

A Mesdames et Messieurs les Membres
du Conseil Constitutionnel
2, rue de Montpensier
75001 Paris

**OBSERVATIONS SUR LES ARTICLES 73 ET 74 DU PROJET DE LOI
D'ACCELERATION ET DE SIMPLIFICATION DE L'ACTION PUBLIQUE**

PRÉSENTÉES PAR :

- 1) La Fédération Nationale Droit au Logement (fédération DAL),
- 2) La Fondation Abbé Pierre
- 3) La Ligue des droits de l'Homme
- 4) Droit d'Urgence
- 5) Le Collectif National Droits de l'Homme Romeurope (Romeurope)
- 6) La Confédération nationale du Logement
- 7) Le Groupe d'information et de soutien des immigré·e· (GISTI)
- 8) Pas sans Nous
- 9) Habitats de Logements Ephémères ou Mobiles (HALEM)
- 10) L'Association des Travailleurs Maghrébins de France (ATMF)
- 11) Paris Exil

Monsieur le Président,

Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel,

Le DAL, la Fondation Abbé Pierre, la Ligue des droits de l'Homme, Droit d'Urgence, Romeurope, La Confédération Nationale du Logement (CNL), le GISTI, HALEM, Pas sans Nous, l'ATMF et Paris Exil œuvrent pour la défense des personnes en situation de précarité et mal-logées et nous avons l'honneur à ce titre de vous adresser, par la présente, une contribution extérieure afin de démontrer l'inconstitutionnalité des articles 73 et 74 de la loi d'accélération et de simplification de l'action publique.

I/ Faits et contexte

La loi ASAP qui vous est déférée voit le jour dans un contexte d'appauvrissement de la population française et de fragilisation des droits fondamentaux des plus vulnérables parmi elle.

Depuis ces dix dernières années, la France est frappée par une « explosion de la misère », pour retenir les termes employés par l'Observatoire des inégalités dans son dernier rapport.¹ « Le taux de pauvreté est passé de 7,3 % à 8 % de l'ensemble de la population ». 14,8 % des ménages vivaient déjà sous le seuil de pauvreté en 2018, selon l'Insee¹, un enfant sur cinq selon l'UNICEF.²

La crise sanitaire liée au COVID 19 accentue encore la paupérisation des classes moyennes et a plongé soudainement des dizaines de milliers de personnes fragiles dans une extrême pauvreté.

Ainsi, le « Secours populaire s'alarme des ravages de la crise sanitaire et met en garde contre une flambée de pauvreté sans précédent depuis la Seconde Guerre mondiale. Pendant les deux mois du confinement, 1 270 000 personnes ont sollicité l'aide du Secours populaire dans ses permanences d'accueil - contre 3,3 millions sur toute l'année 2019. Parmi ces demandeurs, 45 % étaient jusque-là inconnus de l'association »³.

Selon le préambule de la Constitution de 1946, «la Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement. Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence. ». L'article 1er de la Constitution du 4 octobre 1948 ajoute que «La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale ».

Le modèle social français n'est donc pas une simple ambition politique mais repose sur des garanties juridiques qui imposent un résultat.

Parmi les droits humains nécessaires à une existence digne, il y a l'accès à un logement décent, à un « chez soi », à un domicile. Il protège des atteintes à l'intégrité physique et psychique, il conditionne la vie, la santé, la famille, l'accès au travail, au repos etc.

Le 25eme Rapport de la Fondation Abbé Pierre sur le Mal logement en France en 2019 est sans détours : 4 millions de personnes sont mal-logées, 12 millions fragilisées par rapport au logement. Or, « à bien des égards, 2019 aura été une année ponctuée de sombres records. Record des nuitées hôtelières pour héberger 49 733 personnes chaque nuit en France (+7 % par rapport à 2018), (...) solution totalement inadaptée aux besoins des familles (...). Record du nombre de ménages en attente d'un logement social, 2 113 000 ménages fin 2018 (2 % de plus qu'en 2017) espérant obtenir un des quelque 500 000 Hlm attribués chaque année. Record d'expulsions locatives avec le concours de la force publique, avec 15 993 ménages expulsés en 2018 (3 % de plus qu'en 2017), et sans doute deux à trois fois plus qui ont quitté leur domicile sous la pression

¹ https://www.lemonde.fr/societe/article/2020/10/06/un-million-de-nouveaux-pauvres-fin-2020-en-raison-de-la-crise-due-au-covid-19_6054872_3224.html

