

LE PRESIDENT

Paris, le 17 mars 2023

Mesdames, Messieurs les Députés,

Vous devez examiner en 2ème lecture la proposition de loi visant à protéger les logements contre l'occupation illicite. La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) est préoccupée par l'orientation générale de ce texte dont l'application frappera les personnes les plus vulnérables et les familles confrontées à des difficultés économiques.

Par lettre du 30 janvier, j'ai fait part aux sénateurs de nos inquiétudes suscitées par un certain nombre de mesures prévues par le texte. La CNCDH a été entendue et le Sénat a supprimé la peine de prison pour les locataires qui resteraient dans leur logement après une décision judiciaire d'expulsion ; il a également rétabli la possibilité donnée au juge d'accorder des délais de paiement, sans condition, aux locataires dans l'impossibilité de s'acquitter de leur loyer.

Toutefois ces derniers demeurent passibles d'une peine de 7500 euros, ce qui est insupportable pour des locataires de bonne foi confrontés à des difficultés économiques. En outre, le texte raccourcit d'un mois la procédure de prévention des expulsions locatives (de deux semaines entre la délivrance du commandement de payer et l'assignation, et de deux semaines entre l'assignation et l'audience), alors qu'elle est déterminante, aussi bien pour l'activation des dispositifs d'aide et d'accompagnement des ménages en impayés que pour le juge, dans la prise en compte des intérêts des deux parties. Dans les cas où la résiliation du bail ne peut être évitée, la proposition de loi divise, de plus, par trois les délais de maintien temporaire dans les lieux pouvant être octroyés par le juge pour prévenir l'« expulsion sèche » et laisser le temps aux ménages de trouver une solution de relogement.

Ensuite, la CNCDH déplore la sévérité accrue à l'égard des personnes occupant des lieux de vie informels, tant s'agissant du quantum des peines à leur encontre (entre 2 et 3 ans de prison et entre 30 000 et 45 000 euros d'amende) que des types de locaux visés par la proposition de loi, allant jusqu'aux logements vacants et même jusqu'aux "locaux économiques" (immeubles de bureaux, friches industrielles, etc.).

Il est, au demeurant, regrettable que le texte étende la procédure administrative d'expulsion, initialement réservée aux habitations principales, puis étendue en 2020 aux résidences secondaires, à des logements inhabités. Comme vous le savez, cette procédure expéditive et non contradictoire, fondée sur l'intervention du préfet et des forces de l'ordre, met à l'écart l'intervention du juge judiciaire. Si cela répond à un objectif légitime lorsque le logement constitue le domicile d'un tiers, c'est en revanche disproportionné, au regard de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, lorsque personne n'habite les lieux concernés.

Vous savez en effet que le droit au respect du domicile, garanti par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, est aussi fondamental que le droit de propriété, et qu'au sens de la Convention européenne la notion de « domicile » vaut également pour un local occupé sans droit ni titre. Vous savez aussi qu'une procédure d'expulsion requiert, d'après la Cour européenne des droits de l'homme, un examen par un tribunal de la proportionnalité de cette mesure au regard de la situation des personnes concernées. En l'état, le texte expose donc la France à une condamnation par la juridiction européenne.

Certes, la CNCDH salue le dispositif de l'article 7 introduit par les sénateurs, destiné à renforcer l'accompagnement des locataires en difficulté, mais s'interroge sur sa portée, en l'absence de moyens financiers identifiés pour assurer sa mise en œuvre. Par ailleurs, le droit au logement opposable (DALO) instauré par la loi du 5 mars 2007 souffre d'un engagement insuffisant de l'État, des collectivités territoriales et des bailleurs. Trop de personnes pourtant éligibles à ce droit, notamment parce qu'elles font l'objet d'une mesure d'expulsion sans solution de relogement, n'accèdent pas pour autant à un logement. Par conséquent, la proposition de loi aura pour effet de précariser et de mettre à la rue encore davantage de personnes, et des familles, qui relèveraient pourtant de l'obligation de relogement de l'Etat. Sur le long terme, cette proposition de loi ne fera qu'aggraver le problème du mal-logement, qui concerne déjà 4,1 millions de personnes dont 330 000 personnes sans domicile.

La CNCDH s'inquiète encore des menaces que cette proposition de loi fait peser sur les associations qui travaillent auprès des personnes mal logées ou sans abri : le nouveau délit de propagande ou de publicité visant à inciter à l'occupation sans titre pourrait en effet pénaliser les activités associatives d'information et d'accompagnement à l'accès aux droits des personnes occupant des lieux de vie informels, voire entraver la liberté d'expression et la liberté de la presse lorsque les conditions de vie des personnes en cause font l'objet de récits ou de reportages par les associations ou les médias.

Enfin, le droit de grève des salariés pourrait également être impacté. La nouvelle infraction d'occupation d'un « local à usage économique » peut s'apparenter, en effet, à une pénalisation générale et systématique des piquets de grève dans les locaux d'une entreprise, alors que la jurisprudence est nettement plus nuancée sur le sujet.

Dans son avis sur le logement, publié au Journal officiel le 28 juin 2016, la CNCDH soulignait déjà que le logement constitue un « prérequis » à l'exercice de nombreux droits fondamentaux. À l'heure où les ménages sont confrontés à l'inflation, et où les centres d'hébergement d'urgence sont saturés, la proposition de loi voulant protéger les propriétaires se trompe de cible en portant atteinte aux droits des personnes les plus vulnérables, parce que sans abri ou menacées de le devenir.

Veillez croire, Mesdames et Messieurs les Députés, à l'assurance de ma considération distinguée,



Jean-Marie BURGUBURU