

Rapport n° 015505-01
Août 2024

Evaluation du dispositif d'occupation de locaux vacants par des résidents temporaires

Propositions pour en garantir la pérennité opérationnelle

Claire LEPLAT – IGEDD
(Coordonnatrice)

Igor KISSELEFF - IGEDD

<https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/>



**Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités
passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction
de ce rapport**

Statut de communication	
☐	Préparatoire à une décision administrative
☐	Non communicable
☐	Communicable (données confidentielles occultées)
☒	Communicable

Sommaire

Sommaire.....	3
Résumé.....	5
Liste des recommandations.....	8
Introduction	11
1 Un dispositif expérimental peu connu et peu utilisé au terme de quinze ans de pratique	13
1.1 Le cadre juridique et financier « sui generis »	14
1.1.1 Chronologie des textes.....	14
1.1.2 Architecture succincte du dispositif : agrément d'un organisme, convention d'occupation, contrat de résidence temporaire	15
1.1.3 Le dispositif ne prévoit pas de financement public automatique pour les opérateurs, même si certaines opérations ont pu être accompagnées.....	17
1.1.4 La garantie d'un faible montant de redevance pour le résident, mais sans aide au logement pour le solvabiliser	18
1.2 Un dispositif hybride conçu initialement dans une logique de gardiennage vertueux, qui n'est ni du logement, ni de l'hébergement, mais qui reste pertinent	19
1.3 Des confusions intrinsèques et une absence de contrôle.....	21
1.4 Un cadre juridique conçu hors périmètres de la réglementation décence, du CCH et de la loi du 6 juillet 1989, mais des pratiques s'y adossant par défaut et parfois préjudiciables au respect des droits individuels.....	22
1.4.1 Camelot devenu Monoma	22
1.4.2 VPS-RT est une filiale de VPS France	23
1.4.3 Caracol.....	27
1.4.4 Plateau urbain	31
1.4.5 JUST	32
1.4.6 Des pratiques volontaristes de quelques propriétaires, qui restent minoritaires.....	35
1.4.7 Une synthèse des constats au regard des contextes d'intervention et des pratiques	40
1.4.8 Pour une évolution disruptive, une étape majeure d'évolution du dispositif à franchir au-delà d'ajustements en réponse aux desiderata et plaidoyers	

des opérateurs	44
1.5 Au titre de l'évaluation demandée, le constat d'une diffusion insuffisante compte tenu du potentiel offert par l'usage de locaux vacants	46
2 Un nécessaire choix politique et une appropriation de la culture du provisoire pour lever les ambiguïtés originelles, valoriser le dispositif et le développer ...	48
2.1 Un choix politique de développement du dispositif OTLV	49
2.2 Soutenir une acculturation au provisoire, pour développer le dispositif	56
Annexes	61
Annexe 1. Lettre de mission.....	62
Annexe 2. Liste des personnes rencontrées	64
Annexe 3. Glossaire des sigles et acronymes.....	67
Annexe 4. Articulation de l'article 29 de la loi ELAN avec la politique de logement très social et la politique d'hébergement	69
Annexe 5. Contrat anonymisé de résident temporaire - extraits Monoma	73
Annexe 6. VPS RT – accès offre et extraits du contrat anonymisé de résident temporaire et du règlement interieur	76
Annexe 7. Caracol – accès offre et extraits du contrat anonymisé de résident temporaire	79
Annexe 8. Convention de partenariat entre la Direction de la police nationale et VPS-RT	81
Annexe 8 : convention de partenariat entre CDC Habitat et VPS-RT	84
Annexe 9. Analyse des professeurs Fâtome et Richer sur le contrat conclu entre un organisme public et un opérateur privé en vue de la protection et de la préservation de locaux vacants par occupation par des résidents temporaires - Avril 2009	89

Résumé

L'évaluation est menée après que la pérennisation du dispositif ait été actée par la loi du 27 juillet 2023 visant à protéger les logements contre l'occupation illicite. L'expérimentation qui a perduré quinze ans, conçue par la loi « MOLLE » de 2009 puis remaniée par la loi « ELAN » de 2018, a été mise en œuvre par la publication de textes d'application indispensables, sans que les pouvoirs publics organisent le recensement ni des contrats signés par les propriétaires avec les opérateurs, ni des places proposées aux résidents temporaires. Ce sont les acteurs du secteur qui ont apporté des éléments chiffrés et de retour d'expérience lors des débats législatifs de 2018 et 2023 et de leur consultation pour la rédaction du décret du 22 mai 2019.

Fin 2023 le nombre de places, occupées et ouvertes à l'occupation, proposées par quatre opérateurs agréés actifs, recensées par la mission sur la base des rapports d'activité, est de l'ordre de 1 200 à 1 500.

Objet juridique sui generis, non codifié dans le code de la construction et de l'habitation, l'article 29 de la loi ELAN se situe à la frontière des outils du logement et de l'hébergement. Initié pour permettre une protection patrimoniale alternative aux portes blindées et prestations de sociétés de gardiennage, le dispositif revêt dès son origine le double objectif d'offrir également une solution temporaire d'habitat à un public mobile d'apprentis en formation, d'étudiants, de professionnels. La loi ELAN imprime une orientation plus sociale en précisant que l'occupation par des résidents temporaires répond notamment à des fins de logement, d'hébergement, d'insertion et d'accompagnement social. Trois associations, Caracol, Plateau Urbain et JUST, obtiennent alors l'agrément « d'opérateur » prévu à l'article 29 de la loi ELAN. Les filiales de deux sociétés privées de gardiennage sont également agréées, Monoma et VPS-RT.

L'occupation temporaire des locaux vacants est prévue pour une durée de trois ans maximum mais est prolongeable notamment si le retard pris dans les chantiers le justifie. Même si la loi ne le précise pas, les locaux visés sont ceux pour lesquels existent des projets de réhabilitation, voire de démolition ou de changement d'usage, éventuellement dans le cadre de la rénovation urbaine d'un quartier. Le dispositif peut concerner tous types de bâtiments dès lors que des aménagements simples peuvent les rendre habitables.

Des auditions menées, il ressort que les places sont le plus souvent proposées dans des locaux d'habitation, logements individuels ou structures collectives (EHPAD, foyers de travailleurs migrants, etc.). Des locaux de bureaux étaient proposés par la société Monoma, dont la liquidation judiciaire prononcée par le tribunal de commerce de Créteil le 29 novembre 2023, avant que la mission d'évaluation ne démarre, n'a permis de connaître que du peu d'éléments dont disposait le liquidateur judiciaire.

Quelques bailleurs sociaux s'approprient le dispositif et veillent à une pratique éthique de cet outil qui nécessite une acculturation partagée du « provisoire », les avantages de la souplesse pour chacun des co-contractants devant s'équilibrer avec le statut précaire du « momentané ».

En contrepartie d'une présence de courte durée, dix-huit mois maximum, les textes prévoient que les résidents temporaires s'acquittent d'un faible montant de redevance, en théorie plafonné à 200 € mensuels charges comprises, ou 75 € pour les publics en précarité, même si la mission a mis en évidence des écarts à ce principe. Il est également constaté que les opérateurs exigent parfois des services gratuits complémentaires de la part du résident, tels que l'entretien des parties communes ou une veille pour signaler l'intrusion de toute personne extérieure, au point de constituer des atteintes au respect du droit à la vie privée dénoncées par le cinéma grand public (film Anti-squat, septembre 2023), les médias, ainsi que par le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD). Des dispositions contractuelles, hors cadre de l'article 29 de la loi ELAN et du décret du 22/05/2019, imposent en outre des règles de vie quotidienne pesant sur

les résidents temporaires telles que « ne pas faire de fête » ou « ne pas parler aux médias ». Les organismes HLM qui recourent à ce dispositif négocient au cas par cas les clauses souhaitées par l'opérateur. En professionnels de la gestion locative et des équilibres de peuplement, ils veillent à une application mesurée de ces clauses trop restrictives.

Les propriétaires privés de locaux vacants, y compris institutionnels, connaissent peu l'article 29 de la loi ELAN et l'assimilent aux rapports locatifs régis par la loi du 6 juillet 1989, alors même que la loi du 27/07/2023 visant à protéger les logements contre une occupation illicite a confirmé que les contrats de résidents temporaires ne peuvent être qualifiés de baux d'habitation. Les difficultés en cas de non libération des locaux leur font préférer les modes de sécurisation classiques. Force est d'admettre que, hormis le non bénéfice de la trêve hivernale et la procédure de saisine sur requête du juge de l'expulsion qui permet d'accélérer la décision judiciaire, l'exécution effective d'une expulsion nécessite le recours au concours de la force publique, ce qui ne donne pas en pratique une capacité à mettre fin aux contrats d'occupation réellement supérieure à ce qui peut se faire dans d'autres circonstances. Sur le plan financier en revanche, la comparaison des coûts de sécurisation qu'a pu obtenir la mission montre, au cas par cas, l'intérêt de la protection par occupation temporaire qui, en plus de l'utilité pour les résidents temporaires eux-mêmes, permet le maintien d'une vie du quartier.

Cependant, le montant et le périmètre de la redevance mensuelle acquittée par les résidents temporaires sont un autre frein majeur pour les propriétaires et opérateurs.

Le montant de 200 €, non revalorisé depuis le décret du 31/12/2009, ou de 75 € fixé par le décret du 22/05/2019 pris en application de l'article 29 de la loi ELAN pour les publics visés par le code de l'action sociale et des familles, relève de la gageure pour les opérateurs alors qu'ils ne bénéficient par ailleurs d'aucune aide publique. Ils peinent à financer les petits aménagements parfois nécessaires pour permettre l'habitabilité des locaux en locaux à sommeil, puis leur entretien, les frais de gestion et de personnels qui assurent une présence régulière assimilable à de la gestion locative, et l'accompagnement social dont peut bénéficier le public qui relève du CASF. Par accord contractuel, les opérateurs assument même parfois une partie des coûts de consommation de chauffage et de fluides, en principe à la charge exclusive des propriétaires.

En pratique, la société Monoma, opérateur historique de l'article 29 de la loi ELAN, avait à plusieurs reprises demandé une revalorisation de la redevance. Les causes de sa liquidation judiciaire, fin 2023, n'ont pas été explicitées mais son résultat net comptable était alors d'un montant déficitaire de l'ordre de 300 000€. La société VPS-RT, dont l'activité est en croissance, maintient un certain équilibre grâce à des opérations d'occupation de tailles très diverses à l'échelle métropolitaine, les plus importantes permettant une relative mutualisation, et dans l'attente que les décisions prises suite à la présente évaluation sécurisent les montages financiers. De leur côté, les acteurs associatifs se détournent de l'article 29 de la loi ELAN : Caracol privilégie le cadre juridique de l'IML (intermédiation locative) qui permet un subventionnement du fonctionnement et de l'accompagnement social sur le programme budgétaire P177. JUST, à Marseille, compte sur des aides directes des collectivités locales. Plateau urbain ne parvient pas à finaliser d'opération à ce stade. L'IML, admise uniquement dans des locaux de logement et dont les modalités de mise en œuvre doivent s'inscrire dans le cadre du « service d'intérêt économique général (SIEG) logement social », ne peut se superposer au dispositif de l'occupation temporaire des logements vacants. Aussi, pour maintenir l'offre d'opérations d'occupation temporaire à finalité sociale, la mission recommande d'élargir l'assiette des crédits d'accompagnement du P177 au dispositif de l'article 29 de la loi ELAN.

Le dispositif impose que la redevance soit établie toutes charges comprises, mais ne règle pas le modèle pour la prise en charge des frais de chauffage et de fluides. Dans de nombreux cas, cette prise en charge reste assumée par les propriétaires qui, en période de hausse constante des prix de l'énergie et d'incitations à la responsabilité de chaque consommateur, rechignent désormais à assumer ces coûts et ne confient pas la gestion de leurs locaux vacants aux opérateurs agréés

pour y loger des résidents temporaires. La mission, compte tenu du contexte économique et de l'intérêt général que peut servir l'article 29 de la loi ELAN, préconise une indexation de la redevance et de retenir une facturation plafonnée, complémentaire à la redevance, au compteur pour les logements individuels en diffus et forfaitaire dans les structures collectives ou espaces non équipés de sous-compteurs ou compteurs divisionnaires, dans le cas de surconsommations avérées en référence à des seuils préétablis.

L'intérêt général du dispositif doit être considéré à l'aune d'une part des tensions du marché du logement, de l'optimisation des stocks de locaux dont la vacance est liée notamment aux travaux de rénovation énergétique qui contribuent à la limitation des émissions des gaz à effet de serre et au zéro artificialisation nette, d'autre part de la finalité sociale confiée depuis la loi ELAN aux opérateurs qui œuvrent pour une insertion par le logement et mettent en place un accompagnement social adapté aux besoins des résidents temporaires. Les évolutions à apporter pourraient justifier de reconnaître une « politique d'occupation de la vacance temporaire des locaux », qui aurait pour conséquence des ajustements, exprimés dans dix recommandations formulées par la mission afin de multiplier de façon conséquente l'offre actuelle qui est de l'ordre de 1 200 à 1 500 places et de faire émerger de nouveaux opérateurs.

Les préconisations principales, outre celles relatives à la redevance et aux crédits d'accompagnement social exposées ci-dessus, ont trait à :

- la nature de l'agrément qui, selon les publics de résidents temporaires et sur le modèle des RHVS, sera délivré pour des finalités de deux ordres, commerciale ou sociale. Pour cette dernière, à rendre éligible aux crédits d'accompagnement social ouverts pour les opérations d'intermédiation locative, une convention triennale devra prévoir l'enveloppe desdits crédits IML, dont la consommation sera présentée en CRHH et transcrite dans les rapports annuels de l'opérateur ;
- la solvabilisation des résidents éligibles par les aides au logement ;
- l'inclusion dans les PLH d'une analyse de la vacance des locaux, à confronter obligatoirement aux besoins de certaines populations spécifiques à la recherche d'une offre immédiate ou de courte durée, sur la base des analyses contenues dans les observatoires de l'habitat et du foncier, et l'intégration dans les PDALHPD des opérations « à finalité sociale » ;
- la clarification de la répartition des coûts de maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre pour les travaux d'aménagement et d'entretien et de leur prise en charge assurantielle.
- la mise à disposition des acteurs de contrats types (convention d'occupation temporaire et contrat de résident temporaire) et la mise en réseau des acteurs concernés.

Dans l'attente des suites qui seront réservées au rapport d'évaluation, les trois opérateurs agréés entendus par la mission, à qui ils ont apporté un appui majeur, prévoient de demander le nouvel agrément qui leur permettra de poursuivre leur activité à compter de janvier 2025. La pérennité opérationnelle du dispositif, telle que proposée par la mission, offre des garanties pour l'émergence de nouveaux opérateurs en métropole.

Liste des recommandations

Recommandation 1. Créer une section spécifique dans le CCH relative à la « Politique publique d'occupation de la vacance temporaire des locaux » justifiée non seulement par des enjeux de gestion et de gardiennage par l'occupation et l'occupation sociale, mais aussi par des enjeux d'aménagement, d'utilisation du foncier bâti existant contribuant à la limitation des émissions de gaz à effet de serre et au zéro artificialisation nette pour tenir les engagements internationaux de la France à 2050. Y inscrire le dispositif pérenne d'occupation temporaire des locaux vacants (OTLV). 50

Recommandation 2. Accompagner l'émergence d'une véritable politique publique d'utilisation des locaux vacants, de toute nature, par des dispositions qui vont plus loin que le dispositif OTLV tel qu'issu de l'article 29 de la loi ELAN, afin de l'inscrire dans un tout cohérent qui sera traduit par des évolutions législatives dans les outils existants du CCH. Pour cela :

- Créer dans tous les EPCI en zone tendue une obligation d'observation locale de la vacance temporaire de tous types de locaux, par les observatoires de l'habitat et du foncier ; prévoir qu'y figurent les locaux d'activité vacants qui, en application de la loi « climat et résilience » d'août 2021 doivent être répertoriés.

- Rendre obligatoire dans tous les documents de programmation relatifs au logement ou à l'hébergement (PLH, SRHH, PDALHPD, ...) la confrontation entre les gisements de locaux vacants et les besoins de certains publics qui ont des besoins immédiats et potentiellement courts en logement ou en hébergement (personnes en mobilité professionnelle, étudiants, publics en besoin d'urgence sociale ...).

- Fixer, pour chaque opérateur d'opération à finalité sociale un seuil minimal de 50% des places ouvertes au titre de l'occupation temporaire des logements vacants sur un territoire pour les seuls publics relevant de l'urgence sociale. La gestion de ces places sera confiée à un opérateur qui, en plus d'être agréé au titre de l'article 29 de la loi ELAN, sera agréé au titre des politiques sociales d'accompagnement (agrément d'« intermédiation locative et de gestion locative sociale » mentionnées au 3° de l'article L. 365-1 du CCH).

- Ouvrir le reste des espaces potentiels à des occupations associatives ou ateliers d'artistes, tiers-lieux par exemple.

- Supprimer l'interdiction d'occupation temporaire des logements sociaux libérés en vue de leur démolition, par la modification de l'article L.442-6 du CCH et mise en cohérence dans les autres articles (dont L.353-15 et L.443-15-1). 52

Recommandation 3. Ouvrir le droit, pour les résidents, de bénéficier des aides au logement (APL ou AL en fonction du statut conventionné ou pas du local).

- Négocier avec Action Logement l'extension de la garantie VISALE pour les catégories de résidents éligibles.

- Elargir l'assiette de l'IML aux OTLV à finalité sociale et organiser la communication de données statistiques dans les rapports annuels des opérateurs.

- Passer consigne aux Préfectures de considérer ces opérations temporaires pour le bénéfice d'une subvention de fonctionnement sur le P177. 54

Recommandation 4. Confier à l'ANCOLS la réalisation d'une étude ciblée pour évaluer l'efficacité des associations agréées opérateurs article 29 ELAN dans les trois ans à venir. Dès lors que les opérations « à finalité sociale » bénéficieront de crédits d'intermédiation

locative, étendre la compétence de l'ANCOLS au contrôle des opérateurs concernés..... 55

Recommandation 5. Modifier les modalités de délivrance de l'agrément :

- restreindre la compétence au préfet du chef-lieu du siège social de l'opérateur, avec reporting annuel au CRHH dès lors qu'il y a une opération dans la région afin de rendre le dispositif visible des acteurs logement et hébergement ;
- conditionner la délivrance de l'agrément à la désignation amont d'un commissaire aux comptes et à l'identification d'un compte de tiers ;
- prévoir que l'agrément soit délivré pour des opérations de deux types : « à finalité commerciale » centré sur l'activité de gardiennage des locaux, ou « à finalité sociale » si accueil de plus de 50% de publics visés à l'article L.345-2-2 du CASF. Pour ces dernières, adosser à l'agrément une convention triennale, fait générateur des crédits d'accompagnement social du volet location/sous-location de l'intermédiation locative sociale (IML)..... 55

Recommandation 6. Publier des textes d'application (arrêtés, circulaire, guide) pour lever les difficultés ou confusions juridiques :

- établir par arrêté ministériel un contrat COP type et un contrat RT type pour établir la transparence des clauses contractuelles afin de faciliter une plus large diffusion du dispositif, garantir certains droits et clarifier certaines responsabilités ;
- pour les propriétaires entités publiques, clarifier les procédures de mise en concurrence au regard du code de la commande publique et du code général des propriétés des personnes publiques pour assurer l'égalité de traitement des opérations à finalité sociale ;
- préciser les possibilités de recours à l'IML et aux aides au logement ;
- expliciter les droits des occupants ;
- clarifier les responsabilités en matière de sécurité incendie et de conformité des locaux ;
- quantifier les équipements minimum relatifs aux sanitaires et les équipements des chambres. Inciter à déposer une demande de logement locatif social lors de la signature du CRT. 56

Recommandation 7. Prendre en compte la nécessaire solvabilisation des petits travaux d'aménagement de locaux vacants par une aide de mise aux normes en restant dans une logique d'équilibre financier au cas par cas. Augmenter cette aide pour les opérations à finalité sociale. Etudier les modalités d'allocation de cette aide, soit à l'opérateur, soit au propriétaire..... 58

Recommandation 8. Introduire une indexation du plafond de la redevance pour les nouveaux contrats prenant en compte l'inflation et les coûts d'énergies, avec un bonus éventuel pour les opérations à finalité sociale.

- Clarifier le périmètre de la redevance et l'éligibilité des forfaits qu'elle peut intégrer en répartissant ce qui est dû par l'opérateur, ce qui est dû par le résident et intégrer ces éléments dans les COP et CRT types.
- Acter que le résident temporaire ne paie pas les fluides et énergies, sauf dépassements en référence à des niveaux d'usage de consommation inscrits dans le CRT. 59

Recommandation 9. Convenir et arrêter auprès de France assureurs des polices type pour chacune des parties (propriétaire, opérateur article 29 ELAN et résident temporaire) pouvant converger vers une couverture par une police unique..... 59

Recommandation 10. Mener un travail exploratoire avec le bureau prévention et réglementation incendie de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises au ministère de l'Intérieur pour envisager la faisabilité d'évolutions des règles de sécurité incendie pour des occupations temporaires en locaux à sommeil.

-Engager l'appropriation du dispositif par les services de l'État avec tous les acteurs du logement et de l'hébergement : mobiliser pour les travaux juridiques les instances en lien avec les publics potentiels, spécialement Action Logement, la DILLOAP, les responsables de la feuille de route pour le logement des étudiants et le secteur associatif.

- Promouvoir le dispositif auprès des représentants des propriétaires privés et bailleurs sociaux.

- Elaborer une animation « réseau » nationale avec déploiement régional et l'appui du réseau national des collectivités mobilisées contre le logement vacant (RNCLV). 60

Introduction

La loi de mobilisation pour le logement et de lutte contre les exclusions (MOLLE) du 25 mars 2009 a introduit un dispositif expérimental d'occupation temporaire de locaux vacants. Ce dispositif, venu des Pays-Bas et initialement porté par un seul opérateur au niveau national, poursuivait essentiellement une logique de gardiennage : même si la loi ne le disait pas exactement de cette façon, il s'agissait d'éviter que des locaux libérés et ponctuellement vacants – cas des transformations lourdes et des démolitions – puissent être squattés inopportunément avant le commencement des chantiers.

La loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) a confirmé le dispositif tout en lui conservant un caractère expérimental. Elle a toutefois introduit une dimension sociale en spécifiant que l'occupation temporaire pouvait servir « notamment à des fins de logement, d'hébergement, d'insertion et d'accompagnement social ».

L'expérimentation devant prendre fin le 31 décembre 2023. La loi a prévu la remise d'une évaluation du dispositif six mois avant le terme de l'expérimentation.

Le dispositif a toutefois été pérennisé sans attendre cette évaluation, par l'article 8 de la loi n°2023-668 du 27 juillet 2023 visant à protéger les logements contre l'occupation illicite. Profitant du vecteur constitué par la proposition de loi du député Guillaume Kasbarian, il s'agissait alors essentiellement pour le législateur de couvrir le vide juridique qui allait apparaître si le dispositif n'était pas pérennisé (a minima prolongé) alors que des opérations étaient en place.

Mais, au cours des débats, le Gouvernement a pris l'engagement de faire une évaluation du dispositif post pérennisation, et, en fonction de celle-ci, de revenir ou pas sur tout ou partie des règles en place.

C'est dans ce contexte que, par lettre du 19 décembre 2023, le ministre du logement a confié à l'IGEDD une mission d'évaluation et que la mission propose dans ce rapport plusieurs évolutions – notamment législatives - dont certaines assez conséquentes.

Après que le gouvernement s'est donné les moyens d'une mise en place éclairée quant au respect du droit, par le choix de soumettre le premier décret d'application à l'avis du Conseil d'État¹ et la mobilisation des analyses juridiques des professeurs de droit public Fatôme et Richer, la mise en œuvre du dispositif n'a pas été accompagnée ni valorisée.

Au-delà de l'audition des commanditaires, DHUP et dans une moindre mesure DIHAL, la mission a recueilli l'essentiel des informations lors des entretiens ou échanges d'éléments écrits avec les services qui ont délivré les agréments, avec des propriétaires essentiellement bailleurs sociaux et avec les « opérateurs » que sont les organismes privé ou publics et associations qui contractualisent avec les propriétaires puis avec les résidents temporaires. Des professionnels juristes, conseillers des « opérateurs », avocats de des opérateurs VPS Résidences temporaires (VPS-RT) ou Caracol, ont également partagé leurs analyses. La mission s'est aussi rendue sur un certain nombre de sites et a rencontré quelques résidents, étudiants et jeunes professionnels tous très satisfaits de l'offre et de leurs conditions d'occupation.

Il en ressort que l'offre reste confidentielle, de l'ordre de 1 200 à 1 500 places fin 2023. La mission s'est attachée à vérifier si elle présente un grand intérêt pour les résidents temporaires et si ses conditions économiques peuvent permettre de la conserver dans le temps.

¹ Réunion interservices du 5 mai 2009 « 1°- Décret simple ou après avis du Conseil d'Etat ? Bien que la loi ne renvoie pas à un décret en Conseil d'Etat, il peut être préférable, compte tenu de la nouveauté du dispositif de résidence temporaire, de soumettre le projet de texte à la Haute juridiction. Un tel avis permettrait de « sécuriser » juridiquement les modalités d'application de l'article 101. »

Les résidents s'acquittent d'une redevance mensuelle, toutes charges comprises, en théorie au maximum de 75 € ou 200 € selon leur profil. Ces faibles montants confèrent au dispositif un caractère social indiscutable que les résidents ne trouveront pas ailleurs, contrepartie de l'occupation non durable des places mises à disposition. Ils posent en revanche la question du modèle financier du dispositif du point de vue des opérateurs et des propriétaires. Cette question est apparue sous un angle encore plus aigu en fin d'année 2023, à peu près concomitamment avec le lancement de la mission, puisque le principal opérateur du secteur (Monoma, par ailleurs opérateur historique) a fait faillite.

La mission s'est attachée à procéder à l'évaluation demandée, avec une présentation de l'état des lieux et des pratiques tel que décrit par chaque acteur rencontré (chapitre 1 et annexes), puis à formuler des recommandations pour sécuriser la pérennisation actée en juillet 2023 par le législateur et offrir les moyens d'un déploiement conséquent du dispositif (chapitre 2).

1 Un dispositif expérimental peu connu et peu utilisé au terme de quinze ans de pratique

La mission, au regard de l'ensemble des contacts et interviews, constate la faible connaissance du dispositif par les acteurs du logement et de l'hébergement et son faible déploiement car seulement quatre opérateurs sont agréés à la date de rédaction du rapport.

En avril 2024, VPS Résidences temporaires² (VPS-RT) déclare 1000 places dont, au 15 avril 2024, 748 font l'objet de contrats avec des résidents temporaires, Caracol³ déclare de l'ordre de 200 places dont 174 avec contrats établis. La résidence de JUST⁴ est en cours de concrétisation à Marseille, Plateau Urbain⁵ ne présente aucune concrétisation. Par facilité de lecture, la mission qualifie ces organismes privé et associatifs « d'opérateur ». L'offre de VPS-RT, en partie disponible sur son site internet⁶, se déploie en métropole, zones tendues ou non. L'offre de Caracol est francilienne.

Ces opérateurs conventionnent essentiellement avec des propriétaires institutionnels de logement, personnes privées ou publiques ; peu avec des propriétaires de bureaux. Quelques opportunités peuvent exister avec des hôpitaux, des maisons de retraite ou universités existent.