² <https://www.unicef.fr/dossier/enfants-pauvres>

³ https://www.lepoint.fr/societe/coronavirus-augmentation-spectaculaire-de-la-pauvrete-en-france-30-09-2020-2394272_23.php

de la procédure. ». Au 1er janvier 2018, plus de 3 millions de logements étaient vacants sur le territoire métropolitain selon l'Insee⁴

L'insécurité matérielle liée au logement touche donc une large partie de la population. 143 000 personnes, selon l'Insee, étaient sans logement personnel en 2014. Fin 2019, environ 150 000 personnes vivaient en hébergement d'urgence ou d'insertion généraliste et 100 000 au sein du dispositif national d'accueil, soit *a minima* 250 000 personnes sans domicile au sens de l'Insee. Si l'on y ajoute les milliers de personnes vivant à la rue, dans les bois ou en bidonville, toutes ces estimations montrent que le nombre de personnes privées de domicile est sans doute environ le double de celui de 143 000 datant de 2012. Les 659 personnes décédées en 2019 ayant connu une période sans logement personnel le sont à un âge particulièrement jeune, 50 ans en moyenne.

Dans ce contexte d'aggravation constante de la crise du logement, il faut relever que le nombre de logement vacant est en nette hausse depuis 10 ans, passant de 6,7 % en 2008 à 8,4 % en 2019 (3,1 millions de logements) selon l'INSEE. Les différentes procédures de réquisition restent inappliquées.

Alors que l'intérêt général exige que le législateur mette tout en œuvre pour protéger la dignité et la vie des plus précaires, ce que le confinement nous rappelle avec vigueur, ce dernier a adopté les articles 73 et 74 de la loi ASAP qui portent atteinte à leurs droits fondamentaux en modifiant de manière inconstitutionnelle la procédure administrative d'expulsion dans les cas d'occupation sans titre de la propriété d'autrui.

Ces dispositions trouvent leur source dans la médiatisation extrême d'évènements isolés de dépendances « squattées », dans l'intention d'apaiser des craintes pourtant injustifiées. Sans évaluer le cadre législatif existant, pourtant suffisant, et sans étude d'impact, le législateur a adopté une loi d'émotion, du moins pour ce qui concerne les articles 73 et 74, ce qui n'est jamais une solution adéquate et conduit souvent à des mesures disproportionnées, parfois inconstitutionnelles, comme c'est le cas en l'espèce.

A ce titre, il est important de rappeler que, solution de survie pour des personnes en situation de grande précarité, l'occupation sans droit ni titre de logements vacants constitue une alternative à la rue.

Dans une certaine invisibilité sociale, des personnes vivent ainsi avec un sentiment d'insécurité permanent : un habitat précaire, qui les expose à des risques constants de sanction et d'expulsion, souvent brutales. Beaucoup sont en situation de grande fragilité, éloignées de leurs droits et privées du minimum matériel. Elles sont aussi victimes de nombreux abus, parmi lesquels des difficultés de scolarisation des enfants ou d'accès à des prestations sociales, des menaces, voire des expulsions illégales.

Aucune donnée statistique ne permet de quantifier phénomène, en raison essentiellement de son caractère litigieux, au regard du nombre de logement vacants recensés par l'INSEE.

⁴ Insee, « Le parc de logements en France au 1er janvier 2018 », 2018.

Dans une certaine invisibilité sociale, des personnes vivent ainsi avec un sentiment d'insécurité permanent : un habitat précaire, qui les expose à des risques constants de sanction et d'expulsion, souvent brutales. Beaucoup sont en situation de grande fragilité, éloignées de leurs droits et privées du minimum matériel. Elles sont aussi victimes de nombreux abus, parmi lesquels des difficultés de scolarisation des enfants ou d'accès à des prestations sociales, des menaces, voire des expulsions illégales.

Seuls 1 923 contentieux civils en 2019⁵ sont concernés par ces procédures (y compris ceux qui se sont maintenus dans un logement dont ils étaient occupants, comme les logements de fonction ou les anciens propriétaires), ce qui représente 0,005 % de l'ensemble des logements recensés en France en 2019 par l'INSEE ⁶.

La procédure d'expulsion administrative en vigueur permet déjà aux propriétaires de logements occupés illégalement de faire déloger et condamner les personnes responsables.

