

Paris, le 25 novembre 2022

Avis du Défenseur des droits n°22-07

La Défenseure des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Sur la proposition de loi visant à protéger les logements contre l'occupation illicite,

Émet l'avis ci-joint.

La Défenseure des droits,

Claire HÉDON

Le 18 octobre 2022, une proposition de loi visant à protéger les logements contre l'occupation illicite a été soumise à la présidence de l'Assemblée nationale. Elle a été amendée par la Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale le 16 novembre.

Depuis la création par l'article 38 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 sur le droit au logement opposable (dite loi DALO) de la procédure administrative dérogatoire en matière d'expulsion, destinée à permettre l'expulsion sans jugement du domicile occupé illicitement, les réformes successives en la matière ont restreint les droits fondamentaux des occupants illicites¹. La dernière manifestation de cette évolution est la loi n°2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique (dite loi ASAP), dont l'article 73 visait à élargir le champ d'application de la procédure administrative dérogatoire.

Ces réformes ont été alimentées par quelques faits divers largement médiatisés, donnant l'impression que les phénomènes du squat ou des impayés de loyer ont pris une ampleur considérable. Ceux-ci demeurent toutefois très marginaux.

En 2021, les ministres de l'Intérieur, de la Justice et de la Transition écologique ont rappelé que les situations de squat « *restent peu fréquentes* »². À la même période, la ministre déléguée au Logement, a rendu public le premier bilan de l'Observatoire des squats dont « *le principal enseignement [était] que le squat [n'était] pas un phénomène massif en France* »³. Dans ce cadre, depuis la loi ASAP, « *les procédures liées à l'occupation illégale d'un logement se sont accélérées* » et permettent le plus souvent aux propriétaires de « *retrouver leur logement sans en passer par la justice* »⁴. La procédure de l'article 38 de la loi DALO paraît donc permettre de régler rapidement la grande majorité des situations (77 %). Les cas restants en instance de traitement apparaissent minoritaires, de courte durée et liés à l'incomplétude des dossiers des propriétaires ou à la difficulté de la recherche de places d'hébergement pour les occupants.

S'agissant des impayés de loyer, l'Observatoire des impayés de loyer a quant à lui estimé le phénomène à 2 % de l'ensemble des locations et relevé son caractère stable, y compris durant la période de la crise sanitaire⁵. L'attachement des locataires d'un logement au respect de leurs obligations en la matière et les aides au logement suffisent le plus souvent à prévenir ce phénomène.

Malgré le caractère résiduel de l'occupation sans droit ni titre ou des impayés de loyer, la réforme envisagée poursuit la dynamique des évolutions législatives antérieures en prétendant renforcer la lutte contre ces deux phénomènes. D'une part, la proposition de loi souhaite renforcer la pénalisation des occupations sans droit ni titre (les « squats ») et faciliter la mise en œuvre de la procédure administrative dérogatoire d'expulsion de l'article 38 de la loi DALO (chapitre 1 de la

¹ L'expression « occupants illicites » est employée par le législateur pour désigner les occupants sans droit ni titre ou les locataires ne payant plus leur loyer alors qu'il s'agit de réalités sociales et juridiques distinctes.

² Circulaire du 22 janvier 2021 relative à la réforme de la procédure administrative d'évacuation forcée en cas de « squat ».

³ [Communiqué de presse de la ministre déléguée au Logement, 26 mai 2021.](#)

⁴ *Ibid.*

⁵ [Communiqué de presse de la ministre déléguée au Logement, 5 juillet 2021.](#)

proposition de loi). D'autre part, la réforme proposée veut faciliter l'expulsion des locataires ne pouvant plus payer leur loyer en allégeant les garanties procédurales destinées à rééquilibrer les rapports locatifs (chapitre 2).

