

Contribution extérieure de la CGT au Conseil constitutionnel sur la proposition de loi visant à protéger les logements contre les occupations illicites.

Objet : Contribution extérieure de la Confédération Générale du Travail (CGT), sur la proposition de loi visant à protéger les logements contre les occupations illicites.

Monsieur le Président,

Mesdames et Messieurs les membres du Conseil Constitutionnel,

La CGT a l'honneur de vous soumettre sa contribution extérieure dans le cadre du contrôle de constitutionnalité de la proposition de loi visant à protéger les logements contre l'occupation illicite, adoptée au Sénat le 13 juin dernier.

Votre Conseil a été saisi par plus de 60 député·es en application de l'article 61-1 de la Constitution.

La CGT a déposé avec de nombreuses autres organisations une contribution extérieure sur l'ensemble de la proposition de loi. Cependant, la CGT, porteuse de l'intérêt collectif des travailleurs, souhaite également alerter votre Conseil par le biais de cette contribution spécifique, sur les risques graves que fait peser cette loi sur les garanties liées à l'exercice des droits syndicaux protégés par la Constitution dont vous êtes le garant.

La répression et la discrimination syndicale en entreprise sont des faits connus et documentés, de même que les limites du droit actuel à protéger de manière efficace l'action syndicale et la défaillance de l'État dans ce domaine¹. Un tiers de la population active interrogée lors de l'enquête du Défenseur des droits et de l'OIT, estime que la peur des représailles de la part de la direction est le facteur qui dissuade le plus les salarié·es de s'engager dans une activité syndicale². La grève est quant à elle le plus souvent l'ultime recours des salarié·e-s lorsque toutes les tentatives de discussions et de négociations ont échoué. Le simple fait de se mettre en grève constitue une mise en danger du·de la salarié·e : certes le code du travail protège le droit de grève en interdisant sanctions et licenciements pour fait de grève, mais cette protection est souvent contournée. Les employeurs essaient de déqualifier la grève en mouvement collectif illicite pour pouvoir sanctionner. Si les piquets de

¹ "De la discrimination individuelle à l'action collective – Propositions pour garantir le respect des droits syndicaux des salariés", rapport de l'Observatoire de la discrimination et de la répression syndicales, nov. 2014.

"12ème baromètre de la perception des discriminations dans l'emploi - Édition consacrée aux discriminations syndicales", Enquête annuelle du Défenseur des droits et de l'OIT, sept. 2019.

² Enquête précitée.

grève jusqu'alors communément admis comme modes d'action syndicale licites sont pénalisés, cela permettra aux employeurs de licencier tout salarié, gréviste ou non, ayant été présent sur un piquet de grève. Il appartient ainsi d'autant plus au Conseil constitutionnel de veiller à ce que les lois émises par le Parlement n'en viennent pas à porter atteinte de manière disproportionnée au droit de tout salarié de défendre ses droits et d'en revendiquer de nouveaux par l'action collective.

Plus précisément, la CGT souhaite vous convaincre que certaines dispositions de cette proposition de loi sont des cavaliers législatifs, devant à ce simple titre être censurées (I). Si, par extraordinaire, votre Conseil venait à valider la procédure législative utilisée, il devrait alors conclure que l'atteinte portée aux droits et libertés liées à l'action syndicale garantis par la Constitution est manifestement injustifiée et disproportionnée (II).

I. L'extension de l'objet de la loi aux locaux à usage commercial, agricole ou professionnel est un cavalier législatif

1. C'est la jurisprudence du Conseil constitutionnel³ qui, dans un premier temps, a posé l'exigence d'un lien entre un amendement et le projet ou la proposition de loi. En effet, votre Conseil a jugé à de nombreuses reprises que c'est d'une combinaison des articles de la Constitution que se déduisait la règle selon laquelle le droit d'amendement ne peut s'exercer en première lecture qu'à la condition de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie :

*“il résulte de la combinaison de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, du premier alinéa des articles 34 et 39 de la Constitution, ainsi que de ses articles 40, 41, 44, 45, 47 et 47-1, que le droit d'amendement qui appartient aux membres du Parlement et au Gouvernement doit pouvoir s'exercer pleinement au cours de la première lecture des projets et des propositions de loi par chacune des deux assemblées ; [...] il ne saurait être limité, à ce stade de la procédure et dans le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, que par les règles de recevabilité ainsi que par la nécessité, pour un amendement, **de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie**”⁴.*

En 2008, la Constitution a été modifiée, notamment pour tenir compte de ces jurisprudences et les intégrer dans le corps du texte.

