d'ordre public prévues par la loi du 6 juillet 1989.

<sup>75</sup> Terme particulièrement ambivalent et qui pourrait déjà, à ce titre, conduire à la censure de l'article ou au moins à une réserve d'interprétation (voir *infra*).

mêmes que les “organismes publics” – terme juridiquement imprécis – sont débiteurs des mêmes obligations à l’égard des occupants et qu’une défaillance serait aussi lourde de conséquences pour ces derniers que si elle avait été imputable à une personne morale de droit privé. Cette différence de traitement s’analyse donc comme une rupture d’égalité devant la loi entre les personnes qui occupent un logement vacant géré par un organisme public et celles qui occupent un logement vacant géré par une personne morale de droit privé.

### **Méconnaissance du principe d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi**

Le choix du terme « *régulièrement* » pour définir la fréquence à laquelle sera contrôlée la mise en œuvre du dispositif de l’article 29 de la loi ELAN va à l’encontre de l’objectif d’accessibilité et d’intelligibilité de la loi qui impose au législateur d’adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques.

En effet, alors qu’il s’agit là de l’une des seules garanties de l’absence d’abus ou de manquements à leurs obligations de la part des acteurs concernés par ce dispositif, celle-ci pourra ainsi être vidée de sa substance en raison de l’interprétation aléatoire ou *a minima* de la fréquence et du contenu du contrôle qui sera opéré par l’Etat.

Cumulé à la rupture d’égalité devant la loi qu’induit la distinction entre les personnes morales de droit privé (concernées par ce contrôle “régulier”) et les organismes publics (non concernés), ce chef d’inconstitutionnalité de l’article 8 de la loi déferée ne pourra pas être écarté par une simple réserve d’interprétation. Toutefois, dans l’hypothèse d’une censure totale ou partielle de l’article 29 de la loi ELAN, un report des effets de l’inconstitutionnalité semble s’imposer dans l’intérêt des résidents actuels, jusqu’au terme de l’expérimentation initialement prévu par la loi ELAN.

## **ARTICLE 9**

### **Méconnaissance du principe constitutionnel de fraternité et de l'objectif de valeur constitutionnelle du droit à un logement décent**

Cet article impose au locataire la condition d’une reprise intégrale du versement du loyer avant audience pour se voir accorder des délais de paiement. Il supprime en outre le pouvoir du juge de suspendre d’office la clause résolutoire.

Si un diagnostic social et financier doit être réalisé pour l’ensemble des ménages assignés avant que se tienne l’audience, en réalité une grande part n’ont pas été convoqués par un travailleur social ou n’ont pu le rencontrer que tardivement et brièvement. La saturation des services sociaux n’est plus à démontrer, beaucoup de postes restent vacants et non remplacés. Quant aux CCAPEX, la [Cour des comptes](#) a elle-même constaté qu’elles ne peuvent étudier qu’un nombre *marginal* des dossiers dont elles sont saisies.

Ainsi, les locataires ne sont pas forcément informés ni soutenus dans la reprise du paiement du loyer : ce n’est d’ailleurs pas le réflexe premier, car le bailleur sollicite avant tout le remboursement de la dette et impute parfois les paiements ultérieurs sur cette dette plutôt que sur le loyer courant. L’intérêt du propriétaire est de voir sa dette remboursée. Pourtant, ses chances seront d’autant plus réduites avec cette loi que les délais à disposition du locataire pour redresser sa situation et mobiliser toutes les aides existantes (même familiales) sont réduites dès l’amont de la procédure (d’un mois en tout) : 4 semaines lui sont retirées entre le commandement de payer et l’audience.

En l’état actuel du droit et de la jurisprudence, le juge n’accorde des délais et ne suspend la clause résolutoire que si le locataire est en capacité de reprendre le paiement du loyer et de rembourser sa dette. Il n’y a aucune raison de priver le juge de ses pouvoirs d’appréciation dans un domaine qui touche aux droits essentiels du locataire. Aucun automatisme n’est possible : le juge doit pouvoir continuer à apprécier au jour de l’audience la capacité du locataire à pouvoir rembourser sa dette.



Il faut rappeler que le locataire doit scrupuleusement respecter l'échéancier qui lui est fixé en plus de payer mensuellement son loyer. Sans quoi, le bail est résilié. Le bailleur n'est donc aucunement lésé : si la décision de justice est respectée, il est payé et son locataire reste, si elle ne l'est pas, l'expulsion a lieu et il dispose en toute hypothèse d'un titre exécutoire lui permettant de recouvrer sa créance.

Ces dispositions sont donc, eu égard à l'impact inévitable qu'elles auront sur le nombre d'expulsions, en parfaite contradiction avec le principe de fraternité et l'objectif du droit au logement décent.

Elles s'ajoutent aux autres - et nombreuses - mesures de la loi préjudiciables aux ménages en situation d'impayés : la réduction des délais en amont de l'expulsion (article 10), la réduction des délais pour quitter les lieux (articles 2 et 10), une lourde amende s'ils restent dans le logement après décision de justice prononçant leur expulsion (article 1er).

## **ARTICLE 10**

Cet article fait l'objet des mêmes griefs que ceux formulés à l'encontre de l'article 2 (voir [supra](#)).