



Commentaire

Décision n° 2023-853 DC du 26 juillet 2023

Loi visant à protéger les logements contre l'occupation illicite

Définitivement adoptée le 14 juin 2023, la loi visant à protéger les logements contre l'occupation illicite avait été déférée au Conseil constitutionnel, le 27 juin 2023, par plus de soixante députés.

Dans sa décision n° 2023-853 DC du 26 juillet 2023, le Conseil, qui était saisi de griefs dirigés contre huit articles de la loi déférée, a déclaré conformes à la Constitution ses articles 2 et 3 ainsi que les dispositions contestées de ses articles 1^{er}, 4, 6, 8 et 10. Il a néanmoins formulé une réserve d'interprétation concernant le dernier alinéa de l'article 226-4 du code pénal, dans sa rédaction résultant de l'article 6 de la même loi.

Il a en revanche déclaré contraire à la Constitution l'article 7 de la loi déférée.

Le présent commentaire porte sur les dispositions de la loi relatives à la suppression du bénéfice des délais renouvelables pour les occupants de certains locaux dont l'expulsion a été ordonnée judiciairement (article 2), au délit de violation de domicile et à la procédure d'évacuation forcée (article 6) et au transfert de la responsabilité du propriétaire vers l'occupant sans droit ni titre en cas de dommages résultant d'un défaut d'entretien (article 7).

I. – La suppression des délais renouvelables pouvant être accordés aux occupants illicites de certains locaux dont l'expulsion a été ordonnée judiciairement (article 2)

A. – Présentation des dispositions contestées et des griefs des députés requérants

* L'article L. 412-3 du code des procédures civiles d'exécution (CPCE) est relatif aux délais renouvelables que le juge qui ordonne l'expulsion ou le juge de l'exécution peut accorder à l'occupant d'un lieu habité ou d'un local à usage professionnel, lorsque son relogement ne peut avoir lieu dans des conditions normales.

Alors que l'article L. 412-4 du CPCE prévoit que la durée de ces délais renouvelables, fixée en tenant compte notamment des situations personnelles ou

familiales respectives de l'occupant et du propriétaire, ne peut être inférieure à un mois ni supérieure à un an¹, l'article 2 de la loi déferée a pour objet, en complétant l'article L. 412-3 du même code, d'exclure l'octroi de ces délais dans le cas où l'occupant est entré dans les locaux à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte.

Il s'agit, selon les termes de l'exposé sommaire de l'amendement à l'origine de ces dispositions², de « *renforcer l'efficacité des procédures judiciaires d'expulsion pour les cas d'entrée illicite dans un bien habité ou professionnel* ».

* Pour rappel, la procédure de droit commun pour obtenir l'expulsion d'un occupant sans droit ni titre d'un immeuble ou d'un lieu habité³, qui est une procédure civile de nature juridictionnelle, est entourée de garanties spécifiques lorsque la mesure est mise en œuvre dans des locaux habités par la personne expulsée ou par tout occupant de son chef.

Ce régime particulier, prévu par le livre IV du CPCE⁴, s'explique par les conséquences particulièrement graves que l'expulsion est susceptible d'entraîner pour l'occupant privé d'un toit, mais également par le fait, comme le relève la doctrine, qu'elle « *cristallise un conflit entre des droits fondamentaux antagonistes, droits de propriété du bailleur et à l'exécution d'une décision de justice, d'un côté, droit au logement et à la vie privée et familiale de l'occupant, de l'autre* »⁵.

L'expulsion nécessite ainsi en principe l'engagement préalable d'une procédure judiciaire contre l'occupant. Aux termes de l'article L. 411-1 du CPCE : « *Sauf disposition spéciale, l'expulsion d'un immeuble ou d'un lieu habité ne peut être poursuivie qu'en vertu d'une décision de justice ou d'un procès-verbal de conciliation exécutoire et après signification d'un commandement d'avoir à libérer les locaux* ».

Parmi les garanties prévues en faveur de la personne expulsée figure la possibilité, en application de l'article L. 412-3 du CPCE, de bénéficier d'un sursis à l'exécution de la décision de justice ayant ordonné l'expulsion, même passée en

¹ Jusqu'à l'adoption de la loi déferée, la durée minimale des délais renouvelables que le juge pouvait être accorder en application de l'article L. 412-4 du CPCE était de trois mois et la durée maximale de trois ans. Ces durées ont été réduites respectivement à un mois et un an par le 3^o du paragraphe II de l'article 10 de la loi, sur lequel le Conseil constitutionnel s'est également prononcé dans la décision commentée (voir spécialement les paragr. 87 à 91).

² Amendement n^o COM-29 rectifié du 23 janvier 2023 déposé par Mme Catherine Procaccia devant la commission des lois du Sénat en première lecture.

³ Par lieu habité, il faut entendre toutes les habitations, quelle que soit leur nature (meubles ou immeubles), telle une caravane ou une remorque stationnée sur un terrain.

⁴ Articles L. 411-1 à L. 451-1 du CPCE et, en particulier les articles L. 412-1 à L. 412-8 s'agissant des lieux habités ou des locaux à usage professionnel.

⁵ Olivier Salati, *Code des procédures civiles d'exécution*, article L. 411-1, Dalloz.

force de chose jugée⁶. Le premier alinéa de cet article⁷ permet au juge de l'exécution, y compris d'office, de différer le début des opérations d'expulsion, en accordant « *des délais renouvelables aux occupants de lieux habités ou de locaux à usage professionnel, dont l'expulsion a été ordonnée judiciairement, chaque fois que le relogement des intéressés ne peut avoir lieu dans des conditions normales, sans que ces occupants aient à justifier d'un titre à l'origine de l'occupation* ». Son deuxième alinéa précise que « *Le juge qui ordonne l'expulsion peut accorder les mêmes délais, dans les mêmes conditions* ».

L'article L. 412-4 du CPCE, qui encadre la durée des délais susceptibles d'être ainsi accordés, prévoit que, « *pour la fixation de ces délais, il est tenu compte de la bonne ou mauvaise volonté manifestée par l'occupant dans l'exécution de ses obligations, des situations respectives du propriétaire et de l'occupant [...], ainsi que des diligences que l'occupant justifie avoir faites en vue de son relogement* ». Depuis la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (« ALUR »), il est aussi tenu compte « *du droit à un logement décent et indépendant, des délais liés aux recours engagés [...] et de l'habitation et du délai prévisible de relogement des intéressés* ».

Le juge peut donc faire usage de son pouvoir d'appréciation pour octroyer un délai supplémentaire nécessaire au relogement des personnes expulsées, sur la base des critères ainsi déterminés par la loi.

* En complétant l'article L. 412-3 du CPCE d'un nouvel alinéa écartant l'application de ses deux premiers alinéas « *lorsque les occupants dont l'expulsion a été ordonnée sont entrés dans les locaux à l'aide de manœuvres, de menaces, de voies de fait ou de contrainte* », l'article 2 de la loi déferée supprime dans un tel cas la possibilité pour le juge (qu'il s'agisse de celui qui ordonne l'expulsion ou du juge de l'exécution) d'accorder des délais renouvelables « *aux occupants de lieux habités ou de locaux à usage professionnel, dont l'expulsion a été ordonnée judiciairement* », lorsque « *le relogement des intéressés ne peut avoir lieu dans des conditions normales* ».

Il en résulte que le juge ne peut plus tenir compte de la situation des personnes concernées pour différer l'expulsion, dans l'attente d'une solution de relogement.

⁶ D'autres garanties sont spécialement prévues en faveur de la personne expulsée : l'article L. 412-1 du CPCE prévoit ainsi que, lorsque l'expulsion porte sur des locaux habités, elle « *ne peut avoir lieu qu'à l'expiration d'un délai de deux mois qui suit le commandement* ». De même, il résulte de l'article L. 412-6 du CPCE qu'il est sursis de droit à toute mesure d'expulsion non exécutée pendant la période qui court du 1^{er} novembre au 31 mars (dite de « trêve hivernale »). Ces garanties ne s'appliquent toutefois pas lorsque la mesure d'expulsion a été prononcée en raison d'une introduction sans droit ni titre dans le domicile d'autrui par voies de fait.

⁷ Dans sa version antérieure à l'entrée en vigueur de la loi déferée.

L'exclusion de cette garantie a suscité des discussions au Parlement, certains sénateurs reprochant notamment aux dispositions introduites de « *prive[r] le juge de la capacité d'exercer pleinement sa fonction* »⁸.

* Les députés requérants soutenaient que, en privant ainsi la personne expulsée de toute possibilité de se voir octroyer des délais renouvelables par le juge, le dernier alinéa de l'article L. 412-3 du CPCE méconnaissait le droit à un recours juridictionnel effectif et les droits de la défense. Ils reprochaient également à ces dispositions de méconnaître l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent, dès lors que, selon eux, elles précipitaient l'expulsion de personnes défavorisées sans que soit prise en compte leur situation personnelle ou familiale.

B. – Analyse de constitutionnalité

1. – La jurisprudence constitutionnelle relative aux procédures d'expulsion

* Le Conseil constitutionnel s'est, à plusieurs reprises, prononcé spécifiquement sur des procédures d'expulsion. Le contrôle de conciliation des exigences constitutionnelles auquel il a alors procédé l'a notamment conduit à prendre en compte tant le caractère suspensif ou non des recours ouverts aux personnes faisant l'objet de telles mesures que les autres garanties procédurales ou de fond prévues par la loi.

- Ainsi, dans sa décision n° 2010-13 QPC du 9 juillet 2010, le Conseil a eu à connaître de la procédure d'évacuation forcée des résidences mobiles prévue par les articles 9 et 9-1 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage. Ces dispositions prévoient une procédure d'expulsion simplifiée pour les communes qui permet au préfet de procéder, après mise en demeure et pour les seules communes ayant satisfait à leurs obligations légales en matière d'accueil des gens du voyage, à l'évacuation forcée des résidences mobiles en cas de stationnement illicite, sans passer par le juge.

Le Conseil a contrôlé la conciliation opérée par le législateur entre, d'une part, la nécessité de sauvegarde de l'ordre public, et, d'autre part, la liberté d'aller et venir et les autres droits et libertés garantis par la Constitution.

