

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Catherine Labouchère et consorts – Violation de la propriété par des occupants illicites ("squatters"), cela suffit !

Rappel

Le district de Nyon connaît depuis de nombreux mois des cas de maisons occupées illicitement —squattées. Cela a été le cas, notamment dans les communes de Coppet, Founex, Commugny, Tannay et Nyon. Ces maisons étaient vides temporairement parce qu'elles étaient en cours d'autorisation pour des transformations ou destinées à être démolies. Certaines de ces occupations ont fait l'objet de la part des occupants illicites de communications à la presse, revendiquant leur droit à s'y installer et ils ont même installé des boîtes aux lettres pour attester de leur domicile.

Les réactions non seulement des propriétaires, mais aussi de la population sont vives et contribuent à un réel sentiment d'insécurité et de malaise. Des plaintes sont déposées, des procédures menées souvent pendant des mois pour que, parfois, une évacuation soit prononcée. Dans ces circonstances, il ne faut pas s'étonner du mécontentement croissant des gens et des réflexes de ras-le-bol qui se manifestent.

S'il est vrai que le logement, notamment à des loyers abordables n'est pas toujours facile dans le district de Nyon, le filet social est significatif tant dans le canton que dans les communes. Les gens ne sont pas laissés au bord de la route lorsqu'ils ont besoin d'aide.

Face à ce problème de plus en plus fréquent et qui inquiète, les questions suivantes sont posées au Conseil d'Etat :

- 1. Quelle est sa vision de ce problème qui devient récurrent ?*
- 2. Quelles sont les possibilités légales de procéder au plus vite à l'expulsion des occupants illicites ? Sont-elles pleinement exploitées dans notre canton ? Le Conseil d'Etat les considère-t-il comme suffisantes ?*
- 3. Comment fait-il appliquer les sanctions qui découlent de la violation du droit constitutionnel à la propriété ?*
- 4. Quelle coordination avec les communes pour intervenir ?*
- 5. Quelles mesures va-t-il prendre pour prévenir de tels cas ?*

Merci au Conseil d'Etat pour ses réponses.

Réponse

Préambule

Dans sa réponse à l'interpellation Guy-Philippe BOLAY intitulée "Pourquoi les squatters bénéficient-ils de droits supérieurs à ceux des légitimes propriétaires" (13_INT_106), le Conseil d'Etat avait déjà eu l'occasion de faire part de sa position sur le sujet, en indiquant quelles bases légales

existantes pouvaient être invoquées par le propriétaire dont l'immeuble serait occupé illégalement et quelles procédures judiciaires et administratives pouvaient être mises en œuvre en vue de récupérer la possession du bâtiment. Il était également question de la création d'un Groupe de travail, mené au sein de l'Administration cantonale, regroupant les divers partenaires concernés par cette problématique (police, ministère public, autorités judiciaires civiles, préfectures, autorités communales, etc.), dont l'objectif était d'examiner l'opportunité de créer une directive formelle permettant l'expulsion immédiate des squatters par l'Etat, sur le modèle de la directive établie en 2013 traitant des campements illicites de gens du voyage sur des terrains non officiels.

La présente réponse à l'interpellation de Mme la Députée Catherine Labouchère est ainsi l'occasion de rapporter le contenu des réflexions menées par le Groupe de travail en question.

Réponses aux questions

1. Quelle est sa vision de ce problème qui devient récurrent ?

Ainsi qu'il a déjà eu l'occasion d'en faire part, le Conseil d'Etat partage les préoccupations des propriétaires d'immeubles occupés de manière illicite. Les travaux menés par le Groupe de travail précité en sont la preuve. Ceci dit, le résultat amène à des conclusions identiques à celles précédemment évoquées dans la réponse à l'interpellation BOLAY, **à savoir que le cadre légal existant paraît être le seul apte à traiter cette problématique**. Ainsi, l'élaboration d'une directive prévoyant l'expulsion forcée des squatters ne s'avère pas envisageable faute de respecter les principes généraux du droit. Dans le même sens, la création d'une base légale formelle, permettant l'expulsion immédiate des squatters par la police, se révélerait extrêmement délicate, étant donné que le cadre légal existant est lui-même déjà fort restrictif en la matière. En conséquence, le Conseil d'Etat parvient systématiquement au même raisonnement : en application de l'article 927 du Code civil suisse (CC), le propriétaire de l'immeuble occupé illicitement demeure le seul à pouvoir agir auprès des autorités judiciaires compétentes, en vue d'obtenir une décision portant sur l'expulsion des occupants et de récupérer ainsi pleine possession de son bien. L'article 927 CC offre en effet au propriétaire la possibilité de déposer une action auprès des autorités civiles, appelée "action en réintégration", dont l'objectif est la restitution de la chose usurpée et la réparation du dommage causé. Celle-ci suit les règles habituelles de procédure et implique que les autorités judiciaires disposent d'un certain laps de temps pour statuer, excepté les mesures provisionnelles urgentes qu'elles peuvent prendre en cours d'instruction. En outre, l'article 927 CC est à distinguer de l'article 926 CC, traitant du droit de défense du propriétaire troublé dans sa possession, dont le détail de la mise en œuvre sera développé ci-dessous.