Pour la Défenseure des droits, ces propositions sont des restrictions inquiétantes des droits fondamentaux des occupants. En effet, la protection de ces droits est indépendante de la licéité de l'occupation du logement : les occupants sans droit ni titre bénéficient également du droit au respect de la vie privée, familiale ou à l'inviolabilité de leur domicile⁶. Toute politique de lutte contre l'occupation illicite doit parvenir à préserver ces droits en les conciliant avec l'intérêt général et les droits d'autrui.

Une telle conciliation suppose un contrôle juridictionnel exigeant des expulsions, les juridictions étant seules aptes à mettre en balance les différents intérêts en présence⁷. Or, l'extension des procédures d'urgence dérogeant aux garanties procédurales de droit commun a déjà remis en cause l'office du juge en la matière⁸. En poursuivant l'extension de ces procédures et en limitant encore plus les pouvoirs des juridictions saisies, la réforme proposée restreint considérablement la possibilité pour les occupants sans droit ni titre de bénéficier d'un recours effectif susceptible de préserver leurs droits fondamentaux.

Surtout, toute restriction du droit au respect de la vie privée des occupants doit être nécessaire, adaptée et proportionnée à la réalisation d'un besoin social impérieux. Or, la proposition de loi est motivée exclusivement par la volonté de renforcer le droit de propriété (I). Si le droit de propriété est un motif légitime de restriction des droits d'autrui, la Défenseure des droits estime néanmoins que les atteintes au droit au respect de la vie privée des occupants illicites ne sont ni proportionnées (II) ni nécessaires (III) à la préservation des droits des propriétaires.

⁶ Cour EDH, 13 août 2008, *McCann c. Royaume-Uni*, req. n°19009/04, §46.

⁷ Décision du Défenseur des droits n° 2020-222. V. également Cour EDH, 17 octobre 2013, *Winterstein c. France*, n°27013/07 et Cour EDH, 14 mai 2020, *Hirtu et autres c. France*, n° 24720/13.

⁸ Décision du Défenseur des droits n° 2020-222.

1. La lutte contre l'occupation illicite : vie privée versus propriété

La lutte contre l'occupation illicite des logements repose en principe sur la procédure de droit commun prévue à l'article L.411-1 du code des procédures civiles d'exécution (CPCE). Cette procédure, qui a pour fonction de protéger le droit de propriété⁹, implique de nombreuses garanties au profit des occupants, qu'il s'agisse d'occupants sans droit ni titre ou d'occupants ne payant plus leur loyer.

Parallèlement, la procédure de l'article 38 de la loi DALO a été créée afin d'expulser dans l'urgence les occupants sans droit ni titre d'un domicile. Cette procédure a une justification différente de la précédente. Elle ne protège pas la propriété de biens immeubles mais l'inviolabilité du domicile, corollaire du droit au respect de la vie privée, des occupants légitimes. Cette justification spéciale, qui fonde la dérogation aux garanties procédurales de l'article L.411-1 du CPCE, a été explicitement reconnue par le législateur¹⁰.

L'article 226-4 du code pénal repose sur le même fondement. Il sanctionne l'introduction dans le domicile d'autrui à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte ou le maintien dans le domicile d'autrui à la suite d'une telle introduction. Cette infraction vise à protéger les occupants d'un domicile contre les atteintes à la vie privée et non à protéger les droits des propriétaires¹¹.

Les juridictions saisies ont interprété ces dispositions conformément à cette justification spéciale. Selon elles, les procédures des articles 226-4 du code pénal ou 38 de la Loi DALO ne peuvent être employées que dans le cadre de l'occupation d'un domicile c'est-à-dire « *le lieu où, qu'elle y habite ou non, [une personne] a le droit de se dire chez elle* »¹². Un logement qui ne peut être qualifié de domicile ne peut entrer dans le champ d'application matériel de ces procédures¹³.

Toutefois, la proposition de loi aujourd'hui discutée renverse totalement cette logique (A). Cette évolution modifie profondément la mise en œuvre de la conciliation des droits fondamentaux en cause dans le cadre des expulsions d'occupants illicites (B).

⁹ Cass. 3^e Civ., 4 juillet 2019, n°18-17.119.