⁸ M. Guy Benarroche, *in* Compte-rendu des débats au Sénat, séance du 2 février 2023. Dans le même sens, par exemple, M. Stéphane Peu, député, soulignait que : « *Jusqu'à présent, le juge pouvait accorder des délais, non pas systématiquement, mais notamment lorsque les familles expulsées comptaient des enfants en bas âge, afin de leur donner le temps de trouver une solution de logement ou, à défaut, d'hébergement* » (Compte-rendu des débats à l'Assemblée nationale, première séance du mercredi 29 mars 2023).

À cette aune, il a relevé que « *l'évacuation forcée des résidences mobiles instituée par les dispositions contestées ne peut être mise en œuvre par le représentant de l'État qu'en cas de stationnement irrégulier de nature à porter une atteinte à la salubrité, à la sécurité ou à la tranquillité publiques ; qu'elle ne peut être diligentée que sur demande du maire, du propriétaire ou du titulaire du droit d'usage du terrain ; qu'elle ne peut survenir qu'après mise en demeure des occupants de quitter les lieux ; que les intéressés bénéficient d'un délai qui ne peut être inférieur à vingt-quatre heures à compter de la notification de la mise en demeure pour évacuer spontanément les lieux occupés illégalement ; que cette procédure ne trouve à s'appliquer ni aux personnes propriétaires du terrain sur lequel elles stationnent, ni à celles qui disposent d'une autorisation délivrée sur le fondement de l'article L. 443-1 du code de l'urbanisme, ni à celles qui stationnent sur un terrain aménagé dans les conditions prévues à l'article L. 443-3 du même code ; qu'elle peut être contestée par un recours suspensif devant le tribunal administratif* »⁹.

Il a déduit de ces éléments que « *compte tenu de l'ensemble des conditions et des garanties qu'il a fixées et eu égard à l'objectif qu'il s'est assigné, le législateur a adopté des mesures assurant une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre la nécessité de sauvegarder l'ordre public et les autres droits et libertés* »¹⁰.

- Dans sa décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011, le Conseil s'est prononcé sur la procédure d'expulsion des occupants installés sur des terrains, que ces derniers appartiennent à une personne publique ou privée, en vue d'y établir des habitations.

Il a, tout d'abord, estimé que la possibilité pour le représentant de l'État de mettre en demeure de quitter les lieux les personnes occupant le terrain d'autrui de façon illicite était justifiée par la nécessité de sauvegarder l'ordre public et proportionnée à cet objectif, dès lors qu'« *elles se sont installées en réunion en vue d'y établir des habitations et que cette installation comporte de graves risques pour la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques* »¹¹.

En revanche, il a jugé que l'exécution d'office de l'évacuation n'était pas proportionnée à l'objectif poursuivi. Après avoir rappelé que « *les mesures de police administrative susceptibles d'affecter l'exercice des libertés constitutionnellement garanties, au nombre desquelles figure la liberté d'aller et venir, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la*

⁹ Décision n° 2010-13 QPC du 9 juillet 2010, *M. Orient O. et autre (Gens du voyage)*, cons. 9.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011, *Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*, cons. 54.

Déclaration de 1789, doivent être justifiées par la nécessité de sauvegarder l'ordre public et proportionnées à cet objectif »¹², le Conseil a relevé que ces dispositions « *permettent de procéder dans l'urgence, à toute époque de l'année, à l'évacuation, sans considération de la situation personnelle ou familiale, de personnes défavorisées et ne disposant pas d'un logement décent* », et que « *la faculté donnée à ces personnes de saisir le tribunal administratif d'un recours suspensif ne saurait, en l'espèce, constituer une garantie suffisante pour assurer une conciliation qui ne serait pas manifestement déséquilibrée entre la nécessité de sauvegarder l'ordre public et les droits et libertés constitutionnellement garantis* »¹³.

Le commentaire de la décision soulignait que, contrairement au dispositif en cause dans la précédente décision n° 2010-13 QPC précitée, la protection du droit de propriété n'était plus un des objectifs poursuivis par le législateur (le préfet pouvant désormais engager seul le processus, sans qu'il ait besoin d'une proposition du maire, du propriétaire ou du titulaire du droit d'usage du terrain occupé) et que ces dispositions conduisaient à priver les occupants de leur habitation, même si elle est de fortune, sans obligation de relogement (alors que l'autre procédure validée était applicable aux gens du voyage contraints de quitter les lieux *avec* leur habitation).

- Dans sa décision n° 2019-805 QPC du 27 septembre 2019, le Conseil constitutionnel s'est à nouveau prononcé sur le dispositif d'évacuation forcée en cas de stationnement irrégulier, instauré par la loi du 5 juillet 2000 précitée et modifié depuis.

En réponse à un grief spécifiquement fondé sur le droit au recours, le Conseil a d'abord rappelé que la disposition contestée « *prévoit que les personnes destinataires d'une mise en demeure de quitter les lieux ainsi que le propriétaire ou le titulaire du droit d'usage du terrain peuvent, dans le délai fixé par celle-ci, demander son annulation au tribunal administratif qui statue dans un délai de quarante-huit heures à compter de sa saisine. Le recours suspend l'exécution de la mise en demeure* ». Il a souligné qu'en « *adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu garantir l'exécution à bref délai des arrêtés d'interdiction de stationnement des gens du voyage lorsque leur méconnaissance est de nature à porter atteinte à l'ordre public* »¹⁴.

Il a également relevé que « *le délai de recours pour contester la décision de mise en demeure ne peut être inférieur à vingt-quatre heures et qu'il ne commence à*

¹² *Ibid.*, cons. 53.

¹³ *Ibid.*, cons. 55.

¹⁴ Décision n° 2019-805 QPC du 27 septembre 2019, *Union de défense active des forains et autres (Obligation d'accueil des gens du voyage et interdiction du stationnement des résidences mobiles)*, paragr. 22 et 23.

courir qu'à compter de sa notification régulière aux occupants des résidences mobiles et, le cas échéant, au propriétaire ou titulaire du droit d'usage du terrain », et que « *les requérants peuvent présenter tous moyens à l'appui de leur requête en annulation jusqu'à la clôture de l'instruction qui n'intervient qu'à l'issue de l'audience publique* »¹⁵. Il en a déduit que le législateur avait bien opéré une conciliation équilibrée entre le droit à un recours juridictionnel effectif et l'objectif poursuivi par les dispositions législatives contestées.

- Plus récemment, par sa décision n° 2023-1038 QPC du 24 mars 2023¹⁶, statuant sur des dispositions venues modifier l'article 38 de la loi du 5 mars 2007¹⁷ organisant la procédure administrative d'expulsion permettant à une personne dont le domicile, qu'il soit ou non sa résidence principale, est occupé de manière illicite de solliciter du préfet qu'il mette en demeure l'occupant de quitter les lieux, le Conseil constitutionnel les a examinées au regard des articles 2 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, et des exigences constitutionnelles qui en résultent respectivement, à savoir le droit au respect de la vie privée et, en particulier, de l'inviolabilité du domicile, ainsi que le droit à un recours juridictionnel effectif.

Il s'est attaché à identifier les objectifs poursuivis par le législateur, puis les garanties entourant cette procédure administrative d'expulsion, afin de s'assurer du caractère équilibré de la conciliation opérée par le législateur entre ces différentes exigences constitutionnelles.

En premier lieu, il a relevé qu'en adoptant ces dispositions, le législateur a entendu permettre l'évacuation rapide d'un domicile occupé, afin de « *protéger le principe de l'inviolabilité du domicile, le droit au respect de la vie privée et le droit de propriété des occupants réguliers* »¹⁸. Ainsi que le relève le commentaire de cette décision, cette affaire se distinguait à cet égard des précédentes décisions que le Conseil avait rendues en matière de procédures d'expulsion dans la mesure où les principes d'inviolabilité du domicile et du droit au respect de la vie privée se trouvaient mobilisés tant du côté de l'atteinte qu'elles étaient susceptibles de porter à ces principes considérés dans la personne de l'occupant sans titre du logement – par la mise en œuvre d'une procédure dérogatoire d'évacuation forcée – que du côté de l'objectif poursuivi par le législateur, lequel a entendu protéger ces mêmes principes dans l'intérêt de l'occupant légitime privé de son domicile.

¹⁵ *Ibid.*, paragr. 24.

¹⁶ Décision n° 2023-1038 QPC du 24 mars 2023, *Mme Nacéra Z. (Procédure administrative d'expulsion du domicile d'autrui)*.

¹⁷ Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

¹⁸ Décision n° 2023-1038 QPC du 24 mars 2023 précitée, paragr. 10.

En deuxième lieu, le Conseil a souligné le caractère dérogatoire de la procédure en cause, limitée aux cas « *d'introduction et de maintien à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou de contrainte dans un domicile* », qui correspondent aux éléments constitutifs du délit de violation de domicile prévu à l'article 226-4 du code pénal. Il a ensuite relevé que cette procédure est soumise à plusieurs conditions : le demandeur doit avoir déposé plainte, fait la preuve que le logement constitue son domicile, et fait constater par un officier de police judiciaire cette occupation illicite. Il a déduit de la combinaison de ces conditions que « *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* »¹⁹.

En troisième lieu, le Conseil a souligné que ces dispositions permettent au préfet de refuser l'expulsion de l'occupant sans droit ni titre dans le cas où existe un motif impérieux d'intérêt général. Il a toutefois formulé une réserve d'interprétation afin de préciser que ces dispositions « *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* »²⁰.

En quatrième lieu, le Conseil a constaté qu'il résulte des dispositions contestées que le délai laissé à l'occupant pour déférer à la mise en demeure de quitter les lieux ne peut être inférieur à vingt-quatre heures²¹.

En dernier lieu, le Conseil a considéré que des voies de recours sont ouvertes à l'occupant pour contester la décision de mise en demeure de quitter les lieux. Il peut ainsi introduire un référé sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative (« référé-suspension »), de son article L. 521-2 (« référé-liberté », sur lequel le juge se prononce dans un délai de quarante-huit heures) ou de son article L. 521-3 (« référé mesures utiles »). Le Conseil a rappelé, dans la droite ligne de sa jurisprudence, que « *le caractère non suspensif d'une voie de recours ne méconnaît pas, en lui-même, le droit à un recours juridictionnel effectif* ». Il a également relevé qu'« *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* »²².