Les droits des propriétaires sont convenablement et suffisamment protégés et défendus : la réglementation, que complète l'article 38 de la loi DALO, est exhaustive, les procédures d'urgence (en référé) existent et la loi prévoit des réductions de délais pour tenir compte de la bonne ou mauvaise foi des occupants.

Ces voies de recours permettent une protection optimale des propriétaires et locataires contre les atteintes à leurs droits.

Les dispositions modificatrices ne sont donc pas nécessaires et, votées dans la précipitation et en réaction à un phénomène de surmédiation, concentrent une série de violations des normes constitutionnelles.

L'article 73 de la loi sur l'accélération et la simplification de l'action publique dispose que :

« 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 est ainsi modifié :

« 1° Le premier alinéa est ainsi modifié :

« a) Après le mot : « autrui », sont insérés les mots : « , qu'il s'agisse ou non de sa résidence principale, » ;

« b) Les mots : « le propriétaire ou le locataire du logement occupé » sont remplacés par les mots : « la personne dont le domicile est ainsi occupé ou toute personne agissant dans l'intérêt et pour le compte de celle-ci » ;

« 2° Après le même premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

⁵ Chiffre qui ne concerne pas que les squatteurs : il intègre également les anciens locataires de logements de fonction, anciens propriétaires et les demandes d'expulsion de « gens du voyage », il exclut les contentieux du tribunal administratif, lorsque le bien squatté appartient au domaine public.

⁶ D'après les statistiques publiées par l'INSEE relatives au Parc de logement en France au 1er janvier 2019 : 36.6 millions de logements.

« 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 à l'alinéa précédent 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. » ;

« 2° bis À la fin de la dernière phrase du deuxième alinéa, les mots : « au propriétaire ou au locataire » sont remplacés par les mots : « à l'auteur de la demande » ;

« 3° Le dernier alinéa est ainsi modifié :

« a) Après le mot : « procéder », sont insérés les mots : « sans délai » ;

« b) Les mots : « du propriétaire ou du locataire » sont remplacés par les mots : « de l'auteur de la demande ».

L'article 74 de la loi précitée prévoit que les peines prévues pour « L'introduction dans le domicile d'autrui à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte »⁷ ne sont plus d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende, mais désormais de trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende.

II/ Sur la contrariété des articles 73 et 74 du projet de loi avec la Constitution

Ces dispositions devront être censurées dans la mesure où elles s'analysent comme des cavaliers législatifs (A) et, en tout état de cause, elles contreviennent aux principes de nécessité et de proportionnalité des délits et des peines, de clarté de la norme et au droit à la dignité et de propriété (B, C et D).

A) Sur la méconnaissance de l'alinéa 1^{er} de l'article 45 de Constitution

Le Conseil constitutionnel a posé, de longue date, l'exigence d'un lien entre un amendement et le projet de loi en discussion (Cons. constit., déc. n°85-198 DC du 13 décembre 1985, *Loi modifiant la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 et portant diverses dispositions relatives à la communication audiovisuelle*), y compris en relevant d'office cette inconstitutionnalité (Cons. constit., déc. n°2006-534 DC du 16 mars 2006, *Loi pour le retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux*).

La révision de la Constitution par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 est venue consacrer explicitement cette limite du droit d'amendement, en précisant au premier alinéa de l'article 45

⁷ Article 226-4 du code pénal : « 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 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. »

de la Constitution que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* ».

À plus forte raison, s'impose aujourd'hui d'office la censure par le Conseil Constitutionnel :

- tant d'un amendement méconnaissant l'interdiction du cavalier législatif en ce qu'il est « *dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* » (en ce sens, v. Cons. const., déc. n°2008-564 DC du 19 juin 2008, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*) ;
- que d'un amendement qui méconnaît la règle de l'entonnoir, selon laquelle, au fur et à mesure des lectures successives d'un texte devant les assemblées, ne soient pas examinées d'autres dispositions que celles qui restent en discussion (Cons. const., déc. n° 86-221 DC du 29 décembre 1986, *Loi de finances pour 1987* ; Cons. const., déc. n° 2018-771 DC du 25 octobre 2018, *Loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous*).

Cette dernière règle exclut « *l'ajout d'articles additionnels ou l'adoption d'amendements après la première lecture qui ne soient pas en relation directe avec une disposition du texte restant en discussion* » (en ce sens, v. J. Maia, « *Le contrôle des cavaliers législatifs, entre continuité et innovations, Titre VII, n°4, avril 2020*⁸).