2. Quelles sont les possibilités légales de procéder au plus vite à l'expulsion des occupants illicites ? Sont-elles pleinement exploitées dans notre canton ? Le Conseil d'Etat les considère-t-il comme suffisantes ?

Ainsi qu'il l'a déjà précisé dans sa réponse à l'interpellation BOLAY, l'art. 926 CC permet à celui dont la possession est troublée, de repousser ce trouble mais également d'exercer un droit de reprise sur l'immeuble occupé illicitement. Il s'agit en quelque sorte d'une réaction de légitime défense à disposition du propriétaire, qui lui donne la possibilité d'agir au besoin par la force et sans qu'il soit nécessaire de recourir à l'action en réintégration prévue par l'article 927 CC. Ceci dit, pour pouvoir être mise en œuvre de manière conforme au droit, c'est-à-dire sans que l'on puisse ensuite reprocher au propriétaire d'avoir agi par la contrainte et de façon illicite, il y a lieu que cette réaction réponde aux deux conditions cumulatives

suivantes : premièrement, elle doit être immédiate. En second lieu, l'objet doit avoir été enlevé au possesseur par la violence ou clandestinement. Si ces conditions sont réunies, le possesseur est légitimé à faire usage de la force pour récupérer son bien, que ce soit directement ou par l'intermédiaire de la police, sans décision judiciaire sur le fonds.

Le Tribunal fédéral a eu l'occasion de préciser ceci de la manière suivante : le possesseur "peut, lorsque la chose lui a été enlevée par violence ou clandestinement, la reprendre aussitôt, en expulsant l'usurpateur s'il s'agit d'un immeuble [...]". Dans le cadre d'expulsion de squatters, la Haute Cour commente la teneur de l'art. 926, al. 2 CC en déclarant qu'il "s'agit d'un droit de justice propre qui ne nécessite, en principe, ni le concours ni l'assentiment des autorités. Cependant, bien que la loi ne le précise pas, ces dernières peuvent, sans violer le droit civil fédéral au préjudice de l'usurpateur, prêter assistance au possesseur et procéder elles-mêmes, par leurs agents, à l'expulsion. Certains auteurs estiment d'ailleurs que le possesseur ne peut recourir lui-même à la force que s'il ne peut pas obtenir cette assistance en temps utile[1]. Il est admis que les actes d'usurpation ou de trouble de la possession visés à l'art. 926 CC, portent atteinte non seulement aux intérêts du possesseur troublé ou évincé, mais aussi à l'ordre public ; Les autorités cantonales peuvent donc, en l'absence de dispositions spécifiques, venir à l'aide du possesseur sur la base des règles concernant le maintien de l'ordre public [...]" (Arrêt du 8 mai 1991 publié à la Semaine judiciaire, SJ 1991, p. 602ss).

Fort de cette appréciation, le GT cantonal s'est penché sur la possibilité qu'une directive, émise par le Conseil d'Etat, formalise cette procédure en indiquant comment la mettre en œuvre concrètement, sur requête d'un propriétaire privé.

Après étude du cadre légal et nonobstant le raisonnement qui précède, il s'est avéré à l'issue des travaux, que cette solution n'était pas envisageable en pratique faute de pouvoir garantir, dans chaque cas d'application, le respect des conditions prévues par l'article 926 CC, en particulier la condition d'immédiateté.