La société Monoma, placée en liquidation judiciaire fin 2023⁷, avait uniquement des partenaires institutionnels tertiaires.

La méconnaissance du dispositif est renforcée par la difficulté d'appropriation d'une construction juridique sui generis, non codifiée dans le CCH et non répertoriée dans les politiques du logement et de l'hébergement.

En termes de vocabulaire, le positionnement de l'occupation temporaire de locaux au sein d'autres thématiques est confus. Le dispositif étudié côtoie l'urbanisme transitoire⁸ ou urbanisme « de la transformation », les dispositifs d'hébergement et le monde de l'économie circulaire en tant que modèle de partage et de recyclage de bâtiments existants afin qu'ils conservent leur valeur. Ces dynamiques, proches dans leur essence, s'inscrivent dans des finalités distinctes.

L'occupation temporaire de locaux vacants est une forme de développement de l'habitat intercalaire⁹ : ce dernier « intercale » une occupation temporaire entre deux affectations d'un même bâtiment quelle que soit la temporalité de la future affectation. Mais l'habitat intercalaire comprend aussi l'occupation temporaire de locaux provisoires sur des fonciers disponibles alors que l'objet de la mission se limite aux locaux pérennes disponibles. Il ne s'agit pas non plus de

² Agrément délivré par le préfet de l'Eure le 19 décembre 2019

³ Agrément délivré par le préfet de la région Ile-de-France, préfet de Paris le 19 août 2020

⁴ Agrément délivré par le préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, préfet des Bouches-du-Rhône le 4 février 2024

⁵ Agrément délivré par le préfet de la région Ile-de-France, préfet de Paris le 3 août 2021

⁶ <https://www.vps-protectionparoccupaion.fr/devenir-resident>

⁷ Monoma –ex Camelot a été placé, à sa demande, en liquidation judiciaire par décision du tribunal de commerce de Créteil du 29 novembre 2023. La mission a pu échanger avec le mandataire judiciaire, étude de maître Souchon. Cette entreprise, filiale d'un groupe néerlandais, a participé aux débats de la préparation de l'article 101 la loi MOLLE et avait bénéficié d'un agrément délivré le 3 février 2020 par le préfet des Bouches-du-Rhône.

⁸ <https://www.institutparisregion.fr/nos-travaux/publications/lurbanisme-transitoire-une-pratique-qui-se-perennise/> - « Ces dix dernières années, l'urbanisme transitoire, qui regroupe les initiatives visant à réactiver la vie locale de façon provisoire sur des terrains ou des bâtiments inoccupés, s'est diffusé dans les pratiques de la fabrique des villes et des territoires. Même si elle représente une part encore minoritaire, cette nouvelle façon d'imaginer les transformations urbaines s'est révélée être un outil majeur de redynamisation locale et une clé pour des projets urbains plus inventifs. »

⁹ https://ecoledesponts.fr/sites/ecoledesponts.fr/files/documents/vetsd_logement-intercalaire_rapport-final_10062021.pdf

l'habitat modulaire et transitoire¹⁰.

Le dispositif n'est pas identifié comme un outil permettant de trouver des solutions adaptées aux publics définis dans les PDALHPD et n'est pas conçu à l'origine comme une solution d'hébergement¹¹ stricto sensu au sens donné de l'habitat temporaire sur des fonciers ou des bâts disponibles, en respectant les normes de décence et proposant un accompagnement social.

1.1 Le cadre juridique et financier « sui generis »

L'occupation temporaire de locaux vacants par des résidents temporaires dispose d'une base juridique depuis quinze ans.

1.1.1 Chronologie des textes

Initié par l'article 101 de la loi du 25 mars 2009¹² de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, dite « loi Boutin » ou « loi MOLLE », le dispositif prévu pour une expérimentation de dix ans, jusqu'au 31 décembre 2018, a été précisé par le décret d'application du 30 décembre 2009¹³, l'arrêté du 12 avril 2010¹⁴ et la circulaire du 26 novembre 2010¹⁵.

L'article 51 de loi ALUR du 24 mars 2014¹⁶ a complété quelques éléments, relatifs aux conditions de compétence de l'organisme qui sollicite l'agrément et à la durée de la convention (non qualifiée par les textes mais que, par facilité de lecture, la mission désigne comme « convention d'occupation provisoire » ou COP¹⁷), sans qu'aucun des rapports annuels de suivi et d'évaluation prévus par la loi de 2009 n'ait été remis au Parlement.

Au terme de l'expérimentation, l'article 29 de la loi ELAN du 23 novembre 2018¹⁸ a maintenu les fondamentaux du cadre juridique et financier mais a institué un nouveau dispositif, avec une inflexion plus sociale, de nouveau inscrit dans un processus d'expérimentation, pour cinq ans. Les associations rejoignent le cercle des acteurs, au même titre que les autres organismes privés ou les organismes publics. Un décret du 22 mai 2019¹⁹ a précisé les modalités d'agrément, le contenu et les conditions de rupture anticipée de la COP et du contrat de résidence temporaire (CRT), les obligations réciproques des organismes et des résidents temporaires. L'arrêté du 05 novembre 2019²⁰ abroge celui du 12 avril 2010, un « Flash DGALN » du 11 décembre 2019²¹ présente les modifications de texte, spécifiant que le dispositif permet de réduire « incidemment » les frais de gardiennage et une réponse écrite à la députée Constance Le Grip, publiée le 23 mars 2021²², récapitule les évolutions des dispositions.

¹⁰ https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Lab2051_HMT_Incubation.pdf

¹¹ https://www.info.gouv.fr/upload/media/organization/0001/01/sites/default/files/contenu_piece-jointe_2016_11_habitat-temporaire-ecran.pdf

¹² https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000028807463

¹³ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000021560317>

¹⁴ <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000022142503>

¹⁵ https://www.bulletin-officiel.developpement-durable.gouv.fr/documents/Bulletinofficiel-0024693/met_20100023_0100_0038.pdf;jsessionid=368E9F8B64AAEEFF74831CD0F84776A9

¹⁶ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000028772256/#JORFARTI000028772705>

¹⁷ Les opérateurs utilisent les COP ou la formule des conventions d'occupation temporaires dites COT

¹⁸ https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000037642203

¹⁹ <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000038496884>

²⁰ <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=v0Gd9wllQmOzErIvM2NH0Dqzl2nyimtsDslo9ctX1OM>

²¹ <https://intra.dgaln.e2.rie.gouv.fr/tous-les-flashes-r4108.html>

²² <https://questions.assemblee-nationale.fr/q15/15-24074QE.htm>

En 2023, avant même l'issue de la deuxième expérimentation et l'évaluation prévue initialement par la loi, le dispositif est pérennisé par l'article 8 de la loi du 27 juillet 2023 visant à protéger les logements contre l'occupation illicite²³, modifiant en cela l'article 29 de la loi ELAN. Quelques modifications y sont alors apportées :

- Exclusion expresse des logements loués dans le cadre de ce dispositif du champ d'application de la loi du 6 juillet 1989 régissant les rapports entre bailleurs et locataires. Il s'agissait de prémunir les opérateurs contre tout risque de requalification de leurs contrats en baux d'habitation.
- Création d'une procédure d'expulsion spécifique afin de faire constater l'occupation sans droit ni titre par le juge via une ordonnance sur requête, qui permet en théorie un traitement rapide et non contradictoire. En outre, en application de l'article L. 412-1 du code des procédures civiles d'exécution (CPCE) modifié, le juge peut réduire ou supprimer le délai d'exécution de deux mois normalement prévu pour les décisions d'expulsion.

Un décret du 22 mars 2024²⁴ modifie celui du 22 mai 2019 pour établir que les agréments sont délivrés pour trois ans, sur la base d'un dossier dont le contenu est détaillé par un arrêté du 06 août 2024, publié au Journal officiel du 14.08.2024²⁵, et que les organismes doivent remettre un rapport annuel au préfet qui les a agréés, dont le contenu est précisé par arrêté du 06 août 2024, publié au Journal officiel du 17 août 2024²⁶. Les agréments délivrés avant le 31 décembre 2023, terme de l'expérimentation, sont prolongés jusqu'au 31 décembre 2024.

1.1.2 Architecture succincte du dispositif : agrément d'un organisme, convention d'occupation, contrat de résidence temporaire

Agrément délivré par le préfet de département

Initialement délivrés pour la durée des expérimentations, les agréments le sont désormais pour trois ans maximum (article 1, 12^{ème} alinéa décret 22 mai 2019 modifié et arrêté du 06 août 2024).

A l'origine, les organismes demandaient au préfet du département de localisation de l'opération un agrément local pour chaque dossier d'occupation de locaux vacants envisagée. La loi ELAN et son décret d'application de 2019 allègent la procédure, avec la présentation d'une unique demande d'agrément national auprès du préfet de l'un des départements dans lequel l'organisme envisage de mener une opération, quelle que soit son implantation sur le territoire national.

Pour répondre à la volonté du législateur de 2018 de permettre l'usage de ce dispositif à des fins notamment d'hébergement, d'insertion et d'accompagnement social, les opérateurs doivent fournir dans leur demande d'agrément un « engagement quantifié quant à l'occupation des locaux par des personnes en difficulté notamment celles mentionnées au premier alinéa de l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles (CASF)²⁷ », décrire les modalités selon lesquelles des mesures adaptées seront assurées, par eux ou par un organisme tiers et s'engager à confier au SIAO l'orientation vers l'opération des publics relevant du CASF.

Les débats parlementaires du printemps 2023 ont mis en avant l'enjeu du contrôle d'activité des opérateurs. La loi ELAN prévoit le retrait de l'agrément si « les engagements » ne sont pas respectés. Lors de l'examen en séance publique au Sénat, le ministre Christophe Béchu s'est engagé

²³ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000047897040>

²⁴ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000049315310>

²⁵ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000050093925>

²⁶ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000050103657>

²⁷ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000037670338 : « toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale »

à renforcer les contrôles et l'article 29 a été complété : « l'État vérifie régulièrement la conformité de la mise en œuvre aux dispositions légales et réglementaires applicables », dont le non-respect peut justifier le retrait de l'agrément. Le décret du 22 mars 2024 établit que tout renouvellement d'agrément sera conditionné à l'examen des rapports annuels relatifs au dernier agrément, dont le contenu est détaillé par l'arrêté du 06 août 2024²⁸.

Convention d'occupation provisoire (COP), passée entre le propriétaire du local et l'opérateur

Dès 2009, l'objectif du contrat passé entre le propriétaire, de toute nature, et l'organisme public, privé ou associatif, est de « protéger et préserver les locaux, les rendre au propriétaire libres de toute occupation à l'échéance ou lors de la survenue d'un événement définis par la convention, d'y loger des résidents temporaires qui acceptent des engagements réciproques ».

L'article 2 du décret du 22 mai 2019 introduit l'obligation d'annexer « tous documents établissant que les locaux ne présentent aucun risque manifeste pour la sécurité physique et la santé de résidents temporaires et que les conditions de leur occupation ne sont pas de nature à porter atteinte à la dignité et au droit à la vie privée de ces résidents ». Ces points sont sujets à critiques, ciblées sur l'absence d'obligation de décence et le défaut encadrement des contrats, COP et CRT, de la part de plusieurs acteurs associatifs dont le haut comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD) s'est fait le relais lors des travaux parlementaires relatifs à la loi du 27 juillet 2023²⁹.

Initialement d'une durée de quatre mois minimum renouvelables, la convention peut être signée, depuis la loi ELAN, pour trois ans maximum avec prorogation par périodes d'un an si le propriétaire justifie que le changement de destination des locaux ne peut pas survenir à l'échéance du délai initialement prévu.

La convention doit préciser les causes objectives de nature à justifier sa résiliation, notamment le retrait de l'agrément, sans cas concret constaté à ce jour. En revanche, un cas d'espèce de résiliation judiciaire est survenu avec la disparition de Monoma, par un jugement du tribunal de commerce de Créteil qui le 29 novembre 2023 qui a ouvert une procédure de liquidation judiciaire. Le 25 janvier 2024, le juge-commissaire a ordonné la résiliation des conventions, « à charge pour les propriétaires de faire leur affaire personnelle de la résiliation des contrats des résidents temporaires ». En application du principe de caducité liée des contrats interdépendants (article 1186 du code civil³⁰), le mandataire judiciaire a procédé à la résiliation de contrat des quelques 300 résidents temporaires qui occupaient des bâtiments confiés à Monoma.

Contrat de résidence, passé entre l'opérateur et le résident temporaire (CRT)

D'une durée minimum de deux mois (trois mois en 2009), le contrat est renouvelable par tacite reconduction jusqu'à 18 mois maximum. Au-delà de la durée initiale, l'organisme peut résilier le contrat un mois au moins avant l'échéance du terme prévu, par lettre avec accusé de réception. Le résident peut, lui, résilier à tout moment, avec un préavis de quinze jours.

La loi de juillet 2023 visant à protéger les logements contre une occupation illicite a complété l'article 29 de la loi ELAN en disposant qu'« au terme du contrat de résidence temporaire, si le résident se maintient dans les lieux, l'organisme, l'association ou le propriétaire peut faire constater l'occupation sans droit ni titre des lieux en vue de leur libération, selon la procédure de l'ordonnance

²⁸ Cf. note de bas de page n° 26

²⁹ <https://www.hclpd.gouv.fr/le-haut-comite-alerte-sur-les-atteintes-aux-droits-a229.html> - « A la lecture des contrats d'hébergement proposés par les agences anti-squat (à retrouver en annexes de l'avis), le Haut Comité exprime sa vive préoccupation à l'égard du droit des résidents, des obligations qui leur incombent et des interdictions qui leur sont faites. »

³⁰ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000032041200

sur requête ».

La loi n'aborde pas le sujet de la trêve hivernale mais un amendement d'extension de son bénéfice aux résidents temporaires du dispositif de l'article 29 de la loi ELAN a été rejeté au Sénat en séance publique du 02 février 2023 lors de l'examen de la proposition de loi précitée³¹.

Ce contrat fixe le montant de la redevance, qui inclut les charges, d'un maximum de 75 € ou 200 € par mois selon le type de publics. Ce montant n'a pas été revalorisé depuis 2009 ; les contrats peuvent uniquement prévoir sa révision annuelle dans la limite du plafond IRL et seulement au terme de la première année du contrat.

Les engagements réciproques de chacune des parties sont relatifs :

- pour l'opérateur, à la mise à disposition d'un local en bon état d'usage d'habitation avec éventuelle mise à disposition de l'équipement et du mobilier nécessaire, à la proposition de mesures d'insertion et d'accompagnement social pour les personnes mentionnées au 1er alinéa de l'article L. 345-2-2 CASF et à garantir la domiciliation si elle est demandée par le résident (articles 2 et 7 du décret du 22 mai 2019) ;
- pour les résidents, l'article 6 du décret de 2019 liste les obligations classiques à tous rapports locatifs, en spécifiant au 1er alinéa que le résident s'engage à informer l'opérateur de toute intrusion qu'il constate dans les locaux dont il a l'usage. Cependant, des clauses contractuelles insérées par certains opérateurs et spécialement Monoma (ci-dessous point 1.3.1) questionnent des acteurs tels que le HCLPD, des collectifs d'associations ou certains médias.

La mission relève que les textes ne font aucune mention des obligations du résident en matière d'assurance garantissant sa responsabilité civile et ses biens personnels. Une recommandation sera formulée dans la suite du rapport.

Enfin, il est à noter que dès le décret de 2009, confirmé par l'article 10 de celui de 2019, il est précisé que l'occupation temporaire ne constitue pas un changement de destination des locaux au sens de l'article R. 421-17 du code de l'urbanisme³².

1.1.3 Le dispositif ne prévoit pas de financement public automatique pour les opérateurs, même si certaines opérations ont pu être accompagnées

Les opérations d'occupation temporaire ne visant pas une offre de logement pérenne, les crédits relatifs aux aides à la pierre du programme 135 ne peuvent pas être mobilisés.

Contrairement à une certaine vision théorique issue des acquis politiques de l'adoption de la loi MOLLE, le principe de la COP de l'article 29 loi ELAN est l'absence de rémunération de l'opérateur par le propriétaire : il s'agit d'une mise à disposition gratuite.

En revanche, même si le dispositif en tant que tel est muet sur le sujet et que cela reste l'exception, des aides de gestion ont pu être accordées à certaines opérations spécifiques. Les opérateurs peuvent en effet être éligibles à certains programmes pilotés par la DIHAL, tels que l'appel à projets

³¹ https://www.senat.fr/seances/s202302/s20230202/s2023020212.html#amd_2022_279_68

Amendement n° 68, présenté par Mme Cukierman, M. Gay et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste ; position du rapporteur et du ministre : L'intention est légitime, mais l'adoption de cet amendement aurait pour effet probable de décourager les propriétaires de logements vacants pour de courtes périodes d'intégrer ces logements au sein du dispositif d'occupation temporaire, ce qui serait contre-productif.

³² https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000034355355

Cohabitations Solidaires³³, qui permet de financer pendant un an l'accompagnement social pour des bénéficiaires de la protection internationale (enveloppe « accompagnement social des réfugiés » au sein du P.177) : Caracol a été lauréat pour un immeuble parisien mis à disposition par la Régie immobilière de la Ville de Paris, avec accompagnement social par le pôle réfugié du mouvement Habitat & Humanisme³⁴. Cependant, ce soutien financier, conséquent, ne couvre pas les dix-huit mois de séjour d'un résident temporaire, stabilité qui permet de construire des solutions d'accès à un logement pérenne.

Les associations agréées au titre de l'article 29 de la loi ELAN peuvent prétendre, pour les personnes adressées par le SIAO, à l'allocation logement temporaire (ALT) dès lors qu'elles sont à but non lucratif et que l'un de leurs objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées (l'article L851-1 premier alinéa du code la sécurité sociale)³⁵. Cependant, cette allocation est versée sur la base d'une convention annuelle, renouvelable, signée avec l'État et attribuée à un nombre de logements identifiés, sans retenir les projets d'offres futures. Son montant, forfaitaire, est soumis aux contraintes des enveloppes budgétaires annuelles du BOP 177 et n'intègre pas les éventuels coûts d'accompagnement.

1.1.4 La garantie d'un faible montant de redevance pour le résident, mais sans aide au logement pour le solvabiliser

Le dispositif n'est pas, à ce jour, éligible aux aides personnelles au logement prévues à l'article L. 821-1 du CCH³⁶, qu'il s'agisse de l'aide personnalisée au logement (APL), versée pour les logements conventionnés, ou des allocations de logement (allocation de logement familiale -ALF- et allocation de logement sociale -ALS-), dès lors :

- qu'il s'agit d'une nature d'habitat qui n'est pas nécessairement du « logement », l'ouverture du dispositif au public du 1er alinéa de l'article L. 345-2-2 CASF renvoyant à la notion d'hébergement d'urgence ;
- que le contrat de résident temporaire constitue un titre d'occupation mais ne confère pas le statut de locataire et n'est pas énuméré par l'article L. 822-2 du CCH qui définit les personnes pouvant bénéficier d'une l'APL³⁷ ;
- que les résidents s'acquittent d'une redevance, qui ne bénéficie pas de l'assimilation à un loyer prévue pour des cas listés à l'article L. 823-3 du CCH³⁸ ;
- que l'occupation au moins huit mois par an pour bénéficier de l'APL mentionnée à l'article R. 822-23 du CCH³⁹ n'est pas nécessairement remplie puisque les résidents peuvent ne séjourner que deux mois ;
- que les garanties de décence sont insuffisantes, l'article 29 de la loi ELAN étant hors champ de la loi du 6 juillet 1989, excluant de fait celui de l'article L. 822-9 du CCH⁴⁰. Ce dernier point présente, pour la DHUP, l'obstacle le plus important à l'ouverture des APL pour les résidents temporaires, le respect des normes de l'habitat étant un critère déterminant pour

³³ <https://www.info.gouv.fr/actualite/la-cohabitation-solidaire-un-dispositif-majeur-de-l-accueil-et-de-l-insertion-des-refugies-pilote>

³⁴ <https://www.gouvernement.fr/actualite/la-dihal-soutient-une-nouvelle-cohabitation-solidaire-au-coeur-de-paris>

³⁵ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000038834478. Les personnes logées, en situation régulière et adressées exclusivement par les SIAO, signent un contrat d'occupation précaire pour 6 mois, renouvelables une fois.

³⁶ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000038814980

³⁷ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000038814944

³⁸ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000038814916

³⁹ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000038878949

⁴⁰ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000038814926

percevoir des aides au logement.

Pour autant, force est de constater que la frontière est floue entre des dispositifs proches dont certains bénéficient de l'APL, lorsque les logements sont conventionnés, (intermédiation locative, sous-location, colocation, cohabitation intergénérationnelle, bail mobilité) et d'autres non, tels que l'article 29 ELAN et toute convention d'occupation précaire.

A ce titre, la mission a constaté dans l'évocation de quelques dossiers une confusion implicite entre l'agrément de l'article 29 ELAN et celui d'intermédiation locative (IML) dont le volet location/sous-location⁴¹ peut sembler plus attractif : pouvant être proposé pour des périodes brèves dans des logements temporairement vacants appartenant à des bailleurs privés ou, par exception, publics, l'IML offre aux opérateurs associatifs le double avantage de bénéficier :

- d'une part d'un financement public sur les crédits du programme 177 pour les mesures d'accompagnement qui visent l'autonomie de la personne dans la prise en charge de sa situation de logement, avec possibilité de percevoir également les crédits d'accompagnement social lié au logement (ASLL, mis en place dans le cadre du fonds de solidarité pour le logement (FSL), ou d'accompagnement vers et dans le logement (AVDL) ;
- d'autre part, une aide à la solvabilisation des occupants qui sont éligibles aux aides au logement, APL ou AL selon que le logement est conventionné ou non.

Cependant, seuls les logements répondant aux critères de décence peuvent être proposés en intermédiation locative, ce qui est un spectre limité du potentiel de locaux vacants.

De plus, les crédits du P.177 doivent être définis forfaitairement par logements, et faire l'objet d'une convention, annuelle voire pluriannuelle, signée avec le préfet pour l'ensemble du parc géré par l'opérateur gestionnaire. Cette anticipation n'est pas adaptée à la réactivité nécessaire lorsque des locaux vacants sont proposés pour l'occupation temporaire.

En outre, l'IML relève de la qualification de « service d'intérêt économique général (SIEG) logement social » (article L365-1 du CCH⁴²) alors que l'article 29 ELAN ne peut en remplir les conditions.

Pour la mission, ces trois derniers points constituent une frontière étanche qui ne permet pas un cumul des dispositifs d'occupation temporaire des locaux vacants (OTLV) et d'IML. En revanche, un élargissement de l'assiette de l'IML est proposé, en recommandation 3.

1.2 Un dispositif hybride conçu initialement dans une logique de gardiennage vertueux, qui n'est ni du logement, ni de l'hébergement, mais qui reste pertinent

Dès 2009, l'occupation temporaire des locaux n'est pas considérée ni comme du logement ni comme de l'hébergement, et le législateur s'est tenu à sa volonté d'une grande souplesse dans l'application du dispositif, qui, pour certains, traduit un « libéralisme contractuel » assumé.

⁴¹ Instruction du 04 juin 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/circulaire/id/43646> : le logement est mis en location auprès d'un organisme agréé par le préfet, en vue de sa sous-location, au moyen d'un bail régi par le Code civil. Le ménage occupant le logement en sous-location est lié à l'opérateur par une convention d'occupation (également régie par les règles du Code civil) et paie une redevance à l'opérateur. Ce système permet à l'occupant de bénéficier de l'aide au logement.../... La location/sous-location est un dispositif qui peut être utilisé pour répondre à des situations particulières telles que.../... La disponibilité limitée dans le temps d'un logement.../... Une occupation d'une durée de six mois renouvelable au maximum deux fois est préconisée.../... Le financement accordé par l'Etat pour la gestion est pour partie forfaitaire et pour partie au réel plafonné, spécialement pour le différentiel entre le loyer payé par l'opérateur au bailleur et le loyer déclaré au titre de l'aide au logement perçue par le sous-locataire

⁴² https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000028808835 « Les prestations.../... constituent des services sociaux relatifs au logement social au sens du j du 2 de l'article 2 de la directive 2006 / 123 / CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur »

Le contrat de résident temporaire n'étant pas un bail, stipulant une redevance et non un loyer, le dispositif est exclu de la loi 1989-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs. Le décret n°2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent, modifié, ne s'applique pas. Le critère de résidence principale n'est pas rempli ce qui toutefois ne s'oppose pas à la possibilité de domiciliation par l'opérateur.

L'agrément prescrit, pour chaque opérateur, un niveau d'accueil des publics relevant de l'article L.345-2-2-1° du Code de l'Action Sociale et des familles (CASF). Ce taux, fixé par le préfet après examen du dossier de demande d'agrément, varie de 5% pour VPS-RT, à 50% pour Caracol et à 75% pour Just. La redevance inclut les charges liées aux fluides (eau, gaz et/ou électricité) mais, alors qu'il s'agit d'un public en fragilité, n'est pas destinée à couvrir un accompagnement social de quelque nature que ce soit vers une solution d'hébergement ou de logement.

Au travers des témoignages et documents transmis, la mission relève que le dispositif oscille encore entre une finalité patrimoniale (la prévention des squats dans le cadre de la loi Molle) et une finalité sociale d'accès à une occupation temporaire « décente⁴³ » avec mise à l'abri et accompagnement social (traduisant l'orientation politique retenue par la loi Elan), sans qu'il soit clairement affirmé si l'une des deux finalités doit l'emporter sur l'autre.

Le dispositif peut en outre être utilisé pour satisfaire immédiatement des besoins pérennes qu'on ne sait pas satisfaire sinon, ou des besoins ponctuels aux enjeux immédiats :

- cas des étudiants, des apprentis, des salariés en période de formation ou en mobilité provisoire, des salariés pour des chantiers ciblés, des jeunes fonctionnaires stagiaires⁴⁴ ;
- réponse à la saturation des dispositifs d'hébergement
- cas de l'accueil de populations spécifiques relevant de l'urgence tels que les réfugiés.

Dans les faits, la mise en œuvre relève soit du secteur commercial de gardiennage, qui propose une « sécurisation par l'occupation des locaux », soit du secteur associatif pour l'accueil des personnes défavorisées disposant par ailleurs de moyens d'accompagnement social. Les deux secteurs peuvent être retenus par un même propriétaire, par exemple par CDC-Habitat.

A mesure des échanges précisant l'originalité du dispositif, les interlocuteurs de la mission relèvent différents intérêts potentiels :

- La gestion patrimoniale, avec optimisation des stocks de locaux en préservant leur patrimoine de toute dégradation et sa valeur ;
- Le déploiement national d'une offre grâce à une formule d'agrément simplifié ;
- La satisfaction de besoins pour des publics très différents, nécessitant pour la majorité d'entre eux une offre proche des réseaux de transports en commun et des services de base ;
- Un levier de première inclusion et socialisation vers l'autonomie ;
- Une mise en confiance des locataires qui demeurent en place dans le cadre des politiques de relogement sur le temps long de la restructuration urbaine ;

De façon générale, le potentiel d'usage de ce dispositif est estimé considérable au regard des projets de restructuration et renouvellement urbains, de la modernisation des stocks de bureaux et des nécessaires évolutions des patrimoines bâtis face au « mur » de la rénovation énergétique et des objectifs de réduction des émissions des gaz à effet de serre d'ici 2050.