¹⁰ Compte-rendu intégral de la séance du mardi 29 janvier 2007, Sénat, *JORF*.

¹¹ Depuis 1992, ce délit est dans une section du Code pénal consacrée aux atteintes à la vie privée.

¹² Cass. Crim., 13 octobre 1982, *Bull. Crim.*, n°218.

¹³ *Ibid.* V. également CE, 25 mars 2021, req. n° 450651, 450653, 450677, 450678. La Cour européenne des droits de l'homme ne protège aussi les logements au titre de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme que s'il s'agit de domicile. V. Cour EDH, 2 juin 2008, *Khamidov c. Russie*, req. n°72118/01. V. également Cour EDH, 22 septembre 2009, *Andreou Papi c. Turquie*, req. n°16094/90.

Une proposition de loi centrée sur la protection du droit de propriété

Ainsi, une grande partie des mesures proposées permet le déclenchement des procédures écartant les garanties apportées par l'article L.411-1 du CPCE dans le but de protéger exclusivement le droit de propriété.

En particulier, en étendant le délit de violation du domicile à l'occupation de logements momentanément vides, l'article 2 de la proposition de loi change la nature du délit en en faisant un délit de protection de la propriété et non de la vie privée¹⁴. Dans cette perspective, la protection ne bénéficierait plus au seul domicile mais à tout bâti possédé par une personne.

S'il est vrai que la mention de l'adverbe « momentanément » introduit une nuance laissant entendre que le logement aurait pour destination d'être un domicile, cet ajout, par son manque de précision, apparaît constituer une source d'insécurité juridique. Surtout, même si le logement n'est que temporairement inoccupé, il n'en demeure pas moins qu'un logement vide n'est pas un domicile. L'exemple évoqué par les auteurs du projet tend à conforter ce constat : l'extension du délit permettrait de sanctionner l'occupation d'un logement vide avant sa location, autrement dit, d'un logement qui n'est plus le domicile du précédent occupant et pas encore celui du nouveau locataire¹⁵.

L'adoption par la Commission des affaires économiques d'un article préliminaire introduisant dans le titre I^{er} du livre III d'un article 315-1 va dans le même sens. Il disposerait que « *l'occupation sans droit ni titre, de mauvaise foi, d'un bien à usage d'habitation appartenant à un tiers s'apparente à un vol* ». Outre le fait que cette disposition porte atteinte au principe d'intelligibilité et de clarté de la loi pénale et risque de remettre en cause la présomption d'innocence¹⁶, l'occupation sans droit ni titre est alors apparentée à la soustraction du bien d'autrui, soit à une atteinte au droit de propriété.

De même, les articles 4 et 5 qui facilitent l'expulsion des occupants ne pouvant plus payer leur loyer protègent exclusivement le droit de propriété et non le droit au respect de la vie privée, et notamment du domicile, des propriétaires. En effet, par définition, ces biens immeubles ne peuvent être leur domicile dans la mesure où ils sont occupés par des locataires.

¹⁴ Gabriel DUMENIL, « Traitement juridique du « squat » : évolutions, interrogations et perspectives », *Droit pénal*, n° 6, 2022.

¹⁵ Dans sa version initiale, la proposition de loi comportait un article 3 créant un délit d'occupation sans droit ni titre, en violation d'une décision de justice, du logement d'autrui. Le nouvel article 315-1 du Code pénal, qui ne mentionnait plus le domicile mais le logement, était conçu, par ses auteurs, comme « *fondé dans la protection de la propriété* ».

¹⁶ En effet, l'article préliminaire ajouterait au Code pénal un article 315-2 qui disposerait qu'« *il incombe au tiers occupant sans droit ni titre de prouver sa bonne foi par la présentation d'un titre de propriété, d'un contrat de bail en cours de validité le liant au propriétaire de l'immeuble occupé ou bien d'une convention d'occupation à titre gratuit signée par le propriétaire du bien* ». La mauvaise foi de l'occupant sans droit ni titre qui permet la constitution de l'infraction serait ainsi présumée.

