

OBSERVATIONS DU GOUVERNEMENT
sur la loi visant à protéger les logements contre l'occupation illicite

Le Conseil constitutionnel a été saisi d'un recours d'au moins soixante députés contre la loi visant à protéger les logements contre l'occupation illicite. Ce recours, qui critique la loi dans son ensemble ainsi que ses articles 1^{er}, 2, 3, 4, 6, 7, 8 et 10, appelle, de la part du Gouvernement, les observations suivantes.

1. Sur la critique de l'ensemble de la loi

Les députés requérants soutiennent que la proposition de loi déférée procède à une conciliation qui n'est pas équilibrée entre, d'une part, le droit de propriété et, d'autre part, le droit au respect de la vie privée, le respect de l'inviolabilité du domicile, « le droit au domicile » et l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent.

Toutefois, le grief tiré de ce que le législateur aurait méconnu de telles exigences constitutionnelles ne peut être utilement présenté devant le Conseil constitutionnel, selon la procédure prévue par l'article 61 de la Constitution, qu'à l'encontre de dispositions déterminées et à la condition de contester le dispositif qu'elles instaurent (décision n° 2021-825 DC du 13 août 2021, paragr. 3 et 4 ; décision n° 2023-848 DC du 9 mars 2023, paragr. 52 et 53).

Or, en l'espèce, les requérants développent une critique générale des choix opérés par le législateur, sans contester aucune disposition particulière de la loi déférée.

Le grief dirigé contre l'ensemble de la loi ne pourra dès lors qu'être écarté.

2. Sur l'article 1^{er}

L'article 1^{er} de la loi déférée complète le titre I^{er} du livre III du code pénal par un chapitre V intitulé « *De l'occupation frauduleuse d'un local à usage d'habitation ou à usage commercial, agricole ou professionnel* », comprenant les articles 315-1 et 315-2.

L'article 315-1 punit de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 € d'amende le fait de s'introduire dans un local à usage d'habitation ou à usage commercial, agricole ou professionnel à l'aide de manœuvres, de menaces, de voies de fait ou de contrainte, ainsi que le fait de se maintenir dans le local après s'y être introduit dans de telles circonstances, hors les cas où la loi le permet.

L'article 315-2 punit de deux mois d'emprisonnement et de 7 500 € d'amende le fait de se maintenir sans droit ni titre dans un local à usage d'habitation en violation d'une décision de justice définitive et exécutoire ayant donné lieu à un commandement régulier de quitter les lieux depuis plus de deux mois, sauf lorsque le logement appartient à un bailleur social ou à une personne morale de droit public, lorsque l'occupant bénéficie des dispositions de l'article L. 412-6 du code des procédures civiles d'exécution et lorsque le juge de l'exécution est saisi sur le fondement de l'article L. 412-3 de ce code, jusqu'à la décision rejetant la demande ou jusqu'à l'expiration des délais accordés par le juge à l'occupant.

Les députés requérants contestent exclusivement les dispositions de l'article 315-1 du code pénal. Ils soutiennent qu'elles méconnaissent les exigences constitutionnelles en matière d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, ainsi que l'exigence de clarté et de prévisibilité de la loi. Ils déplorent en particulier l'ambiguïté des notions de « *local à usage d'habitation* » et de local « *à usage commercial, agricole ou professionnel* ». Ils soutiennent également, en substance, que les dispositions contestées méconnaissent le principe d'égalité devant la loi pénale, en ce qu'elles répriment, par des peines différentes, une infraction identique à celle prévue par l'article 226-4 du code pénal. Enfin, ils invoquent une méconnaissance des articles 5 et 8 de la Déclaration de 1789, en faisant valoir l'absence de nécessité du délit prévu à l'article 315-1 du code pénal et le caractère disproportionné des peines encourues au titre de cette infraction.

Aucune de ces critiques ne saurait être accueillie.

En premier lieu, d'une part, les députés requérants ne peuvent utilement invoquer la méconnaissance du principe de « *clarté de la loi* », dès lors que vous avez abandonné cette notion, en 2006, au profit de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789 et impose au législateur d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques (décision n° 2006-540 DC, 27 juillet 2006, cons. 9).

Si, d'autre part, les députés requérants invoquent la méconnaissance de cet objectif de valeur constitutionnelle, ils doivent être regardés comme invoquant la méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines, dès lors que leur critique porte sur un texte d'incrimination. Vous jugez en effet que le législateur tient de l'article 34 de la Constitution, selon lequel « *La loi fixe les règles concernant (...) la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables* », ainsi que du principe de légalité des délits et des peines qui résulte de l'article 8 de la Déclaration de 1789, selon lequel « *Nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée* », 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 (décision n° 2021-933 QPC du 30 septembre 2021, paragr. 3).

Le grief, serait-il ainsi requalifié, n'est toutefois pas fondé.

La notion de « *local à usage d'habitation* » est parfaitement claire. Cet élément sera apprécié au cas par cas par le juge pénal, au regard de la destination de l'immeuble – et non au regard de la circonstance que l'auteur du délit aurait établi sa résidence dans ce local. Il va de soi que, parmi d'autres exemples, un immeuble à usage industriel, un cabinet médical, la réserve d'une épicerie ou un bâtiment agricole de stockage ne sont pas des locaux « *à usage d'habitation* » au sens de l'article 315-1.

Il est souligné, sur ce point, que le code pénal comporte déjà au moins trois occurrences de l'expression « *local d'habitation* », pour définir des circonstances aggravantes. Ainsi que le prévoient ses articles 311-4 (5°) et 311-5 (3°), le délit de vol est puni de peines aggravées lorsqu'il est commis « *dans un local d'habitation* ». Il en va de même du délit de destruction, dégradation ou détérioration d'un bien appartenant à autrui, lorsque l'infraction est commise « *dans un local d'habitation* », ainsi que le prévoit l'article 322-3 (5°).

Les juridictions répressives se sont prononcées à de nombreuses reprises sur cette notion. La jurisprudence est fixée en ce sens que constitue un local d'habitation un lieu habité ou servant à l'habitation, s'agirait-il d'une demeure temporaire pour certains besoins, certaines affaires ou certains devoirs, y compris professionnels (Cass., Crim., 29 octobre 1968, n° 68-91.677, Bull. crim. N° 275 ; Cass., Crim., 9 octobre 1974, n° 74-92.399, Bull. crim. N° 286 p. 734 ; Cass., Crim., 18 novembre 1975, n° 75-91.878, Bull. crim. N° 248 p. 655).

Par ailleurs, la notion de « *local à usage d'habitation* » ne se confond pas avec celle de domicile au sens de l'article 226-4 du code pénal. Selon la jurisprudence constante de la Cour de cassation, constitue un domicile 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, ce texte n'ayant pas pour objet de garantir d'une manière générale les propriétés immobilières contre une usurpation* » (Cass., Crim., 22 janvier 1997, n° 95-81.186, Bull. crim. n° 31 ; Cass., Crim., 28 février 2001, n° 00-83.686 ; Cass., Crim., 26 juin 2002, n° 01-88.474 ; Cass., Crim., 30 octobre 2006, n° 06-80.680, Bull. n° 261). Selon cette définition, l'affectation ou la destination est donc indifférente. Seul compte le fait que la personne a le droit de se dire chez elle dans le local en cause.

En outre, la circonstance que l'article 6 de la loi déferée complète l'article 226-4 du code pénal par un alinéa aux termes duquel : « *Constitue notamment le domicile d'une personne, au sens du présent article, tout local d'habitation contenant des biens meubles lui appartenant, que cette personne y habite ou non et qu'il s'agisse de sa résidence principale ou non* », ne modifie pas l'obligation pour le juge pénal de constater qu'a été investi un lieu où une personne a le droit de se dire chez elle.

Il en résulte que la notion de « *local à usage d'habitation* » est purement objective et peut s'appliquer, par exemple, à un logement vacant, qui ne constitue pas un domicile.

La notion de local « *à usage commercial, agricole ou professionnel* » n'est pas moins claire. Là encore, cet élément sera apprécié au cas par cas, par le juge pénal, au regard de la destination de l'immeuble. Ainsi, il appartiendra à celui-ci de constater, selon le cas, que des actes de commerce au sens du titre I^{er} du livre I^{er} du code de commerce sont réalisés dans le local, que celui-ci est affecté à une exploitation agricole ou à des activités que l'article 311-1 du code rural et de la pêche maritime répute agricoles ou qu'il est affecté à une autre activité professionnelle, libérale ou artisanale par exemple.