⁴³ « Décente » au sens du décret 2019 définissant des conditions spécifiques de sécurité et de salubrité

⁴⁴ Cf. convention de partenariat entre le Ministère de l'Intérieur, Direction de la police nationale et VPS-RT du 06/09/2022 en [annexe n° 8](#)

1.3 Des confusions intrinsèques et une absence de contrôle

L'originalité et la souplesse du dispositif font qu'il est à la frontière de toutes les modalités d'application des politiques du logement locatif très social et de l'hébergement, sans s'inscrire dans le cadre d'aucune des deux.

Le tableau présenté en [annexe 4](#) trace sommairement comment s'articulent ces deux politiques y compris au travers du plan Le logement d'abord (2023-2027) : agir, prévenir, construire, pour lutter contre le sans-abrisme⁴⁵.

En synthèse, le dispositif ne bénéficie d'aucune aide financière publique prévue par les réglementations hébergement ou logement, sous forme de subvention ou prêt, car l'opérateur n'est pas soumis à des obligations d'intérêt général spécifiques. Par conséquent, la procédure d'instruction de l'agrément qui permet de vérifier les pièces ne porte pas sur le montage financier, ce dernier étant déconnecté de tout apport de crédits publics ou d'aides fiscales.

Le modèle économique tendu conduit les opérateurs à monter leur plan financier au cas par cas, sans exclure, compte tenu des confusions propres à ce dispositif, des recherches et accords de financement sur les crédits des aides au logement ou d'hébergement d'urgence.

Seuls les quelques services déconcentrés qui ont accordé un agrément (DRIHL et notamment son UD de Paris, DDETS de l'Eure⁴⁶ et les DDTM et DDETS des Bouches-du-Rhône) se sont familiarisés avec l'article 29 ELAN car les préfets et maires dont les territoires accueillent des opérations sont très peu souvent informés par les opérateurs agréés. VPS-RT est l'exemple emblématique de la déconnexion qui peut exister entre l'autorité qui accorde l'agrément et l'opérateur, celui-ci n'ayant réalisé aucune opération dans le département de l'Eure durant quatre ans.

Quelques collectivités connaissent le dispositif et répondent favorablement à la sollicitation des opérateurs pour des occupations à caractère social. Ainsi la Ville de Paris, avec Caracol, et la Ville de Marseille pour des opérations de mise à l'abri et d'accueil de femmes seules sans droits, avec ou sans enfants, avec JUST.

Le dispositif est connu de quelques bailleurs sociaux – CDC Habitat, Paris Habitat, I3F IDF, ICF Habitat, Nantes Métropole que la mission a pu rencontrer. Cependant, dans le cas de vacance programmée, la pratique constatée est la priorité donnée aux demandes d'hébergement d'urgence des services de l'État dans les zones tendues avec une convention auprès d'une association d'insertion bénéficiant de mesures d'accompagnement social par l'IML et des aides au logement pour les locataires.

Le « libéralisme contractuel » évoqué par certains se traduit par de faibles exigences pour le dossier de demande d'agrément, qui ne comporte que des éléments déclaratifs, sans modèles de convention d'occupation provisoire-type, ni de contrat de résident temporaire-type.

Le dispositif de l'article 29 de la loi ELAN n'est pas intégré dans les politiques de lutte contre la vacance pour lesquelles la vacance prise en considération est dite longue, soit au-delà de deux ans. Le plan national de lutte contre les logements vacants⁴⁷ du 7 juillet 2021 n'inclut pas ce

⁴⁵ <https://www.info.gouv.fr/actualite/deuxieme-plan-quinquennal-pour-le-logement-d-abord-2023-2027-agir-prevenir-construire-pour-lutter> :

Produire et mobiliser des solutions de logement adaptées et abordables pour les ménages en grande précarité: Le Gouvernement a pour ambition d'agréer 25 000 nouveaux logements en résidences sociales et foyers de jeunes travailleurs et d'ouvrir 30 000 nouvelles places d'intermédiation locative et 10 000 nouvelles places de pensions de famille d'ici 2027.

⁴⁶ Rencontre avec la DREAL Normandie

⁴⁷ <https://www.ecologie.gouv.fr/plan-national-lutte-contre-logements-vacants>

dispositif, au moins au titre du logement. Le guide Anah et du réseau national des collectivités contre le logement vacant (RNCLV)⁴⁸ de 2018 ne traite pas le sujet.

Les PLH et les PDALHPD n'ont pas davantage intégré ce dispositif.

La vacance de l'immobilier de bureaux est traitée dans le potentiel de reconversion des bureaux en logement et non comme un potentiel intermédiaire pour de l'occupation temporaire.

L'absence de contrôles publics de la gestion des opérateurs, ne permet pas de disposer de vérifications sur l'application de la redevance ni d'un processus d'alerte qui aurait permis de prévenir la liquidation de Monoma et ses conséquences pour les résidents temporaires.

1.4 Un cadre juridique conçu hors périmètres de la réglementation décence, du CCH et de la loi du 6 juillet 1989, mais des pratiques s'y adossant par défaut et parfois préjudiciables au respect des droits individuels

Les auditions ont permis de relever les limites des interprétations juridiques, peu encadrées et qui laissent place à des applications diverses. A partir de la présentation des opérateurs agréés et des propriétaires auditionnés, la mission a analysé les pratiques après lecture des dossiers préalables à l'obtention de l'agrément et de quelques contrats de résidents anonymisés.

1.4.1 Camelot devenu Monoma

Le groupe néerlandais Camelot Property Management Ltd., devenu Monoma, est l'opérateur historique du dispositif. Sa filiale française Lancelot France était un acteur majeur de la préparation du projet de l'article 101 de la loi du 25 mars 2009⁴⁹. Le modèle économique, centré sur la seule occupation temporaire de locaux vacants à des fins de gardiennage, s'adresse à de grands propriétaires tertiaires. Des expériences de longue date existent aux Pays-Bas avec des occupations collectives, étudiantes ou pour des initiatives culturelles sur des durées longues.

Les pratiques de cette société ont été dénoncées par un reportage de Radio-France⁵⁰ s'agissant des conditions d'insalubrité ainsi que par le HCLPD s'agissant des atteintes aux droits des occupants⁵¹ et auraient inspiré le film Anti-squat sorti en septembre 2023.

La société, comprenant quatorze salariés, a demandé expressément sa mise en liquidation judiciaire en novembre 2023 auprès du tribunal de commerce de Créteil. Le liquidateur a fait part du déficit avéré de cette société au 31 décembre 2022. Il fut le seul interlocuteur des propriétaires ayant conventionné avec Monoma. La priorité étant donnée aux créances pour les personnels, il a mis en relation directe les résidents avec les propriétaires pour la gestion quotidienne et les éventuelles mesures complémentaires de sécurisation.

Le liquidateur a fait part de son incapacité à restituer les cautions et autres éventuelles provisions faute pour Monoma d'avoir constitué un compte de tiers, obligation des agences immobilières ou des syndicats, ni d'individualisation de ces fonds. A la date de la liquidation, près de 330 contrats étaient en cours avec une caution non restituable, d'un montant de 100 à 200 euros pour chaque résident.

⁴⁸ <https://www.calameo.com/read/003588254753e389fa6b9>

⁴⁹ <https://www.magazine-immobilier.org/wp-content/uploads/2009/02/dossier-de-presse-lancelot.pdf>

⁵⁰ <https://www.radiofrance.fr/franceinter/insalubrite-rats-clauses-abusives-le-logement-low-cost-va-t-il-etre-perennise-en-france-6177467>

⁵¹ Voir la note de bas de page n°25

Une présentation et un commentaire d'un contrat de résident anonymisé figurent en [annexe 5](#).

1.4.2 VPS-RT est une filiale de VPS France

VPS-RT⁵² est une filiale de VPS France⁵³, « l'expert de la sécurisation de bien immobilier vacant », dont le siège est à Paris, elle-même étant une des sept filiales du groupe français VPS implanté à Londres. Son actionnaire est Paribas Affaires Industrielles Partners. Le chiffre d'affaires 2023 est de 400 M€. Son seul métier est la sécurisation des biens immobiliers.

VPS France comprend trois filiales : VPSitex (analyse du risque de la vacance, sécurisation et surveillance passive ou active dite « protection hermétique »), Prodomo (sécurisation de chantiers ou des échafaudages, caméras, dite « contrôle des accès ») et VPS-RT pour « la protection par occupation, qui consiste à installer des résidents temporaires, sélectionnés et gérés par VPS, dans vos locaux temporairement vacants afin de les maintenir protégés » dite « maintien de l'intégrité ».

Au travers de cette offre globale de sécurisation, VPS France fournit à un propriétaire les outils d'aide à la décision pour protéger et préserver son patrimoine. Le directeur général de VPS-RT affirme que le dispositif de résidents temporaires est très populaire aux Pays-Bas, avec plus de 5 000 places pour des durées plus longues que 18 mois (exemple cité d'un immeuble d'occupation temporaire d'étudiants comprenant des start-up et un café participatif sous convention de cinq ans avec Rotterdam).

Le directeur du groupe et le directeur de VPS-RT ont exprimé une montée en charge lente du dispositif en France, permettant des résultats légèrement bénéficiaires en 2023, ayant eu un démarrage effectif décalé courant 2021 post-Covid. Ils ont assuré que les prestations de chaque filiale ne peuvent être croisées et sont exclusives l'une de l'autre, « une muraille de Chine » qui ferait que les autres filiales ne peuvent intervenir sur les compétences de VPS-RT. Le directeur de VPS-RT, dispose d'un agrément spécifique du conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS)⁵⁴.

Cependant, la mission relève que rien n'empêche un propriétaire de faire appel à chacune des trois filiales séparément ou concomitamment : c'est le cas de CDC Habitat IdF. Le groupe VPS France comprend de l'ordre de 400 salariés dont 30 pour VPS-RT (20 au départ). L'offre de premier contact⁵⁵ est centrée sur le groupe VPS disposant de dix implantations territoriales, sans différenciation entre les filiales.

Les points ci-dessous ont été exposés par VPS-RT.

Sur la métropole, zones tendues ou non, l'offre de VPS-RT répond à des besoins clairement identifiés de « logement pas cher » pour des personnes en mobilité temporaire : actifs étudiants, jeunes travailleurs en formation, apprentis, fonctionnaires en premier poste. La durée moyenne de l'occupation est de 10 mois, jamais en-dessous de 6 mois. Une chambre est pour une personne. Il est possible d'accueillir des couples, mais avec deux contrats distincts. Les mineurs ne sont pas admis. Le minimum est de garantir une douche pour 5 personnes maximum. Les sanitaires sont

⁵² <https://www.vps-protectionparoccupation.fr/#>

⁵³ <https://www.vpsgroup.fr/> - le groupe se présente comme le « leader mondial de la sécurisation, de la gestion et de l'entretien des biens immobiliers vacants et des sites de construction. Nous avons vocation à intervenir au service des propriétaires et gérants de locaux inoccupés tout au long du cycle de vie du bien immobilier. Forts de 30 années d'expérience, nous offrons à nos clients une large gamme de services pour réduire les risques liés à l'inoccupation de biens immobiliers ou à la vacance des sites de construction.

Quel que soit votre bien, dès lors qu'il est vacant, il est soumis à des risques : intrusion, vol, dégradation ou même occupation illicite. Ces risques peuvent engendrer des coûts imprévus importants. Il est donc primordial de sécuriser vos biens immobiliers vacants avec des solutions de sécurisation adaptées à votre besoin. »

⁵⁴ <http://www.cnaps.interieur.gouv.fr/>

⁵⁵ <https://www.vpsgroup.fr/vps-france/nos-implantations>

complétés par des équipements autonomes si besoin. La domiciliation est possible. A la signature du contrat, le résident s'engage à disposer d'une adresse de relogement à la sortie.

Un diagnostic initial du bien est systématiquement réalisé par un bureau de contrôle, sur tous les items de sécurité et de salubrité. Souvent, il limite son accord à l'accueil de résidents temporaires (RT) en rez-de-chaussée uniquement. L'accueil n'est en général pas admis dans des immeubles de grande hauteur pour des raisons de sécurité incendie. L'accueil partiel dans d'anciens EHPAD est plus facile, tel que celui d'Ezanville (Val d'Oise) visité par la mission, où 30 RT sont accueillis à un étage du bâtiment de quatre-vingt chambres, laissé vacant en attente de décision quant au devenir du bâtiment.

VPS-RT réalise aussi des opérations dans des logements répartis dans divers bâtiments en attente de restructuration, tels que ceux visités par la mission à Epinay sur Seine.

La question du coût énergétique est centrale, qui conduit à ne pas maintenir le fonctionnement du chauffage collectif et donc à ne pas occuper tout un bâti. VPS-RT installe des convecteurs électriques et des cumulus instantanés, sans exiger de surfacturation liée aux coûts des énergies. Le minimum d'habitabilité pour chaque espace privatif est de 9 m², 2,20 m de hauteur libre et 20 m³. VPS-RT confirme que les coûts des fluides ne peuvent pas être mis à la charge des RT, ce qui peut choquer les propriétaires, certains refusant l'occupation temporaire, au profit d'une sécurisation passive. Les fluides sont donc payés par les propriétaires, ou par VPS-RT, ou par les deux suivant des règles de partage fixées dans chaque COP, comme par exemple avec ICF Marseille.

Il n'y a pas de salariés résidents qui assureraient une présence constante de VPS-RT, comme semblait le pratiquer Monoma. Mais certains salariés de VPS-RT sont d'anciens du monde HLM et diffusent les pratiques courantes de gestion locative de ces derniers.

La gestion de la demande se fait à la lecture des formulaires renseignés au vu de la liste des offres publiées sur Internet. Une visite préalable des candidats permet de leur expliquer les modalités d'accueil en vue de leur adhésion. Le délai d'entrée en jouissance est de l'ordre de 48 à 72 heures après la conclusion du contrat. VPS-RT dispose de sa propre gestion locative avec un stock de demandes en attente. Le premier dossier complet est le premier accepté.

VPS-RT privilégie des publics « locaux » : dès l'ouverture des places, des actions de promotion sont conduites auprès des universités et des entreprises proches afin de privilégier l'accueil de saisonniers, de sauveteurs en mer, d'alternants, de personnes en situation de divorce qui est un cas de plus en plus fréquent notamment parmi les salariés du propriétaire.

Cette communication sous forme de quasi « porte à porte » est la seule qui soit productive : Kaufman & Broad avait fait une communication interne massive, mais cela a été un coup d'épée dans l'eau.

VPS-RT n'a pas fourni de statistiques sur l'accueil de publics relevant du CASF.

La société déclare informer par lettre simple systématiquement le maire et le préfet de la mise à disposition de places de résidents temporaires sur leur territoire mais constate la difficulté à trouver le bon interlocuteur au sein des services de l'État.

La mission n'a pas eu d'exemple de contacts avec un SIAO.

Le groupe VPS France est présent au congrès USH et dans la plupart des salons immobiliers d'importance. Sa préoccupation centrale est de rassurer les propriétaires sur le maintien de leur patrimoine et la garantie de restitution des biens dans les délais contractuels.

VPS-RT met en exergue des actions ciblées avec des associations telles que STOP Homophobie⁵⁶, ou l'accueil de publics ukrainiens, accueil validé expressément par le propriétaire. Ils participent à des réunions d'information auprès des locataires restants dans le cas d'opération de renouvellement urbains du NPNRU. Le déploiement encouragé par l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) d'opérations d'Action cœur de ville (ACV) n'a pas eu de concrétisation à ce stade.

Concernant la caution et les dispositifs de garantie, la pratique de VPS-RT est de les verser sur un compte de tiers, initiative propre à l'entreprise. La carte bancaire est admise pour payer la caution, via l'appli mobile Lydia qui est gérée par la direction financière (DAF), afin que les « responsables de sites » n'aient aucun maniement financier ; les espèces et chèques ne sont pas acceptés. Les prélèvements automatiques sont imposés pour le paiement de la redevance, pour simplifier la gestion de la DAF.

Du 1er avril 2023 au 31 mars 2024, VPS-RT déclare avoir effectué 900 k€ d'aménagements temporaires, principalement sous forme d'équipements mobiles et réutilisables.

D'après VPS-RT la répartition des assurances souscrites est la suivante : le propriétaire souscrit une assurance multirisques d'une « propriété non occupée » ; VPS-RT une assurance civile, sans spécifications sur la conduite de travaux en tant que potentiel maître d'ouvrage ; le résident temporaire une assurance multirisques sur le « local » défini par le contrat.

VPS-RT n'a eu qu'une seule expérience d'expulsions d'un squat d'une trentaine de personnes rentrées par effraction à Marseille, réglée grâce à une conciliation à l'amiable avec les forces de l'ordre. Le groupe n'a pas lancé de procédures judiciaires d'expulsions.

Le modèle économique de VPS-RT est difficile à cerner. A la différence de Monoma, qui intervenait essentiellement pour de grandes entreprises telles que ENGIE, Enedis, GDF-Suez, RTE, VPS France développe ses activités auprès des bailleurs sociaux et de propriétaires de biens publics comme des hôpitaux. Il ne contracte pas auprès de propriétaires individuels.

Pour le propriétaire, bénéficiant d'une ingénierie complète sur la sécurisation, l'offre d'occupation temporaire produit une diminution relative des coûts de sécurisation induits par la vacance de ses biens. Vu la diversité des situations, la mission n'est pas à même de définir le curseur de cette diminution. VPS-RT l'évalue entre au moins 50 à 70 % des coûts globaux de sécurisation pour le propriétaire.

L'accès à l'offre VPS et quelques extraits d'un contrat-type VPS-RT anonymisé et du contrat-type 2023 figurent en [annexe 6](#).

La mission en retient divers points qui seront analysés à la suite du rapport (parties 1.4 et 2) ;

- Le résident accepte que le contrat ne soit pas un bail ce qui correspond à l'application de la loi qui prévoit un « contrat » (de droit civil) ;
- Lors de l'entrée en jouissance, une liste conséquente de pièces à communiquer, dont l'engagement de disposer d'un relogement possible chez un tiers ;
- La redevance mensuelle : une clause prévoit une augmentation des charges et une indexation, dans la limite du plafond de 200 euros, mais, de fait toutes les offres relevées sur le site internet, trois jours différents, sont d'ores et déjà au plafond de 200 euros, ce qui rend la clause d'indexation sans effet. Les consommations moyennes mensuelles de référence des fluides et des énergies sont inscrites dans tous les contrats depuis 2023 ;
- Le montant de la redevance mensuelle inclut la fourniture des fluides sous réserve de ce

⁵⁶ <https://www.vps-protectionparoccupation.fr/residence-solidaire>

qui suit, mentionné hors cadre légal : « En cas d'utilisation entraînant une surconsommation anormale de fluides (eau ou gaz), chauffage ou d'électricité, caractéristique d'un abus de droit, le Résident Temporaire devra rembourser à VPS Résidents Temporaires, à 1ère demande, la part de surconsommation.

A titre de référence, actuellement, la consommation moyenne :

- D'eau s'établit à env. 4,5 m³ / mois / personne,
- D'électricité s'établit à env. 178 kWh / mois / personne,
- De gaz s'établit à env. 275 kWh / mois / personne

En cas de surconsommation constitutive d'un abus de droit, la part de surconsommation qui devra être remboursée à VPS Résidents Temporaires sera répartie au prorata du nombre d'occupants du Bien Immobilier pour la période considérée. »

En l'absence de compteurs divisionnaires pour l'eau et les énergies, la mission s'interroge sur la manière dont peut être appliquée concrètement cette disposition et note qu'une répartition du dépassement au prorata du nombre d'occupants ne serait pas équitable.

- Des services complémentaires sont listés (article 7), au sujet desquels la mission relève qu'ils sont dans une zone grise au regard de la définition du périmètre de la redevance – le constat est que des prestations forfaitaires sont facturées en plus, dont un pack de sécurité incendie, des frais administratifs, de nettoyage, ... ; Les règlements se font par prélèvements automatiques ou carte bancaire pour le paiement de la caution, et des frais initiaux et réguliers sont exigés au-delà du montant de la redevance ;
- Des clauses relevées par la mission qui emportent des obligations pour le résident :
 - o pas de vacance de plus de trois jours,
 - o souscrire une assurances responsabilité civile et « couvrant les dégâts qu'il pourrait causer aux locaux mis à disposition » sans autre précision ou localisation, puis une assurance multirisque habitation dans la version 2023,
 - o installer un détecteur de de monoxyde de carbone et un détecteur de fumée ⁵⁷,
 - o placer un extincteur dans son local privatif, veiller à maintenir l'extincteur dans la chambre et la cuisine,
 - o veiller à maintenir la couverture incendie placée dans la chambre et dans la cuisine.

La mission relève que ces obligations correspondent à une forme de transfert de responsabilités en matière de sécurité incendie dont on peut douter de la sécurité juridique.

- o les clauses de confidentialité :

⁵⁷ « Des détecteurs de CO2 et de fumée doivent être installés dans chaque bâtiment. Ces éléments sont inclus dans le package de prévention des incendies VPS. Nous vous demandons d'acheter ce forfait lors de la signature de votre premier contrat avec VPS.

Établissez un plan d'issu avec un aperçu clair des itinéraires d'évacuation.

Assurez-vous que les issues de secours soient toujours praticables.

Accrochez les détecteurs de fumée aussi haut que possible et au moins dans la pièce où vous dormez.

Fixez une couverture anti-feu sur un mur près de votre lieu de cuisson. »

III - ENGAGEMENT DE CONFIDENTIALITE ET DE DISCRETION :

Les résidents temporaires sont enfin tenus de respecter la plus stricte confidentialité concernant les termes du Contrat les liant à l'Organisme et les activités de celui-ci. Ils s'engagent à n'effectuer aucune communication auprès des médias relative à l'Immeuble ou à leurs conditions d'occupation de ce dernier, sans autorisation préalable et expresse de CAMELOT PROPERTY PROTECTION SARL et/ou du Propriétaire des lieux. Ils s'engagent de même à ne pas faire visiter les locaux par des tiers, sans autorisation expresse et préalable.

Evolution de la rédaction dans la version 2023 :

« 2.18 Confidentialité

2.18.1 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.

2.18.2 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.

2.18.3 Les Parties affirment et reconnaissent le caractère essentiel et déterminant de cette obligation de confidentialité, sans laquelle elles n'auraient pas contracté, et dont la violation constituerait une cause de Violation Grave pouvant donner lieu à la Résiliation des présentes. »

VPS-RT indique à la mission que la clause de confidentialité dans les contrats de résident temporaire n'a pas pour objet d'empêcher de parler aux médias, mais vise à préserver une discrétion sur le devenir du projet immobilier du propriétaire, dont la décision n'est pas forcément encore arrêtée. La mission s'étonne de cet argument car le devenir du patrimoine relève plutôt d'un sujet évoqué, ou non, lors de l'élaboration de la COP.

1.4.3 Caracol

Dans son rapport d'activités 2022, Caracol se décrit comme suit : « l'association Caracol est le premier modèle d'habitat intercalaire, multiculturel et solidaire en France. Lancé en 2018, Caracol prend en gestion des lieux vacants en les mettant temporairement à disposition de co-habitants réfugiés et locaux. Les résidents bénéficient d'un loyer modéré et d'un accompagnement social professionnel vers le logement durable et l'emploi. »

L'association développe un modèle d'habitat intercalaire comme tremplin pour l'intégration. En 2022 comme en 2023, la stabilité liée à un logement accessible permet d'atteindre 95 % d'accès à une solution vers un logement durable (parc social, parc privé ou logement adapté) et 91% d'accès à un emploi ou à une formation qualifiante.

Extraits rapport 2022 –

« Caracol : situation d'hébergement avant l'entrée dans les lieux

Sortie de rue : 19% des habitants

Hébergement d'urgence : 9% dont 17,5% personnes bénéficiaires d'une protection internationale (BPI)

Hébergement chez un tiers : 33% dont 40% personnes Bénéficiaires d'une Protection Internationale

Parc privé : 29% dont 7,5% personnes BPI

Autre (dont logement adapté, hébergement citoyen, colocation solidaire) : 10%

Caracol : relogement en fin de colocation

Parc privé : 70% dont 40% personnes BPI

Parc social : 14% dont 35% personnes BPI

Logement adapté : 11% dont 18% personnes BPI

Autre, centre d'hébergement, résidence universitaire, retour à la rue, perte de contact : 5%

Sur 130 habitants ayant quitté une colocation Caracol, 95% ont trouvé une solution de logement durable. »

« Nous constatons une hausse importante du revenu moyen chez nos habitants entre le début et la fin de la colocation Caracol grâce à la stabilité, aux réseaux créés et à l'accompagnement social professionnel. »

« Structure des coûts :

- Immobilier : travaux préalable, entretien du bâtiment, paiement des fluides,
- Logistique entrée/sortie, sécurisation = 35% des coûts
- Projet social : accompagnement social, animation, gestion locative adaptée = 50% des besoins
- Développement/ Innovation/ Communication / Support / RH = 15% des coûts »

Pour cela, l'association déclare dédier 200k€ à l'accompagnement social par des professionnels et 175k€ à l'animation collective et solidaire des colocations.

Les ressources financières proviennent pour 32% des redevances article 29 ELAN (une majorité sont au plafond de 75 €), 40% de financement public pour le projet social et 28% du mécénat privé.

Extraits rapport 2023 –

« 71% des habitants sont sous le seuil de pauvreté et 30% au RSA au moment d'intégrer une colocation Caracol. »

« - Une visibilité et une reconnaissance plus importante après 6 ans d'existence et une quinzaine de projets terminés de manière positive.

- La mise en place d'accords cadre avec les principaux bailleurs sociaux. CDC Habitat IDF a signé avec Caracol un premier accord cadre qui implique une forme de mise à disposition automatique de ses biens vacants. Nous travaillons à la signature d'autres accords cadre en ce moment avec I3F, la RIVP, Toit et Joie et Paris Habitat.

- Une stratégie centrée sur les opérations de renouvellement urbain qui concernent 29 000 logements vacants dans le parc social en France chez ces mêmes bailleurs sociaux. »

Les implantations Caracol sont en région parisienne, en région lyonnaise, en Occitanie, dans les Hauts de France et à Strasbourg.

Les fondateurs de Caracol sont deux diplômés de Sciences-Po Rennes et Bordeaux. En référence à l'expérience de la coopérative La Ciguë⁵⁸ en Suisse, ils se proposent de développer un modèle d'économie sociale et solidaire adapté aux métropoles en France. L'association édite une revue de presse, des rapports d'activité dans sa rubrique internet sur les médias⁵⁹.

L'offre Caracol est détaillée à l'[annexe 7](#). Sur le site internet, la promotion s'adresse :

- aux propriétaires⁶⁰, pour qui l'association présente ce dispositif comme « nos solutions pour votre bien vacant - entretien & sécurisation – gestion intercalaire – valorisation » :
 - « L'occupation temporaire vous permet d'économiser les frais de gardiennage et de ne rien déboursier pour la gestion de votre lieu. Le bien est sécurisé et entretenu : **notre activité est encadrée par l'article 29 de la loi ELan**. Les réparations sont entièrement prises en charge et réalisées grâce aux expertises mobilisées par notre groupement. Nous finançons le projet d'habitat et vous pouvez, dans certains cas, bénéficier de défiscalisation de type mécénat.
- Vis-à-vis des habitants, « nos solutions pour votre futur logement - environnement multi-culturel - logement économique - habitat solidaire » - Le but de nos colocations est de créer du

⁵⁸ <https://cigue.ch/structure-de-la-cigue/>

⁵⁹ <https://caracol-colocation.fr/media/>

⁶⁰ <https://caracol-colocation.fr/proprietaires/>

lien entre des résidents aux parcours de vie et aux cultures différentes. De nombreux lieux sont inoccupés dans les grandes villes françaises. Ces lieux sont vides pour de nombreuses raisons : vente, projet urbain, besoin d'une remise aux normes. Une part importante de ces lieux peuvent être habités et représentent la chance pour beaucoup de vivre dans un cadre agréable et créatif pour un prix abordable. »

L'occupation des locaux est en principe de 18 mois mais elle augmente dans certains programmes de renouvellement urbain.

