

**REPONSE DU CONSEIL D'ETAT**  
**à l'interpellation Jean-Rémy Chevalley et consorts –**  
**Occupations illicites d'immeubles.**  
**Quelles actions cantonales dans l'attente de la nouvelle législation fédérale? (23\_INT\_127)**

***Rappel de l'intervention parlementaire***

*La question de l'occupation illicite d'immeubles par des squatters fait régulièrement la une des médias. Au cours des dernières années, le canton de Vaud a connu plusieurs situations de maisons occupées illégalement, notamment dans la région de Nyon dans le nord vaudois à Lavaux.*

*Ces occupations illicites retardent souvent des travaux de rénovations ou de transformations empêchant ainsi la mise sur le marché de l'immeuble comme à Grandvaux ou à Puidoux, sans compter l'état lamentable des lieux souvent laissés par ces occupants pour qui le terme « propriété privée » n'a aucune valeur.*

*Le phénomène du squat est incompatible avec la garantie de la propriété et tend à créer un sentiment d'incompréhension, voire de malaise, au sein de la population.*

*Le conseiller national Olivier Feller a déposé au Conseil national, en juin 2015, une motion (15.3531) demandant au Conseil fédéral de prendre les mesures nécessaires pour que les propriétaires d'immeubles occupés illégalement puissent exercer le droit de reprise prévu à l'article 926, alinéa 2, du Code civil à des conditions moins restrictives notamment concernant les délais à respecter. Le Conseil national puis le Conseil des Etats ont accepté cette motion en 2017.*

*Le Conseil fédéral s'est alors mis à rédiger un avant-projet de révision du Code civil et un rapport explicatif en vue de mettre en œuvre la motion. Cet avant-projet et le rapport explicatif ont fait l'objet d'une consultation publique entre le 2 septembre et le 23 décembre 2020. Depuis lors, le Message du Conseil fédéral destiné aux Chambres fédérales est en préparation. Compte tenu de la durée des procédures parlementaires fédérales, et pour autant que le Conseil fédéral dépose le Message promis dans les semaines à venir, les mesures prévues ne pourront pas entrer en vigueur avant le 1er janvier 2025 voire avant le 1er janvier 2026.*

*Le rapport explicatif mis en consultation par le Conseil fédéral en 2020 relève que l'obtention de l'évacuation d'un immeuble occupé constitue un énorme défi pour les propriétaires. Il existe des problèmes notamment en ce qui concerne la notification des jugements ou des décisions à des occupants dont il est quasiment impossible de connaître précisément l'identité. En outre, les cantons ont des pratiques diverses, plus ou moins restrictives. Le rapport explicatif du Conseil fédéral relève par exemple, au chapitre 1.2.7, que « les autorités de police du canton de Vaud semblent n'être enclines à évacuer un immeuble occupé que si une décision d'un tribunal ou d'une autre autorité les y invite ».*

*Selon le Conseil fédéral, le problème principal qui se pose en lien avec le droit de reprise porte sur le moment à partir duquel le délai commence à courir. En d'autres termes, il s'agit de clarifier pendant combien de temps le propriétaire peut attendre avant d'intervenir pour récupérer son bien. Le Conseil fédéral propose ainsi de compléter l'article 926, alinéa 2, du Code civil en précisant que le propriétaire doit agir « après avoir eu connaissance de l'usurpation en ayant fait preuve de la diligence requise ». Autrement dit, le début du délai de réaction pour exercer le droit de reprise correspond au moment où le propriétaire a eu connaissance de l'usurpation ou aurait dû en avoir connaissance en ayant fait preuve de la diligence requise.*

*Le Conseil fédéral propose également de préciser, à l'article 926, alinéa 3, du Code civil que les autorités compétentes assurent au propriétaire en temps utile l'intervention requise par les circonstances.*

*Par ailleurs, le Conseil fédéral propose de modifier le Code de procédure civile afin de le rendre plus favorable aux propriétaires. Ainsi, il propose de créer un nouvel instrument, l'ordonnance judiciaire, qui pourra être demandée au juge en cas d'occupation illicite mais aussi pour tout acte de trouble ou d'usurpation d'un immeuble.*

*Ainsi j'ai l'honneur de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :*

*Le Conseil d'Etat considère-t-il que les occupations illégales d'immeubles sont admissibles ?*

*Le Conseil d'Etat, considère-t-il que le cadre réglementaire cantonal actuel concernant l'évacuation des squatters est efficace ?*

*Dans l'attente de la nouvelle législation fédérale, le Conseil d'Etat est-il prêt à revoir la pratique restrictive actuelle telle que décrite dans le rapport explicatif mis en consultation par le Conseil fédéral en 2020 ?*

*Fait à Puidoux le 15 août 2023*

## Réponse du Conseil d'Etat

### 1. Le Conseil d'Etat considère-t-il que les occupations illégales d'immeubles sont admissibles ?

Le Conseil d'Etat considère évidemment que les occupations illégales d'immeubles ne sont pas admissibles.

### 2. Le Conseil d'Etat, considère-t-il que le cadre réglementaire cantonal actuel concernant l'évacuation des squatters est efficace ?

Il sied en premier lieu de rappeler que la protection de la propriété est essentiellement régie par le droit fédéral, soit le Code civil sur le plan matériel et le Code de procédure civile en ce qui concerne l'aspect procédural. En la matière, les compétences résiduelles des cantons sont donc très limitées.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat considère que le cadre réglementaire cantonal actuel est aussi efficace qu'il peut l'être, au regard des contraintes juridiques imposées par le droit fédéral en vigueur. Il permet en particulier la mise en œuvre de la protection de la possession au sens du Code civil, qu'il s'agisse du droit de défense du possesseur victime d'une usurpation (art. 926 CC) ou de la voie judiciaire devant la juridiction civile (art. 927 ss CC).

Ceci peut être illustré en rappelant que, en se fondant sur leur mission de maintien de l'ordre public au sens de l'art. 23 de la loi sur les préfets (BLV 172.165) et l'art. 926 du Code civil, les préfets ont régulièrement prononcé, ces dernières années, des ordres permettant à la police de procéder à l'évacuation de gens du voyage, sur demande des propriétaires de terrains qu'ils occupaient sans droit. La CDAP a validé cette procédure par arrêt du 28 septembre 2022 (GE.2022.0224), pour autant que les conditions restrictives imposées par le droit fédéral et la Constitution soient respectées. Ainsi, le possesseur doit réagir immédiatement dès le début du trouble exercé contre sa possession comme le prescrit l'art. 926, al. 2 CC. La réaction initiale du possesseur doit avoir lieu dans le prolongement immédiat de l'acte d'usurpation pour que ce dernier puisse se prévaloir d'un droit de reprise par la force par lui-même ou par la police. Par ailleurs, l'ordre d'évacuation préfectoral constitue une décision administrative. Celle-ci doit, en conséquence, être conforme au principe de proportionnalité lequel comprend, notamment, l'interdiction à l'autorité d'employer des moyens de contrainte plus coercitifs que ne l'exigent les circonstances.

Outre la voie administrative, le propriétaire dont la possession est troublée peut agir auprès de la juridiction civile, sur la base de l'art. 927 CC (action en réintégration) en invoquant, le cas échéant, un « cas clair » selon l'art. 257 CPC. Le Tribunal applique alors la procédure sommaire au litige.

### 3. Dans l'attente de la nouvelle législation fédérale, le Conseil d'Etat est-il prêt à revoir la pratique restrictive actuelle telle que décrite dans le rapport explicatif mis en consultation par le Conseil fédéral en 2020 ?

*Selon le rapport explicatif du Conseil fédéral du 2 septembre 2020, « les autorités de police du canton de Vaud semblent n'être enclines à évacuer un immeuble occupé que si une décision d'un tribunal ou d'une autre autorité les y invite. Le Conseil d'Etat vaudois reconnaît certes que l'art. 1, al. 1, LPol VD constitue une base légale pouvant fonder l'intervention de la police, mais interprète la notion du CC « aussitôt » de manière si stricte que, comme le Conseil d'Etat le souligne lui-même, non seulement le droit de reprise au sens de l'art. 926, al. 2, CC est impossible à exercer, mais aussi l'évacuation de l'immeuble par la police ne peut être accordée que sur la base d'une décision de droit civil ou de droit administratif entrée en force. Le Canton de Vaud estime que le problème vient de la base légale trop restrictive et trop vague. C'est ce point de vue qui a motivé le dépôt de la motion 15.3531. »*

Le Conseil d'Etat considère que cette affirmation, selon laquelle il existerait une « pratique restrictive » dans le canton, faite au conditionnel (« semblent »), est injustifiée. Ainsi, la décision de la CDAP GE.2022.0224 rappelée ci-dessus montre immédiatement que le droit de reprise n'est pas « impossible à exercer ».

Cela dit, dans tous les cantons, l'action des autorités en matière d'occupations illégales d'immeubles est directement encadrée par le droit fédéral, respectivement l'art 926, al. 2 CC. Selon cette disposition, le possesseur « peut, lorsque la chose lui a été enlevée par la violence ou clandestinement, la reprendre aussitôt, en expulsant l'usurpateur s'il s'agit d'un immeuble... » Comme évoqué ci-dessus, le Tribunal fédéral a précisé que le possesseur lésé devait s'opposer à l'usurpation en réagissant dans le prolongement immédiat de celle-ci, soit dans les toutes premières heures qui suivent la prise de possession illicite. Dans les faits, il est fréquent que cette condition ne soit pas respectée, le propriétaire dépossédé ne prenant connaissance de l'usurpation qu'ultérieurement. C'est d'ailleurs, précisément, l'un des motifs qui fondent la révision en cours du Code civil.

Pour en revenir à la pratique vaudoise, il a été rappelé ci-dessus que l'ordre d'évacuation préfectoral fondé sur l'art. 23 de la loi vaudoise sur les préfets permet effectivement, dans des situations où un trouble à l'ordre public est reconnu et aux conditions de l'art. 926 CC, d'obtenir une décision préfectorale qui requiert l'intervention de la police. Les personnes qui souhaiteraient et pourraient légalement obtenir une telle décision ne sont donc confrontées à aucune difficulté additionnelle. Au contraire, un examen des différentes pratiques cantonales tend à démontrer que plusieurs cantons posent des conditions supplémentaires pour qu'une intervention de la police ait lieu. Dans certains cas, le dépôt d'une plainte pénale pour violation de domicile est requis ; d'autres cantons demandent également au propriétaire de démontrer l'existence d'un projet concret portant sur l'utilisation de l'immeuble en cause ou la présence de menaces concrètes visant des personnes ou des objets. De telles exigences n'ont pas cours dans le canton de Vaud. Le fait que l'action de la police intervienne à la suite d'une décision préfectorale ne restreint pas les possibilités pour le propriétaire d'obtenir l'intervention de la police. Il s'agit uniquement, par cette procédure particulièrement simple et rapide (en matière d'évacuation de gens du voyage, des décisions sont régulièrement rendues en un ou deux jours), de permettre au Préfet de vérifier que les conditions de l'art. 926 CC sont réunies dans un cas d'espèce. Si d'autres cantons ont préféré confier cette tâche de vérification à la police, cette différence est procédurale, organisationnelle, mais n'a pas d'incidence sur le fond. La mention d'une pratique restrictive dans le rapport explicatif du Conseil fédéral peut éventuellement s'expliquer par le fait que cette procédure était encore mal connue à l'époque de sa rédaction.

Il n'en demeure pas moins que le droit de reprise par la force du possesseur victime d'usurpation, que ce dernier agisse lui-même ou avec le concours de la police, reste soumis aux conditions de l'actuel art. 926 al. 2 CC. Le Conseil d'Etat et les autorités vaudoises chargées du maintien de l'ordre public ne peuvent en particulier aller à l'encontre de l'exigence d'immédiateté de la réaction du possesseur expressément énoncée par cette disposition. Il appartient dès lors à ce possesseur de prendre les mesures permettant une réaction immédiate de sa part en cas d'usurpation. Il n'est pas concevable, pour la même raison, que la police intervienne sur la base de l'art. 926 CC pour prêter assistance à un possesseur ayant initialement toléré une occupation, même pour peu de temps, avant de chercher à récupérer la jouissance de son bien. La jurisprudence l'exclut clairement.

La révision du Code civil en cours a notamment pour but d'atténuer l'exigence d'immédiateté en autorisant un droit de reprise en faveur du possesseur lésé à compter du moment où ce dernier a connaissance de l'usurpation (ou en aurait eu connaissance en faisant preuve de la diligence requise) et non plus à compter de l'usurpation proprement dite. Sans que cela ne modifie fondamentalement la conception actuelle de l'art. 926 al. 2 CC, cette nouvelle formulation, comme le mentionne le rapport du DFJP, clarifie le moment auquel naît le droit de recours à la force et améliore, partant, la situation des possesseurs. Ces derniers seront néanmoins toujours tenus de réagir rapidement, s'ils entendent pouvoir se prévaloir d'un trouble à l'ordre public justifiant l'intervention de la police. Par ailleurs, le principe de proportionnalité devra toujours être observé par l'autorité, étant rappelé qu'il s'applique à l'ensemble de l'activité étatique (art. 5 al. 3 Cst.).

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 13 décembre 2023.

La présidente :

Le chancelier a.i.:

*C. Luisier Brodard*

*F. Vodoz*