En deuxième lieu, le principe d'égalité devant la loi pénale, tel qu'il résulte de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ne fait pas obstacle à ce qu'une différenciation soit opérée par la loi pénale entre agissements de nature différente (décision n° 80-125 DC du 19 décembre 1980, cons. 5 ; décision n° 2010-612 DC du 5 août 2010, cons. 6 ; décision n° 2015-512 QPC du 8 janvier 2016, cons. 9 ; décision n° 2021-833 DC du 13 août 2021, paragr. 9). Ainsi que l'indique le commentaire aux cahiers de la décision n° 2015-512 QPC du 8 janvier 2017, vous exercez dans ce domaine, qui se rapproche de la nécessité et de la proportionnalité des peines, un contrôle restreint, le plus large pouvoir d'appréciation étant reconnu au législateur pour fixer les incriminations.

La limite tient à ce que la loi pénale ne saurait, pour une même infraction, instituer des peines de nature différente, sauf à ce que cette différence soit justifiée par une différence de situation en rapport direct avec l'objet de la loi (décision n° 2013-328 QPC du 28 juin 2013, cons. 3 ; décision n° 2021-906 QPC du 14 mai 2021, paragr. 5). Dans ce cas, il existerait en effet un risque que, selon le texte d'incrimination sur lequel se fondent les autorités de poursuites, les personnes poursuivies soient soumises sans justification, pour un fait identique, à des procédures et à des sanctions différentes.

Dans l'appréciation que vous portez sur l'existence d'une rupture d'égalité devant la loi pénale, vous prenez en considération la nature et l'importance des peines ou sanctions encourues au titre des infractions ou manquements en cause. A ainsi été jugé contraire à la Constitution l'article L. 135-1 du code de l'action sociale et des familles qui punit de cinq ans d'emprisonnement et de 375 000 € d'amende le fait de percevoir frauduleusement des prestations au titre de l'aide sociale, alors que le fait de se rendre coupable de fraude ou de fausse déclaration pour obtenir le revenu de solidarité active, l'aide personnalisée au logement ou l'allocation aux adultes handicapés, lesquels constituent des prestations au titre de l'aide sociale, est puni d'une amende de 5 000 euros par l'article L. 114-13 du code de la sécurité sociale (décision n° 2013-328 QPC du 28 juin 2013, cons. 6). Il en va de même de l'article L. 725-21 du code rural et de la pêche maritime qui punit de peines de trois d'emprisonnement et de 375 000 € d'amende la rétention par un employeur de la cotisation ouvrière précomptée sur le salaire lorsque l'infraction est commise par un agriculteur, alors que la peine encourue est celle prévue pour les contraventions de la cinquième classe, hors le cas de la récidive, pour la généralité des employeurs (décision n° 2011-161 QPC du 9 septembre 2011, cons. 6).

En l'espèce, il n'est pas contestable que les auteurs des infractions prévues par les articles 226-4 et 315-1 du code pénal encourrent des peines différentes, même si elles sont de même nature. L'auteur du délit prévu par le premier de ces textes, dans sa rédaction issue de l'article 3 de la loi déferée, encourt en effet des peines de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende, alors que l'auteur du second délit n'encourt que des peines de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 € d'amende.

Il est non moins exact que les éléments matériels des deux infractions sont en partie les mêmes. La violation de domicile comme l'occupation frauduleuse d'un local à usage d'habitation ou à usage commercial, agricole ou professionnel supposent de constater que l'auteur s'est introduit dans les lieux « *à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte* » ou qu'il se maintient dans les lieux après s'y être introduit de cette manière.

Enfin, il est vrai que le champ d'application des deux textes est en partie identique. Un local à usage d'habitation peut, à l'évidence, constituer un domicile. La Cour de cassation juge par ailleurs que certains locaux professionnels peuvent être assimilés à un domicile au sens de l'article 226-4 du code pénal (Cass., Crim. 23 mai 1995, n° 94-81.141, Bull. crim. 1995 N° 193 : s'agissant de la pénétration dans un centre d'essais automobiles de la société Citroën).

Toutefois, il ne s'agit pas de réprimer la « même infraction », pour deux raisons.

D'une part, le champ d'application des deux incriminations diffère pour partie. En visant l'introduction ou le maintien dans un « *local à usage d'habitation ou à usage commercial, agricole ou professionnel* », l'article 315-1 du code pénal permet de punir la personne qui s'introduit dans un local qui ne constitue pas un domicile au sens de l'article 226-4 de ce code.

D'autre part, les intérêts sociaux protégés sont clairement distincts. L'article 226-4 du code pénal, qui figure dans le livre II de ce code pénal (« *Des crimes et délits contre les personnes* »), a pour objet de punir une atteinte à la personnalité¹, plus exactement une atteinte à la vie privée², quelle que soit la qualité de la victime : propriétaire occupant, locataire, titulaire d'un droit de jouissance à titre gratuit. L'article 315-1 a quant à lui pour objet de réprimer une atteinte aux biens, comme l'indique l'insertion de cet article dans le livre III du code pénal (« *Des crimes et délits contre les biens* »). Ainsi, si un propriétaire non occupant ne peut se prétendre victime d'une violation de domicile, il peut en revanche être victime de l'occupation frauduleuse des locaux qui lui appartiennent.

Il est précisé que, dans le cas où la victime serait un propriétaire occupant, les principes généraux du droit pénal commanderaient de retenir la qualification la plus spécifique, en l'occurrence la violation de domicile, plutôt que l'occupation frauduleuse. De même, dans le cas où les deux infractions pourraient être retenues concomitamment, par exemple lorsqu'est investi un logement constituant le domicile d'une personne autre que le propriétaire du bien, les règles applicables en cas de concours d'infractions feront en tout état de cause obstacle à un cumul de peines.

En troisième lieu, selon l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée* ».

Si la nécessité des peines attachées aux infractions relève du pouvoir d'appréciation du législateur, vous vous assurez de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction, eu égard à la gravité des faits réprimés, et la peine encourue (décision n° 86-215 DC du 3 septembre 1986, cons. 7 ; décision n° 2010-604 DC du 25 février 2010, cons. 14). Dans l'exercice de ce contrôle restreint, vous faites également porter votre contrôle sur l'adéquation entre la peine et l'infraction constatée (décision n° 2016-619 QPC du 16 mars 2017, paragr. 6 ; décision n° 2019-796 QPC, paragr. 9).

Le législateur ayant entendu combler un vide juridique en punissant l'occupation de locaux qui ne constituent pas un domicile au sens de l'article 226-4 du code pénal, le grief tiré de la méconnaissance du principe de nécessité des délits et des peines manque en fait.

Il n'a pas, par ailleurs, retenu des peines manifestement disproportionnées, en prévoyant que l'introduction dans un local à usage d'habitation ou à usage commercial, agricole ou professionnel à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte et le maintien dans le local à la suite de l'introduction réalisée dans de telles circonstances, hors les cas où la loi le permet, sont punis de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende. Le législateur a entendu rapprocher les peines encourues au titre de cette forme d'occupation frauduleuse d'un bien immobilier appartenant à autrui de celles prévues par la loi en cas de soustraction frauduleuse de la chose d'autrui (trois ans d'emprisonnement et 45 000 € d'amende), tout en retenant une gradation des peines entre ce type d'occupation frauduleuse d'un local, constitutive d'un délit contre les biens, et l'infraction de violation de domicile, constitutive d'un délit contre les personnes et punie, pour ce motif, de peines un peu plus lourdes (trois ans d'emprisonnement et 45 000 € d'amende).

¹ C'est l'intitulé du chapitre VI du titre II du livre II du code pénal.

² C'est l'intitulé de la section 1 du chapitre.

3. Sur l'article 2

Dans sa version en vigueur, le premier alinéa de l'article L. 412-3 du code des procédures civiles d'exécution prévoit que le juge peut accorder 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. Le deuxième alinéa du même article permet au juge qui ordonne l'expulsion d'accorder les mêmes délais, dans les mêmes conditions, à ces occupants. Le troisième alinéa de l'article exclut l'application de ces dispositions lorsque le propriétaire exerce son droit de reprise et lorsque la procédure de relogement n'a pas été suivie d'effet du fait du locataire.