Une nécessaire évolution de la conciliation des droits fondamentaux

Ainsi, dans le cadre de cette proposition de loi, les dispositifs exceptionnels mobilisés pour expulser ou sanctionner des occupants illicites sont justifiés exclusivement par la protection du droit de propriété et non plus par la nécessité de préserver le droit au respect de la vie privée des occupants légitimes. Cette évolution a une incidence profonde sur l'appréciation de leur conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution et les textes internationaux de protection des droits fondamentaux.

L'absence de hiérarchie entre les droits fondamentaux dans l'ordre juridique français¹⁷ implique une égalité entre le droit de propriété et les autres droits fondamentaux.

Si la défense du droit de propriété est un besoin social pouvant légitimement justifier une réduction des droits d'autrui y compris du droit au respect de la vie privée¹⁸, cette réduction ne saurait vider de leur substance même les droits fondamentaux d'autrui¹⁹. Or, l'expulsion d'un occupant illicite peut causer une atteinte à la substance de son droit au respect de la vie privée²⁰. Si la personne expulsée ne peut retrouver dans des conditions normales un logement, elle est condamnée à vivre à la rue, éventuellement avec sa famille. Elle est alors exposée à des traitements inhumains ou dégradants contraires à la sauvegarde de la dignité humaine²¹. Outre une atteinte au droit au logement, la privation du domicile peut également être la première étape du processus de désaffiliation sociale qui conduit aux formes les plus graves d'exclusion. La perte d'un domicile entraîne alors des atteintes à d'autres droits cruciaux « 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 »²².

Par conséquent, l'expulsion d'un occupant sans droit ni titre ne peut en principe être prononcée pour préserver le droit de propriété que dans des cas strictement délimités²³. Il est d'abord nécessaire que l'expulsion soit encadrée de manière à éviter l'atteinte à la substance du droit au respect de la vie privée et à la dignité humaine des occupants illicites. Concrètement, cela signifie que les autorités publiques doivent être en mesure de garantir l'hébergement ou le logement des personnes expulsées. Ensuite, l'expulsion doit être nécessaire pour préserver le contenu essentiel du droit de propriété. Or, l'occupation illicite d'un bien immobilier porte le plus souvent une atteinte réparable au droit de propriété. Le propriétaire peut obtenir une indemnisation des loyers

¹⁷ Robert BADINTER et Bruno GENEVOIS, « Le Conseil constitutionnel français », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, n° 6, 1992, p. 133-159.

¹⁸ Décision du Défenseur des droits n°2019-068.

¹⁹ V. *mutatis mutandis* pour le droit à un procès équitable, CJUE, gde ch., 25 juillet 2018, *LM*, aff. C-216/18 PPU, pt.48 ou Cour EDH, 13 septembre 2016, *Ibrahim c. Royaume-Uni*, req. n°50541/08, 50571/08, 50573/08 et 40351/09, pt.252. V. pour l'interdiction des traitements inhumains ou dégradants, Cour EDH, ass. plén., 7 juillet 1989, *Soering c. Royaume-Uni*, req. n°14038/88, pt.88. En ce sens, v. également Constance GREWE, « Les droits intangibles », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, n° 26, 2011.

²⁰ Cour EDH, 17 octobre 2013, *Winterstein c. France*, précité, pt.148.

²¹ Conseil constitutionnel, 19 janvier 1995, décision n°94-359 DC, *Loi relative à la diversité de l'habitat*, cons. 6 et 7.

²² Cour EDH, 17 octobre 2013, *Winterstein c. France*, précité, pt.148.

²³ Évidemment, le problème est différent si l'expulsion est motivée par la protection du droit au respect de la vie privée des occupants légitimes d'un logement.

impayés ou des dégâts causés par les occupants sans droit ni titre. Dans cette perspective, ce n'est que si l'atteinte au droit de propriété causée par l'occupation illicite est telle qu'elle en devient irréparable qu'il peut apparaître proportionné de priver de domicile l'occupant illicite.