L'article 45 alinéa 1er de la Constitution prévoit désormais que :

*“Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique. Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, **tout amendement est recevable en première***

³ Première consécration : Cons. const., décision n°85-198 DC du 13 décembre 1985.

⁴ Cons. const., décision n°2008-564 DC du 19 juin 2008.

lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis.

Votre Conseil a donc été précurseur sur la censure des cavaliers législatifs.

Pour caractériser ou non l'existence d'un lien avec le texte déposé ou transmis, votre Conseil prend le soin de rappeler le périmètre initial du texte déposé, car ce n'est que par rapport au contenu du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie que s'apprécie ce lien⁵.

Il convient donc de rappeler l'objet de la proposition de loi initiale déposée à l'Assemblée nationale en octobre 2022.

2. La proposition de loi initiale, dont le nom n'a jamais été modifié, vise à *"protéger les logements contre l'occupation illicite"*.

Précisant l'objet de la proposition de loi déposée, l'exposé des motifs expose :

*"La médiatisation constante des **squats** et litiges de **loyers** témoigne de la forte émotion que suscitent chez nos concitoyens ces exemples d'incivilité et d'injustice vécues au quotidien.*

*64 % des propriétaires **bailleurs** ne détiennent qu'un seul **logement en location**. **Les petits propriétaires sont une réalité, et un tiers d'entre eux sont des retraités**. Les revenus qu'ils tirent de leur bien en location sont absolument indispensables pour leur garantir une retraite sereine. Ils n'ont pas, comme les gros bailleurs, les moyens de protéger leurs logements des **squatteurs** par des entreprises de surveillance, ou de faire gérer leurs biens par des tiers.*

*C'est la raison pour laquelle les **squats**, à la fois **violation de la sphère intime et privation de l'usage de la propriété**, sont ressentis si fortement, par tous, comme une injustice criante contre laquelle, après les évolutions de la loi ASAP en 2020, qui ont déjà accéléré les procédures, ce texte vient encore conforter les possibilités à la main des propriétaires.*

*Mais l'injustice peut aussi être celle du **propriétaire qui voit son bien occupé par un locataire qui ne paie plus son loyer**, refuse de se plier aux obligations prévues dans le **contrat de bail** qu'il a signé, et refuse de partir, avant de devoir lutter pendant des mois et des années pour récupérer son bien, en essuyant souvent au passage des pertes financières considérables.*

*Face à cette situation, la présente proposition de loi clarifie la définition juridique du **squat** et sanctionne mieux cette infraction. Elle accélère les procédures dans le **litige de loyer**, rend opératoire la possibilité de résilier le bail pour manquement aux obligations contractuelles du locataire, et pénalise le fait de rester dans le logement en dépit d'une décision de justice défavorable."*

⁵ Cons. const., décision n°2019-794 DC du 20 décembre 2019.

La proposition de loi déposée comportait 2 chapitres intitulés comme suit :

- Chapitre 1^{er} : mieux réprimer le squat du logement
- Chapitre 2 : sécuriser les rapports locatifs

C'est d'ailleurs au regard du contenu du texte initial, absolument explicite sur ses intentions, que la proposition de loi a été communément appelée "loi anti-squat".

À aucun moment, dans la proposition de loi initiale, n'étaient en question d'autres occupations que les logements, et d'autres rapports que ceux locatifs.

3. Force est de constater que le texte a très fortement dévié de son objet initial au long des débats parlementaires.

Si le texte soumis à votre Conseil a toujours, selon son intitulé, "*vocation à protéger les logements contre l'occupation illicite*", son contenu s'est élargi au-delà des questions de logement.

D'une part, le chapitre 1^{er} ne s'intitule plus "*mieux réprimer le squat du logement*", mais "*mieux réprimer le squat*". La suppression de la référence au logement montre bien que le texte s'éloigne de son sujet initial, à savoir la prétendue protection des logements.

D'autre part, en première lecture en commission, l'Assemblée nationale avait, dans un premier temps, proposé de rajouter dans le Code pénal un chapitre intitulé "*De l'occupation frauduleuse d'un logement*".

L'Assemblée a finalement adopté en première lecture un texte rebaptisant ce nouveau chapitre du Code pénal "*De l'occupation frauduleuse d'un local à usage d'habitation ou à usage économique*".

En seconde lecture, redoutant à juste titre une censure pour défaut d'intelligibilité de la loi, nul n'étant en mesure de définir ce qu'est précisément un "*local à usage économique*", l'Assemblée nationale a renommé le chapitre du Code pénal "*De l'occupation frauduleuse d'un local à usage d'habitation ou à usage commercial, agricole ou professionnel*".