En l'espèce, les articles 73 et 74 méconnaissent l'une comme l'autre.⁹

Il est clair que le législateur a saisi l'opportunité de l'élaboration de cette loi pour y ajouter les mesures litigieuses, qui sont dépourvues **de lien, qu'il soit direct ou indirect, avec le texte d'origine**, afin qu'elles soient adoptées au plus rapidement dans le seul but d'apaiser l'opinion publique.

D'une part, l'article 74 a été introduit par un amendement déposé le 30 septembre 2020 lors de la première lecture du texte à l'Assemblée Nationale¹⁰ qui vise à « *durcir la répression à l'égard des auteurs de violations de domicile* » en triplant le quantum des sanctions encourues à l'article 226-4 du code pénal.

Or, le triplement des sanctions pour l'infraction définie à l'article 226-4 du code pénal n'a aucun lien direct ou indirect avec la simplification ou l'accélération de l'action publique. Il s'agit d'une mesure dissuasive sans incidence sur les démarches nécessaires à l'action pénale ni sa durée.

L'article est sans lien direct ou indirect avec l'objet du projet de loi, qui ambitionne, aux termes de l'exposé des motifs, d'« *accélérer la dynamique en matière de simplification et d'efficacité administrative à travers plusieurs mesures très concrètes, visant à rapprocher les Français de leurs services publics et à libérer leurs énergies* »¹¹.

L'amendement ne présente pas non plus le moindre lien – ni direct, ni indirect – avec les titres du projet de loi initial – encourager une administration plus simple avec la suppression ou le regroupement de commissions administratives consultatives (titre Ier), développer une

⁸ <https://www.conseil-constitutionnel.fr/publications/titre-vii/le-controle-des-cavaliers-legislatifs-entre-continuite-et-innovations>.

⁹ Décision n° 2006-534 DC du 16 mars 2006.

¹⁰ <http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/3347/AN/1184>.

¹¹ <https://www.senat.fr/leg/exposes-des-motifs/pjl19-307-expose.html>.

administration plus proche des citoyens en renvoyant au niveau déconcentré davantage de décisions administratives individuelles dans les domaines de la culture, de l'économie et de la santé (titre II), simplifier les procédures applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement (titre III), simplifier diverses procédures administratives (titre IV) notamment en supprimant l'obligation de justificatifs de domicile pour l'obtention de certains titres, en supprimant l'obligation de fournir un certificat médical pour l'obtention ou le renouvellement d'une licence sportive pour les enfants ou en facilitant le développement de la vente en ligne de médicaments, revenir sur des surtranspositions de directives européennes en droit français (titre V).

Il est, *a fortiori*, sans lien avec le texte présenté à l'Assemblée Nationale en première lecture.

L'article 74 ne pourra qu'être censuré de ce fait.

D'autre part, l'article 73 a été introduit par la commission spéciale de l'Assemblée nationale puis amendé par l'Assemblée nationale en première lecture.

En y ajoutant les mots « *qu'il s'agisse ou non de la résidence principale* » de l'intéressé, il importe de constater que cet article étend la définition des biens qui sont susceptibles de faire l'objet de la procédure prévue par l'article 38 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 au cas des violations de domicile, les dispositions actuellement en vigueur ne s'appliquant jusqu'ici qu'aux violations du seul « *domicile d'autrui* ».

L'article élargit également le champ des personnes susceptibles de mettre en œuvre la procédure, aux individus « *agissant dans l'intérêt et pour le compte* » du propriétaire ou du locataire.

Mais ce faisant, il crée une ambiguïté et une illisibilité dans la loi, dès lors que la notion de « *domicile d'autrui, qu'il s'agisse ou non de la résidence principale* » n'est pas claire et intelligible.

Cet ajout ne constitue donc pas une accélération ou une simplification de l'action publique mais bien une extension particulièrement hasardeuse de celle-ci, sans aucun lien – direct ou indirect – avec l'objet de la loi, le texte du projet, ou encore le texte examiné par la commission spéciale.

Dès lors, l'article 73 devra donc être censuré par le Conseil.

B) Sur la méconnaissance des exigences de sûreté et d'intelligibilité de la loi

Le Conseil constitutionnel considère que « *l'accessibilité et l'intelligibilité de la loi sont des objectifs de valeur constitutionnelle* » (Conseil Constitutionnel, 421 DC du 16 déc. 1999).