La mission relève que leurs pratiques s'inscrivent dans un réseau large d'acteurs, ne connaissant pas forcément les spécificités de l'article 29 de la loi ELAN.

Caracol contractualise de gré à gré avec les bailleurs sociaux qui offrent des mises à disposition gratuites et propose systématiquement un accompagnement social visant à minima la recherche de logement à la sortie: des conventions sont signées avec CDC Habitat et Paris Habitat et sont en perspective avec I3F Ile-de-France et ICF.

Pour Caracol, la durée des COP, limitée à trois ans, est trop restrictive et diverses expériences de vacance se prolongent jusqu'à cinq ou six ans. Selon Caracol, une durée plus conséquente présenterait pour tous un intérêt partagé : prolongation d'un dispositif opérationnel pour le propriétaire, une durée d'amortissement plus réaliste pour l'opérateur, une sortie plus diffuse vers le logement pérenne pour les résidents temporaires.

Le propriétaire fournit les diagnostics, prend en charge les travaux de sécurisation si nécessaire et contribue de façon variable à la prise en charge des fluides. Caracol réalise une visite de site, dispose d'une grille d'analyse par rapport aux normes, n'intervient pas sur le bâti et réalise l'entretien des lieux en confiant une partie dans une dynamique collective d'auto-entretien des locaux. Les locaux présumés insalubres ou hors normes ne sont pas retenus. Caracol fournit les équipements de base : électroménager de base, détecteur de fumée et ameublement à minima (lit). Caracol ne facture aucune prestation annexe de services.

Caracol est responsable de la sécurité incendie⁶¹.

Caracol fait part d'un nombre important d'études initiales d'occupation temporaire dans des bureaux vacants. Aucun modèle économique d'occupation temporaire (propriétaire et opérateur) n'a permis d'équilibrer de telles opérations sur trois ans, même en se limitant à l'atteinte des seuils minima de respect des normes sécurité incendie, fluides et sanitaires et à la maîtrise des coûts des charges.

Les occupations sont en Île-de-France, dans les métropoles de Strasbourg, Lyon et Toulouse – des prospections sont en devenir dans les métropoles de Bordeaux, Nantes et Rennes. L'équipe comprend des chargés de mission territoriaux (CMT) qui sont les interlocuteurs de proximité, du recrutement à la gestion locative réelle, puis à la sortie pour le résident temporaire. Le turnover des salariés est important au regard de la charge de travail et « mentale » induite par la gestion de situations difficiles. Caracol fait appel à un réseau de bénévoles en appui.

Caracol demande au résident un temps de présence sur site pour participer à des chantiers participatifs et à l'animation collective pour élaborer une charte de la vie commune. Il y a un référent sur site. La gestion des urgences est traitée sur un serveur vocal 24h/24, 365 jours/an

⁶¹ - extraits COT-type - « 8.1 : Sécurité incendie

L'édition, l'application et le contrôle des dispositions relatives à la sécurité incendie et au risque de panique sont assurés sous la responsabilité de l'Association. L'intégrité de l'ensemble des moyens concourants à la sécurité présent dans les Locaux devra être respectée (détection, désenfumage etc.)

L'Association est tenue de faire respecter les prescriptions et consignes par ses membres présents et par les résidents. De même les consignes sur la conduite à tenir en cas d'incendie et sur le respect de mesures préventives devront être respectées par l'Association.»

et un pôle technique en appui. Le CRT-type ne comprend aucune clause restrictive de mobilité et de présence des résidents, De même, ce dernier n'inclut aucune restriction aux droits privés du résident. L'accompagnement social adapté est inclus dans le CRT-type : le résident s'engage à respecter la charte d'engagement dans l'accompagnement social et le règlement intérieur. Un état des lieux d'entrée et de sortie est réalisé systématiquement.

La première demande est faite sur le formulaire en ligne. L'accueil n'est pas inconditionnel. Les publics ont entre 18 et 75 ans et doivent bénéficier a minima du RSA et d'un titre de séjour. Les CMT Caracol réalisent un premier entretien ciblé sur l'évaluation du degré d'autonomie et les qualifications professionnelles. Puis, une session de rencontres est organisée pour une sélection collective sur les principes de « sortir de l'entre soi », l'acceptation d'une cohabitation multiculturelle et solidaire et d'un accompagnement social vers le logement. Le délai moyen entre la candidature et l'entrée en jouissance est de deux mois.

Caracol est en lien avec les SIAO mais maîtrise la sélection des entrants pour vérifier leurs capacités à aller vers le logement pérenne. Les accompagnements par des conseillers(ères) en économie sociale et familiale (CESF) permettent d'atteindre une sortie des résidents pour 50% dans le parc public et 50% dans le privé, y compris des réfugiés.

L'attestation de domicile est systématique.

La répartition des assurances souscrites est la suivante, d'après Caracol :

- Le propriétaire souscrit une assurance multirisque,
- Caracol une assurance civile,
- Le résident temporaire une assurance multirisques sur le « local » défini par le contrat.

La fin des contrats vers le relogement se passe globalement correctement. Différentes difficultés sont rencontrées pour tous types de profil quel que soit l'accompagnement social : de la procrastination, du stress psychologique lié au déménagement pour des personnes perdant une stabilité acquise au regard de leur histoire (réfugié, exilé, violences physiques, sans domicile), au travailleur désormais intégré qui n'a pas entamé de recherche proactive jusqu'à de rares cas de malhonnêteté avec une demande de fournir un autre « hébergement ». Caracol n'a pas engagé de recours judiciaire pour une expulsion.

Avant de traiter le plaidoyer⁶² plus loin dans ce rapport, Caracol fait part de retours d'expérience sur l'impact de l'absence de codification et de normes pour un traitement équitable entre les opérateurs: Rien n'empêche

- qu'un opérateur mette un lit double par chambre ou plus ;
- des sanitaires ou points d'eau inadaptés au nombre de résidents (Caracol rajoute des toilettes mobiles) ; chaque opérateur définit son programme ;
- l'absence de contrôles in situ sur le respect des normes ;
- le périmètre des dépenses incluses dans la redevance : le coût des fluides est estimé à 100€ par chambre/mois en 2023.

Caracol soutient que l'accompagnement social a minima vers la recherche de logement (ASLL) est une obligation pour le dispositif, en le corrélant avec le niveau d'engagement d'accueil de publics relevant du code de l'action sociale et des familles (CASF). L'absence de modalités de financement de cet ASLL conduit Caracol à privilégier les dispositifs financés, tels que l'intermédiation locative (IML), l'ASSLL par le Fonds solidarité logement (FSL), l'ALT, la cohabitation résidentielle ou intergénérationnelle, le FNADVL (en attente lors de l'audition d'avril 2024). L'IML en particulier

⁶² <https://caracol-colocation.fr/media/>

permet la perception de l'ALS par le résident temporaire, « *ce qui nous permet de percevoir des redevances autour de 350 euros (au lieu de 200 euros avec l'article 29 Elan) avec un reste à payer inférieur pour l'habitant (en moyenne 100 euros, contre 200 avec l'art 29 Elan).* »

La redevance, de 75 € ou 200 €, ne finance pas l'amortissement des équipements, la dimension participative et intégratrice vers l'autonomie, l'ingénierie sociale, la gestion locative adaptée au cas par cas et la médiation. Il n'est pas équitable de fonder la viabilité financière du dispositif dans sa finalité sociale sur des mécénats alors que des opérateurs à finalité commerciale perçoivent le même montant de redevance mais ne prennent pas les mêmes niveaux d'engagements d'accueil de personnes relevant du CASF.

Dans ces conditions, rappelant son intérêt manifeste, Caracol considère que, sans évolution financière du dispositif, le modèle économique pour sa finalité sociale n'est pas viable pour favoriser l'émergence de nouveaux opérateurs à dimension nationale.

La décision de Caracol de basculer les douze opérations « vivantes » en 2024 dans le régime de l'IML en est la traduction, qui doit être lue comme une alerte sur la non viabilité économique des opérations à finalité sociale. Comme mentionné in fine du point 1.1.4 ci-dessus, la mission recommande une évolution détaillée par la recommandation 3.

En outre, la priorité est donnée au développement de l'habitat intercalaire sur de petites surfaces de moins de 1 000 m² et un temps court. Pour des surfaces plus importantes ou des temps plus longs, l'hébergement d'urgence ou l'intermédiation locative seront préférées par les propriétaires car les opérateurs seront en capacité de verser un loyer au propriétaire.

1.4.4 Plateau urbain

Plateau Urbain⁶³ se présente comme suit : « Plateau Urbain est une coopérative d'immobilier solidaire et d'urbanisme transitoire et temporaire qui propose des espaces de travail abordables et, quand c'est possible, des solutions d'hébergement d'urgence dans des tiers-lieux à vocation sociale vivants, créatifs et solidaires, en Île-de-France et dans plusieurs métropoles (Lyon, Bordeaux, Marseille). Elle mène également des activités de conseil et d'accompagnement partout en France".

Plateau Urbain est un acteur reconnu de la mise en œuvre de l'urbanisme transitoire⁶⁴. Différents rapports et retours d'expérience illustrent ce savoir-faire⁶⁵. Travaillant sur un temps long, le développement est centré sur des tiers lieux et l'occupation temporaire de locaux vacants pour de l'activité et de l'hébergement pendant les phases de transition des projets urbains.

Après l'expérience emblématique des Grands Voisins dans l'ancien hôpital Saint Vincent de Paul, l'expérience récente des Cinq Toits⁶⁶ fait part d'un centre d'hébergement d'urgence temporaire

⁶³ <https://www.plateau-urbain.com/#>

⁶⁴ <https://www.plateau-urbain.com/la-cooperative-plateau-urbain/urbanisme-transitoire/> - « L'urbanisme transitoire réactive de manière provisoire des terrains ou des bâtiments inoccupés, leur redonne une valeur d'usage et peut préfigurer leur usage futur. Émergé en France depuis les années 2010, il offre une solution à la fois environnementale, économique et sociale en répondant à des enjeux contemporains. L'urbanisme transitoire prend racine dans des espaces urbains intérieurs et extérieurs délaissés, résultant d'indécisions, de problèmes budgétaires ou de contraintes environnementales. Son objectif est de redonner valeur et usage à ces lieux, les transformant en opportunités de densification plutôt que d'expansion urbaine. Il s'inscrit dans une logique d'urbanisme circulaire en reconstruisant la ville à partir de l'existant. Parmi les projets d'urbanisme transitoire, on trouve de nombreux types d'occupations temporaires, comme des tiers-lieux, des jardins éphémères, des expositions artistiques, des marchés, des pop-up stores, des centres d'hébergement d'urgence et des centres d'accueil pour les personnes précaires, des laboratoires d'expérimentations urbaines, des festivals culturels... »

⁶⁵ <https://www.plateau-urbain.com/la-cooperative-plateau-urbain/ressources/>

⁶⁶ <https://www.youtube.com/watch?v=QDoGdKNNCSY> et <https://lescinqtoits.fr/>

géré par l'association Aurore avec l'appui de la maîtrise d'ouvrage Paris Habitat, dans une ancienne caserne de gendarmerie, sans référence à l'article 29 de la loi Elan.

De même pour l'expérience « Les grandes Voisines »⁶⁷ de Francheville dans le Rhône, sur le site d'un ancien hôpital des Hospices Civils de Lyon mis à disposition de la fondation de l'Armée du Salut et du Foyer Notre-Dame des Sans-Abri avec cinq centres d'hébergement, des ateliers d'insertion accueillant près de cinq cent personnes⁶⁸ jusqu'en 2026.

La mission n'a pas entendu cet opérateur, agréé au titre de l'article 29 de la loi ELAN, qui intervient majoritairement sur la transformation de bureaux ou d'anciens équipements publics mais qui n'a concrétisé aucune opération pour des résidents en habitat. Un bilan d'activité a néanmoins été communiqué fin 2023 au préfet de Paris présente des opérations non abouties à Paris et dans les Hauts de Seine et résume les obstacles rencontrés : méconnaissance et méfiance de certains propriétaires à l'égard d'un dispositif expérimental ; modèle économique trop fragile pour des projets solidaires, qui de fait nécessitent des soutiens de la part des propriétaires.

1.4.5 JUST

Justice et Union pour la transformation sociale (JUST) est une association fondée en avril 2015. qui émane de l'association internationale From Justice and Union toward social transformation⁶⁹.

L'association se présente comme suit sur la page d'accueil de son site –

« Notre association a pour objet principal de développer et promouvoir en France et à l'international des expérimentations et des actions qui permettent une transformation sociale vers plus de justice sociale. Nous nous appuyons sur la participation active des personnes concernées, en réunissant des compétences universitaires, médicales, sociales et d'expériences vécues. Une des règles fondamentales posées comme principe de JUST est que les expérimentations et les actions sont menées avec une participation significative des personnes dites « exclues » ou « vulnérables ».

Les membres de JUST se réunissent sur les valeurs :

- de solidarité ;
- de non - discrimination ;
- de citoyenneté ;
- d'usage des savoirs issus de l'expérience.

Les principes⁷⁰ :

L'association se préoccupe de réponses pratiques, rapides, efficaces et durables ;

JUST est particulièrement attentif à ce que les expérimentations et actions bénéficient directement et de façon significative aux personnes en situation d'exclusion ou de vulnérabilité ;

Une des règles fondamentales que nous posons comme principe de JUST est que les expérimentations et les actions soient menées avec une participation significative des personnes dites « exclues » ou « vulnérables » ;

JUST est particulièrement sensible aux questions de transfert de savoir et d'expertise des savoirs

⁶⁷ <https://lesgrandesvoisines.org/>

⁶⁸ <https://www.youtube.com/watch?v=mqHJepEV4KU>

⁶⁹ <https://www.helloasso.com/associations/justice-and-union-towards-social-transformation>

⁷⁰ <https://just.earth/A-propos>

universitaires et scientifiques ainsi que des savoirs expérientiels. »

Jusqu'en 2023, les projets portés par JUST et ses équipes ne relevaient pas de l'usage de l'article 29 de la loi ELAN :

- Le lieu de répit (LDR) : un projet expérimental d'alternative à l'hospitalisation psychiatrique ;
- ODAMARS : open dialogue à Marseille, le développement d'une approche d'accompagnement de la crise psychotique pour la personne concernée et son entourage ;
- Sindiane : programme en santé communautaire de prévention du psycho traumatisme ;
- Les régisseurs sociaux : sécurisation et sanitarisation des lieux de vie habités par nécessité à Marseille et mise à l'abri de personnes en situation de grande précarité ;
- En passant par les Calanques : développement d'actions fondées sur l'intervention psychosociale par la nature et l'aventure.

En lien dès l'origine avec les squats et les personnes sans-abri, JUST s'est développé auprès de l'association Yes we camp⁷¹ sur une opération comme l'Auberge marseillaise⁷², en lien avec le studio d'architecture ZOÏ ou France Terre d'Asile pour de l'habitat alternatif et d'insertion de réfugiés.

JUST est spécialisé dans les sorties de la rue, notamment les personnes toxicomanes et les personnes atteintes dans leur santé mentale, celles aux « droits incomplets, sans capacité à agir », ou celles ayant subi des violences de tous types. L'accompagnement social est systématique, adapté à chaque situation collective et individuelle.

Sur une dizaine d'années, la logique portée a été celle d'une nécessaire maturité après diverses expériences menées au cas par cas, permettant la mise en confiance auprès d'un réseau d'acteurs pour sortir des montages adaptés sans réel statut et des montages financiers juste à l'équilibre. Cette logique préalable de montée en compétences (animation de réseau, équipe d'intervention droit et santé communautaire, rétablissement, réduction des risques) a permis de demander un agrément article 29 de la loi ELAN.

Avec l'appui financier de la fondation Abbé Pierre, JUST développe le métier de régisseurs sociaux sur chacun de ces sites. La fiche de poste⁷³ a été transmise dans le dossier d'agrément.

La volonté de JUST est d'étendre son réseau d'acteurs propriétaires en acquérant cet agrément, acte de reconnaissance dans ses savoir-faire. En particulier, cet agrément est un moyen de faire connaître un statut juridique au plus proche de leurs pratiques à des services juridiques des

⁷¹ <https://yeswecamp.org/>

⁷² <https://yeswecamp.org/lauberge-marseillaise/>

⁷³ Vos missions – « le.la régisseur-se social.e contribuera, en collaboration avec l'ensemble de l'équipe pluridisciplinaire, à l'organisation de la vie collective, au « vivre ensemble » et au bien-être des résidents à l'Auberge :

➤ Accueillir les personnes orientées sur l'Auberge, les accompagner dans leur installation logistique et leur appropriation des lieux (participation active au projet).

➤ Veiller au respect du contrat d'accueil (règles liées à la vie collective, respect mutuel et non-jugement...), à la sécurité des personnes sur le site, et participer à la régie quotidienne (fonctionnement logistique du lieu).

➤ Initier et/ou consolider les démarches d'accès au soin et au droit par l'information, l'accompagnement et l'orientation vers les structures partenaires du réseau.

➤ Favoriser l'insertion sociale en incluant les dimensions familiale et éducative, sanitaire, culturelle...

➤ Accompagner les résidents au projet de vie dans la perspective d'une approche globale de la personne.

➤ Promouvoir l'empowerment et la mise en œuvre d'activités visant au maintien du lien social, au développement des compétences psychosociales et à l'autonomisation de la personne.

➤ Participer à l'observation de l'environnement, du lieu de vie et des activités mises en place sur le site afin de faire évoluer le projet en fonction des besoins et des envies des résidents. »

établissements publics et des collectivités territoriales, dénommé « levée des résistances passives » par nos interlocuteurs.

Les contacts sont en cours auprès des métropoles de Nantes, de Lyon, de Montpellier et de Bordeaux, de la ville de Villeurbanne et de leurs acteurs locaux de l'habitat solidaire.

JUST ne conteste pas que le dispositif puisse répondre à des besoins de publics en mobilité forcée de courte durée : par exemple, les conditions d'accueil d'étudiants en situation de précarité sont en cours d'étude sur Marseille.

L'intervention de JUST au titre de l'agrément répond toujours à une urgence de solution la plus économe de 200 € par mois en comparaison à une nuitée d'hôtel entre 1 500 à 2 000 € par mois par famille. JUST n'intervient pas dans les projets de renouvellement urbains. Le montage financier restera du cas par cas – l'urgence du montage de la dernière opération n'a pas pris en compte de recettes de redevance article 29 ELAN vu l'accueil de personnes quasiment tous éligibles au seuil CASF.

JUST connaît une seule mise en concurrence par la Ville de Marseille. Le contrat de VPS-RT n'a pas été reconduit. Le CCAS a été missionné et a passé une convention d'intervention avec JUST.

La répartition financière est issue d'une analyse au cas par cas des financements éligibles : BOP 177 pour toutes formes d'accompagnement social hébergement ou vers le logement, Fonds solidarité logement, bailleur social avec mise à disposition gratuite à HAS 13 qui conclue une COP avec JUST, collectivités avec COP et subventions ou aides, aides investissement pour le clos couvert, appui DIHAL à l'équipement, associations d'accueil des personnes défavorisées (Fondation Abbé Pierre entre autres), mécènes.

Le coût des énergies de « base » est pris en charge suite à des abonnements directs par les résidents temporaires avec des aides fournisseurs d'énergie.

Toutes les réhabilitations sont forcément minimales, dites « frugales ».

La stratégie de conduite des travaux est à trois niveaux :

- si interventions sur les structures / sécurité : menées par des entreprises avec assurances habitation JUST. Même si la COP est inférieure à trois ans, JUST est en partenariat avec une équipe de maîtrise d'ouvrage/ maîtrise d'œuvre « solidaire »,
- - des chantiers solidaires et collectifs pour un récit collectif du groupe et en lien avec le quartier, point qui permet qu'il n'y ait pas de confusion avec du travail dissimulé mais peut présenter des risques non couverts,
- - le chantier par l'habitant/ résident temporaire, conçu comme un support aux soins. Le résident temporaire n'a qu'une assurance civile, d'où une limite quant aux risques, connue comme toute intervention de bénévoles sur des chantiers de restauration/ réhabilitation.

JUST est en cours d'expertise avec l'assureur MAIF pour la souscription d'un contrat adapté et consolidé couvrant tous les risques assurantiels pour tous les acteurs et les résidents temporaires.

Le statut du résident temporaire est clair quant à la préservation de sa vie privée : l'espace interne est sacralisé, l'espace collectif est le lieu de vie/ de rencontres/ de rapprochement partenaires, l'espace extérieur avec l'ouverture sur le quartier/ développement d'usages communs avec les riverains.

En se recalant à l'article 29 ELAN, les retours d'expérience montrent que les interventions de JUST accueillent de 75 à 100 % de publics relevant du CASF et que la sortie vers l'autonomie est de l'ordre de 30 % minimum par an (vers le logement social, l'hébergement d'urgence, l'hôtel ou retour en famille) : par exemple, l'auberge marseillaise.

La réussite du « modèle » est basée sur le taux des sorties vers l'autonomie et de constitution de droits, suite au bénéfice d'un « abri » sur un temps plus long au regard de la temporalité administrative du temps d'acquisition des droits et des conditions nuitées d'hôtel (par exemple, pas plus de 15 jours pour les réfugiés).

JUST n'a pas engagé de procédure juridique d'expulsions. Il y a des situations individuelles extrêmement difficiles à la sortie.

1.4.6 Des pratiques volontaristes de quelques propriétaires, qui restent minoritaires

La mission a pu rencontrer cinq bailleurs sociaux -CDC Habitat IdF, I3F IdF, Paris Habitat, ICF Habitat et Nantes métropole habitat- ainsi qu'Engie, qui utilisent le dispositif de l'article 29 ELAN comme un des outils de gestion de la vacance. Ce n'est pas l'outil utilisé le plus fréquemment par les organismes HLM : pour certains, la convention avec une association agréée maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) pour l'accompagnement social vers le logement est privilégiée et connue des équipes de gestion territoriale ; pour d'autres, tel ICF Habitat, la vacance temporaire permet de répondre aux sollicitations d'hébergement d'urgence des services de l'État. En IDF, les bailleurs sociaux ont été sensibilisés au dispositif par les actions de l'AFFIL⁷⁴ suite à la dynamique préfet de région / DRIHL et AFFIL lancée en 2019⁷⁵.

Historiquement, cette démarche a été expérimentée dans les opérations de renouvellement urbain. Depuis, elle est examinée systématiquement en termes d'opportunité dans les opérations de transformations immobilière.

Tous les bailleurs publics sollicitent l'accord systématique et préalable du maire, quel que soit le dispositif retenu. L'absence d'une forme d'accompagnement social vers le logement constitue un handicap structurel pour certains maires, qui préfèrent maintenir les pratiques de MOUS ou d'IML déjà instaurées avec les associations en place, dans une confiance réciproque.

Le constat quasi général est que les coûts de sécurisation des logements vacants augmentent avec l'émergence de squats relevant de filières organisées.

La souscription des polices d'assurance responsabilité civile et dommages aux biens est systématique.

Le dispositif article 29 ELAN n'est pas inclus dans les stratégies de développement ou dans les gestions de vacance courte dans le parc diffus. Seul I3F IDF a fait part d'un dispositif de gestion spécifique sur la vacance à plus de trois mois.

1.4.6.1 CDC Habitat Ile de France

La filiale logement de la Caisse des dépôts et consignations considère que l'occupation temporaire a du sens, est utile, répond à des publics divers (jeunes cadres en mobilité, ukrainiens, réfugiés), donne confiance aux locataires et aux habitants du quartier restant en place pendant la période de transition d'un projet de renouvellement urbain. L'occupation est estimée d'un coût inférieur de 30 à 40% par rapport à une sécurisation passive (portes blindées) et de 50 à 60% par rapport à une sécurisation active (gardiens, maitres-chiens). Deux conditions de réussite sont nécessaires - la localisation proche de transports collectifs et l'acceptation d'une utilisation partielle du bâti pour minimiser les travaux de mise aux normes incontournables.

CDC Habitat IdF a des expériences réussies avec VPS-RT et Caracol, pour des publics très

⁷⁴ <http://www.affil.fr/>

⁷⁵ <https://www.prefectures-regions.gouv.fr/ile-de-france/Actualites/Developper-l-habitat-intercalaire-en-Ile-de-France>

différents, parfois grâce à l'intermédiaire des CCAS locaux. La recherche des résidents, dans le respect du travail amont mené avec les élus quant aux profils des résidents souhaités, relève de la responsabilité de l'opérateur. CDC Habitat Idf paie les charges fluides et énergie, mais refuse de payer toute facture que lui présenterait VPS-RT. Au cas par cas, CDC Habitat Idf réalise ou participe aux travaux. CDC Habitat Idf a une lecture juridique stricte de l'usage de l'intermédiation locative, parfois proposée par Caracol dans des opérations d'occupation provisoire. Pour le bailleur social, le dispositif article 29 ELAN n'y est pas éligible.

1.4.6.2 Paris Habitat et Ville de Paris

La Ville de Paris, présente lors de l'audition de Paris Habitat, est attentive au développement de l'occupation temporaire dans son patrimoine et celui des partenaires avec qui, dès 2019, était signée une première Charte pour valoriser des lieux sinon laissés vacants. Actualisée en novembre 2022, la Charte pour l'occupation temporaire et transitoire⁷⁶ énonce seize principes pour la mise en œuvre de l'occupation intercalaire parmi lesquels « la priorité donnée à l'hébergement d'urgence, l'occupation temporaire à but d'habitat et l'insertion par l'activité économique lorsque le bâti et la temporalité du projet temporaire le permettent ». Cependant, chaque projet s'apprécie au regard de la spécificité et des contraintes des sites. Parmi les opérateurs agréés à l'article 29 de la loi ELAN, la Ville de Paris a expressément choisi de ne recourir qu'aux associations Caracol et Plateau Urbain.

Paris Habitat admet ne pas être très au fait de la réglementation liée à l'article 29 de la loi ELAN car l'OPH développe de l'intercalaire dans le diffus par la location/sous-location en intermédiation locative (IML), avec des partenaires identifiés de longue date, dont Caracol.

Les associations sont à l'initiative de la demande de mise à disposition de locaux vacants, pour des publics prédéfinis. Paris Habitat peut y satisfaire lorsqu'il acquiert un bâtiment vide, en vue de sa transformation, ou lorsque des projets de réhabilitation d'un immeuble génèrent de la vacance dans 10 à 25% des logements. Les conventions sont alors conclues de gré à gré, sans mise en concurrence dans le cadre d'un marché public et au rythme des opportunités, sans que l'accueil de résidents temporaires soit intégré dans la stratégie logement de l'OPH.

Les réorientations vers des solutions de relogement sont préparées très en amont et ne présentent pas de difficultés majeures, compte tenu de l'importance du parc de ce bailleur.

Le modèle économique est construit au cas par cas, en fonction des publics à reloger et des travaux à conduire. Dans le diffus, Paris Habitat prend en charge tous les diagnostics (de l'ordre de 500 € par logement), sur la base du standard d'un logement ordinaire

La mission a pu visiter deux sites, l'un en colocation de jeunes professionnelles géré par Caracol avec accompagnement IML, l'autre dans un logement « rafraîchi » pour une occupation temporaire potentiellement article 29 dans l'attente d'une opération tiroir d'ampleur avant la réhabilitation successive de plusieurs cages d'escaliers d'un même ensemble.