Si cette formulation est moins obscure, non seulement elle n'est toujours pas claire, mais surtout, elle n'a plus aucun rapport avec l'objet initial de la loi exclusivement centré sur le logement.

En effet, en visant les locaux à usage commercial, agricole, ou professionnel, la loi sort des questions locatives et aurait vocation à s'appliquer aux entreprises, et plus précisément à l'occupation de celles-ci par les travailleurs et les travailleuses en grève.

Or, le sujet du squat des logements n'est pas du tout le même que celui de l'occupation d'une entreprise, de ses locaux, parkings ou lieux annexes par les travailleurs et travailleuses dans le cadre d'un conflit avec leur employeur. Tout l'exposé des motifs, que la CGT critique vivement par ailleurs sur le sort qu'il réserve aux locataires dans la précarité, ne trouve pas du tout à s'appliquer aux situations visées actuellement par la loi.

Pour reprendre un exemple développé dans l'exposé des motifs censé justifier la proposition de loi, relatant les prétendues difficultés des retraités qui auraient besoin des revenus tirés de leur bien en location pour vivre, cette question est absolument sans rapport avec, par exemple, un piquet de grève sur le parking d'une entreprise.

De la même manière, à aucun moment la "*sphère intime*" de l'employeur ne peut être violée par un piquet de grève. L'entreprise est un lieu public la plupart du temps et l'employeur est une personne morale qui n'a par définition aucune sphère intime à protéger. Enfin une occupation ne prive pas non plus l'employeur de "*l'usage de sa propriété*". Un piquet de grève n'empêche en rien une entreprise de fonctionner, l'entrave à la liberté de travail des travailleurs non grévistes, et la désorganisation de l'activité de l'entreprise étant strictement interdits par le droit en vigueur.

L'objet initial de la loi, à savoir les occupations de logements, est donc dévié.

Cela a des effets totalement délétères : en détournant l'objet de la loi, le débat parlementaire sur la question du logement est nécessairement perturbé. Or, il s'agit d'une question fondamentale, mettant en œuvre des droits protégés par la Constitution tel que le droit à un logement décent, qui mérite toute l'attention du législateur. D'autre part, puisque les débats restent concentrés sur le logement, ce sujet n'est pas traité médiatiquement et l'opinion publique n'est pas alertée, or l'objet de débats parlementaires publics est également de permettre aux citoyen·e·s de s'informer et de se mobiliser sur les sujets qui les concernent.

Enfin, l'article 4 prévoit la création d'un délit pour les cas de "*propagande ou de publicité, quel qu'en soit le mode, en faveur de méthodes visant à faciliter ou à inciter à la commission*" de l'occupation frauduleuse, telle que définie à l'article 1^{er}.

Or, les termes de « propagande » et de « publicité » sont insuffisamment précis et peuvent dès lors recouvrir toute forme de communication, y compris des communiqués de presse, tracts, publications sur les réseaux sociaux, faisant simplement état d'une situation d'occupation par les travailleurs et travailleuses de leur lieu de travail.

La simple indication qu'une occupation de local à usage professionnel a lieu pourrait dès lors constituer le délit susmentionné sans pour autant entretenir aucun rapport avec l'objet de la loi dont votre Conseil est saisi.

Ainsi, la communication syndicale relayant les luttes de travailleur·euse·s de différents secteurs, voire appelant à la solidarité avec ces travailleurs·euse·s, ne saurait avoir le même objet que la propagande ou la publicité visée pour la protection des logements contre l'occupation illicite par la proposition de loi, sauf à dévier de son objet initial.

La modification de l'objet de la loi, de la question de l'occupation des logements à celle de l'occupation des locaux à usage commercial, agricole, ou professionnel est donc un cavalier législatif.

À ce titre, les mots "ou à usage commercial, agricole, ou professionnel" doivent être censurés par votre Conseil, dans chacun des articles de la loi soumise à votre sagesse.

II. L'atteinte manifestement injustifiée et disproportionnée aux droits constitutionnellement garantis liés à l'exercice de l'action syndicale

1. Le bloc de constitutionnalité garantit le libre exercice par les travailleurs et les travailleuses de leurs droits syndicaux.

L'alinéa 6 du préambule de la Constitution de 1946 consacre la liberté syndicale :

“Tout homme peut défendre ses droits et ses intérêts par l'action syndicale et adhérer au syndicat de son choix.”