Le Conseil en a déduit que l'article 38 de la loi du 5 mars 2007 organisant la procédure administrative d'expulsion, compte tenu des garanties qu'elle offre à

¹⁹ *Ibid.*, paragr. 11.

²⁰ *Ibid.*, paragr. 12.

²¹ *Ibid.*, paragr. 13.

²² *Ibid.*, paragr. 14.

l'occupant et sous la réserve relative à la prise en compte de sa situation personnelle ou familiale par le préfet, ne méconnaît pas le droit au respect de la vie privée ou le principe de l'inviolabilité du domicile, ni le droit à un recours juridictionnel effectif.

2. – L'application à l'espèce

* Le Conseil constitutionnel a commencé par examiner la conformité des dispositions contestées au regard des exigences de l'article 16 de la Déclaration de 1789. Ainsi qu'il a été dit, les députés requérants reprochaient au dernier alinéa de l'article L. 412-3 du CPCE de méconnaître le droit à un recours juridictionnel effectif et les droits de la défense en privant la personne expulsée de toute possibilité de se voir octroyer des délais renouvelables par le juge lorsqu'elle est entrée dans les locaux occupés à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte.

Le Conseil n'a toutefois pas suivi l'argumentation des députés requérants dès lors que ces dispositions « *s'appliquent à un occupant dont l'expulsion a été judiciairement ordonnée* », ce qui garantit à l'intéressé qu'une telle mesure est toujours prise en vertu d'une décision de justice, et qu'elles « *n'ont ni pour objet ni pour effet de limiter la possibilité pour ce dernier de se défendre devant le juge statuant sur la demande d'expulsion ou le juge de l'exécution* » (paragr. 21).

* Puis, s'attachant aux conséquences que la suppression du bénéfice de délais renouvelables est susceptible d'emporter pour les personnes expulsées concernées, le Conseil a de sa propre initiative examiné les dispositions contestées au regard du droit au respect de la vie privée et, en particulier, de l'inviolabilité du domicile, ainsi que du principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine.

Il a alors constaté qu'en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu assurer l'exécution à bref délai de la décision ordonnant l'expulsion afin de renforcer l'efficacité des procédures judiciaires d'expulsion. Le Conseil en a déduit que « *ces dispositions mettent en œuvre le droit de propriété ainsi que le droit d'obtenir l'exécution des décisions de justice, qui découle du droit à un recours juridictionnel effectif protégé par l'article 16 de la Déclaration de 1789*²³ » (paragr. 24).

²³ Sur ce point, il convient de rappeler que le Conseil constitutionnel juge que le droit des personnes à exercer un recours juridictionnel effectif « *comprend celui d'obtenir l'exécution des décisions juridictionnelles* » (décision n° 2014-455 QPC du 6 mars 2015, *M. Jean de M. [Possibilité de verser une partie de l'astreinte prononcée par le juge administratif au budget de l'État]*, cons. 3 ; décision n° 2016-741 DC du 8 décembre 2016, *Loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique*, paragr. 66).

Le Conseil a par ailleurs relevé que « *l'exclusion du bénéfice des délais renouvelables ne s'applique, sous le contrôle du juge qui ordonne l'expulsion, que dans le cas où l'occupant est entré dans des lieux habités ou à usage professionnel à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte* » (paragr. 25). Il a ainsi entendu souligner que, même si le juge de l'exécution ne peut plus accorder ces délais à une personne qui se serait installée dans de telles circonstances, la suppression de cette garantie interviendra toujours après que le juge appelé à statuer sur la mesure d'expulsion se sera assuré que les manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte sont caractérisées.

Dans ces conditions, le Conseil constitutionnel a jugé que le législateur a assuré une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre les exigences constitutionnelles précitées et a donc écarté le grief tiré de leur méconnaissance (paragr. 26). Le dernier alinéa de l'article L. 412-3 du CPCE ne méconnaissant aucune autre exigence constitutionnelle, il a donc été jugé conforme à la Constitution (paragr. 27).

II. – Dispositions relatives au délit de violation de domicile et à la procédure d'évacuation forcée (article 6)

A. – Présentation des dispositions contestées

L'article 6 a deux objets distincts : d'une part, il modifie la définition de la notion de domicile pour élargir les cas dans lesquels est caractérisé le délit de violation du domicile d'autrui, prévu par l'article 226-4 du code pénal, et, d'autre part, il étend la procédure d'expulsion forcée prévue par l'article 38 de la loi du 5 mars 2007, dite loi « DALO »²⁴, à tous les locaux à usage d'habitation, qu'ils constituent ou non un domicile.

1. – La caractérisation du délit de violation de domicile

* L'article 226-4 du code pénal disposait, avant sa modification par les dispositions contestées, que « *L'introduction dans le domicile d'autrui à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte, hors les cas où la loi le permet, est puni [sic] d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende. / Le maintien dans le domicile d'autrui à la suite de l'introduction mentionnée au premier alinéa, hors les cas où la loi le permet, est puni des mêmes peines* ».

La notion de « domicile », au sens et pour l'application de ces dispositions pénales, n'a pas été définie par le législateur, mais de manière prétorienne. La

²⁴ Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

chambre criminelle de la Cour de cassation considère ainsi que « *seul constitue un domicile, au sens de l'article 226-4 du code pénal, le lieu où une personne, qu'elle y habite ou non, a le droit de se dire chez elle, quels que soient le titre juridique de son occupation et l'affectation donnée aux locaux* »²⁵. La Cour justifie cette interprétation au regard de l'objet de ces dispositions, qui n'est pas « *de garantir d'une manière générale les propriétés immobilières contre une usurpation* »²⁶.

Cette définition exclut donc les biens donnés à bail (sans préjudice de la possibilité pour le locataire de se prévaloir d'une violation de domicile). De même, elle exclut les biens qui n'ont pas vocation à être occupés par leur propriétaire, comme par exemple, un appartement vide entre deux locations²⁷, un immeuble détruit par un incendie²⁸ ou une maison en construction²⁹. En revanche, entrent notamment dans cette définition une chambre d'hôtel³⁰, une tente ou un box de garage³¹.

* Selon l'exposé des motifs de la proposition de loi à l'origine de la loi déferée, les dispositions contestées avaient pour objet de « *clarifie[r] les notions utilisées dans la caractérisation légale de l'infraction de squat. La notion de domicile est d'abord mieux précisée pour que le domicile temporairement vide de meubles (par exemple, celui dans lequel un nouveau locataire est sur le point d'emménager), ne puisse pas être écarté au motif que son caractère vide de meubles le rendrait impropre ou non prêt à être habité* »³².

Il était ainsi prévu de compléter l'article 226-4 du code pénal en précisant que le délit de violation du domicile était caractérisé « *qu'il s'agisse ou non [d'une] résidence principale et [que le local] soit meublé ou non* ».

Au cours des travaux parlementaires, cette rédaction a évolué. Le paragraphe I de l'article 6 de la loi déferée complète ainsi l'article 226-4 du code pénal par un alinéa énonçant que « *Constitue notamment le domicile d'une personne, au sens [de cet] 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* ».

Lors des travaux préparatoires, la portée de ces dispositions a été ainsi précisée :

²⁵ Cass. crim., 22 janvier 1997, n° 95-81.186.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.* La Cour souligne que « *les lieux étaient vides de toute occupation et qu'il s'agissait d'un appartement inoccupé, dépourvu de mobilier, entre 2 locations* ».

²⁸ Cass. crim., 31 mai 1994, n° 94-81.199.

²⁹ Cass. crim., 1^{er} avril 1992, n° 91-85.279.

³⁰ Cass. crim., 31 janvier 1914.

³¹ Cass. crim., 7 mars 2007, n° 06-88.651.

³² Proposition de loi n° 360 (Assemblée nationale, 2022-2023) visant à protéger les logements contre l'occupation illicite de M. Guillaume Kasbarian.

« L'exigence que le local d'habitation soit meublé est également cohérente avec les règles jurisprudentielles dégagées jusqu'ici [par la Cour de cassation]. La mention de l'adverbe "notamment" indique qu'un logement qui ne correspondrait pas à cette définition pourrait néanmoins être considéré comme un domicile. On peut penser par exemple au cas d'un logement loué meublé : bien que les meubles n'appartiennent pas au locataire, il ne fait pas de doute que le logement constitue bien son domicile »³³.

2. – L'extension de la procédure d'expulsion forcée du domicile d'autrui à tous les locaux d'habitation

* L'article 38 de la loi du 5 mars 2007 précitée prévoit, par dérogation aux règles contenues dans le code des procédures civiles d'exécution, une procédure administrative permettant l'expulsion en urgence des occupants sans droit ni titre du domicile d'autrui lorsque ces derniers s'y sont introduits à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte. La loi du 7 décembre 2020³⁴, dite loi « ASAP », a étendu cette procédure, initialement restreinte au domicile du propriétaire ou du locataire, à tout domicile, qu'il s'agisse ou non d'une résidence principale.

Selon cette procédure dérogatoire, l'autorité préfectorale est compétente pour prononcer, puis faire exécuter la mesure d'expulsion dans des délais resserrés.

Dans un premier temps, la personne dont le domicile est occupé doit saisir le préfet aux fins de mettre en demeure l'occupant de quitter les lieux, après avoir déposé plainte, fait la preuve que le logement constitue bien son domicile, et fait constater l'occupation par un officier de police judiciaire. La procédure administrative d'expulsion s'articule ainsi avec les dispositions pénales réprimant la violation de domicile.

Dans un second temps, une mise en demeure est adressée par le préfet aux occupants. Il peut ensuite être procédé à l'évacuation forcée du domicile.

Le législateur a prévu que le préfet est tenu de répondre à la demande de mise en demeure dans un délai de quarante-huit heures. Seule la méconnaissance des conditions tenant à la demande (telle que la preuve que le logement constitue le domicile du demandeur) ou « l'existence d'un motif impérieux d'intérêt général » peuvent le dispenser d'engager la mise en demeure. En cas de refus, les motifs de la décision sont, le cas échéant, communiqués sans délai au demandeur.

³³ Rapport n° 278 (Sénat, 2022-2023) de M. André Reichardt, fait au nom de la commission des lois, déposé le 25 janvier 2023.

³⁴ Loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique.