Ces exigences ne sont pas respectées par de nombreuses dispositions de la proposition de loi qui sont alors des atteintes disproportionnées et non nécessaires au cœur du droit au respect de la vie privée des occupants sans droit ni titre.

2. Une disproportion manifeste : l'absence de garanties contre les atteintes irréparables au respect du domicile des occupants

Afin de prévenir la mise en œuvre d'une dynamique d'exclusion, les différents dispositifs de lutte contre l'occupation illicite permettent une modulation des effets potentiels de l'expulsion ou de la sanction des occupants. Les juridictions dans le cadre de la procédure de droit commun et les administrations dans le cadre de la procédure administrative dérogatoire vérifient que les mesures adoptées ne privent pas une personne de son domicile. En particulier, elles garantissent une protection spéciale à ceux qui sont dans une situation de particulière vulnérabilité ou en attente de l'exécution par l'État de son obligation de les reloger. Or, plusieurs des dispositions portées par la proposition de loi ont pour conséquence d'entraver la mise en œuvre de l'examen de la situation des intéressés. Elles induisent dès lors des atteintes disproportionnées au droit au respect de la vie privée des occupants.

L'extension des procédures pénales et administratives dérogatoires proposée par l'article 2 va dans ce sens. Outre l'extension du délit de violation de domicile à des logements vides, cet article l'étend aux personnes ayant pénétré légalement dans un logement mais refusant illicitement de le quitter. Les locataires dont les baux ont été résiliés mais qui se maintiennent dans les lieux pour éviter une atteinte irréparable à leur droit au respect de la vie privée, pour éviter de se retrouver à la rue, éventuellement avec des enfants en bas-âge, pourraient être sanctionnés à ce titre.

Une telle proposition repose sur une méconnaissance flagrante de la réalité des occupations illicites et de leurs implications en termes de droits fondamentaux. Dans un contexte de pénurie généralisée de logements et d'hébergements, la Défenseure des droits constate au travers des réclamations dont elle est saisie que les intéressés relèvent la plupart du temps de dispositifs de logement ou d'hébergement dont les pouvoirs publics sont garants. Il peut même s'agir de personnes en demande d'asile, sans domicile fixe, qui ont déposé une demande de logement social ou qui bénéficient d'une décision reconnaissant le caractère prioritaire de celle-ci au titre du droit au logement opposable.

Ces personnes sont souvent particulièrement vulnérables et doivent parfois bénéficier d'une protection spéciale²⁴. Surtout, dans la majorité des cas, elles n'occupent pas un logement

²⁴ Cour EDH, gde. ch., 21 janvier 2011, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, req. n°30696/09 ; Cour EDH, 24 avril 2012, *Yordanova et autres c. Bulgarie*, req. n°254446/06.

illicitement par choix. En raison de l'incapacité de l'État à respecter ses obligations en matière de droit au logement ou à l'hébergement, de nombreux occupants ne peuvent quitter le logement dans lequel ils se maintiennent illicitement. Il serait erroné et injuste de faire peser sur eux l'entière responsabilité d'une situation subie et de nier la diversité des problématiques rencontrées découlant de la mise en œuvre de politiques publiques ineffectives.

En outre, lorsque les juridictions civiles demeurent compétentes notamment en cas d'impayés de loyer, la proposition de loi réduit leur office. Ainsi, l'article 5 modifie l'alinéa 3 de l'article 24 de la loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la n° 86-1290 du 23 décembre 1986 en réduisant les délais renouvelables accordés lorsque le relogement ne peut pas avoir lieu dans des conditions normales. Ces délais prévus par l'article L.412-4 du code des procédures civiles d'exécution vont de trois mois à trois ans. Après la réforme, ils iraient de deux mois à un an. Ce délai permet pourtant au juge civil de moduler les effets dans le temps de l'expulsion dans ces circonstances. Or, dans de nombreux cas, l'attente est supérieure à un an en raison de l'engorgement du parc de logement et d'hébergement. Par conséquent, en réduisant ce délai de l'article 24 de la loi du 6 juillet 1989 à un an maximum, la proposition de loi pourrait conduire à priver de son logement une personne pour laquelle l'État ne serait pas parvenu à remplir ses obligations de relogement²⁵.