L'alinéa 7, quant à lui, assure une valeur constitutionnelle au droit de grève :

“Le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent.”

Suivant cette logique, l'alinéa 8 assure le droit à la participation des travailleurs et des travailleuses :

“Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises.”

S'il ne s'agit pas à proprement parlé d'une liberté liée à l'exercice des droits syndicaux, la liberté d'expression, protégée par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen en est pourtant le corollaire nécessaire :

“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.”

Par ailleurs, la Constitution, et plus précisément l'alinéa 5 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, guide la main du législateur, pour se prémunir de lois liberticides :

“La loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la Société.”

Au-delà de cette obligation de n'interdire que les actions nuisibles à société, la Constitution consacre également le principe de proportionnalité des peines et des délits, développé à 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”.

Votre Conseil en a déduit qu'il lui incombait de s'assurer de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue⁶.

⁶ Con. const., décision n°2017-625 du 7 avril 2017

Ainsi, lorsqu'une loi sanctionne l'exercice de droits et libertés garantis par la Constitution, il appartient à votre Conseil, d'une part, de vérifier la pertinence de cette interdiction, d'autre part, la proportionnalité et la nécessité de la sanction, le tout sachant que, de manière classique, lorsque deux libertés constitutionnelles s'affrontent, il appartient à votre Conseil de veiller à ce que leur articulation soit équilibrée et proportionnée.

Évidemment, votre Conseil n'est pas sans savoir qu'il se déduit des droits et libertés consacrés dans le préambule de la Constitution de 1946 rappelés ci-dessus que le droit à la conflictualité sociale, vis-à-vis de l'État ou de ses employeurs, est affirmé et protégé par la Constitution.

Pour la parfaite appréhension du contexte dans lequel cette proposition de loi a été déférée à votre Conseil, il nous semble nécessaire de rappeler qu'il existe aujourd'hui, et depuis plusieurs années, une volonté politique forte de délégitimer les actions syndicales, notamment les grèves et les manifestations, et d'atténuer leurs impacts, sans se préoccuper de la valeur constitutionnelle de ces droits.

Le rôle du juge constitutionnel est alors de garantir le respect des droits d'action collective des travailleurs et travailleuses, et de les articuler avec les autres droits et libertés constitutionnels auxquels ils seraient confrontés.

2. Force est de constater que la proposition de loi qui vous est déférée pénalise non seulement la précarité des locataires, mais pénalise aussi les actions syndicales, portant ainsi atteinte à ces droits constitutionnellement protégés.

Comme cela a été développé ci-dessus, en élargissant les peines prévues par la proposition de loi aux cas d'occupations illicites de locaux à usage commercial, agricole ou professionnel, ces sanctions pourront trouver à s'appliquer lors d'occupations des lieux de travail par les travailleurs et les travailleuses en grève.

Il s'agit indéniablement d'une atteinte au droit à l'action syndicale, notamment au droit de grève et au droit à la participation des travailleurs et travailleuses, protégés par la Constitution.

D'une part, les occupations d'entreprises, communément appelées piquet de grève, ne sont pas, en l'état actuel du droit, interdites. Seuls sont interdits les piquets de grève qui entravent la liberté de travail des salarié·e·s non grévistes et désorganisent l'activité de l'entreprise⁷. Il est donc parfaitement légal, pour des salarié·e·s grévistes, d'occuper de manière licite leur lieu de travail.

La proposition de loi qui vous est déférée instaure donc un nouveau délit, qui n'était auparavant pas même interdit par le droit civil.

D'autre part, un régime d'expulsion des piquets de grève existe déjà, permettant de garantir, *a minima*, le respect des droits syndicaux individuels et collectifs des travailleurs et travailleuses. Il suppose pour l'employeur de saisir le juge en référé, afin qu'il constate

⁷ Cass. soc., 15 décembre 2010 n°08-42.714

l'existence d'un trouble manifestement illicite et prenne une ordonnance d'expulsion autorisant le concours de la force publique.

Sans censure de la part de votre Conseil, la procédure d'expulsion des locataires s'appliquerait donc à l'expulsion des piquets de grève, sans obligation pour l'employeur de passer par un juge. L'employeur pourrait donc, de sa propre initiative et sans intervention judiciaire, faire évacuer des piquets de grève, exposant ainsi les grévistes au risque de devoir s'acquitter de 45 000 euros d'amende voire 3 ans de prison, sans possibilité d'aménagement de peine.