En vertu de l'article L. 412-4 du code des procédures civiles d'exécution, la durée de ces délais renouvelables ne peut être inférieure à trois mois ni supérieure à trois ans. Ces durées minimale et maximale sont ramenées, par l'article 10 de la loi déferée, à respectivement un mois et un an.

Ces délais judiciaires, qui permettent ainsi de surseoir à l'exécution de l'expulsion d'occupants de lieux habités ou de locaux à usage professionnel, sont à distinguer, d'une part, du sursis légal de deux mois suivant le commandement d'avoir à quitter les lieux, dit également « délai d'attente » ou « délai de prévenance », prévu à l'article L. 412-1 du code des procédures civiles d'exécution et, d'autre part, du « sursis hivernal » prévu à l'article L. 412-6 de ce code, aux termes duquel : « *Nonobstant toute décision d'expulsion passée en force de chose jugée et malgré l'expiration des délais accordés en vertu de l'article L. 412-3, il est sursis à toute mesure d'expulsion non exécutée à la date du 1^{er} novembre de chaque année jusqu'au 31 mars de l'année suivante, à moins que le relogement des intéressés soit assuré dans des conditions suffisantes respectant l'unité et les besoins de la famille* ».

L'article 2 de la loi déferée complète l'article L. 412-3 du code des procédures civiles d'exécution par un quatrième alinéa qui prévoit que les délais renouvelables ne peuvent être accordés 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.

Les requérants soutiennent que ces dispositions méconnaissent le droit à un recours juridictionnel effectif et les droits de la défense, ainsi que l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent.

Le Gouvernement ne partage pas leur analyse.

En premier lieu, sont garantis, par les dispositions de l'article 16 de la Déclaration de 1789, le droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif (décision n° 2014-375 QPC du 21 mars 2014, cons. 5) ainsi que les droits de la défense (décision n° 2006-535 DC du 30 mars 1996, cons. 24), lesquels s'appliquent aux procédures répressives, qu'elles soient juridictionnelles ou non, ainsi qu'à toutes les procédures juridictionnelles, qu'elles soient répressives ou non (commentaire aux cahiers de la décision n° 2021-981 QPC du 17 mars 2022).

En l'espèce, il résulte des termes mêmes de l'article L. 412-3 du code des procédures civiles d'exécution que les délais prévus par cet article ne sont susceptibles d'être accordés aux occupants de lieux habités ou de locaux à usage professionnel qu'après que l'expulsion des intéressés a été ordonnée par le juge. Il s'agit, par conséquent, d'un aménagement de la décision juridictionnelle d'expulsion.

Or, le fait de priver les occupants de lieux habités ou de locaux à usage professionnel, qui s'y sont introduits à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte, du bénéfice des délais prévus à l'article L. 412-3 du code des procédures civiles d'exécution, n'affecte pas le respect des droits de la défense au cours de la procédure juridictionnelle suivie devant le juge saisi aux fins de prononcer l'expulsion. La personne dont l'expulsion est poursuivie conserve la faculté de faire valoir ses observations en défense, en s'opposant à titre principal à la demande d'expulsion et en sollicitant, à titre subsidiaire, le bénéfice des délais renouvelables, en faisant valoir que le demandeur n'apporte pas la preuve qu'elle se serait introduite dans les lieux à l'aide de manœuvres, de menaces, de voies de fait ou de contrainte.

Les dispositions contestées ne mettent pas davantage en cause le droit de la personne dont l'expulsion a été décidée d'introduire un recours contre la décision juridictionnelle prononçant cette mesure et, le cas échéant, contre la décision juridictionnelle refusant de lui accorder les délais renouvelables.

Il convient en effet de rappeler que la personne dont l'expulsion a été ordonnée, en référé ou au fond, dispose d'abord de la faculté d'interjeter appel dans les conditions du droit commun, le délai d'appel étant de quinze jours à compter de la signification de la décision. Si la décision d'expulsion est exécutoire de droit, nonobstant l'appel, le premier président de la cour d'appel, saisi à cet effet, peut suspendre l'exécution provisoire pendant la durée de l'instance d'appel, s'il est fait état d'un moyen sérieux d'annulation ou de réformation de la décision contestée et s'il est établi que l'exécution provisoire entraînerait des « *conséquences manifestement excessives* ». La décision de la juridiction d'appel statuant sur le recours formé contre la décision de première instance est elle-même susceptible d'un pourvoi en cassation, voie de recours extraordinaire, ce pourvoi devant être introduit dans le délai de deux mois à compter de la signification de l'arrêt. Enfin, l'exécution forcée de la décision d'expulsion est également susceptible de faire l'objet d'un recours devant le juge de l'exécution, celui-ci pouvant notamment être saisi de moyens contestant la validité du commandement de quitter les lieux.

En deuxième lieu, l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent découle des exigences des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 et du principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme de dégradation (décision n° 94-359 DC du 19 janvier 1995, cons. 5 à 7 ; décision n° 2009-578 DC du 18 mars 2009, cons. 12). Il appartient tant au législateur qu'au Gouvernement de déterminer, conformément à leurs compétences respectives, les modalités de mise en œuvre de cet objectif (décision n° 94-359 DC du 19 janvier 1995, cons. 8).

Il résulte des travaux préparatoires à l'adoption des dispositions contestées, qui sont issues d'un amendement présenté lors de l'examen du texte en première lecture au Sénat³, que le législateur a entendu renforcer l'efficacité des procédures judiciaires d'expulsion dans les cas où l'occupant est entré de manière illicite dans les lieux, une telle occupation non consentie affectant la propriété, laquelle s'entend, en vertu de l'article 544 du code civil, du « *droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements* ». Ce faisant, le législateur a entendu protéger plus efficacement le droit fondamental que constitue le droit de propriété, dont la conservation constitue l'un des buts de la société politique et qui est mis au même rang que la liberté, la sûreté et la résistance à l'oppression (décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982, cons. 13). Il a donc poursuivi une exigence constitutionnelle.

³ Amendement n° COM-29 rect. présenté par Mme Procaccia.

Si l'impossibilité pour le juge d'accorder des délais renouvelables aux occupants qui sont entrés dans des lieux habités ou des locaux à usage professionnel à l'aide de manœuvres, de menaces, de voies de fait ou de contrainte est susceptible d'affecter l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent, lorsque les occupants expulsés ne disposent pas d'une solution de relogement, l'atteinte portée à cet objectif n'apparaît pas disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi.

Le Gouvernement observe à cet égard que, dans sa rédaction en vigueur, l'article L. 412-3 du code des procédures civiles d'exécution comporte déjà deux exceptions, les délais renouvelables ne pouvant être accordés par le juge lorsque le propriétaire exerce son droit de reprise ou lorsque le relogement de l'occupant a échoué du fait du locataire. Il ne s'agit donc pas d'un droit inconditionnel.

Les dispositions contestées s'inscrivent par ailleurs dans le droit fil de celles de l'article 25 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové et de celles de l'article 201 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique. Le premier de ces textes a en effet retiré aux personnes entrées dans les locaux par voie de fait le bénéfice du « sursis hivernal » prévu à l'article L. 412-6 du code des procédures civiles d'exécution, comme l'avait déjà fait l'article 64 de la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution en ce qui concerne l'ancien article L. 613-3 du code de la construction et de l'habitation⁴, et le second a retiré aux mêmes personnes le bénéfice du délai légal de deux mois prévu à l'article L. 412-1 de ce code, tout en donnant une nouvelle rédaction du deuxième alinéa de l'article L. 412-6 afin de prévoir que le sursis hivernal ne s'applique pas lorsque la mesure d'expulsion a été prononcée en raison d'une introduction sans droit ni titre « *dans le domicile d'autrui* » – et non plus « *dans les locaux* » – par voie de fait.

On peut observer sur ce point que, saisie d'une première question prioritaire de constitutionnalité dirigée contre la suppression du bénéfice du délai de deux mois suivant le commandement d'avoir à libérer les lieux prévu au second alinéa de l'article L. 412-1 du code des procédures civiles d'exécution pour les personnes entrées dans les lieux par voie de fait, la Cour de cassation a refusé de vous renvoyer cette question au motif qu'elle ne présentait par un caractère sérieux, dès lors que ces dispositions, qui s'inscrivent dans un dispositif global destiné à protéger les locaux servant à l'habitation et à faciliter le relogement des occupants, tendent à assurer la nécessaire conciliation entre le droit de propriété et les exigences constitutionnelles que sont le principe de sauvegarde de la dignité de la personne contre toute forme d'asservissement et de dégradation, le droit de mener une vie familiale normale et l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue le droit au logement (Cass., 2^{ème} Civ., 20 juin 2019, n° 19-40.010).