Si le préfet donne une suite favorable à la demande, une mise en demeure est notifiée aux occupants et publiée sous forme d'affichage en mairie et sur les lieux. Un délai minimal est imparti à l'occupant pour quitter les lieux, qui ne peut être inférieur à vingt-quatre heures. Enfin, lorsque ce dernier ne défère pas dans le délai fixé à la mise en demeure qui lui a ainsi été adressée, le préfet doit procéder « *sans délai* » à l'évacuation forcée du logement.

* Saisi de ces dispositions dans sa récente décision n° 2023-1038 QPC du 24 mars 2023, le Conseil a notamment jugé, par une réserve d'interprétation, que ces dispositions « *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* »³⁵.

Il a également rappelé que des voies de recours sont ouvertes à l'occupant pour contester la décision de mise en demeure de quitter les lieux. Ce dernier peut ainsi introduire un référé sur le fondement des articles L. 521-1 à L. 521-3 du code de justice administrative³⁶.

* Le paragraphe II de l'article 6 de la loi déferée complète l'article 38 de la loi du 5 mars 2007 afin d'étendre le champ d'application de cette procédure administrative d'expulsion et d'en faciliter les conditions de mise en œuvre.

- Le 1° de ce paragraphe prévoit ainsi, tout d'abord, que cette procédure peut désormais s'appliquer à tout local à usage d'habitation et plus seulement à un domicile. Par coordination, la demande d'expulsion peut être formulée par le propriétaire du local occupé, si ce n'est pas la personne dont le domicile est occupé.

Par ailleurs, il permet également de faire constater l'occupation par le maire ou un commissaire de justice, et plus seulement par un officier de police judiciaire.

- Son 4° inscrit dans la loi la réserve d'interprétation que le Conseil constitutionnel avait énoncée dans sa décision n° 2023-1038 QPC précitée, selon laquelle le représentant de l'État dans le département doit prendre en compte la situation personnelle et familiale de l'occupant avant de le mettre en demeure de quitter les lieux.

- Afin de tenir compte de l'extension de cette procédure dérogatoire à des locaux

³⁵ Décision n° 2023-1038 QPC du 24 mars 2023, *Mme Nacéra Z. (Procédure administrative d'expulsion du domicile d'autrui)*, paragr. 12.

³⁶ *Ibid.*, paragr. 14.

qui ne constituent pas des domiciles, le 5° porte à sept jours, dans cette hypothèse, le délai minimal de mise à exécution après la mise en demeure (au lieu de 24 heures s'il s'agit du domicile d'autrui).

Il est également précisé que, toujours dans cette hypothèse où le local ne constitue pas un domicile, l'introduction d'une requête en référé (sur le fondement des articles L. 521-1 à L. 521-3 du code de justice administrative) suspend, dans ce cas, l'exécution de la décision du préfet (alors que l'introduction d'un tel recours demeure non suspensif s'il s'agit du domicile d'autrui).

B. – Les griefs des députés requérants

Les députés requérants faisaient valoir que l'extension de la notion de domicile résultant de l'emploi du terme « *notamment* », dont ils critiquaient l'imprécision, et des termes « *tout local d'habitation contenant des biens meubles* » rendait confuse cette notion. Il en résultait, selon eux, une méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi. Ils reprochaient également à ces dispositions d'étendre l'infraction prévue à l'article 226-4 du code pénal à des locaux à usage d'habitation insusceptibles d'être qualifiés de domicile, en méconnaissance du principe de nécessité des délits et des peines. Enfin, ils considéraient que l'aggravation des peines prévues par ce même article méconnaissait le principe de proportionnalité des peines.

C. – Analyse de constitutionnalité

1. – La jurisprudence constitutionnelle relative aux procédures d'expulsion

Il est renvoyé sur ce point aux développements présentés sous le commentaire de l'article 2 de la loi déferée.

2. – La jurisprudence constitutionnelle relative à l'exigence de clarté et de précision de la loi et au principe de légalité des délits et des peines

* L'exigence de clarté et de précision de la loi est énoncée de manière générale, dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, sous la forme d'un objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi que le Conseil fait découler des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Cet objectif de valeur constitutionnelle impose au législateur d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques³⁷.

³⁷ Décision n° 2022-840 DC du 30 juillet 2022, *Loi mettant fin aux régimes d'exception créés pour lutter contre l'épidémie liée à la covid-19*, paragr. 5.

* En matière pénale, l'exigence de clarté et de précision résulte directement du principe de légalité et du monopole de la loi pour l'édiction des crimes et délits.

Le Conseil constitutionnel juge de manière constante que « *le législateur tient de l'article 34 de la Constitution, ainsi que du principe de légalité des délits et des peines qui résulte de l'article 8 de la Déclaration de 1789, l'obligation de fixer lui-même le champ d'application de la loi pénale et de définir les crimes et délits en termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire* »³⁸.

D'une part, il en résulte que le principe de légalité des délits et des peines impose que les éléments constitutifs d'une infraction soient définis en des termes clairs et précis afin que chaque personne sache ce qui est interdit et ne soit pas soumise à l'arbitraire d'un juge qui le déterminerait *a posteriori*.

D'autre part, il en résulte une règle de compétence. Il appartient au législateur de définir lui-même ce que constitue un crime ou un délit, le pouvoir réglementaire étant compétent pour les contraventions. Il est donc de la compétence du législateur de décider quels sont les comportements les plus gravement réprimés, qui peuvent notamment justifier une peine d'emprisonnement.

* S'agissant de la définition d'infractions, le Conseil a censuré à plusieurs reprises des termes ou expressions qui ne satisfaisaient pas l'exigence de précision faite au législateur répressif.

Ce fut notamment le cas du délit de « *malversation* » dans l'exercice de la mission des administrateurs, liquidateurs et commissaires, faute pour le législateur d'avoir défini les éléments constitutifs de cette malversation³⁹, du délit de harcèlement sexuel « *punissable sans que les éléments constitutifs de l'infraction soient suffisamment définis* »⁴⁰, de la notion de « *diligences appropriées* », que doit accomplir, sous peine de sanction, l'hébergeur d'un site averti par un tiers qu'un contenu lui porte préjudice⁴¹, ou encore du terme « *famille* » comme critère de définition des viols, agressions et atteintes sexuelles incestueux⁴².

³⁸ Décision n° 2014-448 QPC du 6 février 2015, *M. Claude A. (Agression sexuelle commise avec une contrainte morale)*, cons. 5.

³⁹ Décision n° 84-183 DC du 18 janvier 1985, *Loi relative au redressement et à la liquidation judiciaire des entreprises*, cons. 12.

⁴⁰ Décision n° 2012-240 QPC du 4 mai 2012, *M. Gérard D. (Définition du délit de harcèlement sexuel)*, cons. 3 à 5.

⁴¹ Décision n° 2000-433 DC du 27 juillet 2000, *Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*, cons. 61.

⁴² Décisions n° 2011-163 QPC du 16 septembre 2011, *M. Claude N. (Définition des délits et crimes incestueux)*, cons. 4, et n° 2011-222 QPC du 17 février 2012, *M. Bruno L. (Définition du délit d'atteintes sexuelles incestueuses)*, cons. 3 et 4. Pour d'autres illustrations, voir par exemple, au sujet des notions d'« *interopérabilité* » ou de « *travail collaboratif* », la décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006, *Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information*, cons. 57 et 60 ; concernant la définition imprécise de l'activité d'intelligence économique, la décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011, *Loi d'orientation et de programmation*

À l'inverse, le Conseil écarte le grief dirigé contre des dispositions qui ne présentent pas de caractère équivoque.

Ainsi, dans sa décision n° 2012-271 QPC du 21 septembre 2012, le Conseil a jugé, à propos de la notion de « *tradition locale ininterrompue* » faisant obstacle à la répression des sévices graves et des actes de cruauté commis dans le cadre de courses de taureaux, que « *s'il appartient aux juridictions compétentes d'apprécier les situations de fait répondant à la tradition locale ininterrompue, cette notion, qui ne revêt pas un caractère équivoque, est suffisamment précise pour garantir contre le risque d'arbitraire* »⁴³.

De même, dans sa décision n° 2019-780 DC du 4 avril 2019, appréciant le délit de l'article 431-9-1 du code pénal qui punit d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende le fait pour une personne, au sein ou aux abords immédiats d'une manifestation sur la voie publique, au cours ou à l'issue de laquelle des troubles à l'ordre public sont commis ou risquent d'être commis, de dissimuler volontairement tout ou partie de son visage sans motif légitime, le Conseil constitutionnel a considéré qu'« *en écartant du champ de la répression la dissimulation du visage qui obéit à un motif légitime, le législateur a retenu une notion qui ne présente pas de caractère équivoque* »⁴⁴.

Le Conseil a déjà été amené à se prononcer en particulier sur la définition d'infractions-obstacles ou préventives, c'est-à-dire d'incriminations visant à réprimer de simples actes préparatoires, alors que les incriminations prévues par le code pénal supposent généralement sinon la commission des faits réprimés, du moins leur tentative (laquelle implique un commencement d'exécution suivi d'un désistement involontaire⁴⁵). Dans sa décision n° 2017-625 QPC du 7 avril 2017⁴⁶, il était notamment saisi du délit d'entreprise individuelle terroriste, qui a pour objet d'incriminer la préparation individuelle d'actes de terrorisme.

Il était reproché à ces dispositions de ne pas définir précisément les éléments

pour la performance de la sécurité intérieure, cons. 76 ; concernant le délit d'omission de déclaration, dans la déclaration parlementaire d'intérêts et d'activités, « *des autres liens susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts* », la décision n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013, *Loi organique relative à la transparence de la vie publique*, cons. 30 ; l'amende civile encourue par certaines sociétés pour ne pas s'être conformées, après mise en demeure, à l'obligation d'établir et de mettre en œuvre, de manière effective, des « *mesures de vigilance raisonnable* » destinées à identifier les risques et prévenir toutes les atteintes graves envers l'ensemble des « *droits humains* » et des « *libertés fondamentales* », la décision n° 2017-750 DC du 23 mars 2017, *Loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre*, paragr. 9 à 13.