3. Des mesures inefficaces pour protéger la substance du droit de propriété

Au-delà de l'absence de proportionnalité, il apparaît que sur de nombreux aspects, la proposition de loi n'apporte aucun avantage aux propriétaires.

Ainsi, l'article 1 renforce le *quantum* de la peine du délit de violation du domicile prévue à l'article 226-4 du Code pénal. Les auteurs de cette infraction seraient susceptibles d'encourir trois ans d'emprisonnement et 45 000 d'euros d'amende. Or, ainsi qu'il l'a été relevé, les occupations sans droit ni titre sont un phénomène d'ampleur faible ne nécessitant pas une aggravation de la pénalisation. Surtout, et en dépit des difficultés qu'elle pose au regard des droits et libertés des occupants, la procédure de l'article 38 de la loi DALO est réputée efficace pour préserver les droits des propriétaires. Il n'apparaît donc pas nécessaire d'aggraver encore les peines encourues pour cette infraction alors qu'une procédure administrative dérogatoire permet déjà de lutter contre ce phénomène.

De même, l'article 2 étend le champ d'application matérielle du délit de l'article 226-4 du Code pénal. Or, la plupart des atteintes au droit de propriété peuvent être indemnisées au titre de la responsabilité civile. Une solution moins attentatoire aux droits et libertés des occupants consisterait à améliorer les systèmes d'indemnisation des propriétaires lésés. Une telle solution,

²⁵ Yves ROUQUET, « De la protection contre l'occupation illicite à la sécurisation des rapports locatifs, il n'y a qu'un pas ? », *Dalloz Actualités*, 2022.

dans la lignée de celle déjà adoptée durant la période de la crise sanitaire, permettrait au surplus aux propriétaires d'être effectivement indemnisés des torts qu'ils peuvent avoir subis.

Enfin, la réforme des clauses de résiliation de plein droit des baux pour défaut de paiement du loyer ou des charges prévue par les articles 4 et 5 de la proposition de la loi n'améliorerait pas les chances du locataire d'apurer ses dettes. L'article 24 de la loi du 6 juillet 1989 qui encadre ces clauses impose au propriétaire de notifier au locataire un commandement de payer lui laissant un délai de deux mois pour apurer sa dette. Ensuite, le propriétaire doit saisir la juridiction civile compétente pour constater la dette locative. Or, l'alinéa 5 de l'article 24 dispose que « *le juge peut, même d'office, accorder des délais de paiement dans la limite de trois années [...] au locataire en situation de régler sa dette locative* ». L'alinéa 7 précise que durant ce délai accordé au locataire les effets de la clause de résiliation sont suspendus. Cela permet à celui, qui pour des raisons conjoncturelles n'est pas en état de payer son loyer pendant quelques mois, de rester dans son logement. S'il parvient à apurer ses dettes, son bail continue.

La proposition de loi réduit à un mois le délai entre le commandement de payer et la possibilité d'assigner le locataire en justice. En outre, elle revient sur ce délai de grâce. D'une part, désormais, le délai de grâce ne pourrait plus être accordé d'office par le juge mais supposerait nécessairement une demande du locataire. Justifiée par la nécessité de « responsabiliser » le locataire, une telle mesure risque d'intensifier les inégalités dans le bénéfice du droit à un recours effectif en matière de loyers impayés²⁶.