Saisie d'une seconde question prioritaire de constitutionnalité dirigée, cette fois, contre les dispositions du troisième alinéa de l'article L. 412-6 du code des procédures civiles d'exécution, dans leur rédaction issue de la loi du 23 novembre 2018, prévoyant la suppression du bénéfice de la « trêve hivernale » pour les personnes dont l'expulsion a été prononcée en raison d'une introduction sans droit ni titre dans le domicile d'autrui par voies de fait, la Cour de cassation a également refusé de vous renvoyer cette question au motif qu'elle ne présentait pas un caractère sérieux. Tout en reprenant à son compte les motifs de l'arrêt de la troisième

⁴ Qui avait complété l'article L. 613-3 par un alinéa aux termes duquel : « *Les dispositions du présent article ne sont toutefois pas applicables lorsque les personnes dont l'expulsion a été ordonnée sont entrées dans les locaux par voie de fait ou lorsque ceux-ci sont situés dans un immeuble ayant fait l'objet d'un arrêté de péril* ».

chambre civile du 20 juin 2019, la deuxième chambre civile a en effet relevé que le critère de la voie de fait était objectif et que la personne entrée dans les lieux illégalement pouvait être traitée de manière différente de celle qui entre régulièrement dans les lieux en signant un bail et qui voit ensuite son bail résilié, cette différence de situation légitimant la différence de traitement (Cass., 2^{ème} Civ., 19 septembre 2019, n° 19-40.023).

S'il résulte des dispositions de l'article L. 412-3 du code des procédures civiles d'exécution, dans leur rédaction issue de l'article 2 de la loi déferée, combinées à celles des articles L. 412-1 et L. 412-6 de ce code, que les personnes entrées dans le domicile d'autrui à l'aide de manœuvres, de menaces, de voies de fait ou de contrainte ne pourront prétendre au bénéfice d'aucun sursis à la mesure d'expulsion prononcée par le juge⁵, ce résultat est précisément celui que le législateur souhaite atteindre, afin d'assurer le respect du droit de propriété, en excluant que le moindre effet *de droit* puisse être attaché à une situation d'occupation d'un immeuble résultant d'une introduction illicite dans les lieux, constitutive d'une voie *de fait*.

En troisième lieu, selon l'article 2 de la Déclaration de 1789 : « *Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression* ». La liberté proclamée par cet article implique le droit au respect de l'inviolabilité du domicile (décision n° 2020-873 QPC, 15 janvier 2021, paragr. 5), comme elle implique le droit au respect de la vie privée (décision n° 2009-580 DC du 10 juin 2009, cons. 22).

D'une part, loin de méconnaître ces exigences constitutionnelles, les dispositions de l'article 2 de la loi déferée tendent au contraire à en assurer le respect, lorsqu'elles ont pour objet de permettre l'expulsion à plus bref délai de personnes qui se sont introduites à l'aide de manœuvres, de menaces, de voies de fait ou de contrainte dans des locaux constituant le domicile d'autrui.

D'autre part, le législateur a pu légitimement considérer que des personnes qui se sont introduites à l'aide de manœuvres, de menaces, de voies de fait ou de contrainte dans des lieux habités ou des locaux à usage professionnel ne peuvent s'abriter derrière le principe du droit au respect de la vie privée et, *a fortiori*, le droit au respect de l'inviolabilité du domicile, pour faire échec à l'exécution de la mesure d'expulsion prononcée par le juge.

4. Sur l'article 3

Dans sa version en vigueur, l'article 226-4 du code pénal punit d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende le fait de s'introduire dans le domicile d'autrui à l'aide de manœuvres, de menaces, de voies de fait ou de contrainte, ainsi que le fait de se maintenir dans le domicile d'autrui à la suite d'une introduction réalisée dans ces circonstances, hors les cas où la loi le permet.

L'article 3 de la loi déferée porte les peines encourues au titre de cette infraction à trois ans d'emprisonnement et 45 000 € d'amende.

Les députés requérants soutiennent que ces dispositions méconnaissent le principe de nécessité et de proportionnalité des peines.

⁵ Compte tenu de la modification de la rédaction du deuxième alinéa de l'article L. 412-6 du code des procédures civiles d'exécution par l'article 201 par la loi du 23 novembre 2018, qui n'est pas affectée par le 4° du II de l'article 10 de la loi déferée, la personne entrée à l'aide de manœuvres, de menaces, de voies de fait ou de contrainte dans des locaux à qui ne constituent pas le domicile d'autrui conserve le bénéfice du sursis hivernal.

Ce grief n'est pas fondé, les peines retenues n'étant pas manifestement disproportionnées à la gravité des faits réprimés, étant observé qu'il résulte des travaux préparatoires à l'adoption de ces dispositions que le législateur a entendu aligner la peine d'emprisonnement encourue sur celle que prévoit l'article 226-4-2 à l'encontre de celui qui force un tiers à quitter le lieu qu'il habite sans avoir obtenu le concours de l'Etat dans les conditions prévues à l'article L. 153-1 du code des procédures civiles d'exécution, à l'aide de manœuvres, de menaces, de voies de fait ou de contrainte.

Enfin, pour les raisons qui ont été indiquées en ce qui concerne l'article 1^{er} de la loi déferée, le législateur a souhaité réprimer plus sévèrement la violation de domicile, constitutive d'une atteinte aux personnes, que le délit qu'il a créé d'occupation frauduleuse d'un local à usage d'habitation ou à usage commercial, agricole ou professionnel, lequel constitue un délit contre les biens.

5. Sur l'article 4

L'article 4 de la loi déferée insère dans le code pénal un article 226-4-2-1 qui punit d'une amende de 3 750 € la propagande ou la publicité, quel qu'en soit le mode, en faveur de méthodes visant à faciliter ou à inciter à la commission des délits prévus aux articles 226-4 et 315-1 de ce code.

Les députés requérants soutiennent que ces dispositions ne sont pas énoncées en des termes clairs et précis. Ils considèrent également qu'elles portent une atteinte injustifiée à la liberté d'expression et de communication. Enfin, ils soutiennent qu'elles méconnaissent les principes de solidarité et de fraternité.

Ces griefs ne sont pas fondés.

En premier lieu, les dispositions contestées ne méconnaissent pas le principe de légalité des délits et des peines qu'invoquent, en substance, les parlementaires requérants.

Les notions de « *propagande* » et de « *publicité* » ne sont pas équivoques. Ces termes désignent toute manière de porter à la connaissance du public les méthodes que mentionne l'article 226-4-2-1. Il peut s'agir, par exemple, de la publication d'articles de presse, de la diffusion de contenus sur un site internet ou de la distribution de tracts.

Il est observé, du reste, qu'au moins deux incriminations pénales existantes sont rédigées dans les mêmes termes. Ainsi, l'article 223-14 du code pénal dispose : « *La propagande ou la publicité, quel qu'en soit le mode, en faveur de produits, d'objets ou de méthodes préconisés comme moyens de se donner la mort est punie de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende* ». Le second alinéa de l'article 511-1-2 du même code retient une formulation identique en ce qui concerne « *la propagande ou la publicité, quel qu'en soit le mode, en faveur de l'eugénisme ou du clonage reproductif* ».

Appelée à se prononcer sur le premier de ces textes, dans une affaire relative à la publication dans un supplément d'un journal quotidien d'un article consacré à la parution d'un « guide du suicide », rédigé par un auteur américain, préconisant diverses méthodes pour se donner la mort, la chambre criminelle de la Cour de cassation, qui a rejeté le pourvoi formé contre l'arrêt ayant confirmé une condamnation prononcée sur le fondement de l'article 223-14 du code pénal, n'a manifestement pas estimé que ces dispositions étaient obscures ou inapplicables (Cass., Crim., 13 novembre 2001, n° 01-81.418, Bull. crim. 2001, n° 234).

L'infraction prévue à l'article 226-4-2-1 du code pénal, dont les termes doivent s'interpréter strictement (décision n° 96-377 DC du 17 juillet 1996, cons. 11), n'est par ailleurs susceptible d'être constituée que si l'auteur accomplit des actes de propagande ou de publicité en faveur de « méthodes » qui visent à faciliter ou à inciter à la commission des délits prévus aux articles 226-4 et 315-1 du même code. Ainsi, s'il n'est pas accompagné d'indications méthodologiques ou pratiques, un simple appel à occuper illégalement un immeuble ou la seule désignation d'un immeuble vacant susceptible de faire l'objet d'une occupation sans titre ne caractérise pas l'infraction.