En effet, sur la base de cette disposition, le possesseur lésé est contraint de réagir **immédiatement** sans quoi son recours à la force devient **illicite** et son droit de reprise également.

La notion d'immédiateté est interprétée au sens très strict. En effet, le propriétaire doit réagir sans aucun retard, c'est-à-dire non pas dès la connaissance de l'occupation illicite par des squatters, mais bien *dès l'arrivée de ces derniers dans l'immeuble*. En d'autres termes, la réaction initiale du possesseur doit avoir lieu dans le prolongement immédiat de l'acte d'usurpation pour pouvoir justifier l'exercice de son droit de reprise par la force, suivant l'article 926, alinéa 1 CC. Si cet acte est découvert ultérieurement, soit même après un délai se comptant encore en *heures*, le recours à la force et l'intervention de la police peuvent être considérés comme illicites. Le droit de reprendre possession de la chose par la force s'éteint si elle n'est pas exercée immédiatement au motif qu'il n'est plus possible de prétendre à un trouble à l'ordre public. Dans ce cas, seule l'action en réintégration prévue par l'article 927 CC reste envisageable et seules les autorités judiciaires civiles demeurent compétentes pour prononcer l'expulsion et requérir l'appui de la force publique.

Ainsi, l'exigence d'immédiateté se révèle difficile à remplir, sachant qu'elle nécessite que le

propriétaire informe sans délai les squatters de son refus de les tolérer et entreprenne tout aussi rapidement les démarches nécessaires pour obtenir leur évacuation. Par ailleurs et surtout, si l'occupation illicite est déjà effective *plus de quelques heures* avant que le propriétaire n'intervienne, il sera quasi impossible d'établir que le droit de reprise prévu par l'article 926, alinéa 2 CC est encore applicable et par corollaire que l'ordre public est encore troublé (arrêt du TF du 23 octobre 1980, publié in SJ 1981 P. 114, consid. 6c, p.122).

Cet élément d'immédiateté est également celui qui impose de traiter différemment les gens du voyage - pour lesquels une directive d'expulsion immédiate a été mise en oeuvre en 2013 par le Conseil d'Etat - des squatters. Dans le cas des gens du voyage occupant un terrain de manière illicite, il est très souvent inutile de saisir la justice car, en principe, ils ont quitté le terrain déjà quelques jours après leur installation, avant que des mesures aient pu être ordonnées par la justice, même à titre provisionnel. En cela, le recours à l'article 927 CC n'est quasi pas envisageable à l'égard des gens du voyage, au contraire des squatters qui restent souvent plusieurs semaines voire plusieurs mois dans une même habitation et face auxquels les autorités judiciaires ont tout loisir d'intervenir selon les règles ordinaires de procédure.

Reprenant l'ensemble des éléments développés, le Conseil d'Etat parvient à la conclusion que la création d'une directive permettant à la police de faire évacuer les squatters, sur la seule demande du propriétaire immobilier, ne répondrait que très rarement aux conditions fixées par l'article 926 CC et risquerait ainsi de se révéler illicite dans bien des cas car en violation du droit fédéral. Il appartient aux seules juridictions civiles de rétablir à titre provisoire ou définitif une situation conforme au droit, sur la base de l'action en réintégration de l'article 927, alinéa 3 CC.

Pour clore, le Conseil d'Etat précise qu'il s'est également penché sur la possibilité de se munir d'une base légale au sens strict sous la forme d'une mesure de police d'ordre général. Il est toutefois parvenu à la même conclusion négative. Pour être conforme à l'ordre juridique suisse, suivant les règles prévalant au sein de notre ordre constitutionnel en matière de respect des droits fondamentaux, la mesure de police tendant à garantir le maintien de la propriété ne pourrait se justifier que si la valeur des intérêts en jeu et la gravité de l'atteinte portée nécessitaient une intervention immédiate et impossible à obtenir en temps utiles par la voie civile, ce qui n'est manifestement pas le cas en l'espèce. En d'autres termes, un éventuel devoir d'intervention de l'Etat, requis par un citoyen atteint dans l'un de ses droits fondamentaux, ne saurait exister de façon absolue ou inconditionnelle. Il dépend de la gravité de l'atteinte ainsi que de l'ensemble des circonstances dans lesquelles l'Etat est appelé à agir par l'intermédiaire des forces de police (ATF 119 Ia 28 consid. 2, p. 31). En conséquence, la création d'une base légale générale, permettant l'intervention de la police et l'expulsion des squatters dans tous les cas et sur seule requête d'un propriétaire immobilier, se révélerait contraire aux principes généraux du droit et aux conditions fixées par l'article 926 CC.