⁴³ Décision n° 2012-271 QPC du 21 septembre 2012, *Association Comité radicalement anti-corrída Europe et autre (Immunité pénale en matière de courses de taureaux)*, cons. 5

⁴⁴ Décision n° 2019-780 DC du 4 avril 2019, *Loi visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations*, paragr. 31.

⁴⁵ Voir les articles 121-4 et 121-5 du code pénal.

⁴⁶ Décision n° 2017-625 QPC du 7 avril 2017, *M. Amadou S. (Entreprise individuelle terroriste)*.

constitutifs de ce délit et d'incriminer de très nombreux comportements. Le Conseil a cependant considéré que tant les éléments matériels que moraux du délit contesté avaient été clairement définis par le législateur.

Il a d'abord relevé que « *les infractions dont la commission doit être préparée pour que le délit contesté soit constitué sont clairement définies par le paragraphe II de l'article 421-2-6 et par les dispositions du code pénal auxquelles cet article renvoie* »⁴⁷. En effet, l'article 421-2-6 incrimine tout d'abord le fait de « *préparer la commission d'une des infractions mentionnées au II [de ce même article]* ». Or ce paragraphe II renvoie lui-même pour partie à des infractions mentionnées à l'article 421-1 du code pénal, lequel énumère des infractions définies par ailleurs dans le code pénal. Si le législateur a ainsi utilisé un jeu de renvois, il n'en demeure pas moins que les infractions dont la préparation est réprimée sont clairement définies par des articles spécifiques du code pénal.

Le Conseil a par ailleurs relevé que la préparation de la commission de l'une des infractions énumérées doit être « *intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur* ». Sur ce second élément intentionnel, le Conseil constitutionnel n'a fait que juger à nouveau, comme il l'avait déjà fait dans sa décision n° 86-213 DC du 3 septembre 1986⁴⁸, que « *la notion d'entreprise individuelle ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur est énoncée en des termes d'une précision suffisante pour qu'il n'y ait pas méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines* ».

S'agissant ensuite des faits matériels caractérisant les actes préparatoires, contrairement à ce qui était soutenu, le Conseil a considéré qu'ils recouvraient des comportements clairement identifiables : détenir ou fabriquer un objet ou une substance dangereuse, recueillir des renseignements, s'entraîner au maniement des armes, consulter un service de communication au public en ligne provoquant à la commission d'actes de terrorisme, *etc.*⁴⁹

Précédemment, le Conseil constitutionnel avait également jugé suffisamment clairs et précis, dans le contexte de l'incrimination en cause, les termes de « *particulière vulnérabilité* » d'une personne se livrant à la prostitution⁵⁰, la mise à disposition du public « *sciemment* » d'un logiciel « *manifestement destiné* » à la

⁴⁷ Décision précitée, paragr. 10.

⁴⁸ Décision n° 86-213 DC du 3 septembre 1986, *Loi relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'État*, cons. 6.

⁴⁹ Décision n° 2017-625 QPC du 7 avril 2017 précitée.

⁵⁰ Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003 *Loi pour la sécurité intérieure*, cons. 65.

mise à disposition non autorisée d'œuvres ou d'objets protégés⁵¹, ou l'omission de déclaration d'une « *part substantielle* » de son patrimoine⁵².

Plus récemment, le Conseil a pu considérer que les termes « *déplacements strictement indispensables aux besoins familiaux et de santé* » permettant de définir les déplacements autorisés, ne donnant pas lieu à verbalisation pour violation des règles de confinement, ne présentaient aucun caractère imprécis ou équivoque⁵³, pas plus que les termes « *un caractère sexuel* » et « *absence d'accord de la personne pour la diffusion* » participant à la définition de l'infraction de diffusion non-consentie d'images à caractère sexuel, termes que le Conseil a jugés « *suffisamment clairs et précis pour garantir contre le risque d'arbitraire* »⁵⁴.

Il ressort enfin de la jurisprudence du Conseil constitutionnel qu'une infraction qui ne serait pas définie de manière claire et précise, ou ne serait pas explicitée par les dispositions législatives, n'est pas nécessairement contraire au principe de légalité des délits et des peines si d'autres textes du même domaine ou la jurisprudence ont apporté les éclaircissements permettant de pallier les lacunes de la disposition en cause⁵⁵.

3. – L'application à l'espèce

a. – Sur le délit de violation de domicile prévu par l'article 226-4 du code pénal

* Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel s'est d'abord attaché à décrire l'objet des dispositions contestées.

⁵¹ Décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006 *Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information précitée*, cons. 56.

⁵² Décision n° 2017-639 QPC du 23 juin 2017, *Mme Yamina B. (Amende sanctionnant le fait d'omettre sciemment de déclarer une part substantielle de son patrimoine)*, paragr. 6.

⁵³ Décision n° 2020-846/847/848 QPC du 26 juin 2020, *M. Oussman G. et autres (Violations réitérées du confinement)*, paragr. 11.

⁵⁴ Décision n° 2021-933 QPC du 30 septembre 2021, *Mme Saadia K. (Diffusion d'enregistrements ou de documents portant sur des paroles ou des images présentant un caractère sexuel)* paragr. 5.

⁵⁵ En témoigne la jurisprudence du Conseil concernant le recours à la notion d'infractions commises en « *bande organisée* ». Ainsi, dans sa décision n° 2004-492 DC du 2 mars 2004, *Loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité*, le Conseil constitutionnel a tenu compte, d'une part, de ce que cette notion existait dans le code pénal depuis 1810 et avait été reprise depuis lors par plusieurs réformes, d'autre part, de ce que « *la jurisprudence dégagée par les juridictions pénales a apporté les précisions complémentaires utiles pour caractériser la circonstance aggravante de bande organisée, laquelle suppose la préméditation des infractions et une organisation structurée de leurs auteurs* », et, enfin, de ce que « *la convention [...] des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, ratifiée par la France, a adopté une définition voisine en invitant les États adhérents à prendre les mesures adéquates pour lutter efficacement contre tout "groupe structuré de trois personnes ou plus existant depuis un certain temps et agissant de concert dans le but de commettre une ou plusieurs infractions graves ou infractions établies conformément à la présente Convention, pour en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel"* ».

Après avoir rappelé que l'article 226-4 du code pénal réprime l'introduction dans le domicile d'autrui à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte, ainsi que le fait de s'y maintenir après s'y être introduit dans de telles circonstances, le Conseil a précisé qu'« *Il résulte de la jurisprudence constante de la Cour de cassation que constitue un domicile, au sens de cet article, le lieu où une personne, qu'elle y habite ou non, a le droit de se dire chez elle, quels que soient le titre juridique de son occupation et l'affectation donnée aux locaux* » (paragr. 46).

Puis, il a constaté que « *les dispositions contestées prévoient que constitue notamment le domicile d'une personne 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* » (paragr. 47).

* En premier lieu, examinant la conformité de ces dispositions au regard du principe de nécessité des délits et des peines, le Conseil a recherché quel était l'objectif poursuivi par le législateur. À cet égard, il a observé que, en adoptant ces dispositions, ce dernier a entendu apporter des précisions sur certains locaux à usage d'habitation susceptibles d'être qualifiés de domicile afin d'assurer la répression du délit de violation du domicile (paragr. 48).

Toutefois, l'article 226-4 du code pénal visant, selon la lettre de son premier alinéa, à réprimer la violation des seuls domiciles, le Conseil s'est assuré que, ce faisant, les dispositions contestées ne conduisaient pas à étendre le champ de ce délit à des locaux ne pouvant recevoir une telle qualification.

Il a ainsi jugé, par une réserve d'interprétation, que « *S'il est loisible au législateur de prévoir, à cet effet, que constitue notamment le domicile d'une personne un local d'habitation dans lequel se trouvent des biens meubles lui appartenant, la présence de tels meubles ne saurait, sans méconnaître le principe de nécessité des délits et des peines, permettre, à elle seule, de caractériser le délit de violation de domicile* ». Il en a conclu qu'il appartiendra dès lors au juge d'apprécier si la présence de ces meubles permet de considérer que cette personne a le droit de s'y dire chez elle (paragr. 49).

Sous cette réserve, le Conseil a jugé que les dispositions contestées ne méconnaissaient pas le principe de nécessité des délits et des peines et a donc écarté le grief tiré de la méconnaissance de ce principe (paragr. 50).

* Le Conseil a ensuite examiné les autres griefs soulevés à l'encontre de ces dispositions.

Il a estimé, en deuxième lieu, qu'en qualifiant certains locaux à usage d'habitation de domicile, le législateur n'avait pas adopté des dispositions imprécises. Il a donc écarté le grief tiré de la méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines (paragr. 51).

En dernier lieu, il a observé que l'aggravation de la peine réprimant l'infraction prévue par l'article 226-4 du code pénal résultait non des dispositions contestées mais de l'article 3 de la loi déferée⁵⁶. Dès lors, il a également écarté le grief tiré de la méconnaissance du principe de proportionnalité des peines (paragr. 52).

Par conséquent, il a jugé que le dernier alinéa de l'article 226-4 du code pénal, qui ne méconnaît pas non plus l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ni aucune autre exigence constitutionnelle, est, sous la réserve précédemment rappelée, conforme à la Constitution (paragr. 53).

b. – Sur la procédure administrative d'expulsion prévue par l'article 38 de la loi du 5 mars 2007

* Après avoir rappelé la lettre de l'article 2 de la Déclaration de 1789 et la formulation de principe selon laquelle « *La liberté proclamée par cet article implique le droit au respect de la vie privée et, en particulier, de l'inviolabilité du domicile* » (paragr. 56), le Conseil constitutionnel a décrit l'objet des dispositions contestées.

À cette fin, il a d'abord rappelé que « *L'article 38 de la loi du 5 mars 2007 prévoit que la personne dont le domicile est occupé de manière illicite peut, sous certaines conditions, demander au préfet de mettre en demeure l'occupant de quitter les lieux. En cas de refus de ce dernier, le préfet doit procéder sans délai à l'évacuation forcée du logement* ». Puis il a constaté que les dispositions contestées avaient pour objet d'étendre, sous certaines conditions, cette procédure à tous les locaux à usage d'habitation (paragr. 57 et 58).

Il lui revenait alors d'apprécier si cette extension assurait une conciliation équilibrée entre, d'une part, le droit de propriété et, d'autre part, le droit au respect de la vie privée et le principe de l'inviolabilité du domicile.