Pour le Conseil, la garantie des droits énoncée par l'article 16 de la déclaration de 1789 ne peut pas être effective si les citoyens ne disposent pas d'une connaissance suffisante des normes applicables.

Pour satisfaire à l'exigence d'intelligibilité, la loi doit être « claire » et doit satisfaire à la « double exigence de loyauté et de clarté » (*Conseil Constitutionnel, 226 DC du 2 juin 1987, 428 DC du 4 mai 2000*).

En l'espèce, d'une part, les dispositions de l'article 73 du projet de loi viennent étendre champ d'application de l'article 38 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 de façon incohérente, et de manière à lui donner une portée indéfinie, voire illimitée.

Les termes « *qu'il s'agisse ou non de sa résidence principale,* » viennent introduire une illisibilité manifeste, sinon une contradiction, de la notion de « *domicile d'autrui* » qui pourrait ainsi inclure toute sorte de biens immobiliers qui ne remplissent pas, à proprement parler, la fonction de domicile que la disposition visait initialement à protéger.

L'ambiguïté du texte est telle qu'elle fait courir un risque important d'interprétation divergente de la notion de « *domicile* » d'un commissariat/gendarmerie ou d'un département à l'autre et ainsi un risque d'arbitraire. Le domicile pourrait alors être interprété de manière erronée et inclure les logements vacants, par exemple. Conserver une notion aussi large entraînerait une ouverture extensive à la procédure administrative et un risque de juxtaposition des procédures qui empièterait sur le domaine judiciaire.

À cet égard, il importe d'insister qu'en **l'absence d'une définition intelligible des biens et des situations qui peuvent faire l'objet de la procédure d'expulsion administrative** telle qu'elle résulte de l'adoption de l'article 73, le législateur a manifestement manqué à son obligation de clarté et d'intelligibilité de la loi.

D'autre part, le b) de l'article 73 prévoit d'élargir la procédure administrative, initialement réservée au propriétaire ou locataire du logement, à « *la personne dont le domicile est ainsi occupé ou toute personne agissant dans l'intérêt et pour le compte de celle-ci* ».

Il ressort des travaux préparatoires que les parlementaires visaient par cette formule l'ouverture de la procédure à :

- « *toute personne agissant dans l'intérêt et pour le compte de celui dont le domicile est occupé, c'est-à-dire, concrètement, à l'initiative de ses proches. Ainsi, par exemple, les enfants d'une personne âgée admise en EHPAD et dont le domicile est l'objet d'une occupation illicite pourront engager la procédure administrative d'expulsion.* »
- « *toute personne dont le domicile est occupé, notamment l'usufruitier, l'occupant de bonne foi, ou encore les personnes qui occupent le logement en vertu d'un prêt à usage ou les personnes qui occupent un logement de fonction* » ou « *toute personne agissant dans l'intérêt et pour le compte de celui dont le domicile est occupé* ».

Pourtant, telle intention ne se retrouve pas dans le texte de loi qui prévoit une formulation beaucoup plus large et vague pour identifier les personnes qui auront accès à la procédure d'expulsion administrative.

Ce décalage entre la volonté du législateur et les termes utilisés contrevient gravement à l'objectif à valeur constitutionnelle de clarté de la loi. En effet, le texte prévoit que toute personne agissant « *dans l'intérêt ou pour le compte* » du propriétaire peut déclencher la procédure d'expulsion.

Il aurait été souhaitable que le législateur précise que la procédure est ouverte aux « personnes nommées suite à une mesure de protection juridique » et aux « ayants droits » pour assurer la

protection des personnes identifiées lors des débats parlementaires sans pour autant laisser la possibilité d'intervenir aux personnes sans aucun lien personnel avec la victime ou patrimonial avec le bien.

De même, le texte implique que la personne agissant « *dans l'intérêt ou pour le compte* » du propriétaire doit porter plainte. Or, en droit français il est impossible de porter plainte pour autrui. Ainsi, seul le propriétaire ou le locataire du logement peut porter plainte pour intrusion ou maintien dans son domicile.

Il ressort des éléments exposés que l'article 73 de la loi sur l'accélération et la simplification de l'action publique contrevient à un objectif à valeur constitutionnel et doit être censuré.

C) Sur la méconnaissance du principe de nécessité et de proportionnalité des peines

L'article 8 de la Déclaration de 1789 dispose que « la loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires ».