D'autre part, les effets de la clause de résiliation ne pourraient être suspendus qu'en cas de reprise du versement intégral du loyer. Cette suspension prendrait fin dès le premier impayé ou si le locataire ne parvenait pas à apurer sa dette dans le délai et selon les modalités fixées par le juge. Combinée avec la réduction du délai entre le commandement de payer et l'assignation potentielle du locataire, cette modification du délai de grâce impliquerait que la moindre difficulté provoquant une perte de revenu durant quelques mois (une perte d'emploi, un ennui de santé, des difficultés familiales ou personnelles) aboutirait à une résiliation des baux. Or, l'expulsion augmente l'exclusion²⁷, donc la précarisation et les risques de perte de revenu. En facilitant l'expulsion précoce des locataires ne pouvant plus payer leur loyer, la proposition de loi réduirait les chances des propriétaires d'obtenir le paiement de leurs loyers. À l'inverse, la procédure actuelle, et notamment le délai de grâce accordé par le juge, permet d'apprécier si le locataire sera en mesure d'apurer sa dette et de lui donner une chance d'y parvenir. Elle concilie donc à la fois les droits du propriétaire et de l'occupant.

²⁶ Camille FRANÇOIS, « Déferer au tribunal. Les figures imposées de la défense des locataires au tribunal des expulsions », *Droit et société*, vol. 106, n° 3, 2020, p. 527.

²⁷ *Que deviennent les ménages expulsés de leur logement ? Des trajectoires de vie fragilisées*, Paris : Fondation Abbé Pierre, 2022.

4. Conclusion

La réforme proposée ne parvient donc pas à garantir un équilibre nécessaire entre les droits des occupants illicites et ceux des propriétaires. Les garanties procédurales assurant la prise en compte des atteintes irréparables au respect de la vie privée sont réduites sans pour autant être en mesure d'améliorer la protection de la substance du droit de propriété. Le renforcement de la pénalisation de l'occupation illicite ou l'assouplissement des procédures d'expulsion en raison de loyers impayés ne sont ni nécessaires ni proportionnés.

Cela ne signifie pourtant pas que le système actuel soit satisfaisant au regard des droits et libertés. Le Défenseur des droits a déjà eu l'occasion de souligner son opposition aux réformes successives des procédures d'expulsion ou de la pénalisation de l'occupation sans droit ni titre²⁸. En outre, il s'inquiète de l'absence de garde-fou permettant de prévenir le détournement ou l'ignorance des procédures ainsi réformées.

Par exemple, le Défenseur des droits a déjà constaté des recours abusifs à la procédure de l'enquête de flagrance pour expulser des occupants sans droit ni titre²⁹. Or, si la procédure pénale visant à réprimer le comportement des occupants en cas de violation de domicile ou de dégradation de biens peut entraîner des interpellations, elle ne peut en aucun cas constituer un mode d'expulsion. L'intervention dans ce cadre se fait sous l'autorité du procureur de la République et doit donner lieu à la rédaction de l'ensemble des procès-verbaux associés à une interpellation et à l'application des droits attachés à la privation de liberté³⁰. La proposition de loi ne comporte aucun élément prévenant ces détournements de la procédure pénale dénoncés à plusieurs reprises auprès de l'institution. Au contraire, l'article 2 de la proposition de loi, en permettant que le délit de violation du domicile soit constitué lorsqu'une personne pénètre légalement dans un logement mais s'y maintient illicitement, autorise un recours plus large et sur une durée presque illimitée à la procédure de flagrance.

De même, l'exposé des motifs de la proposition de loi mentionne la capacité de certains bailleurs à protéger leurs biens en recourant au service d'entreprises de surveillance. Or, ces entreprises sont fréquemment employées par les bailleurs pour s'affranchir des procédures légales disponibles en récupérant leurs biens au moyen de pression et en usant de la force. Un encadrement des actions de ces entreprises pour permettre le respect des procédures légales et la garantie égale des droits de tous mériterait d'être envisagé.

²⁸ Décision du Défenseur des droits n° 2020-222.

²⁹ Décision du Défenseur des droits n° 2018-286.

³⁰ Décision du Défenseur des droits n° 2018-014.