1.4.6.3 I3F Ile-de-France

Immobilière 3F Ile-de-France est amenée à acquérir et/ou gérer un certain nombre d'actifs immobiliers de toute nature, parfois laissés inoccupés pendant une durée qui dépend de l'extinction de délais liés à une déclaration d'intention d'aliéner, une jouissance anticipée, une acquisition directe sans conditions suspensives, temps du montage financier, etc.

Ces situations augmentent (29 dossiers identifiés en 2021 contre 61 dossiers en cours à fin 2023) et génèrent des risques d'occupation illicite et de dégradation des biens ainsi que des dépenses importantes pour leur sécurisation. 43 opérations font l'objet d'une sécurisation, soit par un

⁷⁶ https://cdn.paris.fr/paris/2022/11/28/20221117_charte-ot_57-partenaires_compressed-CyoC.pdf

prestataire de protection passive, soit par une occupation temporaire, retenue pour 16 dossiers sans qu'il soit fait référence à la procédure prévue par l'article 29 ELAN.

En interne I3F, une articulation des dispositifs de protection ou d'occupation temporaire est définie avec les équipes de gestion :

- ☐ Contrats cadre : contrat de sécurisation des locaux vacants et contrat de gardiennage
- ☐ Rattachement au dispositif d'astreinte (soir et WE).

En externe et en lien avec la stratégie du développement I3F, la mise en place de partenariat est effective pour habiter les espaces le temps de la transition. Des protocoles et/ou conventions ont été mis en place avec les sociétés telles que :

- ☐ VPS-Résidents temporaires (jeunes actifs) : I3F prend en charge les frais de dossier (300 €), les consommations des fluides ainsi que quelques travaux si nécessaires ;
- ☐ Caracol (association – colocations multiculturelles et solidaires pour les nouveaux arrivants en France) : Aucune prise en charge par I3F, aucune redevance ;
- ☐ Plateau Urbain (usages alternatifs) : protocole mis en attente afin de redéfinir les attentes du bailleur.

Dans le cadre de la politique RSE, I3F maintient des partenariats historiques avec les associations telles que : la Croix Rouge, Aurore, etc.

Les opérations d'occupation temporaire sont le plus souvent à l'initiative d'I3F et ne sont jamais mises en œuvre sans l'aval du maire de la commune concernée.

I3F a développé des partenariats spécifiques pour l'accueil temporaire des salariés des chantiers du Grand Paris Express avec un service de niveau hôtelier, suite à un accord amont entre employeurs, Action Logement et le gestionnaire Résidétapes.

1.4.6.4 Nantes Métropole Habitat(NMH)

NMH utilise l'article 29 de la loi ELAN quand la démolition ou les chantiers de rénovation génèrent des temps longs pour les relogements des locataires restant en place et présentent des risques de squats spontanés. Le dispositif est reconnu important et fait partie d'un panel de solutions pour s'adapter aux timings et besoins du territoire.

Le sujet de l'occupation effective reste délicat et complexe pour le bailleur, qui doit veiller à ne pas accentuer la pauvreté en ne retenant que des associations en faveur des populations défavorisées. L'offre VPS-RT permet de définir ensemble et en amont le profil des occupants, avec le souhait d'occupation sociale spécifique –. Les conditions de suivi sont primordiales, le bailleur social n'ayant pas le contact direct avec le résident temporaire.

VPS-RT ne s'engage pas à reloger les résidents temporaires, ce qui présente une prise de risque pour le bailleur social vis à vis des élus qui attendent de lui qu'il trouve une solution en cas de refus de quitter les lieux.

Pour les résidents temporaires, le temps court d'une solution de logement, déjà admis pour les hébergements à l'hôtel, doit peu à peu l'être également pour l'article 29 ELAN. Celui-ci ne peut faire l'économie d'un temps "d'acculturation".

NMH souligne deux sortes de « réactions » :

- les habitants ne se soucient pas de la vision politique, donc sont satisfaits de la présence de résidents temporaires ; idem pour les commerçants de proximité ;

- les associations de locataires ou autres associations, élus, presse ont des interrogations récurrentes sur la gestion de la cité, du quartier, le statut de l'immeuble partiellement vide, le peuplement.

De ses expériences, NMH retient la nécessité d'être ferme sur le profil des résidents temporaires accueillis car le bailleur social est co-responsable de la composition sociologique du territoire (NMH représente un 1 LLS sur 6 à Nantes). NMH suggère d'inclure dans l'article 29 de la loi ELAN et le décret du 22 mai 2019 modifié que le propriétaire peut exiger un type de profils de publics, la possibilité de définir des choix de peuplement devant être inscrite dans les COP.

Le dispositif de sécurisation n'est pas pris en compte dans l'assiette subventionnable par l'ANRU mais figure parmi les postes de dépenses de sécurisation présentées en Comité d'engagement.

Les clauses de CRT ne sont pas toujours identiques. NMH souhaite qu'elles soient stabilisées et vues avec le bailleur. Recevoir des familles, loger un couple n'est pas rédhibitoire pour NMH.

La redevance mensuelle est de 200 €, plus 50 € au titre des frais initiaux de dossier, « de service » et des frais pour la remise du kit incendie. Si ce montant reste faible au regard des quittances en QPV, cette pratique, propre à VPS-RT, n'est pas toujours connue au départ par le résident temporaire, ce qui fragilise la diffusion du dispositif.

Pour le paiement des fluides et des consommations d'énergies, les contrats sont au nom de NMH puisque les résidents temporaires n'ont pas de contrat de location. Au cas par cas, il y a des accords de prise en charge partielle avec VPS-RT. La distinction des coûts en hiver et en été n'a pas été faite jusqu'à présent. Le bailleur relève que VPS-RT incite et veille à la sobriété des consommations par les résidents temporaires

La comparaison du coût des fluides et du coût de la sécurisation passive conduit à retenir le premier comme une dépense plus utile, dès lors que la prise en charge des fluides est partagée entre VPS et NMH, qui permet de rendre soutenable le choix de l'article 29 ELAN. En revanche, un comparatif strictement financier est en faveur d'une sécurisation par portes Sitex, le coût des travaux d'aménagement de base étant en tout état de cause estimés entre 200 € et 500 € par logement.

NMH utilise ce dispositif de façon marginale, lorsque des vacances sont générées par des chantiers qui rendent la location HLM classique impossible et afin d'éviter des situations de squat, suivant en cela la finalité du législateur. Son usage ne pourra donc rester que très limité.

NMH est confrontée à un seul cas d'un résident temporaire qui ne part pas et retarde le chantier de démolition. VPS-RT utilise la procédure d'expulsion. Le bailleur qualifie cette situation comme une prise de risque qui existe dans tout rapport locatif « au sens large ».

La clause sur la non réponse à la presse ou les clauses de confidentialité dans les CRT de la seule responsabilité de VPS RT sont incompréhensibles pour un bailleur comme NMH.

En conclusion, NMH utilise ce dispositif utile et propose de l'améliorer par :

- un choix de peuplement qui puisse être décrit et autorisé dans la COP ;
- un modèle de CRT, sans mention de clauses telles que "confidentialité, ne pas recevoir" et explicite quant au périmètre de la redevance toutes charges comprises et laissant la possibilité que certaines dispositions soient à fixer en amont avec le bailleur.

Au-delà des améliorations de mentions dans les conventions et contrats, le système se développera grâce à une approche professionnelle des rapports "locatifs" et des contacts bienveillants avec les résidents temporaires.

1.4.6.5 L'USH

L'Union Sociale de l'Habitat (USH) a confirmé à la mission que le dispositif article 29 de la loi ELAN ne fait pas l'objet d'échanges ni de doctrines ou de retours d'expériences entre les bailleurs sociaux. Le répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux (RPLS) ne permet pas de compiler l'état des squats dans le parc social. Les résultats d'une enquête USH en cours devraient cerner l'importance non marginale de cette réalité, qui pourrait concerner quelques milliers de logements et dont le coût a minima devrait se chiffrer à plusieurs dizaines de millions d'euros

L'USH fait part de l'interprétation restrictive liée à l'application du deuxième alinéa de l'art. L. 442-6 II du CCH – « *Il.- ... Les locaux ainsi rendus disponibles ne peuvent être réoccupés avant le début des travaux.* » en lien avec l'art. L 443-15-1 « *Sans préjudice des règles du code de l'urbanisme applicables au permis de démolir, un bâtiment à usage d'habitation appartenant à un organisme d'habitations à loyer modéré ne peut être démoli sans l'accord préalable du représentant de l'État dans le département, de la commune d'implantation et des garants des prêts.* »

Il conviendrait que le CCH n'interdise pas l'occupation temporaire dans les bâtiments à usage d'habitation destinés à la démolition, car l'occupation temporaire n'est pas de la mise en location, en précisant tout type d'occupation temporaire, donc y compris les projets d'artistes, café associatif etc.

1.4.6.6 Engie

Parmi les propriétaires privés, la mission n'a pu rencontrer que Engie qui dispose de la plus longue expérience du dispositif article 29 ELAN, conventionnant depuis 2012 avec Camelot, devenu Monoma, puis, depuis sa disparition, avec VPS-RT. Le patrimoine est réparti sur 250 implantations à vocation industrielle, dont une partie nécessite des dépollutions avant revente pour des usages tertiaires.

Engie reconnaît l'intérêt du dispositif qui correspond à ses besoins :

- une réponse unique en métropole, donc unité d'interlocuteur pour les huit directions régionales, évitant les squats,
- une réponse de sécurisation en site bâti tertiaire, exploité ou non, préservant la valeur du patrimoine dans l'attente exclusive de vente dont l'échéance n'est pas connue, cela représente 12 sites en mai 2024,
- les caractéristiques des bâtis permettent une adaptation à faible coûts d'investissement en locaux à sommeil, ce sont des occupations partielles le plus souvent.

Engie réalise un état des lieux d'entrée et de sortie, demande à un bureau de contrôle la vérification de la mise aux normes minimales (sanitaires et sécurité incendie) et la validité des attestations de dépollution aux services compétents de l'État. Des aller-retours avec VPS-RT permettent de valider la faisabilité du montage, qui reste toujours du cas par cas.

Les termes de la COP sont très précis sur le périmètre des prestations de VPS-RT.

Engie met ses locaux vacants à disposition gratuitement, ne rémunère pas VPS-RT, prend en charge les coûts de petits travaux, y compris d'aménagement comme une cuisine ou des équipements des parties communes, et des charges (eau, tri déchets, fluides). Engie peut faire appel à des prestations de VPS France au cas par cas. Engie étudie la possibilité de conclure des forfaits « fluides » pour les résidents temporaires afin de maîtriser les consommations, mais cela nécessite des investissements avec des sous-compteurs qui ne sont pas acceptables dans la balance avantages/ inconvénients. VPS-RT prend en charge les équipements des parties privatives (de fait payé par les résidents temporaires, par la redevance). Seuls les frais d'entretien courant sont demandés aux résidents.

Engie n'informe pas les maires : VPS-RT est censé le faire. VPS-RT gère les demandes et

occupations. Ce sont des personnes seules et majeures. Engie fait un point trimestriel – nombre de résidents temporaires, surface occupée, quel loyer par chaque résident (pour éviter la suspicion de marchand de sommeil) et procède à des contrôles in situ par les directions régionales.

Engie a étudié des alternatives à ce dispositif. La comparaison avec d'autres formes de sécurisation ou avec le coût des squats n'a pas de sens, chaque opération étant singulière. L'analyse est multifactorielle – comment mesurer financièrement le risque d'une occupation par des squatteurs ? au-delà des frais de nettoyage, des travaux de remise en état ou des procédures juridiques, comment évaluer les risques de connexions électriques sauvages ou la présence de mineurs/ enfants, et cela, sur des sites pollués en partie. Le cas extrême et unique a été de plus d'un million d'euros avec l'obligation de démolitions. A ce stade, le dispositif répond à la satisfaction des directions régionales en charge de la tenue du patrimoine immobilier en « bon père de famille ».

Engie a bénéficié de son expérience avec Monoma pour réviser et consolider juridiquement une COP avec VPS-RT, celui-ci ayant repris près de 40 à 50% des occupations temporaires de Monoma. VPS reconnaît avoir pris connaissance et adhérer aux engagements du Groupe Engie en matière d'éthique, de santé-sécurité et de responsabilité environnementale et sociétale. En particulier, les responsabilités de chaque acteur (propriétaire, opérateur article 29 ELAN, résidents temporaires) sont précisées en termes de responsabilités des travaux et d'entretien, en corrélation avec les polices d'assurances à souscrire – à noter la demande de police d'assurances pour responsabilité pour dommages causés aux tiers. Seule la liquidation subite de Monoma a posé des difficultés par une mise en rapport direct avec les résidents temporaires pour la gestion courante ou la restitution impossible des cautions.

Engie ne peut être que favorable à l'émergence d'autres acteurs à l'échelle nationale. Engie ne travaille qu'avec le seul opérateur national disponible, VPS-RT. Engie émet une recommandation pour disposer d'une grille/ check-list des points réglementaires à vérifier pour une transformation à minima des locaux tertiaires en locaux temporaires à sommeil et d'une éventuelle prise en compte de solutions « normées » temporaires adaptés à la limitation des coûts. Par exemple, le traitement de la question « sécurité incendie des colonnes montantes de ces transformations » peut être différent suivant les interprétations des bureaux de contrôle d'une région à l'autre. Des opérations n'ont pu avoir lieu vu les surcoûts d'adaptation à ces normes.

1.4.7 Une synthèse des constats au regard des contextes d'intervention et des pratiques

Le dispositif n'est pas connu hormis de quelques professionnels. Le cadre juridique spécifique non codifié le rend invisible. Les conditions d'application ne sont plus explicitées par une circulaire⁷⁷. Le Cerema a néanmoins très récemment produit une fiche simple⁷⁸ en date du 25 mars 2024. Il n'y a pas de réseau d'échanges sur les pratiques, quels que soient les niveaux : État, collectivités, propriétaires publics ou privés, opérateurs agréés article 29 ELAN. La souplesse indéniable du dispositif emporte des zones grises d'application pour lesquelles la mission propose en chapitre 2 des voies de clarification, spécialement par les recommandations 1, 3, 7 et 10.

Les statuts de la circulaire du 26 novembre 2010 (NOR : DEVL1023047C), prise en application de la loi du 25 mars 2009 et du décret n°2009-1681 du 30 décembre 2009 restent flous. La circulaire n'est plus accessible sur le site du JO mais demeure disponible sur le site du BO du ministère⁷⁹,

⁷⁷ Pour mémoire : Flash DGALN n°17-2019, qui rappelle notamment « L'occupation des locaux et leurs termes ne sont soumis ni au CASF, ni à loi du 06/07/1989 (ce qui a été affirmé par la loi du 27/07/2023), ni au CCH notamment chapitre III du titre Ier du livre VI (sursis à l'exécution des décisions d'expulsion)

⁷⁸ <https://outil2amenagement.cerema.fr/outils/loccupation-locaux-vacants-des-residents-temporaires>

⁷⁹ https://www.bulletin-officiel.developpement-durable.gouv.fr/documents/Bulletinofficiel-0024693/met_20100023_0100_0038.pdf;jsessionid=D36C6FC2B06F33F5AE8F288B7E60919E

elle pourrait donc être considérée comme applicable puisque sa publication a été maintenue à l'issue du décret n° 2018-1047 du 28 novembre 2018 relatif aux conditions de publication des instructions et circulaires, qui précise qu'une circulaire signée avant janvier 2019 est considérée comme supprimée si elle n'a pas été publiée sur les supports prévus par la réglementation avant mai 2019⁸⁰.

De plus, le décret du 22 mai 2019 n'a pas abrogé celui du 30 décembre 2009 dont la circulaire d'application peut donc être considéré comme toujours valide.

Cependant, la mission se rallie à l'interprétation de la DHUP – *« l'article 101 de la loi de 2009 modifiée en 2013 afin de proroger le dispositif jusqu'au 31 décembre 2018 est désormais "privé d'effet" puisque aucune disposition législative ne l'a modifié et que toutes les décisions prises sur sa base (agrément et ceux qui découlent de l'agrément) ont pris fin au 31 décembre 2018. Le décret 2009-1681 est explicitement pris en application de l'article 101 de la loi de 2009, celle-ci ne produisant plus d'effet, il en va selon moi de même pour son décret d'application et la circulaire. »*

Cette clarification juridique mériterait d'être rendue publique et une nouvelle circulaire d'application, préconisée par la recommandation 5, confirmant la disparition de celle de 2010 ; elle pourrait en reprendre de nombreux points (ci-dessous en italiques), qui répondraient en partie aux zones grises constatées par la mission :

- les normes sanitaires, par exemple *« min. de 9m² et 2m20 sous plafond ; local privatif commun pour les couples ; au minimum 1 lavabo pour trois pers., 1 salle de douche et 1 WC pour 5 »*.
- les conditions minimales d'équipements des chambres et des locaux à usage collectif,
- la question de la mise en concurrence ou non pour chacune des finalités « commerciale » ou « sociale » de l'article 29 pour les pouvoirs adjudicateurs que sont les organismes de logement social, les collectivités territoriales ou l'État⁸¹ : *« Il est à noter que l'opération constitue pour les propriétaires personnes publiques un marché de services qui, en tant que tel, nécessitera des mesures de publicité et de mise en concurrence. »*. Cette doctrine de 2010 serait à mettre à jour suite à la publication de l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics⁸², dont l'article 14 prévoit l'exclusion de certains marchés de service, tels que ceux attribués à une organisation ou une association à but non lucratif, tout en notant qu'en deçà du seuil de 221 k€, applicable depuis le 1^{er} janvier 2024⁸³; seuls s'appliquent les principes de libre accès, transparence et égalité de traitement des candidats.
- les règles à respecter en matière de gestion domaniale au titre du CG3P car *« les biens immobiliers publics (relevant du domaine public ou du domaine privé) provisoirement vacants sont susceptibles de faire l'objet d'une opération de résidence temporaire, de la même façon que les biens domaniaux des collectivités territoriales et des établissements publics »*.
- le respect des droits de la vie privée – *« Pas de rapport de subordination des résidents à l'égard de l'organisme, pas d'obligations de protection et de surveillance des locaux ou astreintes de présence. Aucune contrainte en termes d'horaires de présence ni de mode de vie dans le règlement Intérieur. Seulement obligation d'information par le résident si dégradation, intrusion. L'organisme ne peut entrer dans un local privatif en l'absence du*

⁸⁰ <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000037662501>

⁸¹ art. L.1211-1 CCP issu de l'article 10 de l'ordonnance du 23 juillet 2015
https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000037703308

⁸² <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000030920376>

⁸³ <https://www.service-public.fr/entreprendre/actualites/A16956>

résident, sauf force majeure. »

Il est à noter que le dispositif est hors application du décret décence puisqu'il s'inscrit hors champ de la loi du 6 juillet 1989, l'excluant de fait de celui de l'article L. 822-9 du CCH et du décret de 2002, ce qui est admis par les acteurs afin que des logements « défraichis. Toutefois, bien que moins exhaustif que la loi de 1989, l'article 2 du décret 2019-497 vient préciser les critères d'habitabilité que le local mis à disposition doit respecter : *« sont annexés à la convention les documents établissant que les locaux ne présentent aucun risque manifeste pour la sécurité physique et la santé de résidents temporaires et que les conditions de leur occupation ne sont pas de nature à porter atteinte à la dignité et au droit à la vie privée de ces résidents.*

Sont, notamment, annexés les documents suivants :

- 1° Un état de l'installation électrique des locaux à usage privatif et collectif ;*
- 2° Le cas échéant, un état de l'installation de gaz naturel des locaux à usage privatif et collectif ;*
- 3° Un état mentionnant la présence ou l'absence de matériaux ou produits contenant de l'amiante dans les locaux à usage privatif et collectif, tel que défini par l'article L. 1334-13 du code de la santé publique, si la construction est antérieure à 1997 ;*
- 4° Un constat de risque d'exposition au plomb dans les locaux à usage privatif et collectif, tel que défini par l'article L. 1334-5 du code de la santé publique, si la construction est antérieure à 1949 ;*
- 5° Le cas échéant, les documents attestant de l'entretien des ascenseurs dans les conditions prévues par les articles R. 125-2 et suivants du code de la construction et de l'habitation. »*

Ces critères garantissent un niveau minimal de décence du local. Par rapport aux deux premiers alinéas de l'article 6 de la loi de 1989 (tels que visés à l'article L. 822-9 du CCH), sont notamment exclus les critères relatifs :

- à l'absence de parasites (même si critère semble induit par la rédaction de l'article 2 du décret susmentionné – notamment en indiquant que « que les conditions de leur occupation ne sont pas de nature à porter atteinte à la dignité [...] des résidents).
- à la performance énergétique

En pratique, des éléments liés à la décence, tels que le diagnostic de performance énergétique (DPE) sont fournis, par habitude, par le propriétaire, alors que les enjeux de chauffage notamment doivent s'adapter à la superficie occupée par des résidents temporaires : la mission admet que le chauffage collectif n'est pas compatible, sauf exceptions. La mission n'a pas décelé de difficultés sur la remise des diagnostics techniques relatifs à la sécurité et à la salubrité.

Pour la mission, les retours d'expérience de la pratique de cette forme d'agrément « sui generis » et des conventions d'occupation provisoire comme des contrats de résident temporaire, appellent à clarifier les points suivants :

- le périmètre de « qui fait quoi » en matière de travaux et d'entretien entre le propriétaire, l'opérateur et le résident temporaire (RT) dans le bâti (espaces ou locaux collectifs, locaux privatifs) et les espaces extérieurs ;
- la capacité d'être maître d'ouvrage des aménagements et des travaux éventuels avant l'occupation et pendant celle-ci : celle-ci est examinée lors de la seule instruction du dossier d'agrément, or les montages pour la maîtrise d'ouvrage sont des partenariats au cas par cas. Par ailleurs, l'information sur les montages de maîtrise d'ouvrage devrait faire partie du rapport annuel pour valider en continu la capacité de l'opérateur pendant les trois ans de validité de l'agrément ;
- la frontière entre assurances civile, dommages aux tiers et multirisques habitation souscrites par chacune des trois parties est très variable selon les montages observés. En cas d'accident grave, non apparu heureusement jusqu'à présent, l'enchevêtrement des responsabilités serait un casse-tête juridique pour démêler celles imputables à la puissance publique qui délivre l'agrément, à la maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre lorsqu'il y a des

petits travaux d'aménagement ou fourniture d'équipements liés au bâti, avec en outre de possibles appuis en ingénierie adaptée. De même pour les menus travaux réalisés par les résidents dans un cadre solidaire d'insertion, ou pour maintenir certains aspects de salubrité. La mission souligne l'intérêt des réflexions en cours pour la recherche d'une police unique d'assurance pour toutes les parties ou de la convention Engie/VPS-RT très précise ;

- la gestion des demandes d'entrée comme résident temporaire, le statut d'occupation et le statut de la sortie : il conviendrait de définir une identité de traitement, pour une mise en œuvre plus transparente :
 - VPS-RT fait préciser au futur résident temporaire qu'il dispose d'une solution de relogement au terme du contrat, ce qui peut être fictif, sans pour autant accompagner une démarche de dépôt d'une demande de logement social ;
 - Caracol et JUST ne posent aucune exigence préalable pour des publics défavorisés et les accompagnent vers le logement ou une solution pérenne en organisant la demande de logement social dès la prise en charge ;
 - le propriétaire n'a pas de lien avec le RT : cependant, lorsqu'il s'agit d'un bailleur social, l'occupation est porteuse de ses valeurs et il ne peut être absent des choix faits au regard de la « composition sociologique » du territoire ;
 - la mission constate les approches différentes sur les manières d'occuper les lieux : interdiction ou non de couples, avec CRT propre à chacun des membres du couple, conditions d'absence du logement pendant quelques jours à signaler ou non ;

La mission préconise d'une part de laisser la possibilité au propriétaire, en accord avec l'opérateur de définir dans la COP les conditions de peuplement et d'occupation et d'autre part que le dépôt d'une demande de logement social soit systématiquement incité.

- la caution, lorsqu'elle est demandée : elle devrait être d'un montant d'un mois de redevance et déposée sur un compte de tiers ;
- le périmètre effectif de la redevance qui devrait comprendre :
 - les « Charges comprises », mais l'observation des pratiques illustre une nécessaire définition plus explicite du contenu du forfait de redevance ;
 - les forfaits proposés pour des services : nettoyage, parking, média, pack incendie⁸⁴, entretien espaces verts, locaux collectifs ;
- la question de la prise en charge du coût des fluides et de l'indexation de la redevance sera développée dans la partie 2 ;
- l'agrément est attaché à l'opérateur, indépendamment de l'enjeu premier pour le propriétaire de préserver la valeur de son patrimoine dans l'attente de sa transition. L'occupation temporaire est pour lui un outil de minimisation de ses coûts de sécurisation. Cependant, le choix du type de publics accueillis pour de l'occupation temporaire peut répondre à des besoins locaux d'intérêt général pour la collectivité publique. Comment reconnaître que ce choix du propriétaire, même avec une finalité première de gardiennage, contribue aux politiques locales du logement et de l'habitat ? Une meilleure lisibilité du dispositif pourrait être porteuse de sens vis à vis des propriétaires ;
- la nature de la relation propriétaire/opérateur agréé : le propriétaire réduit ses coûts, l'opérateur équilibre son opération, mais à partir d'un accueil d'une proportion que la

⁸⁴ Sous réserve de la légalité des transferts de responsabilité en matière incendie, cf. recommandation 6

mission propose de fixer comme devant être supérieure à 50% de publics CASF, la reconnaissance que l'occupation provisoire relève aussi de l'intérêt général et emporte ses conséquences pour l'application des politiques territoriales et sociales du logement et de l'hébergement plaiderait pour la nécessité d'un agrément spécifique, distinct de l'agrément de base article 29 ELAN : la mission préconise, en recommandation n° 5, la reconnaissance d'un agrément à double titre, pour une finalité commerciale et pour une finalité sociale ;

- pour ce dernier, l'étude de la création d'une aide financière qui soutiendrait l'aménagement, les équipements et l'accompagnement social pour une solution de logement spécifique, conditionnée au taux de publics CASF accueilli semble pertinente à l'instar de certains financements de CHU temporaires ;
- les services de l'État sont démunis et ignorent le dispositif : la souplesse donnée avec un seul agrément de portée nationale par un seul préfet de département pour une durée désormais de trois ans avec, jusqu'à présent, trop peu d'informations en retour à tous les préfets de département concernés par une opération est contre-productive pour une diffusion du dispositif à l'échelle nationale. L'évolution attendue suite au décret du 22/03/2024 d'une obligation de remettre un rapport annuel à la seule autorité ayant délivré l'agrément est déterminante. Cela n'est pas suffisant. L'information sur les agréments délivrés doit évoluer à minima pour son intégration dans les politiques du logement et de l'habitat pour rendre le dispositif visible auprès de tous les acteurs ;
- enfin définir les clauses de confidentialité et de respect de la vie privée des COP et des CRT ;
- conditions d'expulsion : mis à part la décision accélérée du juge, par ordonnance sur requête, et l'absence du bénéfice de la trêve hivernale, dans les faits les délais d'exécution de la décision judiciaire restent comparables à ceux du droit commun ce qui freine les propriétaires pour ce choix d'une sécurisation par l'occupation. Au-delà du coût d'une procédure d'expulsion, estimée à 2 000 ou 3 000 €, ils craignent les retards de chantier, toujours très onéreux vu l'absence de recettes locatives.