Ensuite, l'article 5 de la même Déclaration dispose que « la loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la société. Tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas ».

Il résulte de ces dispositions que le principe de nécessité des peines est constitutionnellement garanti. Il signifie que le législateur incrimine les faits qui lui paraissent suffisamment graves pour justifier d'une réponse pénale et que la sévérité de la peine doit correspondre à la gravité des faits.

Le Conseil constitutionnel estime « qu'aux termes de l'article 8 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, " la loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires " ; qu'en conséquence, il appartient au Conseil constitutionnel de vérifier, qu'eu égard à la qualification des faits en cause, la détermination des sanctions dont sont assorties les infractions correspondantes n'est pas entachée d'erreur manifeste d'appréciation » (Cons. constit. Déc. n° 96-377 DC du 16 juillet 1996, *Loi tendant à renforcer la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public et comportant des dispositions relatives à la police judiciaire*, cons. 7).

Le Conseil constitutionnel en a déduit que « si la nécessité des peines attachées aux infractions relève du pouvoir d'appréciation du législateur, il incombe au Conseil constitutionnel de s'assurer de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue » (Cons. constit. Déc. n° 2017-625 QPC du 7 avril 2017).

Ainsi, le Conseil constitutionnel a pu censurer la pénalité liée au manquement des obligations à la charge d'une société en matière de recherche d'un repreneur et de consultation du comité d'entreprise au motif que la pénalité pouvait « atteindre vingt fois la valeur mensuelle du salaire minimum interprofessionnel de croissance par emploi supprimé » et que dès lors elle revêtait « un caractère manifestement hors de proportion avec la gravité du manquement réprimé ». (Cons. constit. Déc. n° 2014-692 DC du 27 mars 2014, *Loi visant à reconquérir l'économie réelle*, cons. 23.).

En l'espèce, l'article 74 du projet de loi vient tripler la peine prévue par les dispositions de l'article 226-4 du code pénal.

Il importe de rappeler que les dispositions des articles 226-4 du code pénal concernent principalement les personnes sans abri parmi lesquelles figurent des mineurs et des personnes en grand danger.

Cette pénalité - qui concerne essentiellement des personnes sans ressources et précaires - viendrait à la fois les exposer à des peines privatives de liberté non aménagées et à une sanction financière pouvant s'élever à plus de 81 fois le revenu de solidarité active.

Cette peine est donc manifestement disproportionnée au regard des catégories de personnes qu'elle entend sanctionner.

Elle semble également disproportionnée par rapport aux sanctions prononcées par les juridictions sur le fondement de l'article 226-4.

En effet, des recherches rapides de jurisprudence permettent de constater que les juridictions ne condamnent jamais les auteurs à la peine maximale, initialement arrêté à un an d'emprisonnement. À titre d'exemple :

- Cour d'appel de Bourges, 28/01/10, n° 10/00036 : condamnation à deux mois d'emprisonnement assortis d'un sursis avec mise à l'épreuve pendant dix-huit mois.
- Cour d'appel de Riom, 07/02/07, n° 06/00913 : condamnation à quatre mois d'emprisonnement.
- Cour d'appel de Toulouse, 3^{ème} chambre, 21/06/10 : condamnation à trois mois d'emprisonnement.
- Cour d'appel de Montpellier, 13/05/08, n° 07/00412 : condamnation à deux mois d'emprisonnement avec sursis et mise à l'épreuve pendant dix-huit mois avec obligation d'exercer une activité professionnelle.

Ces décisions de justice montrent donc que la peine en vigueur actuellement est suffisante au but poursuivi.

Ainsi, en triplant la peine prévue pour l'introduction et le maintien dans le domicile d'autrui, il est évident que le législateur a donné une réponse particulièrement sévère en raison de l'émotion qui a motivé l'adoption de cette loi, et en cela, n'a pas respecté les règles constitutionnelles de proportionnalité des peines.

En outre, le régime d'irresponsabilité pénal lié à l'état de nécessité prévu par la loi à l'article 122-7 du code pénal est d'application beaucoup trop restrictive pour qu'elle puisse venir protéger des personnes vulnérables et sans domicile fixe contre l'atteinte disproportionnée à leurs droits à la dignité et à un logement que de telles sanctions pénales leur infligeraient.

Les dispositions de l'article 74, prévoyant des peines manifestement disproportionnées à l'infraction, encourent la censure.