S'inscrivant dans les pas de sa précédente décision n° 2023-1038 QPC du 24 mars 2023 précitée, le Conseil a d'abord recherché quel était l'objectif poursuivi par les dispositions contestées. Il a ainsi considéré, en premier lieu, qu'en les adoptant, le législateur avait entendu assurer l'évacuation à bref délai de tous les locaux à usage d'habitation illicitement occupés, qu'ils constituent ou non des

⁵⁶ Cet article, sur lequel le Conseil s'est prononcé aux paragraphes 28 à 33 de la décision commentée, a porté les peines encourues au titre du délit de violation de domicile à trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende.

domiciles, et que, ce faisant, il avait cherché à protéger le droit de propriété (paragr. 59).

En deuxième lieu, le Conseil a examiné les conditions dans lesquelles il peut être recouru à la procédure administrative d'expulsion. Il a relevé que, « *d'une part, la mise en demeure ne peut être demandée au préfet qu'en cas d'introduction et de maintien dans un local à usage d'habitation à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte. D'autre part, elle ne peut être mise en œuvre qu'après que le demandeur a déposé plainte, fait la preuve que le local constitue sa propriété et fait constater par un officier de police judiciaire, le maire ou un commissaire de justice 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 local en usant lui-même de manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte* » (paragr. 60).

En troisième lieu, prenant en compte les garanties dont peuvent bénéficier les personnes visées par la mise en demeure de quitter les lieux, le Conseil a souligné que le préfet prend la décision de mise en demeure après considération de la situation personnelle et familiale de l'occupant, dans un délai de quarante-huit heures à compter de la réception de la demande (paragr. 61). En prévoyant expressément cette garantie au sein de l'article 38 de la loi du 5 mars 2007, le législateur a tiré les conséquences de la réserve d'interprétation que le Conseil avait énoncée au paragraphe 12 de sa décision n° 2023-1038 QPC précitée.

Afin de donner toute leur portée aux dispositions ainsi introduites par le législateur, le Conseil a néanmoins ajouté que si le troisième alinéa de l'article 38 continue de prévoir que « *seule la méconnaissance des conditions permettant de recourir à cette procédure d'expulsion ou l'existence d'un motif impérieux d'intérêt général peuvent amener le préfet à ne pas engager la mise en demeure* », la réserve qu'il avait énoncée dans la décision précitée implique que « *le préfet peut également ne pas engager la mise en demeure au regard de la situation personnelle ou familiale de l'occupant* » (même paragr.).

En quatrième lieu, le Conseil a constaté que le délai laissé à l'occupant pour déférer à la mise en demeure de quitter les lieux ne peut être inférieur à sept jours lorsque le local occupé ne constitue pas le domicile du demandeur (paragr. 62), alors qu'il n'est que de 48 heures lorsque le local occupé constitue ce domicile.

Enfin, il a relevé que l'introduction d'une requête en référé sur le fondement des articles L. 521-1 à L. 521-3 du code de justice administrative suspend l'exécution de la décision du préfet et qu'en outre, en cas d'illégalité de la décision administrative d'évacuation forcée de l'occupant, l'occupant peut exercer un recours indemnitaire devant le juge administratif (paragr. 63).

Le Conseil constitutionnel en a déduit que, « *compte tenu des garanties mentionnées précédemment* », les dispositions contestées ne pouvaient être regardées comme méconnaissant le droit au respect de la vie privée ou le principe de l’inviolabilité du domicile (paragr. 64). Ces dispositions ne méconnaissant pas non plus le principe d’égalité et l’objectif de valeur constitutionnelle d’accessibilité et d’intelligibilité de la loi, ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, il les a donc déclarées conformes à la Constitution (paragr. 65).

III. – Transfert de la responsabilité du propriétaire vers l’occupant sans droit ni titre en cas de dommages résultant d’un défaut d’entretien (article 7)

A. – Présentation des dispositions contestées

* L’article 7 de la loi déferée modifiait l’article 1244 du code civil afin de libérer le propriétaire d’un bien immobilier occupé illicitement de son obligation d’entretien et de l’exonérer de sa responsabilité en cas de dommage résultant d’un défaut d’entretien de ce bien.

Ce dernier article dispose en effet que : « *Le propriétaire d’un bâtiment est responsable du dommage causé par sa ruine, lorsqu’elle est arrivée par une suite du défaut d’entretien ou par le vice de sa construction* »⁵⁷.

Le régime de responsabilité du fait des bâtiments en ruine institué par ces dispositions trouve ainsi à s’appliquer lorsque trois conditions sont réunies : *i*) il faut d’abord être en présence d’un bâtiment, entendu comme tout élément mobilier ou immobilier qui est incorporé à la construction de façon indissoluble⁵⁸ ; *ii*) ensuite que ce bâtiment soit en ruine et que cette ruine ait causé le dommage ; *iii*) enfin, que cette ruine ait pour origine un défaut d’entretien ou un vice de la construction.

Le terme de « ruine » étant interprété assez largement par la jurisprudence, ce régime de responsabilité peut être mis en œuvre y compris en cas de dégradation partielle de tout ou partie du bâtiment. L’article 1244 du code civil s’applique par

⁵⁷ Ce régime de responsabilité a été créé en 1804. À l’exception de sa renumérotation résultant de l’ordonnance n° 2016-131 du 10 février 2016 portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations, l’article 1244 du code civil (ancien article 1386) est resté inchangé.

⁵⁸ Cass. civ. 2^e, 12 juillet 1966, n° 64-13.796. En revanche, l’article 1244 du code civil ne s’applique pas à une palissade reposant simplement sur le sol (Cass. civ., 23 octobre 1950, *Dalloz* 1950, 774) ou à un baraquement posé sur un chantier pour la durée des travaux (CA Lyon, 30 novembre 1953, *Dalloz* 1954, 172).

exemple en cas de rupture d'une rampe d'escalier⁵⁹ ou du garde-corps d'un balcon⁶⁰, ou encore en cas de chute d'une tuile⁶¹.

De plus, le propriétaire engage sa responsabilité civile non seulement à l'égard des éventuels occupants du logement, mais également, dans un souci de protection la plus large possible, à l'égard des tiers victimes des dommages résultant d'un vice de construction ou d'un défaut d'entretien.

Selon une jurisprudence constante, la responsabilité qui découle de l'article 1244 est une responsabilité de plein droit⁶² : lorsque les trois conditions précitées sont réunies, le propriétaire du bien immobilier ne peut pas s'exonérer de sa responsabilité en démontrant qu'il n'a pas commis de faute. Symétriquement, la victime du dommage n'a pas à établir que le propriétaire a commis une faute pour obtenir la réparation de son dommage ; elle doit seulement démontrer que la ruine de cet immeuble a eu pour cause le vice de construction ou le défaut d'entretien.

Le propriétaire peut cependant s'exonérer de sa responsabilité en rapportant la preuve que le dommage est dû à une cause étrangère (à savoir la force majeure, le fait d'un tiers ou la faute de la victime)⁶³.

S'agissant, en particulier, de la cause d'exonération tenant à la faute de la victime, la Cour de cassation, par un arrêt du 15 septembre 2022, a jugé que « *L'occupation sans droit ni titre d'un bien immobilier par la victime ne peut constituer une faute de nature à exonérer le propriétaire du bâtiment au titre de sa responsabilité, lorsqu'il est établi que l'accident subi par cette dernière résulte du défaut d'entretien de l'immeuble* »⁶⁴.

Ainsi que le souligne un commentaire de cet arrêt : « *Certes, la faute de la victime peut être de nature à exonérer totalement ou partiellement l'auteur du dommage, ce qui était opposé par le propriétaire dans son pourvoi. Mais si le maintien illicite dans le logement malgré la cessation du bail constitue bien une faute,*

⁵⁹ Cass. civ. 2^e, 19 mai 1953, JCP 1953, II, 7879.

⁶⁰ Cass. civ. 1^{re}, 11 octobre 1967, n° 66-10.279.

⁶¹ Cass. civ. 2^e, 4 mai 2000, n° 98-19.951.

⁶² Cass. civ. 1^{re}, 3 mars 1964, n° 60-13.025.

⁶³ Cette preuve est toutefois difficile à rapporter et la jurisprudence ne l'admet que de manière assez restrictive (voir, en ce sens, Jérôme Julien, « Responsabilité du fait des bâtiments », *Répertoire de droit civil*, Dalloz, octobre 2018, § 42 à 45).

⁶⁴ Cass. civ. 2^e, 15 septembre 2022, n° 19-26.249. Dans cette affaire, une locataire, déchu de tout titre d'occupation à la suite d'une décision de justice rendue par un tribunal d'instance mais refusant de quitter les lieux, avait chuté depuis la fenêtre de la cuisine de l'appartement. La Cour de cassation a relevé que, au jour de l'accident, l'occupante était certes sans droit ni titre mais que l'accident avait été causé par la rupture du garde-corps de la fenêtre de la cuisine et que le descellement du garde-corps résultait d'un défaut d'entretien. Elle a par ailleurs estimé qu'aucune faute ne pouvait être retenue à l'encontre de l'occupante sans droit ni titre, de nature à exclure son droit à indemnisation. Elle en a déduit que les propriétaires étaient responsables de l'accident et qu'ils devaient dès lors être condamnés à réparer l'entier préjudice subi par l'occupante.

celle-ci n'a joué aucun rôle causal dans le dommage, qui résultait d'un défaut d'entretien de la balustrade par le propriétaire »⁶⁵.

* L'article 7 de la loi déferée trouvait directement son origine dans l'arrêt précité de la Cour de cassation. Selon l'exposé sommaire de l'amendement dont il était issu⁶⁶, il visait en effet à « *s'opposer à la décision de la Cour de cassation en transférant la responsabilité du propriétaire à l'occupant sans droit ni titre du bien immobilier en cas de survenue d'un accident résultant d'un défaut d'entretien pendant la période d'occupation illégale, ce pour des raisons à la fois pratiques et morales. Pour des raisons pratiques tout d'abord : car le propriétaire n'est le plus souvent matériellement pas en mesure de remplir son obligation d'entretien. [...] Pour des raisons morales ensuite : "Nemo auditur propriam turpitudinem allegans", nul ne peut se prévaloir de sa propre turpitude* ».