1.4.8 Pour une évolution disruptive, une étape majeure d'évolution du dispositif à franchir au-delà d'ajustements en réponse aux desiderata et plaidoyers des opérateurs

Les attentes exprimées par VPS-RT lors de notre entretien portent sur la durée trop restreinte de la validité du contrat du résident temporaire, avec un intérêt à corréliser cette durée avec celle résiduelle de la COP et la non-indexation de la redevance depuis 2009 au regard de l'inflation et de l'augmentation des coûts de l'énergie. VPS RT rappelle les aides exceptionnelles accordées par le biais du chèque énergie en 2023, ou par les indexations des baux ou celles des redevances foyer.

Caracol a réalisé un plaidoyer⁸⁵ « Evaluer l'article 29 de la loi Elan pour orienter l'habitat intercalaire vers l'accès au logement » en 2023 dans le contexte de la préparation de la loi du 27 juillet 2023.

Les propositions sont les suivantes:

- *« Ouvrir la possibilité de percevoir l'aide au logement pour les habitants des projets d'occupation temporaire au titre de l'article 29 de la loi Elan,*
- *Plafonner un reste à payer à 200 euros ou 75 euros pour les personnes dites vulnérables dans toute occupation temporaire à but de logement,*
- *Inscrire ce dispositif d'habitat intercalaire dans le Code de la Construction et de l'Habitation*

⁸⁵ <https://caracol-colocation.fr/media/>

(CCH),

- Clarifier les obligations d'accueil de publics défavorisés en se basant sur les besoins identifiés localement,
- Territorialiser le dispositif en octroyant un agrément au niveau régional,
- Exercer un contrôle régulier sur les actions des opérateurs de l'article 29 de la loi Elan,
- Ouvrir la possibilité pour une personne morale ou un particulier de défiscaliser toute mise à disposition à titre gracieux d'un bien immobilier au bénéfice d'un organisme d'intérêt général agréementé au titre de l'article 29 de la loi Elan. La défiscalisation est à la hauteur d'un pourcentage de ce qui serait perçu pour une mise en location du bien dans le marché privé,
- Déplafonner la redevance au-delà de 200 euros en conservant un reste à payer pour l'habitant strictement inférieur ou égal à 200 euros grâce aux aides au logement,
- Décloisonner la durée maximale d'un contrat de résidence temporaire avec un résident (18 mois) et un propriétaire (3 ans) si l'occupation est prolongée et justifie des durées d'occupation plus longues. »

Le contrôle régulier par un rapport annuel transmis au préfet ayant délivré l'agrément est la seule de ces propositions qui soit intégrée dans le décret 2024, détaillé dans l'arrêté du 06 août 2024⁸⁶.

La diffusion nationale du dispositif « à finalité sociale » avec appui financier pour un modèle économique soutenable et l'émergence de nouveaux opérateurs à vocation sociale sont les demandes d'ordre général de Caracol et Just.

Enfin, la question juridique du risque lié à la non libération des locaux reste un sujet majeur pour les propriétaires. Ce risque est quasi systématiquement soulevé par des clients propriétaires et il leur paraît trop important pour mettre à disposition leurs biens immobiliers vacants⁸⁷.

Beaucoup de propriétaires ne connaissent pas réellement le dispositif de l'article 29 de la loi ELAN et l'assimilent à un contrat de location avec toutes les protections légales dont bénéficie un locataire. De fait, en cas de maintien dans les lieux après l'expiration du contrat de résident temporaire, l'expulsion effective est soumise aux mêmes contraintes judiciaires que pour une location classique : obtenir une décision de justice qui valide la fin du contrat et ordonne l'expulsion, puis faire exécuter cette décision de justice.

Si, pour la première étape, le législateur a entendu la spécificité du dispositif de l'article 29 de la loi ELAN en autorisant que la décision de justice puisse être rendue rapidement suivant la procédure sur requête (art. 8 de la loi n° 2023-668 du 27 juillet 2023), cette amélioration n'est pas pleinement satisfaisante puisque la mesure d'exécution demeure soumise aux contraintes imposées pour une mesure d'expulsion locative classique, hormis le non-bénéfice de la trêve hivernale : le délai incompressible de 2 mois de l'article L412-1 du code des procédures civiles d'exécution (CPCE) et la décision du préfet d'accorder, ou non, le concours de la force publique à l'expiration de ce délai.

En pratique, pour un résident censé libérer les lieux au 1er janvier de l'année N, aucune mesure d'expulsion effective ne pourra intervenir avant un délai cumulé de :

- 2 à 3 mois minimum pour d'obtenir une décision de justice sur requête,
- 2 mois supplémentaires au titre de l'article du CPCE précité,
- 2 mois pour la décision du préfet d'accorder ou pas le concours de la force publique,
- Attente de la mise en œuvre du concours de la force publique,

⁸⁶ Cf. note de bas de page n° 26

⁸⁷ Extraits d'une analyse du cabinet d'avocats Cizeron agissant pour VPS RT, remise en forme et complétée par la mission

- Tenir compte également des délais de traitement du dossier par les différents intervenant (greffe, Avocat, huissier et Préfecture) entre chaque étape. ».

1.5 Au titre de l'évaluation demandée, le constat d'une diffusion insuffisante compte tenu du potentiel offert par l'usage de locaux vacants

Pour la mission, ce dispositif est d'abord un outil de préservation de gestion patrimoniale qui constitue une alternative pour les propriétaires quant aux modes de sécurisation d'un patrimoine bâti entre deux affectations.

Il reste peu connu par son caractère « sui generis », il est « invisible » de la plupart des acteurs des politiques de l'habitat et du logement et des champs sociaux au sens large.

La mission reconnaît la pertinence de la forme duale de ce dispositif d'occupation temporaire des locaux vacants, préservant la valeur patrimoniale des propriétaires dans tous les cas :

- l'une à finalité commerciale et privée, en réponse à des demandes de publics en mobilité active et temporaire ;
- la deuxième à finalité sociale (voire très sociale), en réponse à des urgences d'accueil de personnes défavorisées avec un accompagnement social à la personne.

Au regard des règles de concurrence, les conditions d'intervention pour chacune des deux finalités étant différentes, les opérateurs ne sont pas soumis aux mêmes obligations pour répondre à un appel d'offres ou à un appel à manifestation d'intérêt. Le code de la commande publique et le code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) devraient préciser les conditions d'égalité de traitement de ces deux finalités sociale et commerciale.

Les modalités du dispositif article 29, conçues sur un modèle économique figé depuis 2009 en réponse à la prévention des squats, ne peuvent répondre en l'état à un tel spectre d'interventions, à convention d'occupation provisoire inchangée.

Par ailleurs, l'occupation temporaire permet de faire venir dans des quartiers peu recherchés des publics de catégorie socio-professionnelle (CSP) qui n'auraient pas envisagé de s'y loger. Les résidents temporaires ont un effet positif pour orienter la mixité sociale « vers le haut », ce que ne parvient pas toujours à réussir la rénovation urbaine, et rassurent les locataires en titre pendant les phases de transition de réhabilitation des patrimoines.

La mission considère qu'un préalable est d'affirmer la transparence des outils de mise en œuvre. Conçu comme un dispositif de prévention anti-squat, certaines clauses confidentielles prévues à l'origine par Camelot, devenu Monoma, attendant peu ou prou aux droits de la vie privée persistent. La répartition des responsabilités entre les trois parties n'est pas consolidée au regard des droits existants entre les deux parties que sont plus classiquement un propriétaire et un locataire.

La mission a relevé dans le [chapitre 1.3.7](#) les points d'amélioration pour affirmer la transparence du dispositif au bénéfice de tous les acteurs, qui nécessitent une mise en réseau des acteurs, une circulaire et des documents-type.

La résolution des questions d'une codification, d'un modèle économique viable, comprenant la définition du périmètre de la redevance et le nécessaire accompagnement social vers le logement, et des recours juridiques facilités en constitueraient les gages d'une pérennité.

Enfin, au vu des enjeux contemporains des marchés du logement, il gagnerait à être davantage conçu pour s'intégrer dans les politiques urbaines et sociales de transformation et d'évolution pour une utilisation à des fins d'intérêt général des patrimoines bâtis. Il démontre sa pertinence comme un des outils adaptés à la bonne utilisation d'une vacance courte de locaux.

2 Un nécessaire choix politique et une appropriation de la culture du provisoire pour lever les ambiguïtés originelles, valoriser le dispositif et le développer

Au-delà de l'évaluation demandée, traitée au chapitre 1, la mission émet les recommandations suivantes dans l'intention première de consolider le dispositif art.29 de la loi Elan par des améliorations concrètes, puis d'envisager les conditions ultérieures de son développement. Ces recommandations ne remettent pas en cause l'objectif premier des politiques du logement et de l'habitat, qui est de proposer un logement pérenne adapté aux besoins du ménage.

La politique de lutte contre la vacance des logements est centrée sur la vacance à plus de deux ans. Au vu du plan national de lutte contre les logements vacants, exposé au [chapitre 1.3.](#), la vacance temporaire entendue comme se situant entre la vacance frictionnelle et celle de plus de deux ans devrait contribuer aux politiques du logement et de l'habitat, suivant les tensions locales pour l'accès pérenne au logement et à l'hébergement.

Les dernières analyses statistiques de l'Insee⁸⁸ de janvier 2024 montrent l'augmentation de la vacance de logements dans la majorité des régions sans pouvoir en identifier finement la durée. L'observatoire des territoires de l'Agence nationale de la cohésion des territoires fournit une analyse de la vacance à plus d'un an⁸⁹ à partir des données Filocom.

La mission prend l'hypothèse que cette augmentation générale prévaut tout autant pour la vacance courte « structurelle » que pour la vacance à plus de deux ans.

Dans le cadre de la proposition de loi visant à faciliter la transformation des bâtiments de destination autre qu'habitation en habitations⁹⁰, le rapport du Sénat par Mme Berthet en date du 15 mai 2024 ⁹¹ mentionne que « *les bureaux vacants constituent un important gisement pour la réalisation de logements : rien qu'en Île-de-France, ils représenteraient environ 4,4 millions de mètres carrés, en hausse d'un million de mètres carrés par rapport à 2019, dont un quart serait en état de vacance structurelle.* » Le potentiel pour leur utilisation en occupation temporaire de logements est réel, sous réserve de leur localisation et de leur adaptation pour une mise aux normes sécurité incendie et sanitaires. Ces freins expliquent que les usages temporaires de locaux d'activités sont plus fréquents pour des start-ups ou des entreprises relevant de l'économie sociale et solidaire que pour du logement ou de l'hébergement.

Un potentiel existe certainement aussi par la mise en œuvre du décret tertiaire⁹², qui concerne

⁸⁸ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/7727384> - « En 2023, 3,1 millions de logements sont vacants en France hors Mayotte, soit 8,2 % du parc de logements.

Depuis 1990, le nombre de logements vacants a augmenté de près de 1,2 million, soit une hausse de 60 %. Cette augmentation intervient essentiellement à partir de 2005 et atteint depuis 2,5 % en moyenne par an. Le nombre de logements vacants augmente ainsi 2,3 fois plus vite que le nombre total de logements entre 2005 et 2023. La vacance est en hausse dans presque tous les départements, à l'exception de ceux de Corse et de l'Hérault. Elle augmente plus rapidement dans les départements où elle était déjà élevée.

La part de logements vacants est plus forte dans les espaces les moins denses en population, en dehors des aires d'attraction des villes, ainsi que dans les aires de moins de 200 000 habitants. À l'inverse, elle reste plus faible dans les aires d'attraction des villes les plus peuplées, dans les territoires en croissance démographique ou dans ceux réputés pour leur attrait touristique. Au sein des aires d'attraction des villes, quelle que soit leur taille, la vacance est en moyenne plus élevée dans la commune-centre que dans les autres communes du pôle ou celles de la périphérie. »

⁸⁹ <https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/taux-de-vacance-de-plus-dun>

⁹⁰ https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/dossiers/alt/transformation_bureaux_logements

⁹¹ <https://www.senat.fr/rap/l23-597/l23-597.html>

⁹² <https://www.ecologie.gouv.fr/eco-energie-tertiaire-eet>

toutes les branches du secteur tertiaire pour les surfaces égales ou supérieures à 1000 m² devant atteindre les premiers objectifs d'amélioration de la performance énergétique en 2031.

La mission n'a pas pu trouver d'observatoire sur la vacance des bâtiments publics. Une estimation, partielle, pourrait résulter de l'étude du suivi de toutes les ventes réalisées par la Direction de l'Immobilier de l'État.

Ces « gisements » pour l'occupation temporaire des locaux vacants (OTLV) sont néanmoins à relativiser au vu des coûts non viables de leur transformation en locaux temporaires à sommeil au regard des normes sanitaires et de sécurité incendie en vigueur, même pour des usages partiels. A ce titre, soit les normes évoluent avec un statut dérogatoire au titre de l'occupation temporaire, soit il est admis qu'une aide financière publique spécifique solvabilise l'équilibre financier. L'aide publique devra alors s'inscrire dans le régime européen des aides d'État et se concevoir en contrepartie d'un service d'intérêt économique général (SIEG), qui, au regard de la décision *Almunia*⁹³, ne semble pouvoir faire référence qu'à « la garde d'enfants, l'accès et la réinsertion sur le marché du travail, le logement social et les soins et l'inclusion sociale des groupes vulnérables », étant établi que la définition du « logement social » ici n'est pas exactement la même que celle du droit français.

Le potentiel lié à la rénovation énergétique d'ici à 2050 des autres locaux que tertiaire, dont les logements, ou à la restructuration urbaine, est considérable et sera différent selon les territoires et leurs tensions respectives au regard des marchés du logement.

Ainsi, la mission préconise que le préalable d'une amélioration de l'art.29 soit la reconnaissance « politique » du bien-fondé d'une politique publique nationale de la vacance courte des locaux, de quelque nature que soit le patrimoine, socle commun à tous les acteurs concernés : État, collectivités territoriales, propriétaires publics/ privés, opérateur agréé art.29 résidents temporaires. Cette politique, intermédiaire entre le logement et l'hébergement, pourrait traiter également de l'urbanisme transitoire et regrouper ainsi les outils de « l'entre-deux ». Compte tenu des exigences de mise en œuvre de la politique du zéro artificialisation nette et du coût de l'achat de terrains, de plus en plus rares et chers, l'optimisation des stocks de locaux adaptables à de l'occupation temporaire de toute nature (habitat, tiers-lieux) pourrait être considérée comme pouvant relever de l'intérêt général et s'intituler « Politique d'occupation de la vacance temporaire des locaux ». Elle serait à décliner dans les PLH et PDALHPD.

2.1 Un choix politique de développement du dispositif OTLV

De la loi MOLLE à la loi Elan, une orientation politique vers la finalité plus sociale du dispositif OTLV a été donnée par le législateur, sans que les moyens financiers et de mise en réseau des acteurs (hormis le contrôle annuel par un rapport de l'opérateur) n'aient évolué en parallèle.

Le dispositif OTLV oscille entre logement et hébergement sans disposer d'aucune des aides ou allègements fiscaux dont bénéficient les politiques du logement et de l'hébergement.

Les contributions du dispositif à l'optimisation de la gestion des stocks patrimoniaux, à la réduction des émissions de gaz à effet de serre et à l'objectif zéro artificialisation nette, ne sont pas mises en évidence ou valorisées.

Conçue comme une réponse ciblée pour la prévention des squats, une offre commerciale privée s'est développée avec des montages à la frontière des législations. Ensuite, le dispositif OTLV a été élargi à une finalité sociale. Les acteurs peinent à construire un modèle économique soutenable, devant aller chercher tout type de financement qui in fine reste assez aléatoire et empêche la

⁹³ DÉCISION DE LA COMMISSION du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général

diffusion du dispositif.

Si la volonté est de consolider le dispositif OTLV, il ne peut rester un système « sui generis » s'il n'est pas englobé dans une Politique publique d'occupation de la vacance temporaire des locaux.

Nommer cette politique semble un préalable. La codifier dans le CCH apparaît un deuxième préalable pour la rendre visible de tous les acteurs en rapport peu ou prou avec le logement et l'hébergement.

Elle permettrait aussi d'englober et de reconnaître l'intérêt plus large de l'habitat intercalaire.

Cette proposition d'une codification de l'article 29 avait été faite en Commission de l'Assemblée nationale lors de l'examen du projet de loi ELAN, non retenue car l'expérimentation avait été prolongée.

Dans le même temps, cela permettrait d'amender le dispositif OTLV pour lever les difficultés constatées; allonger la durée des COP de 3 à 5 ans, pour faciliter l'amortissement des travaux ; rendre possible d'inclure dans les COP la mention des profils de publics attendus ; lever les ambiguïtés sur le droit au respect de la vie privée.

L'inscription dans un code des conditions dans lesquelles le dispositif OTLV répond à des enjeux d'intérêt général pour les politiques publiques du logement et de l'hébergement rendrait son enjeu plus visible et plus accessible à l'échelle nationale.

En parallèle, pour favoriser cette politique, l'État pourrait conclure des accords-cadres avec de grands acteurs patrimoniaux et décider suivant quels paramètres cette politique s'inscrit dans le Plan national de lutte contre la vacance des logements et le plan national pour le Logement d'Abord. Un Plan national de lutte contre la vacance courte des locaux pourrait s'inscrire dans leur suite.

Recommandation 1. Créer une section spécifique dans le CCH relative à la « Politique publique d'occupation de la vacance temporaire des locaux » justifiée non seulement par des enjeux de gestion et de gardiennage par l'occupation et l'occupation sociale, mais aussi par des enjeux d'aménagement, d'utilisation du foncier bâti existant contribuant à la limitation des émissions de gaz à effet de serre et au zéro artificialisation nette pour tenir les engagements internationaux de la France à 2050. Y inscrire le dispositif pérenne d'occupation temporaire des locaux vacants (OTLV).

La deuxième étape est d'inclure cette politique, dont le dispositif OTLV, dans les textes législatifs relatifs à la mise en œuvre des politiques territoriales du logement et de l'habitat.

Cette politique publique d'occupation de la vacance temporaire des locaux doit être portée à la connaissance des acteurs régionaux au sein du CRHH⁹⁴ en s'appuyant sur un bilan régulier à partir des rapports annuels des opérateurs agréés.

94

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074096/LEGISCTA000006160694/#LEGISCTA000029774108 - Art. R362-1 à R362-2 du CCH

Son intégration dans les PLH⁹⁵ et les PDALHPD⁹⁶ par les collectivités territoriales permettrait d'adapter le niveau de réponse par ce dispositif à l'état de tensions du territoire, à corréliser avec la nécessaire optimisation des stocks de locaux.

L'article 302-1- III du CCH prescrit un recensement des locaux vacants dans le diagnostic du PLH. Les analyses des observatoires de l'habitat et du foncier (telles que prévues par le décret 2022-1309 du 12 octobre 2022⁹⁷) devraient permettre à terme « d'intégrer :

1° Le suivi des marchés foncier et immobilier ;

2° Les perspectives de mobilisation et d'utilisation des terrains et bâtiments, notamment ceux susceptibles d'accueillir des logements ou des activités économiques, au regard des informations mentionnées du quatrième au neuvième alinéa du III de l'article L. 302-1 ».

La notice du décret indique que « Ces observatoires assurent le suivi des prix du foncier et l'optimisation de son utilisation, pour permettre la production de logements à prix maîtrisés, tout en veillant à une gestion économe des espaces et à limiter l'artificialisation des sols ». Une utilisation plus massive des locaux vacants pour une courte durée répond à ces deux items et cette réalité devrait figurer dans les analyses de ces observatoires, préalable nécessaire pour que le programme d'actions d'un PLH⁹⁸ intègre en quoi une politique d'occupation de la vacance temporaire des locaux peut répondre aux besoins locaux.

Les PDALHPD, qui sont le cadre de coordination territoriale des différentes politiques publiques d'hébergement et d'aide au logement, ont vocation à comprendre cette nouvelle « politique publique d'occupation de la vacance temporaire des locaux ».

Le public bénéficiaire du PDALHPD est défini par le CCH pour les politiques du logement, à l'article L.301-1, et par le CASF pour les politiques d'hébergement, notamment à l'article L.345-2-2. Au titre de ce même article, visé par l'article 29 ELAN, l'agrément délivré à l'opérateur pour occupation de locaux vacants doit décrire les mesures d'insertion et d'accompagnement qui seront proposées (décret du 22 mai 2019, article 1). Par conséquent, la mission recommande que, pour les opérations d'occupation de locaux vacants qui accueillent plus de 50% du public visé à l'article L.345-2-2 du CASF, qu'il conviendrait d'appeler « opérations à finalité sociale », une part de l'enveloppe des crédits permettant le financement des mesures du PDALHPD, issus du BOP 177 et des FSL, soit consacrée à l'accompagnement. Les résidents temporaires qui souhaiteraient un tel soutien pour une insertion par le logement devront séjourner au moins un an dans les locaux, le temps d'un exercice budgétaire.

Les objectifs quantitatifs et qualitatifs à atteindre définis par les PDALHPD devront être établis au vu des travaux des observatoires de l'habitat et du foncier.

Pour faciliter les occupations temporaires dans le parc de logements sociaux, le CCH devra explicitement préciser que les bâtiments en attente de démolition sont éligibles au dispositif d'OTLV. Cette évolution, aujourd'hui consensuelle chez les bailleurs sociaux dès lors qu'ils s'approprient une « culture du provisoire », est freinée par la rédaction du dernier alinéa du II de l'article L.442-

⁹⁵

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074096/LEGISCTA000006159132/#LEGISCTA000006159132 – art. L302-1 à L302-19 et <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGISCTA000006177728> - art. R302-1 à R302-1-5

⁹⁶ <https://outil2amenagement.cerema.fr/outils/plan-departemental-daction-pour-logement-et-lhebergement-des-personnes-defavorisees-pdalhpd> - dont l'art.L312-5-3 du code de l'action sociale et des familles et l'art.L441-1 du code de la construction et de l'habitation

⁹⁷ https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000046413563?datePublication=&dateSignature=&init=true&page=1&query=&searchField=ALL&tab_selection=lawarticledecree

⁹⁸ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000046415207

6 « les locaux ainsi rendus disponibles ne peuvent être réoccupés avant le début des travaux »⁹⁹ ; quelques articles « suiveurs », à lister de façon exhaustive, devront également être modifiés.

Recommandation 2. Accompagner l'émergence d'une véritable politique publique d'utilisation des locaux vacants, de toute nature, par des dispositions qui vont plus loin que le dispositif OTLV tel qu'issu de l'article 29 de la loi ELAN, afin de l'inscrire dans un tout cohérent qui sera traduit par des évolutions législatives dans les outils existants du CCH. Pour cela :

- Créer dans tous les EPCI en zone tendue une obligation d'observation locale de la vacance temporaire de tous types de locaux, par les observatoires de l'habitat et du foncier ; prévoir qu'y figurent les locaux d'activité vacants qui, en application de la loi « climat et résilience » d'août 2021 doivent être répertoriés.**
- Rendre obligatoire dans tous les documents de programmation relatifs au logement ou à l'hébergement (PLH, SRHH, PDALHPD, ...) la confrontation entre les gisements de locaux vacants et les besoins de certains publics qui ont des besoins immédiats et potentiellement courts en logement ou en hébergement (personnes en mobilité professionnelle, étudiants, publics en besoin d'urgence sociale ...).**
- Fixer, pour chaque opérateur d'opération à finalité sociale un seuil minimal de 50% des places ouvertes au titre de l'occupation temporaire des logements vacants sur un territoire pour les seuls publics relevant de l'urgence sociale. La gestion de ces places sera confiée à un opérateur qui, en plus d'être agréé au titre de l'article 29 de la loi ELAN, sera agréé au titre des politiques sociales d'accompagnement (agrément d'« intermédiation locative et de gestion locative sociale » mentionnées au 3° de l'article L. 365-1 du CCH).**
- Ouvrir le reste des espaces potentiels à des occupations associatives ou ateliers d'artistes, tiers-lieux par exemple.**
- Supprimer l'interdiction d'occupation temporaire des logements sociaux libérés en vue de leur démolition, par la modification de l'article L.442-6 du CCH et mise en cohérence dans les autres articles (dont L.353-15 et L.443-15-1).**

Il a été exposé [au point 1.1.4](#) les obstacles à l'éligibilité du dispositif article 29 ELAN aux aides au logement en secteur locatif ordinaire. Le paiement par les résidents temporaires d'une redevance qui inclut les charges ne suffit pas à les rendre éligibles aux aides au logement du secteur institutionnel des « foyers », APL foyer et AL foyer, dans la mesure où les « les locaux confiés pour de l'occupation temporaire » ne sont pas conventionnées à l'APL.

Pour la mission, l'éligibilité des résidents temporaires de l'article 29 ELAN aux aides au logement devrait pouvoir s'envisager pour chacun des deux modèles d'opérations (cf. recommandation 5 ci-dessous) :

- les opérations « à finalité sociale » au titre de l'aide aux publics en précarité, que l'opérateur soit un organisme privé, public ou associatif ;
- les opérations « à finalité commerciale » en s'inspirant d'une évolution prévue par le projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables déposé au Sénat en mai 2024. L'article 13 élargirait au parc social le bail mobilité instauré dans le parc locatif privé

⁹⁹ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000045211480

par la loi ELAN, afin de permettre une location en meublé pour une durée d'un à dix mois au bénéfice des personnes en recherche d'une location de courte durée pour cause de formation ou de mobilité professionnelle. L'étude d'impact du projet de loi précise que les locataires pourront percevoir les aides personnalisées au logement au même titre que les autres locataires du parc social, sous réserve de remplir les conditions requises.

La DHUP a confirmé avoir déjà admis l'éligibilité aux aides au logement des locataires bénéficiant d'un bail mobilité dans le parc privé, en considérant que l'obligation professionnelle permet de déroger à l'obligation des huit mois d'occupation du logement, sous réserve du respect des autres conditions d'ouverture d'un droit. La même lecture extensive devrait pouvoir être retenue pour les résidents temporaires, quitte à être éventuellement précisée par la loi. Cette aide au logement serait ouverte dans les opérations à finalité commerciale et limitée aux contrats de résident temporaire établis pour 10 mois.

Pour les RT qui sont des travailleurs saisonniers, l'extension de la garantie Visale récemment accordée par Action Logement¹⁰⁰ pour tous types de logements, notamment les habitations légères dites de loisirs, les mobil-homes, les caravanes et les structures de logement fluvial pourrait également concerner les opérations article 29 de la loi ELAN. Un avenant à la convention quinquennale 2023-2027 serait nécessaire et les contrats de résidents temporaires (CRT) qui ouvriront droit à cette garantie devront être établis pour neuf mois maximum.

Pour rendre viable l'équilibre économique des opérations « à finalité sociale » (50% et plus de public CASF), l'expérience des opérateurs associatifs Caracol et JUST montre qu'il est indispensable de prévoir une aide au financement des mesures d'accompagnement social. La mission préconise de recourir aux financements relatifs à l'intermédiation locative -IML- dans son volet location/sous-location, ce qui est rendu possible par le fait que les associations actuellement agréées article 29 de la loi ELAN disposent déjà de l'agrément intermédiation locative et gestion locative sociale prévue au 3° de l'article L.365-4 du CCH et sont donc qualifiées pour assurer cette activité.