Il apparaît dès lors indispensable, à tout le moins, d'expliciter par le truchement d'une réserve d'interprétation la nécessité pour les juridictions compétentes de prendre en compte lors de l'examen de la culpabilité la circonstance que l'auteur a agi en état de nécessité.¹²

D) Sur la méconnaissance du principe de dignité humaine et de l'objectif à valeur constitutionnelle de droit au logement

Les articles 73 et 74 sont censés protéger le droit de propriété. Ce dernier est garanti par l'article II de la DDHC qui prévoit que "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".

Or, le droit de propriété ainsi consacré doit être interprété comme le droit naturel de chaque être humain de disposer de conditions matérielles suffisantes à son bonheur.

Et l'une d'entre elle est indiscutablement d'avoir un « chez soi ».

L'article II offre au domicile principal une protection constitutionnelle contre les intrusions et le « squat ». En revanche, cette « protection quasi absolue » ne s'aurait s'étendre aux résidences secondaires ou logement vacants.

Si l'objectif poursuivi par la DDHC est le droit d'avoir un « chez soi », il protège aussi logiquement chaque individu contre toutes sanctions dans l'hypothèse où il squatterait un logement vide pour échapper à la rue et aux atteintes à sa dignité.

Cette analyse est d'ailleurs partagée par le juge européen, puisque dans un arrêt ÖNERYILDIZ c. TURQUIE (du 30/11/2004, aff. 48939/99 para 124 à 129) il reconnaît comme un *intérêt patrimonial substantiel* le droit de disposer d'un « chez soi » alors même que ce « chez soi » constitue, au regard du droit national, une occupation irrégulière (en l'occurrence la squat d'un terrain inconstructible).

En outre, il est intéressant de revenir aux discours des contemporains de 1789, comme celui de l'Abbé de Cournant qui alerte sur le risque de mésinterprétation du droit de propriété consacré par la DDHC dans un commentaire célèbre s'intitulant « de la propriété ou la cause du pauvre » et nous éclaire sur le sens et la portée du droit naturel et imprescriptible de propriété tel qu'il a été consacré par l'Assemblée nationale :

"Si l'assemblée nationale a voulu, par cet article [article II de la DDHC], faire entendre que dans toute association politique chaque individu doit avoir une propriété garantie par la loi, et que tous ayant les mêmes droits à la terre commune qu'ils habitent et qui les nourrit, cette propriété doit être la même pour chacun d'entre eux, elle a atteint le seul but que doit se proposer le législateur, celui de rendre tous les hommes heureux, et tous

¹² À l'instar de la réserve que le Conseil constitutionnel a prévu à l'occasion de sa décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003 pour le motif d'irresponsabilité pénale s'attachant à l'état de contrainte.

également heureux ; elle a accompli le chef d'œuvre de la politique ; elle a établi le gouvernement le plus parfait qu'il soit dans l'univers.

*"Si au contraire elle avait prétendu déclarer que la loi prend sous sa sauvegarde le propriétaire actuel, et lui garantit la jouissance des biens qu'il occupe ; c'est-à-dire, qu'un seul homme continuera de posséder pour son luxe et pour ses plaisirs ce qui suffirait à la subsistance de vingt familles, et qu'une poignée de gens regorgera de superfluités, tandis que la multitude manquera du nécessaire ; au lieu de manifester les droits de l'homme, elle n'aurait fait qu'ajouter un nouvel outrage aux outrages sans nombre dont on a partout accablé l'espèce humaine ; elle aurait consacré les usurpations et la tyrannie des riches ; elle aurait fait un droit de la force ; et mis au nombre des lois la plus ancienne mais la plus barbare des injustices."*¹³

Comment le droit de propriété peut-il avoir une valeur imprescriptible s'il n'est pas entendu comme le droit pour tous d'avoir de quoi vivre dignement ? Le droit de vivre dignement, à savoir, dans des conditions matérielles dignes, pourrait ainsi être interprété comme la traduction pratique du droit de propriété de l'article 2 de la DDHC.

A ce jour, le droit de disposer d'un logement n'a été érigé qu'au rang d'objectif à valeur constitutionnelle (« *Considérant qu'il résulte de ces principes que la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle* », cf. Décision n° 94-359 DC du 19 janvier 1995 cons. 7).

En l'espèce, l'article 73 étend le mécanisme d'expulsion administrative d'un logement illégalement occupé prévu à l'article 38 de la loi du 5 mars 2007.