En outre, s'agissant d'un délit pénal intentionnel, l'infraction ne peut être caractérisée que si l'auteur, agissant sciemment, accomplit des actions de propagande ou de publicité en faveur de méthodes qui ont pour objet soit d'inciter à la commission des délits de violation de domicile et d'occupation frauduleuse de locaux à usage d'habitation ou à usage commercial, agricole ou professionnel, soit de faciliter la commission de ces infractions.

Il résulte de ce qui précède que, contrairement à ce que soutiennent les députés requérants, les associations qui apportent leur aide aux personnes mal logées, sans abri ou en situation de précarité ne sont pas susceptibles de commettre l'infraction prévue à l'article 226-4-2-1 du seul fait qu'elles délivreraient à ces dernières des informations relatives à leurs droits.

En deuxième lieu, aux termes de l'article 11 de la Déclaration de 1789 : « *La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi* ». La liberté d'expression et de communication est d'autant plus précieuse que son exercice est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés. Les atteintes portées à l'exercice de cette liberté doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi (décision n° 2009-580 DC du 10 juin 2009, cons. 15 ; décision n° 2010-3 QPC du 28 mai 2010, cons. 6).

En adoptant les dispositions contestées, le législateur a poursuivi les exigences constitutionnelles que sont le droit de propriété, le droit au respect de la vie privée et le respect de l'inviolabilité du domicile. Il résulte en particulier de l'exposé des motifs de l'amendement dont les dispositions de l'article 4 sont issues qu'il a pris en compte le fait que « *Depuis plusieurs années les vidéos, "tutoriels", ou articles visant à diffuser des méthodes pour squatter facilement des biens immobiliers se multiplient* », que « *Chacun peut y avoir accès très facilement au moyen d'une simple requête sur un moteur de recherche* » et qu'il convient de punir toutes les formes d'incitation ou d'encouragement à la commission des délits de violation de la propriété privée⁶.

Ainsi, le législateur a estimé que l'atteinte portée à la liberté d'expression et de communication était nécessaire. Dans cette appréciation, il a pris en considération le fait que les infractions existantes ne permettaient pas de répondre à la préoccupation qu'il a exprimée et que tel était notamment le cas de l'article 23 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse qui punit ceux qui, par tout moyen de communication au public, auront directement provoqué à la commission d'un crime ou d'un délit, dès lors que la condamnation du chef de ce délit, dont la poursuite relève du régime très protecteur, pour les auteurs, des infractions commises par voie de presse, exige de surcroît que la provocation ait été suivie d'effet.

⁶ Amendement n° 128 de M. Philippe Pradal et des membres du groupe Horizons et apparentés.

Le législateur a également considéré qu'une interdiction pénalement sanctionnée de publier des « guides du squat » et des contenus assimilés était adapté à l'objectif poursuivi de prévenir les violations de domicile et les occupations frauduleuses de locaux à usage d'habitation ou à usage commercial, agricole ou professionnel.

Enfin, il n'apparaît pas qu'un délit pénal au titre duquel l'auteur n'encourt aucune peine d'emprisonnement mais seulement la plus petite peine d'amende correctionnelle existante constitue une réponse disproportionnée, eu égard à l'appréciation qu'il est permis de faire de la gravité d'agissements consistant à faciliter la commission ou inciter à la commission d'infractions contre les personnes ou contre les biens.

En troisième lieu et dès lors que les agissements réprimés par l'article 226-4-2-1 du code pénal, qui tendent à inciter à la commission d'infractions pénales ou à en faciliter la commission, ne sauraient être analysés comme des actions de solidarité envers les personnes mal logées ou sans abri, ne peuvent qu'être écartés les griefs tirés de ce que les dispositions de l'article 4 de la loi déférée méconnaîtraient le principe de fraternité ainsi que les exigences du principe de solidarité nationale résultant du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946.

6. Sur l'article 6

6.1. En ce qui concerne le paragraphe I

Le paragraphe I de l'article 6 de la loi déférée complète l'article 226-4 du code pénal, qui prévoit et réprime le délit de violation de domicile, par un alinéa aux termes duquel : « *Constitue notamment le domicile d'une personne, au sens du présent article, tout local d'habitation contenant des biens meubles lui appartenant, que cette personne y habite ou non et qu'il s'agisse de sa résidence principale ou non* ».

Les députés requérants soutiennent que ces dispositions méconnaissent l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, en ce qu'elles sont la source d'une confusion sur le sens et la portée du terme « domicile ». Elles seraient également contraires au principe de nécessité et de proportionnalité des peines.

Aucun de ces griefs n'est fondé.

En premier lieu, le paragraphe I de l'article 6 de la loi déférée ne méconnaît pas le principe de légalité des délits et des peines.

Comme le signale sans aucune ambiguïté possible l'adverbe « *notamment* » qui y figure, l'alinéa ajouté à l'article 226-4 ne constitue pas une définition exhaustive et limitative de la notion de domicile au sens de ces dispositions, mais une simple illustration de ce qui peut constituer un tel domicile. Ce nouvel alinéa ne vient donc pas substituer à l'acception antérieure de la notion de domicile une définition nouvelle, mais simplement indiquer que les locaux qu'il désignent se rattachent à cette notion.

Il ne résulte pas des termes de cet alinéa, ni des travaux préparatoires dont ces dispositions sont issues, que le législateur aurait ce faisant entendu remettre en cause la jurisprudence constante de la Cour de cassation, selon laquelle, ainsi qu'il été dit, constitue un domicile 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, ce texte n'ayant pas pour objet de garantir d'une manière générale les propriétés immobilières contre*

une usurpation » (Cass., Crim., 22 janvier 1997, n° 95-81.186, Bull. crim. 1997 n° 31 ; Cass., Crim., 28 février 2001, n° 00-83.686 ; Cass., Crim., 26 juin 2002, n° 01-88.474 ; Cass., Crim., 30 octobre 2006, n° 06-80.680, Bull. crim. 2006 n° 261).

Il s'en déduit qu'à l'avenir, une condamnation pour violation de domicile continuera de pouvoir être prononcée alors même que le domicile en cause ne serait pas un local d'habitation contenant des biens meubles, s'il est établi que l'auteur s'est introduit à l'aide de manœuvres, de menaces, de voies de fait ou de contrainte, hors les cas où la loi le permet, dans un lieu où une personne peut se dire chez elle. On peut à cet égard rappeler que la Cour de cassation a eu l'occasion de juger que certaines dépendances d'une habitation, comme une terrasse, qui ne répondent pas aux critères mentionnés dans l'alinéa ajouté à l'article 226-4 du code pénal, peuvent constituer des domiciles protégés par la loi pénale (Cass., Crim., 8 février 1994, n° 92-83.151).

Le Gouvernement observe également qu'en précisant que constitue 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* », le législateur ne s'est nullement écarté de la jurisprudence de la Cour de cassation, qu'il n'a pas entendu remettre en cause. Celle-ci a en effet déjà admis de faire application du délit de violation de domicile dans le cas de résidences secondaires et de domiciles qui n'étaient pas occupés par la victime, temporairement absente de chez elle, lorsque l'auteur s'est introduit dans les lieux.

Autrement dit, par l'ajout qu'il a fait au texte d'incrimination, le législateur a seulement souhaité, à des fins dissuasives, attirer l'attention sur le fait qu'un domicile même non habité et qu'une résidence secondaire sont protégés par le délit de violation de domicile.

Par ailleurs, si l'alinéa qui complète l'article 226-4 du code pénal conduit à regarder comme un indice de l'existence d'un domicile la présence de meubles appartenant à la victime dans les lieux investis et occupés en violation de ces dispositions, le législateur a seulement entendu se référer aux meubles qui signalent une occupation effective des lieux à titre de domicile, comme c'est notamment le cas des meubles meublants au sens de l'article 534 du code civil : table, chaises, lit, canapé, électroménager par exemple. Il va de soi que la seule présence d'une bicyclette ou d'un carton de livres dans un logement vacant ne saurait conduire à regarder ce logement comme un domicile. Il appartiendra dans tous les cas au juge pénal de rechercher, comme le prescrit la Cour de cassation, qu'il s'agit d'un 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* ». Par suite et contrairement à ce que soutiennent les députés requérants, tout logement vacant ou tout logement affecté par son propriétaire à la location touristique saisonnière ne saurait être nécessairement et automatiquement regardé comme un domicile du fait des nouvelles dispositions introduites.