À cette fin, il visait à introduire à l'article 1244 du code civil un nouvel alinéa prévoyant que le propriétaire d'un bien immobilier est libéré de son obligation d'entretien en cas d'occupation illicite de celui-ci, pendant cette période d'occupation, l'exonérant de sa responsabilité pour les dommages qui résulteraient d'un défaut d'entretien de ce bien, et désignant l'occupant illicite comme civilement responsable en cas de dommage causé à un tiers.

Ainsi, en application de ces dispositions, la responsabilité du propriétaire ne pouvait être engagée ni à l'égard de l'occupant illicite victime d'un dommage résultant d'un défaut d'entretien du bien, ni à l'égard d'un tiers victime d'un tel dommage. Dans ce second cas, la responsabilité du dommage reposait sur l'occupant illicite.

À l'initiative du rapporteur de la commission des lois du Sénat⁶⁷, ce nouvel alinéa avait été complété afin d'exclure du champ de cette exonération les propriétaires de logements indignes. Ainsi, cet alinéa précisait, *in fine*, que le bénéfice de

⁶⁵ Béatrice Vial-Pedroletti, « Chute d'une fenêtre à la suite de la rupture d'un garde-corps : dédommagement de l'occupant sans droit ni titre », *Revue Loyers et copropriété*, novembre 2022 n° 11, commentaire 171. Sur la portée exacte de cet arrêt, l'auteure observait s'agissant de l'obligation d'entretien qui pèse sur le propriétaire : « *Encore faut-il qu'il ait été informé de la nécessité de réaliser des travaux dont l'effectivité dépend aussi de l'attitude de l'occupant qui pourrait refuser l'entrée dans les lieux des ouvriers. En l'espèce, ce moyen de défense n'a pas été utilisé par le propriétaire, sans doute parce qu'il n'avait pas eu l'intention d'entretenir le logement, indûment occupé ; [...] enfin, la question pourrait se poser de la responsabilité du propriétaire confronté cette fois-ci à un squatter, c'est-à-dire à une personne entrée dans les lieux par effraction. Compte tenu de l'impossibilité devant laquelle se trouverait dans un tel cas le propriétaire d'accéder au bien, l'empêchant par là même de respecter son obligation d'entretien, il est peu probable que sa responsabilité soit retenue* ».

⁶⁶ Amendement n° CE29 de M. Jean-Louis Thiériot et autres déposé devant la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, le 11 novembre 2022. Cet amendement est lui-même directement inspiré de la proposition de loi n° 434 visant à libérer le propriétaire d'un bien immobilier squatté de toute obligation d'entretien présentée par M. Jean-Louis Thiériot et autres, déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale le 2 novembre 2022.

⁶⁷ Amendement n° COM-39 de M. André Reichardt, rapporteur, déposé devant la commission des lois du Sénat le 23 janvier 2023.

l'exonération de responsabilité « *ne peut s'appliquer lorsque les conditions d'hébergement proposées par un propriétaire ou son représentant sont manifestement incompatibles avec la dignité humaine, au sens de l'article 225-14 du code pénal* »⁶⁸.

* Au cours des débats parlementaires, certaines voix s'étaient exprimées en faveur de la suppression de ce nouveau dispositif, en dénonçant les dérives qu'il serait susceptible d'engendrer en pratique.

Parmi ces critiques, certains parlementaires avaient soutenu que ce dispositif organisait le transfert de l'obligation d'entretien d'un immeuble vers les occupants illicites, alors que ces derniers se trouvent souvent dans des situations de détresse sociale et financière. Ils soulignaient également que ces derniers pourraient être dans l'impossibilité d'indemniser les tiers victimes.

Sur ce dernier point, il peut être relevé que, à l'Assemblée nationale, le Garde des sceaux, ministre de la justice, avait lui aussi fait part d'une certaine réserve concernant les conséquences de ce dispositif. En effet, tout en affirmant être défavorable aux amendements de suppression de cet article, il avait indiqué que : « *Depuis 1804, on protège les tiers quand ils subissent un dommage à raison d'un bâtiment en ruine. Ici, on affirme que c'est le squatteur, insolvable par définition – du moins peut-on l'envisager –, qui est considéré comme responsable de tout dommage qui surviendrait. Soit, quand c'est le squatteur qui subit le dommage, mais je ne suis pas d'accord quand c'est le voisin, le passant ou la commune qui sont les victimes – ces derniers devant pouvoir bénéficier de l'assurance des propriétaires. Il suffit donc, je le répète, de retravailler un peu le texte pour que soient préservés les équilibres nécessaires* »⁶⁹.

B. – Les griefs des députés requérants

Les députés requérants faisaient valoir que, en libérant le propriétaire de l'obligation d'entretenir son bien, les dispositions contestées avaient pour effet de faire peser cette charge sur les occupants illicites, alors que la plupart d'entre eux se trouvent dans une situation matérielle précaire. Selon eux, ces dispositions méconnaissaient ainsi l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent, le principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine et le droit de mener une vie familiale normale.

⁶⁸ Article 225-14 du code pénal : « *Le fait de soumettre une personne, dont la vulnérabilité ou l'état de dépendance sont apparents ou connus de l'auteur, à des conditions de travail ou d'hébergement incompatibles avec la dignité humaine est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende* ».

⁶⁹ Assemblée nationale, compte-rendu des débats, première séance publique du vendredi 2 décembre 2022.

Ils reprochaient également à ces dispositions d'instituer une différence de traitement injustifiée entre les victimes, selon que l'immeuble fait ou non l'objet d'une occupation sans droit ni titre, en méconnaissance du principe d'égalité devant la loi.

C. – Analyse de constitutionnalité

1. – La jurisprudence constitutionnelle relative au principe de responsabilité

* Dès 1982, le Conseil constitutionnel a affirmé que : « *Nul n'ayant le droit de nuire à autrui, en principe tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer* »⁷⁰. Cette reconnaissance d'un principe de responsabilité pour faute, qui confère une portée constitutionnelle à la règle rappelée par l'article 1382, devenu 1240, du code civil tout en l'assortissant d'exceptions, doit se lire comme la conséquence de la liberté reconnue par l'article 4 de la Déclaration de 1789 qui dispose que « *la liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui* » et que « *la liberté n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits* »⁷¹.

En conséquence, le Conseil juge que « *nul ne saurait, par une disposition générale de la loi, être exonéré de toute responsabilité personnelle quelle que soit la nature ou la gravité de l'acte qui lui est imputé* »⁷². En effet, le législateur ne peut « *dénier dans son principe même le droit des victimes d'actes fautifs [...] à l'égalité devant la loi et devant les charges publiques* »⁷³.

Cependant, si le principe de responsabilité « *s'oppose au refus absolu de toute réparation sans égard à la gravité de la faute, il ne s'oppose pas [...] à certaines exonérations de responsabilité pour des fautes présumées excusables* »⁷⁴ et « *ne fait pas obstacle à ce que, en certaines matières, pour un motif d'intérêt général, le législateur aménage les conditions dans lesquelles la responsabilité peut être engagée* »⁷⁵.

⁷⁰ Décision n° 82-144 DC du 22 octobre 1982, *Loi relative au développement des institutions représentatives du personnel*, cons. 3.

⁷¹ Décisions n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*, cons. 39 ; n° 2007-556 DC du 16 août 2007, *Loi sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs*, cons. 40 et n° 2005-522 DC du 22 juillet 2005, *Loi de sauvegarde des entreprises*, cons. 10.

⁷² Décision n° 88-248 DC du 17 janvier 1989, *Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*, cons. 9.

⁷³ Décision n° 82-144 DC du 22 octobre 1982, précitée, cons. 9.

⁷⁴ Décision n° 83-162 DC du 20 juillet 1983, *Loi relative à la démocratisation du secteur public*, cons. 79.

⁷⁵ Décision n° 2005-522 DC du 22 juillet 2005, *Loi de sauvegarde des entreprises*, cons. 10.

Il en résulte que, si le législateur ne peut vider le principe de responsabilité pour faute de son contenu, il peut y apporter des restrictions justifiées par un motif d'intérêt général.

S'agissant du droit inséparable du principe de responsabilité pour faute que constitue la possibilité de réclamer la sanction juridictionnelle de la faute commise, le contrôle du Conseil porte, d'une part, sur l'absence de disproportion entre ces restrictions portées aux droits des victimes d'actes fautifs et les motifs d'intérêt général qui les motivent et, d'autre part, sur l'absence d'atteinte substantielle au droit à un recours juridictionnel effectif qui résulte de l'article 16 de la Déclaration de 1789⁷⁶.

La formulation de principe désormais retenue par le Conseil constitutionnel est la suivante : « *Considérant qu'aux termes de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : "La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui" ; qu'il résulte de ces dispositions qu'en principe, tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer ; que la faculté d'agir en responsabilité met en œuvre cette exigence constitutionnelle ; que, toutefois, cette dernière ne fait pas obstacle à ce que le législateur aménage, pour un motif d'intérêt général, les conditions dans lesquelles la responsabilité peut être engagée ; qu'il peut ainsi, pour un tel motif, apporter à ce principe des exclusions ou des limitations à condition qu'il n'en résulte pas une atteinte disproportionnée aux droits des victimes d'actes fautifs ainsi qu'au droit à un recours juridictionnel effectif qui découle de l'article 16 de la Déclaration de 1789* »⁷⁷.

* À cette aune, le Conseil constitutionnel a, dans sa décision n° 2010-2 QPC du 11 juin 2010, admis la conformité à la Constitution du troisième alinéa de l'article L. 114-5 du code de l'action sociale et des familles, qui subordonne à l'existence d'une faute caractérisée la mise en œuvre de la responsabilité d'un professionnel ou d'un établissement de santé vis-à-vis des parents d'un enfant né avec un handicap non décelé pendant la grossesse. Le Conseil a notamment relevé que, ce faisant, « *le législateur a entendu prendre en considération, en l'état des connaissances et des techniques, les difficultés inhérentes au diagnostic médical prénatal* » et que, « *à cette fin, il a exclu que cette faute puisse être présumée ou déduite de simples présomptions* ». Après avoir également observé que la notion de « faute caractérisée » ne se confond pas avec celle de faute lourde, il a jugé que, eu égard à l'objectif poursuivi, l'atténuation apportée aux conditions dans

⁷⁶ Décisions n° 96-373 DC du 9 avril 1996, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*, et n° 2008-567 DC du 24 juillet 2008, *Loi relative aux contrats de partenariat*, cons. 10

⁷⁷ Voir, en dernier lieu, la décision n° 2019-795 QPC du 5 juillet 2019, *Commune de Sainte-Rose et autre (Monopole du ministère public pour l'exercice des poursuites devant les juridictions financières)*, paragr. 5.

lesquelles la responsabilité de ces professionnels et établissements peut être engagée n'était pas disproportionnée⁷⁸.