3. Comment fait-il appliquer les sanctions qui découlent de la violation du droit constitutionnel à la propriété ?

Dès l'instant qu'une décision judiciaire, fondée sur les dispositions du Code civil suisse, est rendue au profit du propriétaire par le tribunal compétent, les forces de l'ordre entreprennent les démarches nécessaires à l'expulsion du squat, sur la base de la réquisition du magistrat. Il en va de même si l'expulsion peut être mise en oeuvre sur la base d'une décision de l'autorité communale fondée sur l'article 93, alinéa 2 de la loi vaudoise sur l'aménagement du territoire et

les constructions (LATC). Cette disposition stipule que lorsque le bâtiment est insalubre ou dangereux, la municipalité peut ordonner l'évacuation des occupants. Pour l'y aider, elle peut disposer de l'appui de la Police cantonale et, le cas échéant, du corps de police communal compétent, conformément à l'article 61 de la Loi sur la procédure administrative (LPA). Cette façon de faire a d'ailleurs été utilisée pour l'évacuation du squat de Chavannes-de-Bogis en 2013. Elle suppose toutefois que la commune constate la dangerosité ou l'insalubrité des lieux et ordonne l'évacuation pour des motifs sécuritaires ou sanitaires.

4. Quelle coordination avec les communes pour intervenir ?

Lorsqu'une décision d'expulsion doit être mise en œuvre, une concertation entre les autorités cantonales et communales - notamment par l'intermédiaire de la police - a systématiquement lieu en vue de prévoir les modalités d'expulsion et le suivi. Il va de soi que le propriétaire de l'immeuble est également associé aux réflexions. Dans les cas d'application survenus jusqu'ici, notamment dans l'exemple cité de Chavannes-de-Bogis, plusieurs séances de coordination ont été nécessaires, organisées sous l'égide de la Police cantonale et de la Municipalité concernée, comprenant la participation d'une vingtaine de représentants, tous corps de métiers confondus (autorités communales, préfet, police, notaire, pompiers, sanitaires, déménageurs, dépanneurs, société protectrice des animaux, menuisier, génie civil, entreprise de sécurité privée). Lors de telles interventions, ce ne sont pas moins d'une centaine de personnes qui sont susceptibles d'être mobilisées sur le terrain pour que l'évacuation se déroule dans de bonnes conditions. Il faut en effet préciser que tant le propriétaire que les occupants doivent se voir garantir leurs droits sur leurs biens. Ainsi, les effets personnels des occupants seront triés, inventoriés et conservés afin qu'ils puissent les récupérer à l'issue de l'intervention.

5. Quelles mesures va-t-il prendre pour prévenir de tels cas ?

Comme il ressort de l'analyse qui précède, le Conseil d'Etat a une marge de manoeuvre extrêmement limitée dans cette thématique règlementée par le droit fédéral. Il appartient avant tout aux propriétaires d'immeubles inoccupés de prendre des mesures de sécurisation afin d'empêcher des tiers d'y pénétrer et d'y demeurer de façon illicite. Le Conseil d'Etat continuera de sensibiliser les responsables. Ainsi, des contacts sont régulièrement pris par les services de police cantonaux et communaux avec les propriétaires pour les rendre attentifs à cette problématique. Il va renforcer cette communication en rappelant aux communes, par le biais des associations communales mais également des préfets, les moyens à leur disposition. Le Conseil d'Etat compte également sur la participation active des autorités municipales dans l'information aux propriétaires d'immeubles inhabités.

Par ailleurs, la Police cantonale se tient à disposition des autorités communales de façon constante pour les aider à gérer la présence de squatters sur leur territoire et les renseigner. A cet égard, elle se tient régulièrement informée de l'existence de squats dans le canton, dont elle étudie les potentiels risques qu'ils représentent pour la sécurité publique, en particulier lorsqu'ils ont engendré des interventions de police pour divers troubles.

[1] Commentaire bernois : Emil Stark, Das Sachenrecht, 2^{ème} édition, ad art. 926, n. 17 et 23.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 6 mai 2015.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean