



**PREMIER
MINISTRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Haut Comité pour le Droit au logement

La Défense, le 9 juin 2023

Avis relatif à l'habitat intercalaire et aux risques d'atteintes aux droits des personnes hébergées

Lors de son dernier passage à l'Assemblée nationale, la proposition de loi portée par les députés Madame Aurore Bergé et Monsieur Guillaume Kasbarian prévoyait de pérenniser le dispositif expérimental de l'habitat intercalaire, c'est-à-dire du dispositif qui autorise les propriétaires à confier la gestion de leurs biens immobiliers vacants ou sous-utilisés à des sociétés privées agréées par l'État qui placent dans les lieux, des résidents temporaires, durant une période interstitielle de temps limité, en échange d'une redevance. A la lecture des contrats d'agences anti-squat dont s'est procuré le Haut Comité, ce dernier exprime sa vive préoccupation à l'égard du droit des résidents, des obligations qui leur incombent et des interdictions qui leur sont faites.

I. Le cadrage juridique complexe d'un dispositif expérimental en voie de généralisation

L'article 2 ter de la proposition de loi n°818 rectifié du projet de loi visant à protéger les logements contre l'occupation illicite, dite Kasbarian-Bergé¹, prévoit le prolongement de l'expérimentation de l'habitat intercalaire.

Institué à titre expérimental par la loi du 25 mars 2009 dite loi Molle, les opérations conduites à l'occasion de ce dispositif font l'objet d'une convention – d'une durée maximale de trois ans en principe – entre le propriétaire du bien et l'organisme « *qui s'engage à protéger et préserver les locaux [...] et à les rendre au propriétaire libres de toute occupation à l'échéance ou lors de la survenue d'un événement définis par la convention* »². Le dispositif a été prorogé dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2013, de la loi du 24 mars 2014 « Elan », de la loi du 23 novembre 2018 « Alur ». Les engagements réciproques de l'organisme et du résident temporaire donnent lieu à un contrat de résidence temporaire distinct. La rupture anticipée de ce dit-contrat est soumise à des règles de préavis, de notification et de motivation spécifiques, avec un encadrement minimal par décret en Conseil d'État³, bien moins protectrices pour le résident que le droit commun. A l'expiration du contrat, le résident est déchu de tout titre d'occupation.

Dès l'origine, l'expérimentation du dispositif prévoyait un suivi et une évaluation par les services de l'État chargés d'agréer les opérations et la publication, dans un délai de dix-huit mois après la promulgation de la loi, d'un rapport annuel – devenu bisannuel à partir de 2014 – de suivi et d'évaluation. Or, en dépit des reconductions successives du dispositif dans la loi du 29 décembre 2013 dite loi de finances rectificative pour 2013, de la loi du 24 mars 2014 dite loi Elan, de la loi du 23 novembre 2018 dite loi Alur, et désormais de la proposition de loi n°360 dite Kasbarian-Bergé, aucune investigation n'a été menée, ni publiée. À ce jour, près de huit rapports auraient dû voir le jour depuis 2009⁴.

¹ PROPOSITION DE LOI n°360 visant à protéger les logements contre l'occupation illicite.

² LOI n° 2009-323 du 25 mars 2009, *ibid.*, article 51.

³ Décret n° 2019-497 du 22 mai 2019 relatif à l'occupation par des résidents temporaires de locaux vacants en vue de leur protection et préservation en application de l'article 29 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

⁴ **Échéances des rapports de l'expérimentation du dispositif prévu à l'article 29 de la loi Elan non produits :**

II. Des signaux alarmants sur les dangers et les risques liés au pouvoir discrétionnaire des organismes gestionnaires de l'habitat intercalaire : la nécessité de recentrer l'habitat intercalaire sur sa vocation sociale

De nombreux témoignages ont récemment signalé les abus que peut générer ce dispositif émergent de toute part. La presse s'en est d'ailleurs largement fait l'écho :

- [Locaux insalubres, interdictions de parler à la presse... Les étranges contrats du logement "low-cost"](#) France Inter – 29 mars 2023
- [À Nice et Marseille, le logement "low cost" contesté](#) France bleu – 29 mars 2023
- [Des marchands de sommeil légaux et low cost pour lutter contre le squat](#) Contrepoints – 13 avril 2023
- [Logements temporaires "low cost" : les dérives d'un dispositif méconnu](#) Radio France – 1 avril 2023

Un film long-métrage s'apprête également à sortir dans les salles pour souligner les abus de ce dispositif :

- <https://diaphana.fr/film/antisquat/>

En effet, des sociétés privées ont investi ce nouveau marché : les agences anti-squat, à l'image de Monoma, d'Ad Hoc Property Management, d'Alvast, etc., et originaires pour majorité des Pays-Bas, se sont développées dans un contexte de spéculation et de développement des contrats temporaires. Nombreux sont les facteurs qui ont été favorables à leur implantation et, en particulier, des personnes ayant des difficultés d'accès au logement, mais aussi des propriétaires en forte demande, et des décideurs politiques souvent ignorants des risques liés à l'habitat intercalaire.

(1) Le développement de ce marché dérégulé et notamment des clauses contractuelles déséquilibrées subies par les résidents doivent alarmer dans la mesure où elles tendent à fragiliser leur situation déjà précaire. Dans les faits, ces agences promettent à leurs résidents un hébergement sur le fondement d'un droit dérogatoire qui contourne les droits d'entrée et de séjour accordés aux locataires. Or, les règles et restrictions des clauses contractuelles, y compris les règlements intérieurs intégrés au contrat, vont bien au-delà du décret encadrant les obligations des organismes du 22 mai 2019. Tout d'abord, les contrats de résidence temporaire exigent des hébergés des documents comparables aux documents demandés dans les baux locatifs alors que le dispositif s'adresse notamment à des personnes sans domicile fixe et ce, alors même qu'il s'agit d'un dispositif dérogatoire au droit à l'hébergement. En atteste par exemple l'injonction qui leur est faite d'avoir une solution de relogement.

Les organismes exigent des candidats une « **attestation sur l'honneur de la famille ou de proches du Résident Temporaire s'engageant à l'héberger dans le cas où celui-ci rencontrerait des difficultés pour se reloger au terme du présent Contrat, qu'elle qu'en soit la cause** », autrement désignée par la formule « **[d']engagement de relogement par la famille ou un proche** ».

La loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (Molle) prévoyait la **publication d'un rapport annuel de 2010 à 2013**. Quatre rapports auraient dû théoriquement être publiés de 2010 à 2013.

La loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 - art. 52 (V) (loi de finances rectificative pour 2013) a repoussé le terme de l'expérimentation et de la publication des rapports à **2018**. Un rapport aurait donc théoriquement dû être publié en 2014.

La loi n°2014-366 du 24 mars 2014 - art. 51 (Alur) a toutefois modifié la récurrence de la publication d'un rapport **bisannuel dans un délai de dix-huit mois après la promulgation de la loi**. Deux rapports auraient donc théoriquement dû être publiés en 2015 et 2017.

La loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Elan) a une nouvelle fois repoussé le terme de l'expérimentation et de la publication des rapports à **2023**. Un rapport aurait dû théoriquement être publié en 2023.

Par ailleurs, les organismes dépossèdent les résidents de la protection offerte par la trêve hivernale.

Les organismes imposent au Résident Temporaire de **reconnaître « qu'il ne peut se prévaloir des dispositions relatives à la trêve hivernale des expulsions »**. L'une d'elle ajoute que **le Résident Temporaire ne pourra « solliciter judiciairement le moindre délai » à la date d'expiration du préavis.**

Enfin, certaines clauses prévoient des restrictions très larges, voire l'exclusion de la mise en jeu de la responsabilité des organismes en cas d'accident ou de sinistre quelconque et refusent aux résidents le droit de pouvoir exiger des réparations ou des travaux.

L'un des organismes indique que sa « *responsabilité globale (...) n'excédera pas (...) 1 000 euros* » et que « *l'Organisme ne sera pas responsable envers le Résident Temporaire (...) pour tout dommage indirect ou consécutif* » ou « *tout(e) perte ou utilisation, divulgation, transfert ou destruction non autorisé(e) des données à caractère personnel* ». Le second organisme « **décline toute responsabilité à son encontre (...) en cas de vol, cambriolage ou autres actes délictueux ; en cas d'interruption [d'eau, d'électricité, de chauffage, d'Internet, etc.] dans les services et installations de l'Immeuble [ou encore] en cas d'accident ou de sinistre quelconque pouvant survenir dans les lieux** ». L'agence ajoute même que « **le Résident Temporaire devra faire son affaire personnelle des préjudices [subis]** ».

(2) Les motifs de rupture et les conditions de sortie des lieux sont tout aussi abusives dans la mesure où les contrats prévoient la fin de la prise en charge dans des conditions extrêmement précaires. Les résidents ne bénéficient pas du délai de deux mois prévu par le droit commun mais, parfois, d'un préavis raccourci jusqu'à deux semaines pour quitter les lieux alors qu'il est prévu un délai d'un mois minimum dans le décret 2019-497 du 22 mai 2019 en dehors d'un manquement du résident.

Le premier organisme prévoit le renouvellement « *automatique par tacite reconduction pour des périodes successives de 1 mois aux mêmes termes et conditions, sauf en cas de résiliation par l'Organisme, moyennant un préavis écrit d'un mois avant l'expiration de la Période Initiale ou de l'une quelconque des périodes renouvelées* ». Le second informe le Résident Temporaire de la résiliation « *un mois au moins avant l'échéance du terme prévu* ». Toutefois, **si c'est le Résident Temporaire qui résilie son contrat, le préavis écrit est raccourci à une durée de « quinze jours »** chez les deux opérateurs. **Le Contrat pourra être résilié pour l'un des motifs suivants sous une durée de quinze jours également « en cas de méconnaissance par le Résident Temporaire de l'une des obligations lui incombant », s'il abandonne les lieux ou décède.** Pour le reste, il semblerait que la durée de préavis minimum soit d'un mois.

Pour les contrats de plus de deux mois, il est même prévu une « *prorogation de jour en jour par tacite reconduction* » dans les contrats de Monoma. Cette situation confère peu de visibilité aux résidents et elle est source d'une grande vulnérabilité pour les personnes.

(3) Outre la redevance mensuelle, les résidents qui acceptent d'habiter ces locaux précaires en attente de réhabilitation, pour assurer un rôle de gardiennage sont soumis à des règles très strictes et qui remettent intégralement en cause des projets de vie. Ces conditions sont largement tuées dans la mesure où ils n'ont souvent aucune alternative pour trouver un logement et où les opérateurs les contraignent au silence par le biais d'une obligation de confidentialité très large reposant sur l'interdiction de divulguer les stipulations du contrat dans des délais supérieurs à ceux du contrat de résident.

Chez le premier opérateur, « *les Parties conviennent, d'un commun accord, de donner au Contrat un caractère strictement confidentiel et de ne pas en faire état auprès des tiers. A ce titre, le Résident Temporaire s'interdit expressément de parler à toute personne ou de communiquer sur le contenu du Contrat, et notamment sur la nature de ses obligations au titre des présentes ou sur le montant de la Redevance Mensuelle* ». « **La violation [de cette obligation] constituerait une cause de Violation Grave pouvant donner lieu à la Résiliation des présentes sous réserve de l'envoi par l'Organisme d'un préavis écrit de 48 heures** ».

Cette règle contractuelle pose d'ailleurs question vis-à-vis des autorités publiques alors que ce dispositif fait l'objet d'un agrément de l'État. Enfin, les stipulations contractuelles sont susceptibles de porter atteinte au droit à la vie privée et familiale consacré par la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations unies, l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme et l'article 9 du code civil notamment lorsqu'elles prévoient des restrictions sur le nombre d'invités sur le site et n'autorisent la venue d'aucune personne âgée de moins de dix-huit ans dans les lieux ou encore interdisent à toute autre personne que les résidents de passer la nuit au sein du bien immobilier.

Chez les deux organismes, « **le Résident Temporaire n'invitera pas plus de deux invités/visiteurs à la fois** », « **n'autorisera aucune autre personne à passer la nuit au sein [ou à proximité pour Monoma] du Bien Immobilier** » et « **n'invitera aucune personne âgée de moins de 18 ans au sein du Bien Immobilier** ».

Les témoignages d'anciens résidents⁵ rapportent l'inconsistance, la subjectivité et la dureté des restrictions à leurs libertés fondamentales de mouvement et d'expression, ce qui n'a pas été sans effet, pour certains, sur leur santé mentale et physique. D'autres stipulations soulèvent des problèmes juridiques et notamment :

- **L'obligation** de payer la redevance d'occupation par prélèvement bancaire et de justifier d'un revenu régulier suffisant – au risque d'exclure certaines professions ou des personnes aux parcours de vie non linéaires, mais aussi, de veiller à avoir une consommation d'eau et d'électricité raisonnable et d'installer, à sa charge, un détecteur de fumée et un extincteur (s'agissant d'une obligation de sécurité qui pèse d'abord sur les organismes) ;

Les organismes enjoignent le Résident à **payer « la Redevance Mensuelle à l'Organisme par prélèvement automatique »**. L'un d'eux ajoute que le Résident Temporaire devra lui-même « **veiller à l'arrêt de son prélèvement automatique** » ; à défaut, lui sera facturé un montant de vingt euros. Pour le premier opérateur, « **l'Organisme facturera au Résident Temporaire les Frais de Déménagement (...) de 200 euros** » si l'ensemble des effets personnels du Résident Temporaire n'ont pas été retirés mais « **se réserve le droit de modifier les Frais de Déménagement à sa discrétion** ». Il en va de même pour le second chez qui « **le coût du nettoyage des locaux et des prestations nécessaires (...) sera à la charge du Résident Temporaire** » sans en préciser le montant.

Chez les deux opérateurs, « **le Résident Temporaire [doit user] paisiblement du Bien Immobilier et des équipements** ». L'un d'eux ajoute que « **le Résident Temporaire paiera (...) une part (...) du dépassement du montant [pour l'électricité]** » et devra utiliser les locaux « **en bon père de famille** ». Le Résident Temporaire devra par ailleurs, que ce soit chez l'une ou l'autre des agences, « **informer l'Organisme de toute absence de plus de trois jours consécutifs** » (VPS).

Enfin, l'un des deux organismes exige de ses Résidents Temporaires l'**installation « d'un détecteur de fumée » et « d'un extincteur dans son local privatif »**..

- **La surveillance** physique avec des inspections mensuelles inopinées ; les termes des contrats passés peuvent par conséquent amener à une violation de domicile dans les espaces personnels qu'on pourrait caractériser de domicile privé. Or, l'intrusion d'un domicile faisant régulièrement appel à des manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte est actuellement interdite par l'article 226-4 du code pénal et punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende ;

Les organismes contraignent le Résident Temporaire à s'accommoder « **des visites régulières du site [effectuées par l'Organisme] soit mensuelles ou bimestrielles** ». Chez l'un d'eux, « **le Résident Temporaire reconnaît et accepte [en outre] que le Résident Temporaire en**

⁵ Voir - entre autres - l'enquête de la cellule d'investigation de France inter ou les résultats de la mission exploratoire d'A. Baloche, *Le développement des agences anti-squat : Stratégies d'implantation et impacts sur le droit des individus à se loger décentement*.

Chef [puisse] mener des inspections régulières du Bien Immobilier » ; « L'Organisme aura le droit d'entrer dans le Bien Immobilier sans préavis aux fins d'une inspection générale ou en vue notamment de la vente, de la réalisation des travaux, de la réhabilitation ou de la démolition du Bien Immobilier (...) et le Résident Temporaire convient et accepte que cela ne puisse pas toujours être possible [qu'il soit informé en amont de ces inspections] ». Ceci est d'autant plus problématique que **les inspections mensuelles et les frais optionnels de wifi, de ménage et de parking sont à la charge du Résident Temporaire chez les deux opérateurs**, outre la Redevance Mensuelle. Cette « *redevance de maintenance* » s'élève à 35 euros par mois pour l'un des opérateurs. **A ceci s'ajoute la facture de vingt euros à « chaque courrier (...) [pour les] frais administratifs ».**

- **L'interdiction** de fumer, d'avoir des animaux domestiques, d'allumer des bougies, d'inviter des tiers, d'effectuer des changements ou de faire des ajouts dans la propriété, d'obstruer la vision avec des posters, d'afficher des stickers, des symboles ou des annonces, d'utiliser des multiprises, de contacter directement le Propriétaire, etc.

Les opérateurs interdisent au Résident Temporaire de « fumer (...) au sein du Bien Immobilier », d'utiliser « de[s] bougie[s], [de l]’encens ou tout autre article susceptible de produire une flamme nue », d'apporter un « animal de compagnie ou autre animal » ou un « appareil de chauffage ou de cuisson électrique ou à gaz autre [qu'une courte liste de 4 types d'appareils] ». L'un d'eux ajoute à ceci l'interdiction d'utiliser « de[s] multiprises dans la zone réfectoire ». Les organismes retirent au Résident Temporaire le droit « [d']afficher (...) pancarte, affiche, document ou autocollant » ou « de contacter directement le Propriétaire ou tout mandataire ».

Les obligations que font peser les organismes sur les résidents vont bien au-delà de l'obligation faite aux organismes d'assurer un usage paisible des locaux prévu pour les résidents. Compte tenu de ces différentes clauses, ce dispositif pourrait être regardé comme une forme de contrat de travail.

(4) En l'absence de bilan, et au regard des dangers et des risques précités, il est inconcevable d'envisager la généralisation, ni même la reconduction du dispositif en l'espèce. Tout bilan devrait évaluer tous les risques d'atteinte à la dignité et à l'intégrité physique et morale des personnes, au respect de la vie privée et familiale et de l'intimité, à la liberté d'aller et venir, au droit à l'information et au consentement éclairé.

Par conséquent, l'habitat intercalaire doit être mis en œuvre uniquement par des acteurs publics ou poursuivant un objectif d'intérêt général, aux besoins urgents d'hébergement ou d'activités économiques sociales et solidaires dans les zones tendues. C'est pourquoi le Haut Comité porte les trois propositions suivantes :

- **Penser l'habitat intercalaire comme un outil de politique publique poursuivant un objectif d'intérêt général. A ce titre, il convient de le recentrer sur les organismes sans but lucratif: associations, bailleurs sociaux, organismes publics, collectivités territoriales et leur groupement – dont les intercommunalités – et sociétés coopératives.**
- **Garantir un socle de droits aux personnes occupantes et renforcer les conditions de délivrance et de contrôle de l'agrément de l'État pour ce type d'opérations d'occupation temporaire de locaux en limitant l'exercice de ces organismes au territoire du département où l'agrément est accordé.**
- **Poursuivre l'expérimentation – rien ne justifiant d'y mettre fin en l'absence de bilan remis par le Parlement – mais à la condition que le suivi et l'évaluation soient assurés en particulier concernant le droit des occupants.**