De la même façon, la pénalisation - prévue à l'article 4 - de toute forme de publicité ou de propagande visant à faciliter ou inciter l'occupation de locaux à usage commercial, agricole ou professionnel contrevient nécessairement aux droits syndicaux protégés par la Constitution.

En cela, l'action syndicale n'est plus simplement découragée, elle est tout simplement fortement réprimée par la voie pénale.

3. Ce constat ne peut qu'entraîner la censure de ces dispositions par votre Conseil au regard des droits et libertés énoncés ci-dessus.

En effet, par son caractère général, la proposition de loi va bien au-delà de la simple interdiction des actions nuisibles à la Société. La mobilisation des travailleurs et des travailleuses, notamment par l'action syndicale et la grève, permet au contraire l'amélioration des conditions de travail et l'obtention de conquits sociaux dont nous profitons tous et toutes aujourd'hui.

En outre, la création de délits et d'aggravations des peines existantes aboutit à ce qu'il n'y ait plus aucune proportionnalité voire aucune nécessité à ces sanctions. Aucune distinction n'est faite selon la durée de l'occupation, ses motivations, et ses modalités. Encore une fois, un piquet de grève de travailleurs et travailleuses ne saurait justifier aucune sanction, et quand bien même ce piquet serait considéré illicite unilatéralement par l'employeur, faire risquer 3 ans de prison à un gréviste dans son entreprise est manifestement disproportionné.

Enfin, l'atteinte à la liberté syndicale au sens large doit être justifiée par les impératifs d'une autre liberté de même rang, et proportionnée à l'objectif poursuivi. À supposer que plusieurs libertés se confrontaient dans cette proposition de loi, il s'agit de veiller à ce que leur articulation soit proportionnée.

De la même façon, l'article 4 porte atteinte à la liberté d'expression garantie par l'article 11 de la déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen en ce que la proposition de loi qui vous est déférée est susceptible de pénaliser toutes communications syndicales appelant à la solidarité avec les travailleurs et travailleuses mobilisés.

La liberté d'expression des militant·e·s syndicaux·ales est le nécessaire corollaire de l'exercice des droits syndicaux garantis par la Constitution. La seule protection du droit à la

propriété ne saurait justifier une telle atteinte à la liberté d'expression, prise dans sa dimension collective et syndicale.

Ce même article porte également atteinte aux principes de nécessité et de proportionnalité de la loi pénale en ce que le législateur n'a pas opéré de conciliation équilibrée entre la protection de la propriété privée et le principe de protection de la liberté d'expression des organisations susceptibles d'être atteintes par la pénalisation des communications visées par la loi déférée.

Compte tenu de l'objet initial de la loi, les libertés en friction étaient le droit de propriété d'une part, et le droit à un logement décent (entre autres) d'autre part.

Avec l'élargissement de son objet, c'est maintenant le droit de propriété de l'employeur qui se confronte aux libertés syndicales des travailleurs et travailleuses. Impossible en effet pour l'employeur de se prévaloir de sa liberté d'entreprendre, qui n'est pas automatiquement remise en cause par les libertés syndicales. Impossible également de se prévaloir du droit au travail des non grévistes, car il n'est pas non plus entravé par l'exercice des libertés syndicales menacées par la proposition de loi soumise à votre Conseil.

L'articulation se fait donc uniquement entre le droit de propriété de l'employeur et les libertés syndicales des travailleurs et travailleuses. La proposition de loi soumise à votre Conseil est manifestement déséquilibrée en faveur du droit de propriété de l'employeur, puisque comme indiqué plus haut, l'employeur est une personne morale, et l'occupation de ses locaux fermés ou de ses parties extérieures ne relève à aucun moment de sa "sphère intime". D'autre part, cette occupation n'entraîne pas nécessairement une "désorganisation de l'activité" de l'entreprise, à partir du moment où liberté de travailler et de circuler sont garanties.

Par ailleurs, la proposition de loi est manifestement déséquilibrée en faveur du droit de propriété de l'employeur, non seulement au regard des procédures d'expulsions qui peuvent être unilatérales et sans contrôle de l'autorité judiciaire, mais aussi au regard de la gravité des peines encourues par les travailleurs et travailleuses pour le simple exercice de leur liberté syndicale.

L'atteinte aux libertés syndicales et à la liberté d'expression est donc manifestement injustifiée et disproportionnée, ce qui doit convaincre votre Conseil de censurer les références aux occupations illicites de "locaux à usage commercial, agricole ou professionnel" de la proposition de loi qui vous a été déférée.

Thomas Vacheron


Secrétaire confidentiel