Le dispositif de l'article 29 ELAN pour tous les locaux est relativement similaire bien que différent, à celui du volet location/sous-location en IML pour du logement, avec un système de deux contrats : l'organisme agréé signe un contrat ou une convention avec le bailleur, ainsi qu'un contrat d'occupation ou de résident temporaire avec l'habitant. De même, l'agrément est délivré après examen des capacités de l'organisme à mener ces activités.

En revanche, l'agrément IML n'est accordé qu'à des organismes à gestion désintéressée, ce qui limitera le versement d'une aide aux seuls opérateurs associatifs agréés article 29 ELAN, qui au demeurant s'inscrivent totalement dans une démarche de soutien pour l'accès au logement. La mission considère d'ailleurs que parmi les deux activités que peut financer l'IML en location/sous-location, gestion locative adaptée (GLA) et accompagnement social, seule cette dernière devra être étendue au dispositif de l'article 29 de la loi ELAN. Ce point ne devrait pas poser de difficultés majeures puisqu'il est recommandé de dissocier explicitement, dans le cadre de la convention IML, les crédits dédiés à l'accompagnement des autres crédits.

Les conséquences financières de cette évolution seront à examiner à l'aune des éléments figurant dans l'instruction du 4 juin 2018 relative à la mise en œuvre du plan de relance de l'intermédiation locative dans le cadre du plan Logement d'abord. Pour le financement de l'accompagnement social, la base est de 2 100 € par ménage et par an et d'un ETP pour 20 ménages, taux qui est proche des modalités de financement des mesures « classiques » d'accompagnement au logement (AVDL/ASLL), qui se situent autour des mêmes montants et ratios. Le guide technique de l'IML publié en mai 2024 par la DIHAL, associée aux acteurs de la FAPIL, de la FAS, d'Habitat et Humanisme et de Soliha, estime que la revalorisation des rémunérations des professionnels de

¹⁰⁰<https://groupe.actionlogement.fr/sites/default/files/2024-06/CP-%20Visale%20e%CC%81largie%20aux%20saisonniers.pdf>

l'action socio-éducative (« mesure Ségur » de juin 2021) permet de porter cette référence à 2 375 € par an et par ménage en moyenne. Pour les 1 200 places OTLV qui existent aujourd'hui, en prenant pour hypothèse que seule la moitié d'entre elles sont « à finalité sociale », le coût serait de l'ordre de 1,2 M€ (600 places, soit 25 ETP x 2 375 €). L'ambition de déployer le dispositif article 29 ELAN par exemple jusqu'à 3 000 places, dont la moitié « à finalité sociale », représenterait un montant de crédits IML à mobiliser pour l'accompagnement de l'ordre de 3,5 M€.

Les opérateurs qui bénéficieraient de crédits IML devront, dans leurs rapports annuels, renseigner une déclaration de données statistiques consolidée relatives à la typologie des locaux occupés, à la durée moyenne de séjour et au parcours à la sortie (cf. circulaire IML 2018).

Recommandation 3.

- **Ouvrir le droit, pour les résidents, de bénéficier des aides au logement (APL ou AL en fonction du statut conventionné ou pas du local).**
- **Négocier avec Action Logement l'extension de la garantie VISALE pour les catégories de résidents éligibles.**
- **Elargir l'assiette de l'IML aux OTLV à finalité sociale et organiser la communication de données statistiques dans les rapports annuels des opérateurs.**
- **Passer consigne aux Préfectures de considérer ces opérations temporaires pour le bénéfice d'une subvention de fonctionnement sur le P177.**

Lors des travaux législatifs relatifs aux lois ELAN et de juillet 2023 sur la protection des logements contre l'occupation illicite, les ministres ont acté la nécessité d'un renforcement des contrôles.

La mission s'est interrogée sur l'intervention éventuelle de l'ANCOLS. D'une part, l'agence a indiqué n'avoir jamais contrôlé l'utilisation de ce dispositif par les bailleurs sociaux ou agréés MOI qui font l'objet de rapports réguliers. D'autre part, elle a précisé que la diversité des statuts juridiques des opérateurs article 29 de la loi ELAN, organismes publics, privés, ou associations, de même que la non qualification d'offre de logement social des opérations article 29 de la loi ELAN ne permettent pas d'envisager de les intégrer dans ses missions de contrôle des acteurs du secteur du logement social. En revanche, si une commande politique s'exprimait en ce sens, après accord des tutelles et selon le plan de charge récurrent de l'Agence, la réalisation d'une étude ciblée pour évaluer l'efficacité de ces acteurs pourrait être envisagée. Cependant, les contrôles sur la non-atteinte à la dignité et au droit à la vie privée des résidents temporaires ne pourraient relever des compétences de l'ANCOLS et seraient à confier à l'IGAS.

Au regard de la recommandation n°1 d'affirmer le caractère d'intérêt général du dispositif OTLV devenu pérenne, et de la recommandation n°3 qui rendrait éligibles les opérations « à finalité sociale » aux crédits d'IML, la mission préconise que dans un premier temps et à court terme, des études ponctuelles puissent intervenir pour apprécier l'utilisation des crédits du BOP 177. Dans l'objectif de développer le dispositif comme exposé au 2.2 ci-dessous, une analyse de l'ANCOLS sur les quelques opérateurs agréés faciliterait la décision des préfets concernés de renouveler, ou non, un agrément.

Dans un deuxième temps, lorsque le principe d'extension des crédits IML aux opérations article 29 ELAN « à finalité sociale » aura été admis, les compétences de contrôle de l'ANCOLS devraient être étendues à ces opérateurs, au nombre de trois aujourd'hui et qui selon toute vraisemblance ne devraient pas croître considérablement.

Recommandation 4. Confier à l'ANCOLS la réalisation d'une étude ciblée pour évaluer l'efficacité des associations agréées opérateurs article 29 ELAN dans les trois ans à venir. Dès lors que les opérations « à finalité sociale » bénéficieront de crédits d'intermédiation locative, étendre la compétence de l'ANCOLS au contrôle des opérateurs concernés.

Depuis la loi ELAN, l'agrément peut être délivré par tout préfet qui donne suite à la demande déposée par un organisme public ou privé, ou par une association, sans pouvoir exiger que des opérations soient réalisées dans le département. Pour favoriser la perception effective de l'impact du dispositif de l'article 29 ELAN dans les politiques locales, sans revenir sur le choix du législateur de 2018 d'un agrément national, la mission recommande de limiter la délivrance des agréments au préfet du chef-lieu du siège social de l'opérateur.

Pour faire suite à la recommandation n°2, qui organise des conséquences spécifiques pour les opérations « à finalité sociale » il conviendrait de prévoir, comme cela existe déjà pour les résidences hôtelières à vocation sociale – RHVS-, que l'agrément soit d'un double type, à « finalité commerciale » ou « à finalité sociale ». Pour ces dernières, que la mission propose de rendre éligibles à un financement de l'accompagnement social par une extension des crédits de l'IML, une convention triennale portée par la direction départementale de l'économie de l'emploi et des solidarités (DDETS) devrait être adossée à l'agrément et fixerait un forfait de crédits IML pour trois ans, dont le bilan de consommation figurerait dans le rapport annuel.

En préservant le principe de la simplicité de l'agrément, la mission propose que la délivrance soit confiée au préfet du chef-lieu de l'opérateur, avec reporting annuel au CRHH.

Recommandation 5.

Modifier les modalités de délivrance de l'agrément :

- restreindre la compétence au préfet du chef-lieu du siège social de l'opérateur, avec reporting annuel au CRHH dès lors qu'il y a une opération dans la région afin de rendre le dispositif visible des acteurs logement et hébergement ;**
- conditionner la délivrance de l'agrément à la désignation amont d'un commissaire aux comptes et à l'identification d'un compte de tiers ;**
- prévoir que l'agrément soit délivré pour des opérations de deux types : « à finalité commerciale » centré sur l'activité de gardiennage des locaux, ou « à finalité sociale » si accueil de plus de 50% de publics visés à l'article L.345-2-2 du CASF. Pour ces dernières, adosser à l'agrément une convention triennale, fait générateur des crédits d'accompagnement social du volet location/sous-location de l'intermédiation locative sociale (IML).**

Comme développé en point 1.3.7, l'élaboration d'une circulaire qui actualiserait celle du 26 novembre 2010 permettrait de clarifier des points d'ombre que quinze ans d'expérience n'ont pas éclairci, pour des sujets juridiques autant que pratiques. Pour les règles de concurrence, le travail pourrait s'appuyer sur l'analyse juridique des professeurs Etienne Fatôme et Laurent Richer, produite en [Annexe 9](#) de ce rapport.

Les propriétaires, privés comme publics, et les opérateurs devraient être associés étroitement à la rédaction qui s'enrichira de leurs constats et préconisations, sur les sujets d'organisation des espaces (nombre et emplacement des équipements sanitaires, espaces privatifs) et de rappel des droits et obligations des opérateurs comme des occupants.

Recommandation 6.

Publier des textes d'application (arrêtés, circulaire, guide) pour lever les difficultés ou confusions juridiques :

- **établir par arrêté ministériel un contrat COP type et un contrat RT type pour établir la transparence des clauses contractuelles afin de faciliter une plus large diffusion du dispositif, garantir certains droits et clarifier certaines responsabilités ;**
- **pour les propriétaires entités publiques, clarifier les procédures de mise en concurrence au regard du code de la commande publique et du code général des propriétés des personnes publiques pour assurer l'égalité de traitement des opérations à finalité sociale ;**
- **préciser les possibilités de recours à l'IML et aux aides au logement ;**
- **explicitier les droits des occupants ;**
- **clarifier les responsabilités en matière de sécurité incendie et de conformité des locaux ;**
- **quantifier les équipements minimum relatifs aux sanitaires et les équipements des chambres. Inciter à déposer une demande de logement locatif social lors de la signature du CRT.**

2.2 Soutenir une acculturation au provisoire, pour développer le dispositif

Faute aujourd'hui de toute aide au logement et alors que le public des résidences temporaires « à finalité sociale » est en situation financière précaire, la mission a cherché à comparer le coût pour une petite surface de 10 à 12 m² du loyer net déduit des aides, en logement ordinaire (APL ou AL) et en structure spécifique (APL foyer ¹⁰¹ et AL foyer¹⁰²), avec pour cet exercice théorique une évaluation forfaitaire des charges en logement ordinaire.

Cet exercice est virtuel, la mission n'entrant pas dans des débats « aides à la pierre versus aides à la personne ». En soutien à un modèle économique pérenne, permettant en premier lieu de boucler le plan de financement des petits aménagements, le choix serait soit d'augmenter la redevance, soit de solvabiliser les résidents par des aides au logement. Le point particulier est que tous les résidents temporaires ne peuvent prétendre à de telles aides. Aussi, la mission développe ci-dessous un raisonnement alternatif pour une subvention pour le financement des petits aménagements en comparaison théorique de ce que coûteraient des aides au logement dans des situations équivalentes de reste à charge pour le résident pour rester dans la logique de l'art. 29.

La simulation faite par la DHUP à la demande de la mission, pour une personne, avec des revenus annuels inférieurs à 3 000 euros, logée en zone 1 qui doit s'acquitter de 250 € de dépenses de logement (dont, en logement ordinaire et en AL foyer, 175 € de « loyer » et 75 € de charges, sans frais annexes), les restes à charge sont de :

- en locatif ordinaire, 14 € hors charges, soit 61 € en intégrant les charges (soit 75 -14) avec 189 € d'APL;
- en APL1 foyer, 28 € avec 147 € d'APL1;
- en AL foyer, 46 € avec 204 € d'AL.

Al'inverse, en raisonnant accès en LLS ou en foyer à un niveau de loyer maximum, de 450€ compte

¹⁰¹ APL foyer 1 : prise en compte d'une équivalence de loyer et de charges locatives réellement acquittées par le locataire, dans la limite d'un plafond, qui dépend de la zone du logement ; les éventuels frais "annexes" ne sont pas pris en compte pour le calcul de l'aide.

¹⁰² AL foyer : prise en compte d'un montant forfaitaire de loyer et de charges, ne dépendant pas de la zone du logement ; le montant mensuel de l'AL foyer ne pouvant pas être supérieur au montant de la redevance supportée par l'allocataire.

tenu des aides au logement, la mission pose une comparaison théorique sur ce qu'un résident temporaire, avec des revenus annuels (RA) inférieurs à 3000 euros et jusqu'à 9000€, logé en zone 1, à reste à charge équivalent de 200€, pourrait obtenir dans un LLS ordinaire avec 75€ de charges mensuelles, dans un foyer APL sans charges et dans un foyer soumis à AL avec 75€ de charges mensuelles.

En zone 1	RA<3000	3000<RA<4000	4000<RA<6000	6000<RA<9000
Locatif social	450	450	425	215
APL1 foyer	indifférent	480	250	125
AL foyer	330	270	220	160

Lecture : en théorie, un résident temporaire avec des revenus annuels compris entre 4 000 et 6 000 € pourrait disposer de l'équivalent d'un logement locatif social avec un loyer maximal de 425 €, d'une place en foyer soumis à APL1 à 250 € et d'une place en foyer soumis à AL de 220 euros.

La mission a proposé le bénéfice d'une aide au logement dans sa recommandation n°3 pour les bénéficiaires éligibles. Plus globalement, la mission ne recommande pas le bénéfice de ces aides au logement pour tous les résidents temporaires, vu les situations de grande précarité, d'absence de droits et les coûts de gestion induits pour les publics qui relèvent des résidences temporaires « à finalité sociale ».

Sur le plan budgétaire, vu les difficultés rencontrées par les opérateurs et les propriétaires, la mission soutient plutôt une aide aux travaux de petits aménagements de locaux vacants, en particulier pour solvabiliser les modifications pour la mise aux normes (incendie, électricité, gaz) de bureaux et d'établissements en locaux à sommeil pour une capacité d'accueil temporaire.

Si on prend pour hypothèse un forfait moyen d'une aide au logement « théorique » de 150€ sur 18 mois, le montant équivalent « non versé » d'une aide au logement théorique serait de l'ordre de 3 000€. Pour une capacité d'accueil de 20 places, la mission propose d'allouer une aide à l'aménagement de 1 000€ par place, soit 20 000€. Cette simulation serait à appliquer au cas par cas. La mission considère que cette aide est d'intérêt général si la volonté est d'optimiser la vacance des locaux pour une finalité sociale, voire très sociale.

Pour mémoire, l'offre actuelle est de l'ordre de 1 200 places annuelles. Pour un objectif annuel de 2 000 places qui nécessiteraient ces travaux d'aménagement, sur un objectif total de 3 000 places, le coût de cette aide serait de 2 M€ par an.

La logique serait d'aider plus les opérateurs portant des opérations à finalité sociale en allouant 50 à 100 % d'aides en plus au cas par cas. Dans ce cas, c'est une fourchette annuelle entre 3 et 4 M€.

Quant aux modalités de déploiement de cette aide à l'aménagement, ne relevant pas de l'investissement, la mission laisse ouvert le choix: soit une aide forfaitaire à l'opérateur, qui connaît précisément les besoins, soit une aide fiscale au propriétaire (pour son caractère incitatif. La mission rappelle qu'il est attendu en plus et a minima la mise à disposition gratuite de la part de tous les propriétaires.

Recommandation 7. Prendre en compte la nécessaire solvabilisation des petits travaux d'aménagement de locaux vacants par une aide de mise aux normes en restant dans une logique d'équilibre financier au cas par cas. Augmenter cette aide pour les opérations à finalité sociale. Etudier les modalités d'allocation de cette aide, soit à l'opérateur, soit au propriétaire.

Une autre condition de la viabilité économique repose sur le montant de la redevance et son périmètre, sa non-indexation et l'absence de maîtrise des consommations d'énergie et de fluides constituant des freins pour les opérateurs d'une part et les bailleurs d'autre part.

Le montant de la redevance, toutes charges comprises, a été fixé à 200 € par le décret du 30 décembre 2009 et à 75 € par le décret du 22 mai 2019 lorsque le public accueilli relève du CASF ; aucun des deux n'a évolué depuis. Les demandes d'une revalorisation, formulées à plusieurs reprises par les opérateurs et spécialement lors de l'écriture du décret de mai 2019, n'ont pas abouti. Ce montant inchangé depuis quinze ans doit donc permettre de couvrir les amortissements des aménagements, des équipements des espaces privatifs et locaux collectifs et les frais de gestion des opérateurs. La mission se prononce en faveur d'une indexation du montant de la redevance, sans forcément définir la composition de l'indice, résultante d'une concertation auprès des acteurs concernés.

Une difficulté plus forte encore que la non révision des montants plafonds tient au périmètre de la redevance, qui ne permet pas une facturation au résident de ses frais de chauffage et de consommation des fluides. Les opérateurs s'efforcent d'inciter à la sobriété dans les usages, d'autant plus que les bâtiments occupés sont souvent anciens donc énergivores. Mais les hausses importantes des tarifs de l'énergie, dont le coût repose en pratique intégralement sur le propriétaire retiennent ceux-ci de proposer leurs locaux vacants pour des résidents temporaires qui peuvent se montrer peu coopérants pour limiter leurs consommations.

Parfois, selon les clauses convenues avec le propriétaire dans la COP, ce montant de redevance doit également couvrir partiellement, voir totalement les frais de consommation d'énergie et des fluides. La mission recommande que les opérateurs puissent inclure des références usuelles de consommations d'énergies et de fluides dans les CRT qui prédéterminent la part de leur coût dans la redevance, augmentée d'autant ou dans une proportion à définir dans une limite de plus 10% de la redevance par exemple. La mission est favorable à une facturation au résident temporaire des surconsommations d'énergies et de fluides dépassant les références du CRT.

Les contrats de résidence temporaire communiqués à la mission ne contiennent pas la clause de révision annuelle, dans la limite du plafond IRL, autorisée par l'article 5 du décret du 22 mai 2019. Monoma prévoyait une indexation sur les prix à la consommation (cf. [Annexe 4](#)), non réglementaire.

Des pistes d'évolution ont été amorcées entre les cabinets des ministres en charge du logement depuis la loi ELAN et les acteurs, auxquelles la mission souscrit :

- Pour les occupations temporaires dans des logements individuels, qui disposent de sous compteurs ou compteurs divisionnaires, facturer les consommations qui excèdent le seuil usuel stipulé dans le CRT ;
- Pour les occupations dans des anciennes structures collectives type logements-foyers, EHPAD ou dans des bâtiments d'activité, dans le cas de consommation dépassant les seuils usuels stipulés dans le CRT, autoriser une surfacturation forfaitaire plafonnée à 10% maximum par exemple. Les consommations excessives, faute de pouvoir être individualisées, resteraient à la charge du propriétaire mais pour des montants moindres qu'avec aucune prise en charge par les résidents temporaires.

En outre, la mission a relevé l'existence de facturation pour des frais de nettoyage et de kit de sécurité incendie mentionnés dans les contrats de résidence mais qui mériteraient d'être réputés comme éléments constitutifs de la redevance et spécifiés dès l'annonce descriptive du bien proposé, avant signature et en mentionnant également la caution.

Plus compréhensible est la facturation hors redevance d'une place de parking ou le paiement par le résident de son abonnement au Wifi.

Recommandation 8. Introduire une indexation du plafond de la redevance pour les nouveaux contrats prenant en compte l'inflation et les coûts d'énergies, avec un bonus éventuel pour les opérations à finalité sociale.

- Clarifier le périmètre de la redevance et l'éligibilité des forfaits qu'elle peut intégrer en répartissant ce qui est dû par l'opérateur, ce qui est dû par le résident et intégrer ces éléments dans les COP et CRT types.

- Acter que le résident temporaire ne paie pas les fluides et énergies, sauf dépassements en référence à des niveaux d'usage de consommation inscrits dans le CRT.

Dans des contextes bâtimentaires et des termes de la COP différents selon le cas, dans le chapitre 1.3.7, la mission a constaté :

- les pratiques variables de l'exercice de la maîtrise d'ouvrage, de la maîtrise d'œuvre et de la conduite des travaux suivant le propriétaire, l'opérateur et le résident ;
- les exigences variables des obligations de chacune des parties en matière de couverture d'assurances.

Par ailleurs, la mission a relevé que la pratique de petits travaux/ aménagements légers pouvait être liée à une démarche de soins individuelle ou à une dynamique collective entre les résidents, ou entre les résidents et le voisinage.

Les relations assurancielles entre un propriétaire et un locataire sont consolidées depuis longtemps au titre de la loi du 06 juillet 1989 sur les rapports locatifs.

Il n'est pas anormal que le sujet des assurances n'ait pas été traité en priorité au titre du caractère expérimental de l'art.29 jusqu'en 2023.

Désormais, plusieurs cas de figure peuvent servir de retours d'expérience pour affiner les responsabilités de chacun en matière d'assurances civiles et d'assurances habitation (si cela reste le bon terme à utiliser dans l'avenir).

La mission a noté une étude en cours entre un opérateur et un assureur vers une police unique d'assurances couvrant les trois parties.

La mission recommande au ministère de consolider le dispositif d'assurances pour une couverture complète des risques auprès de France Assureurs, permettant une plus large diffusion du dispositif art.29.

La conclusion de contrats-type pourrait en être une première déclinaison. L'émergence d'une formule de police unique avec un dispositif financier spécifique en serait l'aboutissement

Recommandation 9. Convenir et arrêter auprès de France assureurs des polices type pour chacune des parties (propriétaire, opérateur article 29 ELAN et résident temporaire) pouvant converger vers une couverture par une police unique.

Pour conforter l'impulsion nouvelle à donner et enrichir les travaux d'écriture juridique recommandés ci-dessus, l'État devrait s'emparer de ce dispositif qui, depuis 2009, n'a jamais bénéficié d'aucune animation dans les réseaux des acteurs.

Les enjeux pour les jeunes actifs, les salariés en mobilité professionnelle ou en situation de rupture familiale, les travailleurs saisonniers, nécessitent l'association d'Action Logement dont, par ailleurs, la foncière de transformation immobilière -FTI- créée en 2020, est mobilisée pour les opérations de transformation de bureaux en logements. Devront également prendre part à ces travaux les responsables de la mise en œuvre de la feuille de route pour le logement des étudiants établie en décembre 2023¹⁰³ et la délégation interministérielle au logement des agents publics –DILoAP- mise en place en décembre 2023. Une articulation pourrait être prévue entre le dispositif article 29 ELAN et les « résidences à vocation d'emploi » du projet de loi « Logement abordable » amendé lors du vote en commission des affaires économiques du Sénat le 5 juin 2024.

Recommandation 10. Mener un travail exploratoire avec le bureau prévention et réglementation incendie de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises au ministère de l'Intérieur pour envisager la faisabilité d'évolutions des règles de sécurité incendie pour des occupations temporaires en locaux à sommeil.

- Engager l'appropriation du dispositif par les services de l'État avec tous les acteurs du logement et de l'hébergement : mobiliser pour les travaux juridiques les instances en lien avec les publics potentiels, spécialement Action Logement, la DILoAP, les responsables de la feuille de route pour le logement des étudiants et le secteur associatif.**
- Promouvoir le dispositif auprès des représentants des propriétaires privés et bailleurs sociaux.**
- Elaborer une animation « réseau » nationale avec déploiement régional et l'appui du réseau national des collectivités mobilisées contre le logement vacant (RNCLV).**

Claire Leplat



Inspectrice générale de
l'environnement et du
développement durable

Igor Kisseleff



Inspecteur général de
l'environnement et du
développement durable

¹⁰³ <https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/fr/engagement-en-faveur-du-logement-etudiant-sylvie-retailleau-et-patrice-vergriete-presentent-la-93843>

Annexes

Annexe 1. Lettre de mission



Paris, le 19 DEC. 2023
Le ministre délégué en charge du Logement

Ref : ML/2023-12/50269

à
Monsieur Paul DELDUC
Chef du service de l'inspection générale de
l'environnement et du développement
durable

Objet : Mission d'évaluation du dispositif expérimental d'occupation de locaux vacants par des résidents temporaires

L'article 29 de la loi ELAN a mis en place pour une durée de cinq ans à compter de la publication de la loi, soit jusqu'au 24 novembre 2023 inclus, un dispositif expérimental permettant de mobiliser, pour de l'occupation temporaire, des locaux vacants, notamment ceux dans l'attente d'une prochaine opération d'urbanisme, d'une vente immobilière ou d'un changement d'affectation. Ce dispositif a été introduit dès 2009 par l'article 101 de la loi MOLLE. Il a été décidé de pérenniser le dispositif lors de l'examen récent de la proposition de loi visant à protéger les logements contre l'occupation illicite.

Le dispositif vise à préserver et à protéger ces locaux, tout en réduisant incidemment les frais de gardiennage, en les faisant occuper par des résidents temporaires notamment à des fins de logement, d'hébergement, d'insertion et d'accompagnement social.

Un organisme public ou privé ou une association peut être agréé à cette fin par l'État. L'agrément est délivré par un arrêté préfectoral au regard des compétences de l'organisme à mener des travaux d'aménagement et à organiser l'occupation des locaux par des résidents temporaires ainsi qu'au regard des engagements de l'organisme, certifiés par le dossier de demande, en faveur des personnes les plus démunies (personnes sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale mentionnées à l'article L.345-2-2 du code de l'action sociale et des familles).

Une convention est ensuite conclue entre le propriétaire des locaux vacants et l'organisme agréé. Ce dernier s'engage à protéger et préserver les locaux qui sont mis à sa disposition et à les restituer au propriétaire, libres de toute occupation, à l'échéance de la convention ou lors de la survenue d'un événement défini par la convention tel que le retrait de l'agrément, l'obtention d'une autorisation d'urbanisme, la vente des locaux.

Depuis la mise en œuvre du dispositif en 2019, quatre organismes connus par la DHUP ont été agréés : CAMELOT devenu MONOMA, VPS Résidents temporaires, CARACOL et Plateau urbain, respectivement par les préfets de l'Eure, des Bouches du Rhône et de Paris pour les deux derniers. Sur ce total de quatre, trois ont un statut de société privée et un est associatif. Deux profils d'organismes coexistent aujourd'hui sur ce dispositif : des entreprises spécialisées dans le domaine de l'occupation temporaire, regroupées au sein de la FEVOT (Fédération des entreprises pour la valorisation de l'occupation temporaire : MONOMA et VPS) et des acteurs davantage spécialisés dans l'accompagnement vers le logement et l'emploi de publics en difficulté, telle l'association CARACOL.

A ce jour, seuls deux des quatre opérateurs ont remis un rapport d'activité ; Plateau urbain qui n'a pas pu conduire d'opérations en 2022, a proposé des projets pour 2023. Ces rapports ne permettent

244 boulevard Saint-Germain – 75 007 Paris - Tél : 33 (0)1 40 81 21 22
www.ecologie.gouv.fr

A ce jour, seuls deux des quatre opérateurs ont remis un rapport d'activité ; Plateau urbain qui n'a pas pu conduire d'opérations en 2022, a proposé des projets pour 2023. Ces rapports ne permettent toutefois pas de présenter un bilan et plus particulièrement un état des lieux du nombre de places proposées à des résidents temporaires.

Le ministère chargé du logement a été interrogé à plusieurs reprises sur l'évaluation de ce dispositif, notamment à l'occasion de l'examen de la proposition de loi visant à protéger les logements contre l'occupation illicite. Il existe plusieurs évaluations possibles qui mêlent enjeux d'atteinte des objectifs tant en termes de catégorisation, de qualité et de quantité, que de questionnement du modèle économique général, et d'interrogation sur la pertinence et les risques associés à l'utilisation – même pour une courte durée – de locaux qui ne sont pas initialement destinés à cet usage.