En deuxième lieu, le principe de nécessité des peines ne saurait être méconnu par des dispositions qui, ainsi qu'il a été dit, ne peuvent être regardées comme instituant une nouvelle infraction ou comme étendant le champ d'application d'une infraction existante.

En troisième lieu, et pour les mêmes motifs, les députés requérants ne peuvent utilement invoquer la méconnaissance du principe de proportionnalité des délits et des peines à l'encontre des dispositions qu'ils contestent.

6.2. En ce qui concerne le paragraphe II

L'article 38 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale prévoit qu'en cas d'introduction et de maintien dans le domicile d'autrui, qu'il s'agisse ou non de sa résidence principale, à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou de contrainte, la personne dont le domicile est ainsi occupé ou toute personne agissant dans l'intérêt et pour le compte de celle-ci peut demander au préfet de mettre en demeure l'occupant de quitter les lieux, après avoir déposé plainte, fait la preuve que le logement constitue son domicile et fait constater l'occupation illicite par un officier de police judiciaire.

La décision de mise en demeure est prise par le préfet dans un délai de quarante-huit heures à compter de la réception de la demande. Seule la méconnaissance des conditions prévues au premier alinéa ou l'existence d'un motif impérieux d'intérêt général peuvent amener le préfet à ne pas engager la mise en demeure. En cas de refus, les motifs de la décision sont, le cas échéant, communiqués sans délai au demandeur.

La mise en demeure est assortie d'un délai d'exécution qui ne peut être inférieur à vingt-quatre heures. Elle est notifiée aux occupants et publiée sous forme d'affichage en mairie et sur les lieux. Le cas échéant, elle est notifiée à l'auteur de la demande.

Lorsque la mise en demeure de quitter les lieux n'a pas été suivie d'effet dans le délai fixé, le préfet doit procéder sans délai à l'évacuation forcée du logement, sauf opposition de l'auteur de la demande dans le délai fixé pour l'exécution de la mise en demeure.

Saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité dirigée contre ce texte, vous avez relevé, par votre décision n° 2023-1038 QPC du 24 mars 2023, qu'en adoptant ces dispositions, le législateur a entendu assurer l'évacuation à bref délai des domiciles illicitement occupés et que, ce faisant, il a cherché à protéger le principe de l'inviolabilité du domicile, le droit au respect de la vie privée et le droit de propriété des occupants réguliers.

Vous avez observé que la mise en demeure ne peut être demandée au préfet que dans certaines conditions, en l'occurrence en cas d'introduction et de maintien à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou de contrainte dans un domicile et après que le demandeur a déposé plainte, fait la preuve que le logement constitue son domicile et fait constater par un officier de police judiciaire cette occupation illicite.

Vous avez encore relevé que le préfet peut ne pas engager de mise en demeure dans le cas où existe un motif impérieux d'intérêt général, 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 heures et que les dispositions contestées ne privent pas l'occupant de la possibilité d'introduire un référé sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative ou d'exercer un recours contre la mise en demeure devant le juge administratif qui, sur le fondement des articles L. 521-1 et L. 521-2 du même code, peut suspendre l'exécution de la mise en demeure ou ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale.

Vous avez par conséquent déclaré les dispositions de l'article 38 de la loi du 5 mars 2007 conformes à la Constitution, sous réserve toutefois qu'elles ne soient pas 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.

Le paragraphe II de l'article 6 de la loi déferée apporte diverses modifications à ces dispositions. Il étend la procédure administrative d'expulsion aux locaux à usage d'habitation qui ne constitueraient pas un domicile. Par conséquent, le propriétaire d'un tel local est admis à saisir le préfet aux fins de mise en œuvre de la procédure administrative d'expulsion. Il prévoit également que le constat de l'occupation illicite peut être fait non seulement par un officier de police judiciaire mais aussi par le maire ou par un commissaire de justice. Il prévoit que, lorsque le propriétaire ne peut pas apporter la preuve de son droit en raison précisément de l'occupation illicite, le préfet sollicite, dans un délai de soixante-douze heures, l'administration fiscale, pour établir ce droit. Il énonce enfin que la mise en demeure est prise « *après considération de la situation personnelle et familiales de l'occupant* », que le délai d'exécution de la mise en demeure est porté à sept jours lorsque le local occupé ne constitue pas le domicile du demandeur et qu'une demande en référé présentée sur le fondement des articles L. 521-1 à L. 521-3 du code de justice administrative a pour effet de suspendre l'exécution de la décision du représentant de l'Etat.

Les députés requérants critiquent l'extension de la procédure administrative d'expulsion aux locaux à usage d'habitation sous l'angle de la méconnaissance du droit au respect de la vie privée et du droit au respect de l'inviolabilité du domicile. Ils soutiennent également que l'article 38 de la loi du 5 mars 2007, tel que modifié par le paragraphe II de l'article 6 de la loi déferée, est à l'origine d'une différence de traitement contraire au principe d'égalité devant la loi entre les personnes expulsées des lieux qu'elles occupent selon que l'expulsion intervient dans le cadre d'une procédure judiciaire ou dans le cadre d'une procédure administrative.

Ces deux griefs ne pourront qu'être écartés.

En premier lieu, selon l'article 2 de la Déclaration de 1789 : « *Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression* ». La liberté proclamée par cet article implique le droit au respect de l'inviolabilité du domicile (décision n° 2020-873 QPC, 15 janvier 2021, paragr. 5), comme elle implique le droit au respect de la vie privée (décision n° 2009-580 DC du 10 juin 2009, cons. 22).

Si la mise en œuvre de la procédure administrative d'expulsion est susceptible d'affecter le droit au respect de la vie privée et le droit au respect de l'inviolabilité du domicile, vous avez considéré, dans la décision n° 2023-1038 QPC du 24 mars 2023 précitée, que le législateur avait entouré cette procédure, qui tend à l'évacuation à bref délai de personnes qui se sont introduites illégalement dans le domicile d'autrui, de garanties adéquates et suffisantes.

Il n'en va pas différemment pour ce qui concerne l'évacuation de locaux à usage d'habitation qui ne constitueraient pas un domicile. En effet, non seulement le législateur n'a supprimé aucune des garanties que comporte l'article 38 de la loi du 5 mars 2007, mais il a aussi adapté certaines de ces garanties, en portant de vingt-quatre heures à sept jours le délai d'exécution de la mise en demeure, en inscrivant dans le texte de la loi les termes exacts de la réserve d'interprétation que vous aviez formulée en ce qui concerne la prise en considération de la situation personnelle et familiale de l'occupant et en prévoyant que le seul fait d'introduire une requête en référé suspension a pour effet de suspendre l'exécution de la décision du représentant de l'Etat.

Par ailleurs, le législateur pouvait, sans priver d'aucune garantie légale les exigences constitutionnelles dont la méconnaissance est alléguée, permettre que l'occupation illicite soit constatée par le maire ou par un commissaire de justice, et non plus seulement par un officier

de police judiciaire. Outre qu'il ne s'agit pas de constater l'existence d'une infraction pénale, mais seulement le délit civil que constitue l'occupation sans droit ni titre du domicile d'autrui ou d'un local à usage d'habitation, il convient de rappeler que le maire exerce, en complément de ces attributions administratives, les fonctions d'officier de police judiciaire, ainsi que le prévoient le 1^o de l'article 16 du code de procédure pénale et l'article L. 2122-31 du code général des collectivités territoriales. Quant aux commissaires de justice, dont le statut a été défini par l'ordonnance n^o 2016-728 du 2 juin 2016, dont l'article 1^{er} prévoit qu'ils ont compétence pour procéder à des constats susceptibles d'apporter la preuve de faits ayant des conséquences juridiques, il s'agit d'officiers publics et ministériels soumis à un code de déontologie et à l'égard desquels le procureur général près la cour d'appel dont ils relèvent exerce une mission de surveillance de la déontologie et de la discipline, conformément aux dispositions de l'ordonnance n^o 2022-544 du 13 avril 2022 relative à la déontologie et à la discipline des officiers ministériels.

En second lieu, aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *La loi (...) doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ». Le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit.