Par ailleurs, pour admettre l'exclusion de certains préjudices prévue par ces mêmes dispositions, le Conseil a notamment relevé que « *les professionnels et établissements de santé demeurent tenus d'indemniser les parents des préjudices autres que ceux incluant les charges particulières découlant, tout au long de la vie de l'enfant, de son handicap ; que, dès lors, le troisième alinéa de l'article L. 114-5 du code de l'action sociale et des familles n'exonère pas les professionnels et établissements de santé de toute responsabilité* »⁷⁹.

Dans un sens voisin, par sa décision n° 2017-751 DC du 7 septembre 2017, le Conseil constitutionnel a jugé qu'« *en habilitant le Gouvernement à fixer un référentiel obligatoire pour les dommages et intérêts alloués par le juge en cas de licenciement sans cause réelle et sérieuse, à l'exclusion des licenciements entachés par une faute de l'employeur d'une exceptionnelle gravité, le législateur a entendu renforcer la prévisibilité des conséquences qui s'attachent à la rupture du contrat de travail. Il a ainsi poursuivi un objectif d'intérêt général. Il en résulte que, par elle-même, l'habilitation ne porte pas une atteinte disproportionnée aux droits des victimes d'actes fautifs* »⁸⁰.

* En revanche, dans sa décision n° 82-144 DC du 22 octobre 1982 précitée, le Conseil constitutionnel a censuré des dispositions prévoyant qu'aucune action ne pouvait être intentée à l'encontre de salariés, de représentants du personnel élus ou désignés ou d'organisations syndicales de salariés, en réparation des dommages causés par un conflit collectif de travail ou à l'occasion de celui-ci, hormis les actions en réparation du dommage causé par une infraction pénale et du dommage causé par des faits manifestement insusceptibles de se rattacher à l'exercice du droit de grève ou du droit syndical.

Le Conseil a relevé qu'il résultait « *nécessairement de ce texte que devraient demeurer sans aucune espèce de réparation de la part de leurs auteurs ou co-auteurs ni, en l'absence de toute disposition spéciale en ce sens, de la part d'autres personnes physiques ou morales, les dommages causés par des fautes, mêmes graves, à l'occasion d'un conflit du travail, dès lors que ces dommages se rattachent, fût-ce de façon très indirecte, à l'exercice du droit de grève ou du droit syndical et qu'ils ne procèdent pas d'une infraction pénale* ».

⁷⁸ Décision n° 2010-2 QPC du 11 juin 2010, précitée, cons. 12.

⁷⁹ *Ibid.*, cons. 13.

⁸⁰ Décision n° 2017-751 DC du 7 septembre 2017, *Loi d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social*, paragr. 33.

Il en a déduit que cet article établissait « *une discrimination manifeste au détriment des personnes à qui il interdit, hors le cas d'infraction pénale, toute action en réparation ; qu'en effet, alors qu'aucune personne, physique ou morale, publique ou privée, française ou étrangère, victime d'un dommage matériel ou moral imputable à la faute civile d'une personne de droit privé ne se heurte à une prohibition générale d'agir en justice pour obtenir réparation de ce dommage, les personnes à qui seraient opposées les dispositions de l'article 8 de la loi présentement examinée ne pourraient demander la moindre réparation à quiconque* ».

Il a jugé que « *le souci du législateur d'assurer l'exercice effectif du droit de grève et du droit syndical ne saurait justifier la grave atteinte portée par les dispositions précitées au principe d'égalité ; / [qu'en effet,] s'il appartient au législateur, dans le respect du droit de grève et du droit syndical ainsi que des autres droits et libertés ayant également valeur constitutionnelle, de définir les conditions d'exercice du droit de grève et du droit syndical et, ainsi, de tracer avec précision la limite séparant les actes et comportements licites des actes et comportements fautifs, de telle sorte que l'exercice de ces droits ne puisse être entravé par des actions en justice abusives, s'il lui appartient également, le cas échéant, d'aménager un régime spécial de réparation approprié conciliant les intérêts en présence, il ne peut en revanche, même pour réaliser les objectifs qui sont les siens, dénier dans son principe même le droit des victimes d'actes fautifs, qui peuvent d'ailleurs être des salariés, des représentants du personnel ou des organisations syndicales, à l'égalité devant la loi et devant les charges publiques* »⁸¹.

2. – L'application à l'espèce

* Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a contrôlé les dispositions de l'article 7 de la loi déférée non pas sur le fondement des normes constitutionnelles invoquées par les députés requérants, mais, de sa propre initiative, sur celui du principe de responsabilité découlant de l'article 4 de la Déclaration de 1789, dont il a, à cette occasion, étendu la portée à la réparation des dommages subis par les victimes d'actes non fautifs.

En effet, après avoir repris sa formulation de principe en la matière (paragr. 68), le Conseil a, pour la première fois, jugé que l'exigence constitutionnelle selon laquelle tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer ne fait pas obstacle à ce que le législateur institue, pour un motif d'intérêt général, un régime de responsabilité de plein droit. En ce cas, « *S'il peut prévoir des causes d'exonération, il ne peut*

⁸¹ Décision n° 82-144 DC du 22 octobre 1982 précitée, cons. 2 à 9.

en résulter une atteinte disproportionnée aux droits des victimes d'obtenir l'indemnisation de leur préjudice » (paragr. 69).

Ainsi, le Conseil constitutionnel admet que le principe de responsabilité, dont le champ d'application paraissait jusqu'à présent principalement tourné vers les régimes de responsabilité pour faute, puisse également être mobilisé pour apprécier la conformité à la Constitution de régimes de responsabilité de plein droit. En procédant à cette extension, le Conseil a entendu prendre en considération l'évolution du droit de la responsabilité civile, qui connaît de plus en plus de régimes de responsabilité sans faute visant à faciliter l'indemnisation des victimes de certains types de dommages, afin d'assurer la pleine effectivité du droit à réparation des victimes, tout en laissant une grande latitude au législateur dans le choix du régime de responsabilité et de ses modalités de mise en œuvre.

* C'est à l'aune de ce principe renouvelé que le Conseil constitutionnel a procédé à l'examen des dispositions contestées.

Il a tout d'abord rappelé qu'en application de l'article 1244 du code civil, le propriétaire d'un bâtiment est responsable de plein droit du dommage causé par sa ruine, lorsqu'elle résulte d'un défaut d'entretien ou d'un vice de construction, et qu'il ne peut s'exonérer de sa responsabilité qu'en rapportant la preuve que le dommage est dû à une cause étrangère (paragr. 70).

Il a ensuite relevé que « *Les dispositions contestées prévoient que, lorsque le bien immobilier est occupé illicitement, le propriétaire ne peut pas être tenu pour responsable du dommage résultant d'un défaut d'entretien pendant cette période d'occupation et que, en cas de dommage causé à un tiers, la responsabilité en incombe à l'occupant sans droit ni titre » (paragr. 71).*

Le Conseil a alors observé que, « *En instituant un régime de responsabilité de plein droit en cas de dommage causé par la ruine d'un bâtiment, lorsqu'elle résulte d'un défaut d'entretien ou d'un vice de construction, le législateur a entendu faciliter l'indemnisation des victimes. Il a ainsi poursuivi un objectif d'intérêt général » (paragr. 72).*

En retenant cet objectif d'intérêt général, le Conseil souligne ainsi que rien ne s'oppose à ce que le législateur fasse le choix d'instituer un régime de responsabilité de plein droit pesant sur le propriétaire de l'immeuble. Il peut également, comme il l'avait fait en adoptant les dispositions contestées, prévoir des causes d'exonération au profit de ce dernier.

Toutefois, en premier lieu, le Conseil a constaté, d'une part, que « *le bénéfice de l'exonération de responsabilité est accordé au propriétaire du bien pour tout dommage survenu au cours de la période d'occupation illicite, sans qu'il soit exigé que la cause du dommage trouve son origine dans un défaut d'entretien imputable à l'occupant sans droit ni titre* ». D'autre part, il a relevé que « *le propriétaire bénéficie de cette exonération sans avoir à démontrer que le comportement de cet occupant a fait obstacle à la réalisation des travaux de réparation nécessaires* » (paragr. 73). Ainsi, le bénéfice de la cause exonératoire de responsabilité était accordé au propriétaire de l'immeuble à la seule condition que son bien fasse l'objet d'une occupation illicite, sans que soit prise en considération l'imputabilité du défaut d'entretien et quel que soit le comportement de l'occupant sans droit ni titre.

En second lieu, le Conseil a constaté que les dispositions contestées prévoyaient que le propriétaire était exonéré de sa responsabilité non seulement à l'égard de l'occupant sans droit ni titre, mais également à l'égard des tiers. La cause d'exonération s'appliquait donc à l'égard de l'ensemble des victimes d'un dommage résultant d'un défaut d'entretien de l'immeuble, même dans le cas où celles-ci étaient totalement étrangères à son occupation illicite. Or le Conseil a souligné que, « *alors que ce régime de responsabilité de plein droit a pour objet de faciliter l'indemnisation des victimes, les tiers ne peuvent, dans ce cas, exercer une action aux fins d'obtenir réparation de leur préjudice qu'à l'encontre du seul occupant sans droit ni titre, dont l'identité n'est pas nécessairement établie et qui ne présente pas les mêmes garanties que le propriétaire, notamment en matière d'assurance* » (paragr. 74).

Le Conseil constitutionnel a déduit de ce qui précède que les dispositions contestées portaient une atteinte disproportionnée au droit des victimes d'obtenir réparation du préjudice résultant du défaut d'entretien d'un bâtiment en ruine (paragr. 75). Par conséquent, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, il les a déclarées contraires à la Constitution (paragr. 76).