L'objectif poursuivi par le texte en vigueur répond à la nécessité de protéger effectivement le domicile de chacun et chacune, entendu comme le lieu de vie principal. Plus que le droit de propriété privée, il met en œuvre le droit au logement du propriétaire, "droit de tout homme, femme, jeune et enfant d'obtenir et de conserver un logement sûr dans une communauté où il puisse vivre en paix et dans la dignité" (haut-commissariat des droits de l'Homme des Nations Unis).

En intégrant toutes les résidences, autres que principales, à la procédure administrative d'expulsion, le législateur sort du champ de la protection du droit d'avoir un « chez soi », que ce soit en vertu du droit au logement ou du droit de propriété.

Pourtant, **la procédure administrative d'expulsion doit rester l'exception.** En effet, elle n'assure pas le respect du principe du contradictoire et des autres garanties protégées devant les juridictions. De plus, elle permet au préfet dans un délai extrêmement court de priver la personne en situation d'occupation irrégulière d'un lieu où s'abriter sans prévoir de proposition de relogement, ni même d'hébergement, contrevenant ainsi au droit au logement et au droit à la dignité humaine.

Il est vrai qu'à ce jour le Conseil constitutionnel ne fait pas découler le droit « *de disposer de conditions matérielles dignes* » de l'article 2 de la DDHC mais plutôt du Préambule de la Constitution de 1946 – et notamment de ce que « *la nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires*

¹³ *De la Propriété ou la cause du pauvre- Plaidée au tribunal de la Raison, de la Justice et la Vérité*, 1789, publiée en 1791, réédition EDHIS 1968 d'après l'exemplaire de la bibliothèque nationale de Paris page 2et 3

à leur développement » et du principe à valeur constitutionnelle de sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme de dégradation, qui est un principe à valeur constitutionnelle – de sorte qu’il n’a érigé le droit de disposer d’un logement qu’au rang d’objectif à valeur constitutionnelle (« *Considérant qu’il résulte de ces principes que la possibilité pour toute personne de disposer d’un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle* » cf. Cons. constit., déc. n° 94-359 DC du 19 janvier 1995, *Loi relative à la diversité de l’habitat*, cons. 7).

Il semble pourtant impératif, sauf à dévoyer considérablement la Déclaration – comme l’exprime l’Abbé de Cournant – de remédier à cette omission.

En effet, à la lumière de ce qui vient d’être dit, il apparaît que c’est en réalité un niveau de protection bien supérieur que le constituant a entendu conférer au droit d’avoir un toit et un logement digne.

En l’espèce, l’article 73 vient étendre le mécanisme d’expulsion administrative d’un logement illégalement occupé figurant à l’article 38 de la loi 2007.

L’objectif poursuivi par le texte en vigueur répond à la nécessité de protéger effectivement – par le biais de mesures particulièrement contraignantes - le domicile de chacun et chacune, entendu comme le lieu de vie principal.

Cette disposition met en œuvre l’article 2 de la DDHC en tant qu’elle est une obligation positive du législateur de protéger le droit d’avoir un « *chez soi* » contre d’illégitimes entraves et atteintes.

L’expulsion administrative doit en effet rester l’exception et ne se justifie que dans la mesure où le droit imprescriptible au « *chez soi* » est mis en péril. A l’inverse, une personne dans un état de nécessité qui occuperait une propriété privée d’usage secondaire, non occupée et ce faisant ne porteraient pas atteinte au droit fondamental de propriété consacré à l’article 2 de la DDHC, se verrait entravée dans son propre droit à la propriété si elle devait se voir opposer une procédure telle que celle prévue à l’article 73 de la loi ASAP.

Dès lors que l’article 73 du projet de loi ASAP vient étendre cette protection aux résidences secondaires – à savoir aux propriétés privées qui ne remplissent pas la fonction essentielle remplie par le domicile principal –, le législateur détourne de son objectif cette procédure d’expulsion administrative au point qu’elle aboutit même à contredire – doublement – l’article 2 de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen de 1789 : en tant qu’elle prive une personne des conditions matérielles de sa dignité, au nom de la protection de la propriété superflue d’une autre.

En tout état de cause, il méconnaît l’objectif à valeur constitutionnelle de disposer d’un logement décent inscrit au Préambule de la Constitution.

Dès lors, cet article sera censuré.

Paris, le 12/11/2020