Si les députés requérants invoquent une rupture d'égalité entre personnes expulsées, selon qu'elles font l'objet de la procédure administrative accélérée ou d'une procédure judiciaire, vous avez écarté un grief identique au paragraphe 16 de votre décision n^o 2023-1038 QPC précitée, au bénéfice, du moins le Gouvernement le suppose, de la différence de situation entre les personnes concernées, la procédure administrative étant en effet réservée à l'expulsion d'occupants qui se sont introduits illégalement dans les lieux à l'aide de manœuvres, de menaces, de voies de fait ou de contrainte.

7. Sur l'article 7

L'article 1244 du code civil fait partie du sous-titre II (« *La responsabilité extracontractuelle* ») du titre III (« *Des sources d'obligation* ») du livre III (« *Des différentes manières dont on acquiert la propriété* ») du code civil. Selon ce texte : « *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* ».

L'article 7 de la loi déferée complète ces dispositions par un alinéa aux termes duquel : « *L'occupation sans droit ni titre d'un bien immobilier libère son propriétaire de l'obligation d'entretien du bien de sorte que sa responsabilité ne saurait être engagée en cas de dommage résultant d'un défaut d'entretien du bien pendant cette période d'occupation. En cas de dommage causé à un tiers, la responsabilité incombe dès lors à l'occupant sans droit ni titre du bien immobilier. Le bénéfice de l'exonération de responsabilité mentionnée au présent alinéa ne peut s'appliquer lorsque les conditions d'hébergement proposées par un propriétaire ou par son représentant sont manifestement incompatibles avec la dignité humaine, au sens de l'article 225-14 du code pénal* ».

Le législateur a en effet estimé qu'il n'était pas équitable que le propriétaire d'un immeuble sur lequel il ne peut effectuer aucun travaux d'entretien, compte tenu de la situation d'occupation sans droit ni titre, soit tenu pour responsable des dommages causés par le défaut d'entretien de cet immeuble, particulièrement lorsque la victime est l'occupant sans droit ni titre lui-même.

Les députés requérants soutiennent que ces dispositions méconnaissent l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour chacun de disposer d'un logement décent ainsi le principe de sauvegarde de la dignité humaine. Ils font également valoir que la mise en jeu de la responsabilité des propriétaires est en pratique largement garantie par l'assurance souscrite par les intéressés, de sorte qu'il résulterait des dispositions critiquées une rupture d'égalité entre les victimes de bâtiments en ruine, selon que l'immeuble qui constitue la source du dommage fait l'objet d'une occupation sans droit ni titre ou non.

Ces critiques ne sont toutefois pas décisives.

En premier lieu, les dispositions contestées se bornent à exonérer les propriétaires de la responsabilité civile qui peut leur incomber du fait de la ruine d'un immeuble qui leur appartient, lorsque cet immeuble fait l'objet d'une occupation illicite, en transférant la responsabilité sur l'occupant sans droit ni titre. Dès lors qu'elles n'affectent pas les conditions d'occupation du bien ni ne concernent les procédures d'expulsion de ce bien, elles ne sauraient par conséquent être la cause d'une méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent, du droit de mener une vie familiale normale et du principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine.

En deuxième lieu, si les députés requérants soutiennent que les dispositions contestées seraient à l'origine d'une différence de traitement entre victimes de bâtiments en ruine, constitutive d'une rupture du principe d'égalité devant la loi, leur grief est mélangé de fait. En effet, s'ils font tout d'abord valoir que les occupants sans titre seraient par définition insolvables, ils n'apportent pas la preuve d'une telle allégation. De même, s'ils mentionnent le fait que la responsabilité des propriétaires sur le fondement des dispositions en vigueur de l'article 1244 du code civil serait « *en pratique largement couverte par l'assurance souscrite* », ils ne font état d'aucune obligation légale systématique, pesant sur tous les propriétaires immobiliers, de souscrire une police d'assurance de responsabilité civile, une telle obligation n'existant qu'à la charge du locataire, en application du g) de l'article 7 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs, et à la charge du propriétaire d'un lot en copropriété, en application de l'article 9-1 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis. Par conséquent, la différence de traitement alléguée ne résulte pas directement des dispositions contestées qui, en droit, ne privent pas les victimes de la possibilité d'agir en responsabilité contre l'auteur du dommage.

Au surplus, il résulte des termes mêmes de l'article 7 de la loi déférée que le législateur a cantonné le transfert de responsabilité du propriétaire vers l'occupant sans droit ni titre aux cas dans lequel le dommage résulte d'un défaut d'entretien du bien immobilier pendant la période d'occupation sans droit ni titre, ce qui implique, *a contrario*, qu'un désordre résultant d'un vice de construction ou qu'un désordre apparu avant cette période d'occupation sans droit ni titre, mais ayant été à l'origine d'un dommage survenu pendant cette période ne peut exonérer le propriétaire de sa responsabilité ni, corrélativement, justifier la mise en cause de la responsabilité civile de l'occupant sans droit ni titre. Le fait générateur de la responsabilité civile mentionnée à l'article 1244 du code civil étant la ruine du bâtiment, seuls pourront donc voir leur responsabilité mise en cause les occupants sans droit ni titre dont l'occupation aura été suffisamment durable pour que la ruine de l'immeuble occupé puisse être rattachée exclusivement à l'absence de la réalisation de travaux d'entretien qui auraient dû être effectués pour répondre à des désordres apparus au cours de cette occupation.

En troisième lieu, 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* ».

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. La faculté d'agir en responsabilité met en œuvre cette exigence constitutionnelle (décision n° 2015-479 QPC du 31 juillet 2015, cons. 9).

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. 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 (décision n° 2016-533 QPC du 14 avril 2016, cons. 5 ; décision n° 2017-751 DC du 7 septembre 2017, paragr. 32).

En l'espèce, l'article 7 ne porte aucune atteinte au principe de responsabilité, dès lors que ces dispositions n'ont pas pour objet ou pour effet de priver les victimes de bâtiments en ruine faisant l'objet d'une occupation illicite d'agir en responsabilité contre l'auteur du dommage. Le second alinéa de l'article 1244 du code civil a seulement pour effet de substituer au propriétaire un autre débiteur de l'obligation de réparer le dommage causé par l'immeuble, sans modifier, de surcroît, le régime de responsabilité, qui n'est pas, même lorsque l'obligation de réparer le dommage incombe à l'occupant sans droit ni titre, une responsabilité pour faute, mais une responsabilité objective, fondée sur le constat de la ruine du bâtiment (Cass., 3^{ème} Civ., 4 juin 1973, n° 71-14.373, Bull. Civ. III n° 397 p. 286).

8. Sur l'article 8

L'article 29 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique a institué, sur l'ensemble du territoire et à titre expérimental, un dispositif visant à assurer la protection et la préservation de locaux vacants par l'occupation de résidents temporaires, notamment à des fins de logement, d'hébergement, d'insertion et d'accompagnement social. Ce dispositif repose sur la conclusion de deux conventions, à savoir, d'une part, une convention entre le propriétaire du local vacant et un organisme public, un organisme privé ou une association qui s'engage à protéger et à préserver les locaux qui sont mis à sa disposition et à les rendre au propriétaire libres de toute occupation à l'échéance de la convention ou lors de la survenance d'un événement défini par celle-ci et, d'autre part, une convention de résidence temporaire entre cet organisme ou cette association d'intermédiation et l'occupant.

L'article 8 de la loi déferée pérennise cette expérimentation.

Les députés requérants reprochent à ces dispositions de généraliser et de pérenniser une expérimentation sans que le législateur ait disposé d'une évaluation de cette expérimentation. Ils soutiennent également que le dispositif pérennisé méconnaît les exigences d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, ainsi que le principe d'égalité devant la loi.

Le Gouvernement ne partage pas leur analyse.

En premier lieu, aux termes de l'article 37-1 de la Constitution : « *La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental* ».

S'il résulte de la combinaison des dispositions des articles 37-1 et 38 de la Constitution que le Gouvernement ne saurait être autorisé à procéder à la généralisation d'une expérimentation par le Parlement, sans que ce dernier dispose d'une évaluation de celle-ci ou,

lorsqu'elle n'est pas arrivée à son terme, sans avoir précisément déterminé les conditions auxquelles une telle généralisation pourra avoir lieu (décision n° 2019-794 DC du 20 décembre 2019, paragr. 53), ni l'article 37-1 de la Constitution, ni aucun principe constitutionnel n'interdisent au législateur de décider de pérenniser et de généraliser une expérimentation qu'il avait décidée. Il n'importe pas, dans ce cas, que les modalités de l'évaluation qu'il avait définies en décidant de l'expérimentation n'aient pas été respectées, alors au demeurant que vous avez déjà jugé qu'aucune exigence constitutionnelle n'impose au législateur de déterminer les modalités de l'évaluation consécutive à une expérimentation (décision n° 2016-739 DC du 17 novembre 2016, paragr. 19).

Par suite, est sans incidence la circonstance que le législateur a décidé, en adoptant l'article 8 de la loi déferée, de pérenniser les dispositions adoptées à titre expérimental plus de quatre ans auparavant, sans disposer du rapport d'information prévu par l'article 29 de la loi du 23 novembre 2018 précitée. En tout état de cause, il résulte des travaux préparatoires à l'adoption de ces dispositions, notamment de l'exposé des motifs de l'amendement CE58 du 12 novembre 2022 de M. Paul Midy, que le législateur disposait d'éléments d'évaluation indiquant que les opérations de protection des locaux vacants par leur mise à disposition temporaire étaient « *plébiscitées par les acteurs de terrain* » et s'étaient avérées « *très utiles dans la protection des immeubles vacants, en cours d'opération d'aménagement de longue durée, contre le squat* ».

En deuxième lieu, si l'article 8 ne peut être regardé comme ayant pour effet de modifier, de compléter ou d'affecter le domaine d'application du septième alinéa de l'article 29 de la loi du 23 novembre 2018 précitée et si, par suite, les conditions d'application de votre jurisprudence *Etat d'urgence en Nouvelle-Calédonie* (décision n° 85-187 DC du 25 janvier 1985, cons. 10) ne paraissent pas remplies, vous jugez qu'une éventuelle décision de conformité à la Constitution d'une disposition législative autorisant une expérimentation, en application de l'article 37-1 de la Constitution, ne fait nullement obstacle à ce que, dans l'hypothèse où cette expérimentation serait par la suite généralisée, à la lumière de l'évaluation qui en aura été faite, la conformité à la Constitution du dispositif soit alors de nouveau examinée. Aussi le Gouvernement estime-t-il qu'il lui appartient de répondre au grief tiré de ce que le septième alinéa de l'article 29 de la loi du 23 novembre 2018 méconnaîtrait les exigences d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ainsi que l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent.

Contrairement à ce qui est soutenu, les dispositions de cet alinéa sont parfaitement claires. Elles prévoient en effet que la rupture anticipée du contrat de résidence temporaire conclu entre l'organisme d'intermédiation et l'occupant est soumise à des règles de préavis, de notification et de motivation définies par décret en Conseil d'Etat et ne peut être opérée que pour un motif légitime et sérieux, notamment l'inexécution par le résident de l'une des obligations lui incombant ou l'arrivée à terme de la convention conclue séparément entre le propriétaire et l'organisme ou l'association. Pour le reste, l'occupation par le résident étant temporaire et précaire et les modalités de rupture anticipée étant contractuellement définies par des clauses qui doivent être conformes aux dispositions réglementaires d'application de l'article 29 de la loi du 23 novembre 2018, le grief tiré de la méconnaissance l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent ne peut qu'être écarté.

En troisième lieu, les dispositions du 2° du paragraphe I de l'article 8 et celles de son paragraphe III ne méconnaissent pas davantage les mêmes exigences constitutionnelles, en ce qu'elles autorisent le recours à la procédure de l'ordonnance sur requête pour faire constater l'occupation sans droit ni titre des lieux en vue de leur libération et permettent au juge de réduire

ou supprimer le délai de deux mois suivant le commandement d'avoir à quitter les lieux. Ces dispositions sont claires et intelligibles. Permettre la libération effective des locaux mis à la disposition des résidents temporaires est par ailleurs une condition de l'efficacité du dispositif d'ensemble, sans laquelle les propriétaires hésiteraient légitimement à mettre les immeubles qu'ils détiennent à la disposition de résidents temporaires par l'intermédiaire des organismes d'intermédiation.

En quatrième et dernier lieu, les députés requérants ne sont pas fondés à soutenir que les dispositions du premier alinéa de l'article 29 de la loi du 23 novembre 2018, pérennisées par l'article 8 de la loi déférée, méconnaîtraient le principe d'égalité devant la loi, en ce qu'elles prévoient que le dispositif visant à assurer la protection et la préservation de locaux vacants par l'occupation de résidents temporaires est institué « *notamment* » à des fins de logement, d'hébergement, d'insertion et d'accompagnement social, cette énumération non limitative autorisant selon eux le pouvoir réglementaire à appliquer le dispositif à autre finalité non prévue par la loi. En effet, il ne peut s'agir que de loger, héberger ou accueillir des « *résidents temporaires* », de sorte que le législateur, qui a suffisamment exercé la compétence qu'il tient de l'article 34 de la Constitution, ne peut être regardé comme ayant méconnu le principe d'égalité devant la loi.

9. Sur certaines dispositions de l'article 10

Le 5° du paragraphe I de l'article 10 de la loi déférée modifie le paragraphe I de l'article 24 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

Il prévoit en particulier que toute clause prévoyant la résiliation de plein droit du contrat de location pour défaut de paiement du loyer ou des charges aux termes convenus ou pour non-versement du dépôt de garantie ne produit effet que six semaines, et non plus deux mois, après un commandement de payer demeuré infructueux.

Par coordination, il est en outre prévu que le commandement de payer contient à peine de nullité la mention que le locataire dispose d'un délai de six semaines, et non de deux mois, pour payer sa dette.

Par ailleurs, le 2° du paragraphe II de l'article 10 modifie l'article L. 412-4 du code des procédures civiles d'exécution afin de prévoir que la durée des délais renouvelables prévus à l'article L. 412-3 de ce code ne peut être inférieure à un mois ni supérieure à un an, en lieu et place de la durée minimale de trois mois et de la durée maximale de trois ans aujourd'hui applicable.

Les députés requérants soutiennent que ces dispositions portent atteinte au droit à un recours juridictionnel effectif ainsi qu'aux droits de la défense. Elles méconnaîtraient de surcroît l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour chacun de disposer d'un logement décent.

Aucun de ces griefs n'est fondé.

En premier lieu, est garanti, par les dispositions de l'article 16 de la Déclaration de 1789, le droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif (décision n° 2014-375 QPC du 21 mars 2014, cons. 5).

En l'espèce, les modifications apportées au paragraphe I de l'article 24 de la loi du 6 juillet 1989 mentionnée ci-dessus n'affectent pas le droit d'exercer un recours juridictionnel. En effet, elles ont pour seul objet de régir les contrats de location, en prévoyant que la clause du contrat de bail prévoyant la résiliation pour défaut de paiement du loyer ou des charges ne produit effet qu'au terme d'un délai déterminé suivant l'envoi d'un commandement de payer demeuré infructueux. Il en va de même pour les dispositions qui prévoient que ce délai est mentionné par ce commandement de payer.

De la même manière, la réduction de la durée des délais renouvelables prévus par l'article L. 412-3 du code des procédures civiles d'exécution ne prive en aucune façon la personne dont l'expulsion a été judiciairement ordonnée d'exercer les voies de recours qui lui sont offertes par les dispositions de procédure civile applicables ou de saisir le juge de l'exécution afin de bénéficier de ce sursis à l'exécution de la décision d'expulsion.

En second lieu, en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu permettre l'expulsion à bref délai des locataires qui ne justifient plus d'un titre d'occupation régulier. Ce faisant, il a cherché à protéger le droit fondamental qu'est le droit de propriété, dont la conservation constitue l'un des buts de la société politique et qui est mis au même rang que la liberté, la sûreté et la résistance à l'oppression (décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982, cons. 13).

Il ne résulte pas des dispositions contestées qu'elles procéderaient à une conciliation déséquilibrée entre la poursuite de cette exigence constitutionnelle et l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité reconnue à toute personne de disposer d'un logement décent.

Pour ces raisons, le Gouvernement est d'avis qu'aucun des griefs articulés par les auteurs du recours n'est de nature à conduire à la censure de l'ensemble de la loi visant à protéger les logements contre l'occupation illicite ou à la censure des articles 1^{er}, 2, 3, 4, 6, 7, 8 et 10 de cette loi. Aussi estime-t-il que le Conseil constitutionnel devra rejeter le recours dont il est saisi.