Par ailleurs, les acteurs formulent régulièrement des propositions d'extension ou d'adaptation du dispositif dont il n'est pas toujours certain qu'elles s'inscrivent véritablement dans sa philosophie initiale, clairement tournée vers les plus démunis. Vous pourrez chercher à les recueillir, les catégoriser, et évaluer leur pertinence qui pourrait conduire à distinguer, de fait, deux dispositifs et régimes distincts suivant le public visé, à l'instar des évolutions qui ont été apportées au statut des Résidences Hôtelières à Vocation Sociale.

Des questions sur la qualité de la prestation d'hébergement se posent. Certaines organisations, dont plusieurs médias, se sont montrées très critiques sur les pratiques constatées dans ce type d'hébergement. Ces critiques ont porté sur le respect des droits des occupants et les clauses inscrites dans les contrats d'occupation. Les éléments rapportés justifient la mise en place d'une inspection.

Globalement, le ministère souhaiterait mieux comprendre l'appropriation du dispositif par les acteurs et mieux cerner et catégoriser les publics qui aujourd'hui en bénéficient. Les conséquences de l'amplification du recours à ce dispositif par des sociétés privées à but lucratif pour l'hébergement de ménages en situation de précarité doivent être interrogées.

Dans un contexte de demandes réitérées de revalorisation de la redevance versée par les occupants, je souhaiterais que vous puissiez également travailler sur le modèle économique et évaluer les participations respectives des propriétaires – au titre du gardiennage de leurs locaux vides d'occupation temporairement – et des habitants, ainsi que la rémunération perçue par les acteurs du système.

Enfin, une évaluation terrain paraît indispensable pour s'assurer également du type de locaux utilisés, les éventuels aménagements qui sont opérés, et la cohérence de cette politique d'occupation provisoire de locaux temporairement vides avec les exigences en matière de normes et de qualité du bâti imposées par ailleurs pour des occupations pérennes, en particulier en matière de salubrité, mais aussi en matière de service et d'accompagnement social.

Je vous demande donc de diligenter une mission inspection de l'IGEDD pour répondre à ces questions.

Vous pourrez formuler des recommandations, en précisant quelles évolutions législatives ou réglementaires s'avéreraient nécessaires, dans un contexte où il a été publiquement demandé et affirmé, lors de la pérennisation du dispositif, qu'il serait nécessaire de l'évaluer afin, le cas échéant, de le faire évoluer comme dans l'esprit de l'expérimentation initiale.

Vous pourrez également donner votre avis et formuler des propositions pour ce qui concerne les modalités de suivi dans le temps des organismes agréés par les services déconcentrés.

Je souhaite que vous me présentiez les résultats et vos propositions d'amélioration dans un délai de cinq mois à partir de la présente.


Patrice VERGRIETE

Annexe 2. Liste des personnes rencontrées

Administrations centrales

DGALN/DHUP/LO	Luc-André JAXEL TRUER	Sous-directeur de la législation de l'habitat et des organismes de logement social
	Aurélien HAUSER	Adjoint au sous-directeur
	Emmanuelle POLIGNE	Cheffe du bureau des rapports locatifs, LO2
	Véronique ANTIPHON-AUBANELLE	Chargée de mission LO2
DGALN/DHUP/FE4	Nolwenn SARIAN	Cheffe du bureau des aides personnelles au logement, FE4
	Lauriane TAVANO	Adjointe à la cheffe de bureau
	Ludovic COUR	Chargé de mission juridique et gouvernance
	Julie GREULICH	Chargée de mission juridique
DGALN/DHUP	Yves RAUCH	Chef de projet pour logement étudiants et jeunes actifs
DIHAL	Manuel HENNIN	Directeur de mission accompagnement, parcours, accès au logement
DIDOL, <i>prédécesseur DIHAL</i>	Jean-Louis HELARY	Délégué interministériel pour le développement de l'offre de logement
Ministère de l'Intérieur, Direction de la Police nationale	Laurence GOUTARD-CHAMOUX	Sous-directrice de la prévention, de l'accompagnement et du soutien des personnels (SDPASP)
	Marie-Laure SPERTINI	Adjointe à la sous-directrice
	Delphine PRATLONG	Cheffe de bureau pi., adjointe au chef du bureau des politiques ministérielles de l'enfance et du logement

Services déconcentrés

DRIHL	Laurent BRESSON	Directeur
	Frédéric ESNAULT	Chef du service - DRIHL IF/SDAOLH
	Patrick GUIONNEAU	Directeur de l'Unité Départementale de l'Hébergement et du Logement de Paris
	Jonathan HUMEZ-BOUKHATEM	Chef de service, DRIHL IF/UDHL75/SHRU
DDTM 13	Sylvie CORBIERE	Chargée de mission juridique habitat - DRIHL IF/UDHL75/SHRU/CM
	Anne WERMELINGER	Service Habitat
	Antoine CASSAN	Chef de pôle - Service Habitat/pôle Transversal - SH/PHS

DREAL Normandie	Marie MOIROT-LEMAIRE	Adjointe responsable BLC- Responsable unité Logement
DDETS 27	Laurence GOSSE	Pi. Cheffe du pôle insertion

Agence de l'État, institution gouvernementale

ANCOLS	Ludovic ROY	Directeur général adjoint contrôle et suites
Haut Comité pour le Droit au logement	René DUTREY	Secrétaire général

Organismes agréés article 29 ELAN

Associations

CARACOL	Simon GUIBERT Julien PEYRACHE	Fondateur et Directeur Co-fondateur et codirigeant
JUST	Marc GANILSY Jean Régis ROOIJACKERS Jules MANRIQUE Gauthier ODDO	Avocat de Caracol, rédacteur dans l'AJDI Porteur de projet équipe JUST Architecte studio Zoï

Sociétés privées

VPS-RESIDENTS TEMPORAIRES	Jean-Christophe CHWAT Antoine ALLAIRE	Président du Groupe VPS France Directeur VPS-Résidents Temporaires
MONOMA /ex CAMELOT	Éric LEMASSON	Mandataire judiciaire, Etude de Maître SOUCHON

Propriétaires

Bailleurs sociaux

USH	Thierry ASSELIN Emilie VASQUEZ	Directeur des politiques urbaines et sociales Responsable politiques de sûreté et tranquillité résidentielle, Direction des politiques urbaines et sociales
CDC Habitat, Direction interrégionale d'Île-de-France	Éric DUBERTRAND Isabelle HENRY-FERRAN Julien SOLO	Directeur Directrice missions et de projets transverses CDC Habitat Social Directeur de la rénovation urbaine
Paris Habitat	Stéphane BETTIOL Mylaine SIEULLE	Directeur Général Adjoint des Politiques Locatives et Régie Chargée d'Action Locative, Direction Politiques Locatives
I3F	Bruno ROUSSEAU	Directeur général adjoint en charge de la maîtrise d'ouvrage

ICF Habitat

Jean-Luc VIDON

Directeur de la responsabilité sociale, environnementale et territoriale

Nantes Métropole Habitat

Franck ALBERT

Directeur Communication et relations institutionnelles

Faustine CARREE

Cheffe de projets urbains et coordinatrice, Direction des Politiques de l'Habitat

Propriétaires privés

ENGIE

Michel VERHAEGHE

Coordinateur National département Stratégie Arbitrage Gestion des Actifs

Collectivités locales

Ville de Paris

Blanche GUILLEMOT

Directrice du logement et de l'habitat

Annexe 3. Glossaire des sigles et acronymes

ALUR (loi)	Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové
ANAH	Agence nationale de l'habitat
ANCOLS	Agence nationale de contrôle du logement social
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
AL	Allocation logement
ALF	Allocation de logement familiale
ALS	Allocation de logement sociale
ALT	Allocation logement temporaire
APL	Aide personnelle au logement
ASLL	Accompagnement social lié au logement
AVDL	Accompagnement vers et dans le logement
BOP	Budget opérationnel de programme
CASF	Code de l'action et des familles
CCAS	Centre communal d'action sociale
CCH	Code de la construction et de l'habitation
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
COP	Convention d'occupation provisoire
CPCE	Code des procédures civiles d'exécution
CRT	Contrat de résident temporaire
CSS	Code de la sécurité sociale
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DDETS	Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités
DIHAL	Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement
DILOAP	Délégué interministériel au logement des agents publics
EHPAD	Etablissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
ELAN (loi)	Loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique
FSL	Fonds de solidarité pour le logement
GES	Gaz à effet de serre
HCLPD	Haut comité pour le logement des personnes défavorisées
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IML	Intermédiation locative
IRL	Indice de référence des loyers
MOI	Maîtrise d'ouvrage d'insertion
MOLLE (loi)	Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion
P177	Programme budgétaire 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables »
PDALHPD	Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées
PDH	Plan départemental de l'habitat
PLH	Programme local de l'habitat

RHVS	Résidences hôtelières à vocation sociale
RNCLV	Réseau national des collectivités contre le logement vacant
RPLS	Répertoire des logements locatifs des logements sociaux
SIAO	Service intégré d'accueil et d'orientation
SIEG	Service d'intérêt économique général
SRHH	Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement
OTLV	Occupation temporaire des locaux vacants
USH	Union sociale pour l'habitat

Annexe 4. Articulation de l'article 29 de la loi ELAN avec la politique de logement très social et la politique d'hébergement

	Logement très social et populations spécifiques		Article 29 ELAN	Hébergement
	LLS et structures	Parc privé		
Nature de l'offre	Logement locatif social Structures spécifiques : résidences sociales (RS), pensions de famille (PF), résidences d'accueil (RA) , foyers de jeunes travailleurs (FJT), foyers de travailleurs migrants (FTM), résidence universitaire	Parc Privé, accueil de populations sous conditions de ressources et de plafonds de loyers	Locaux vacants	Centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), centres d'hébergement d'urgence (CHU), nuitées d'hôtel, résidences hôtelières à vocation sociale (RHVS), logement avec allocation logement temporaire (ALT)
Source juridique	CCH et CASF	CCH	Non codifié ; non soumis au CCH, CASF ni à la loi du 06/07/1989	CASF, CSS et CCH
Nature de l'autorisation et/ou de l'agrément	LLS : agrément financier État ou délégataire des aides à la pierre, à l'opération Structures spécifiques : agrément L.365-1 CCH ; agrément MOI en sus possible	Pour IML, agrément préfet, départemental, de 5 ans, à tout organisme qui a une gestion désintéressée	Agrément à l'opérateur, France entière pour 3 ans	Selon structure, - autorisation départementale du préfet au tire d'ESMS et contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM). - agrément préfet, départemental, pour associations et CCAS-CIAS + conventions annuelles signées avec le préfet
Aides financières pour le bailleur et l'opérateur	BOP 135 ; Prêts CDC	Aides de l'Anah et aides fiscales pour le propriétaire	Aucune aide publique, y compris Anah, ni fiscale, pour le bailleur, l'opérateur ou le	BOP 135 pour l'investissement, BOP 177 pour le

	Logement très social et populations spécifiques		Article 29 ELAN	Hébergement
	LLS et structures	Parc privé		
	Pour résidences sociales et FTM, aide exceptionnelle 2023 chèque énergie (192€/logement) ¹⁰⁴	bailleur ; opérateur IML location/sous-location financé par BOP 177 et FSL ; aide Anah pour travaux d'amélioration ; déduction fiscale si loyer plafonné par convention Anah	résident temporaire, quel que soit son niveau de revenus et sa durée d'occupation	fonctionnement, BOP 303 pour demandeurs asile Selon structure, financement Anah des travaux d'amélioration et d'humanisation Aides ALT, FNADVL, IML au titre d'une programmation annuelle
Solvabilisation des personnes	APL, APL résidence sociale, AL foyer, ALT, parfois FSL	APL et AL	Sans objet	allocation de logement sociale (ALS)
Nature du paiement par l'occupant	Loyer en LLS ordinaire et résidence universitaire ; redevance en structures spécifiques (équivalent loyer et charges + prestations obligatoires si mises à disposition) Indexation loyer et redevance par référence à l'IRL (indice de référence des loyers)	Loyer, ou différentiel de loyer en IML Indexation par référence à l'IRL Loi 1989, caution obligatoire 1 mois, sur un compte de tiers pour un bailleur public ou un syndic	Redevance possible, couvrant toutes les charges ; plafond de 75€ ou 200€, selon les publics Pas de forfaits pour des prestations annexes Pas d'indexation de la redevance, sauf si le CRT le prévoit : dans la limite de l'IRL, au terme de la 1ère année Caution possible, mais pas d'exigence de la verser sur un compte de tiers	Mise à disposition gratuite ou participation financière à proportion des ressources de la personne, pour certaines structures pouvant aller jusqu'à couvrir le loyer résiduel et les charges Possibilité de forfaits pour des prestations de service suivant nature de l'établissement Possibilité de cautions
Durée de séjour de l'occupant	En LLS ordinaire, droit au maintien dans les lieux ; éventuel bail	Loi 1989, bail de droit commun de 3 ans	Convention d'occupation provisoire entre le propriétaire et l'opérateur : 3 ans,	Selon type de structure : à la journée, à la semaine ou au

¹⁰⁴ <https://www.asp-public.fr/aides/aide-exceptionnelle-aux-gestionnaires-de-residences-sociales-et-foyers>

	Logement très social et populations spécifiques		Article 29 ELAN	Hébergement
	LLS et structures	Parc privé		
	mobilité, cf. projet de loi 2024 « logement abordable » En structures, contrat d'occupation et/ou de séjour ; durée d'un mois avec tacite reconduction (1 an maximum en Rsdce Univ, 2 ans en pratique dans résidences sociales)	Délais de préavis : 6 mois quand il émane du propriétaire (1 mois si meublé), 3 mois de la part du locataire, parfois réduit à 1 mois (art.15 loi 89) Bail mobilité pour occupation max d'un an IML location/sous-location : 18 mois max ; bail de droit commun ; bail glissant possible	renouvelable 1 an sous conditions. Résiliation notamment si retrait de l'agrément CRT de 2 mois à 18 mois Préavis de 15 jours pour le résident, 1 mois pour l'organisme	mois ; en structure ALT, 6 mois max Orientations par le SIAO En CHU, nuitées d'hôtel et RHVS d'intérêt général, accueil inconditionnel, durée de prise en charge indéterminée Convention ou contrat d'occupation précaire, ou de séjour Pas de limitation de durée, sauf stipulations du CG3P et du code la commande publique pour les entités publiques
Statut de l'occupant	Locataire, colocataire, sous-locataire, cohabitation intergénérationnelle Election de domicile automatique	locataire, colocataire, sous-locataire, cohabitation intergénérationnelle	2 types de contrats : - Convention d'occupation provisoire - Contrat de résident temporaire (bail civil, art.1713 à 1778 Code civil), de 2 à 18 mois Délai de préavis : 1 mois pour l'opérateur, 15 jours pour le résident Domiciliation possible, non systématique	Pas de bail ni de contrat d'occupation Domiciliation automatique
Capacité à	Maîtrise d'ouvrage d'insertion –		Travaux	Maîtrise

	Logement très social et populations spécifiques		Article 29 ELAN	Hébergement
	LLS et structures	Parc privé		
effectuer des travaux	capacité à effectuer tous travaux bâtiment pour du logement très social Agrément dit MOI, article L.365-2 CCH (pour les associations non bailleurs sociaux) après avis du CRHH		d'aménagement et pour organiser l'occupation de bâtiments par des résidents temporaires, L'opérateur n'est pas maître d'ouvrage et s'organise avec des partenaires pour effectuer les travaux minimaux d'entretien courant	d'ouvrage par un bailleur social dans la plupart des cas
Documents programmatiques politiques locales de l'habitat et de l'hébergement	PLH, PDH, SRHH bilan au CRHH, intégrant les politiques de la vacance dite longue, PDALHPD		Sans objet	SRHH, Programmation annuelle du BOP 177 sur les opportunités de capacité d'accueil pour l'hébergement PDALHPD, selon type de structure

Annexe 5. Contrat anonymisé de résident temporaire - extraits Monoma

- La mission relève que le résident accepte des conditions qui ne s'adosent à aucune réglementation. Le résident accepte que le contrat ne soit pas un bail : cf extraits art.1

« Il est ici rappelé que le dispositif d'hébergement temporaire défini par l'article 29 de la loi du 23 novembre 2018 et ses textes d'application est un dispositif dérogatoire à toutes les autres dispositions en vigueur en matière d'occupation de locaux d'habitation, et notamment celles du Chapitre 3 du Titre 1 du Livre VI du Code de la Construction et de l'Habitation, et de la Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 modifiant la Loi n°86-1290 du 23 décembre 1986.

Ce dispositif dérogatoire exclut donc que le présent Contrat puisse être qualifié de bail d'habitation. Le Résident Temporaire confirme ici avoir pris connaissance de cette réglementation; il confirme en acceptant les dispositions, les limites et les conséquences. En particulier, il reconnaît qu'il ne peut se prévaloir des dispositions relatives à la trêve hivernale des expulsions. »

- L'entrée en jouissance – cf extraits art.3

3.3 Cette mise à disposition est consentie sous la condition suspensive de la fourniture par le Résident à l'Organisme des éléments suivants :

- une copie de sa pièce d'identité,
- une attestation de son domicile actuel,
- Ces trois dernières fiches de paie ou toute pièces justificatives garantissant d'un revenu régulier
- 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, quelle qu'en soit la cause,
- le règlement d'un dépôt de garantie, tel que défini à l'article 6 outre la redevance du premier mois d'occupation,
- une attestation d'assurance multirisque habitation pour les locaux visés aux présentes, laquelle devra notamment couvrir sa responsabilité civile à fournir au plus tard le jour de l'entrée dans les locaux.

Toute fausse déclaration sur ce qui précède autoriserait l'Organisme à faire application de la clause résolutoire mentionnée ci-après, et ce avec effet immédiat.

- La redevance mensuelle : cf. art.5 : la mission note qu'une clause prévoit une augmentation des charges et une indexation , non prévues réglementairement :

ARTICLE 5 – REDEVANCE MENSUELLE

En contrepartie de la mise à disposition temporaire des locaux, le Résident Temporaire s'engage à verser à l'Organisme une redevance mensuelle réduite, laquelle est ici fixée à :

- 200,00 € par mois

Cette redevance comprend l'intégralité des charges liées à l'occupation des locaux, notamment celles relatives aux consommations d'eau, d'électricité et de chauffage, et ce conformément à l'article 5 du Décret du 30 décembre 2009.

Cette redevance mensuelle est payable à l'Organisme chaque mois et d'avance, le premier jour ouvrable de chaque mois civil, par prélèvement automatique.

Toutefois, il en ira autrement si l'électricité fournie pour l'espace de vie coûte plus de 300 € par mois. Dans une telle hypothèse le résident temporaire paiera une part juste et raisonnable pour le dépassement de ce montant.

Le premier terme devra être réglé à la signature du présent Contrat, le cas échéant sur la base du *pro rata temporis* pour la période comprise entre la date d'entrée dans les lieux et le dernier jour du mois alors en cours par carte bancaire contre reçu.

La présente redevance est indexée sur l'indice des prix à la consommation hors tabac et hors loyers. L'indice jouera de plein droit chaque année au 31 décembre de l'année en cours sans qu'il soit besoin d'une notification préalable. L'indice de référence étant le dernier indice publié de l'année en cours.

- Des services complémentaires – art.7 – la mission relève à ce stade que ces dispositions sont dans une zone grise vu la nature de la définition du périmètre de la redevance

ARTICLE 7 – SERVICES COMPLEMENTAIRES :

L'organisme effectuera des visites régulières du site soit mensuelles ou bimestrielles visant à s'assurer du bon état général des lieux et pouvoir ainsi procéder aux opérations de maintenance préventives.

A ce titre le résident temporaire s'acquittera d'une redevance de maintenance de 35€ mensuelle.

Suivant disponibilités, le résident temporaire disposera de services complémentaires aux coûts suivants :

- Prestation de nettoyage des parties communes (sols, toilettes et douches, cuisines). La vaisselle et l'évacuation des déchets ménagers seront à la charge du résident temporaire.
Redevance mensuelle en € HT : néant
- Parking :
Redevance mensuelle en € HT : néant
- Internet wifi :
Redevance mensuelle en € HT :néant

- Diverses clauses relevées, en lien avec des points soulevés par le rapport:

(ii) Le présent Contrat pourra également être résilié en cas de méconnaissance par le résident temporaire de l'une des obligations lui incombant.

La résiliation du Contrat sera dûment justifiée quinze (15) jours après l'envoi d'une mise en demeure, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, par courrier électronique ou par acte d'huissier de justice, d'avoir à faire cesser la ou les infractions au Contrat, et qui serait restée infructueuse, sans qu'il soit besoin de faire constater cette résiliation en justice, dans les cas suivants :

- en cas de non-paiement aux termes convenus de tout ou partie de la redevance due,
- en cas de non versement du dépôt de garantie,
- et d'une manière générale, en cas d'inexécution par le résident temporaire de l'une quelconque de ses obligations telles qu'énoncées au présent Contrat ou dans le Règlement Intérieur.

Le Résident Temporaire devra informer l'Organisme de toute absence de plus de trois jours consécutifs afin de permettre à l'organisme et au propriétaire de prendre d'éventuelles dispositions de sécurisation dans le cas où le bâtiment serait totalement vacant en particulier pendant les périodes usuelles d'absences (mois de juillet et août, mois de mai, mois de décembre).

Le résident temporaire s'engage à souscrire une police d'assurance garantissant tant sa responsabilité civile que les dégâts qu'il pourrait causer aux locaux mis à sa disposition en sa qualité d'occupant au titre des présentes, et s'engage à en justifier à première demande de l'Organisme.

Par ailleurs, en cours d'exécution du présent Contrat, l'Organisme se réserve la possibilité de transmettre au résident temporaire les demandes et instructions complémentaires du Propriétaire relatives aux conditions d'occupation, à la protection, ou à la préservation des locaux visés aux présentes.

ARTICLE 15 – DIAGNOSTIC TECHNIQUE – CONSIGNES DE SECURITE

Quand bien même le présent Contrat ne constitue pas un bail mais un contrat de résidence temporaire, Le résident temporaire peut demander à l'Organisme qu'une copie du dossier de diagnostic technique concernant l'Immeuble lui soit fournie.

16. Veiller à installer dans sa chambre un détecteur de fumée et à remplacer, si nécessaire, la pile du détecteur de fumée. Dans le cas contraire l'Organisme adressera un email ou un courrier au résident temporaire visant à lui rappeler ce manquement. L'Organisme facturera alors au résident temporaire des frais de gestion administrative d'un montant de 20 € HT.
17. Placer un extincteur dans son local privatif et veiller à maintenir l'extincteur dans la chambre et dans la cuisine toujours dans un endroit immédiatement accessible. Dans le cas contraire l'Organisme adressera un email ou un courrier au résident temporaire visant à lui rappeler ce manquement. L'Organisme facturera alors au résident temporaire des frais de gestion administrative d'un montant de 20 € HT.
18. Veiller à maintenir la couverture incendie placée dans la chambre et dans la cuisine toujours dans un endroit immédiatement accessible. Dans le cas contraire l'Organisme adressera un email ou un courrier au résident temporaire visant à lui rappeler ce manquement. L'Organisme facturera alors au résident temporaire des frais de gestion administrative d'un montant de 20 € HT.

III - ENGAGEMENT DE CONFIDENTIALITE ET DE DISCRETION :

Les résidents temporaires sont enfin tenus de respecter la plus stricte confidentialité concernant les termes du Contrat les liant à l'Organisme et les activités de celui-ci. Ils s'engagent à n'effectuer aucune communication auprès des médias relative à l'Immeuble ou à leurs conditions d'occupation de ce dernier, sans autorisation préalable et expresse de CAMELOT PROPERTY PROTECTION SARL et/ou du Propriétaire des lieux. Ils s'engagent de même à ne pas faire visiter les locaux par des tiers, sans autorisation expresse et préalable.

Extrait annexe 3

Chambre confiée N°	: 28	Transfert : N
Redevance mensuelle	: 200 €	
Redevance d'occupation pour la période du	25/08/2021 au 30/09/2021	245.16...€
Dépôt de garantie :		200 €
Pack sécurité incendie		100 €
Frais de gestion administrative :		75 €
Redevance maintenance		42,90 €
Redevance d'occupation pour la période du 25/08/2021 au 30/09/2021.....		245.16 €
Internet wifi		néant
Parking		néant
Forfait nettoyage parties communes		néant
Total dû :		663,06 €
Total réglé à la signature du Contrat :		663,06 €
Mode de règlement :		Carte bancaire

A noter l'obligation de carte bancaire et des frais initiaux et réguliers au-delà de la redevance.

Annexe 6. VPS RT – accès offre et extraits du contrat anonymisé de résident temporaire et du règlement interieur

Lors de l'accès au site Internet, l'offre de VPS France est présentée comme suit :

The screenshot displays the VPS France website. At the top, there is a navigation bar with links: Accueil, Nos sécurisations, Notre expertise, Le groupe, En ce moment, Nous rejoindre, and Devis rapide. A search bar is also present. The main banner features the text 'Protection par occupation, votre nouveau service de sécurité !' with a 'En savoir plus' button. Below the banner, four service categories are highlighted: Sécurité Mécanique, Sécurité Électronique, Sécurité Humaine, and Protection par occupation. The 'Protection par occupation' section is expanded, showing a detailed description of the service and a contact form. The contact form includes fields for Prénom, Nom, Adresse email, Téléphone, and Entreprise, along with a 'Votre message' text area and a 'Envoyer' button. A checkbox for accepting terms and conditions is also present.

VPS, l'expert de la sécurisation de bien immobilier vacant !

Nous sommes le leader mondial de la sécurisation, de la gestion et de l'entretien des **biens immobiliers vacants** et des **sites de construction**. Nous avons vocation à intervenir au service des propriétaires et gérants de locaux inoccupés tout au long du cycle de vie du bien immobilier. Forts de 30 années d'expérience, nous offrons à nos clients une large gamme de services pour réduire les risques liés à l'inoccupation de biens immobiliers ou à la vacance des sites de construction.

Quel que soit votre bien, dès lors qu'il est vacant, il est soumis à des risques : intrusion, vol, dégradation ou même occupation illicite. Ces risques peuvent engendrer des coûts imprévus importants. Il est donc primordial de sécuriser vos biens immobiliers vacants avec des solutions de sécurisation adaptées à votre besoin.

- Sérénité**
Prise en charge de votre site du début jusqu'à la fin de sa vacance.
- Sur mesure**
Services adaptés en fonction de la typologie de votre bien.
- Interlocuteur unique**
Suivi et conseils personnalisés.

Un bien immobilier vacant à sécuriser ?
Découvrez nos sécurisations anti-squat et anti-intrusion.

Contactez-nous
Un conseiller VPS vous répondra dans les meilleurs délais.

Prénom
Nom
Adresse email
Téléphone
Entreprise
Votre message
☐ J'accepte les conditions générales et politique de confidentialité de VPS.
Envoyer

Quelques extraits d'un contrat-type VPS RT anonymisé :

Préambule – « Le présent document constitue un contrat de résidence temporaire en vertu duquel VPS Résidents Temporaires convient de vous laisser partager un espace de vie au sein du Bien Immobilier avec d'autres personnes de VPS Résidents Temporaires.

Vous n'obtiendrez pas de droit d'occupation exclusif d'une quelconque partie de l'espace de vie et/ou du Bien Immobilier. L'espace sera partagé avec d'autres personnes autorisées par VPS Résidents Temporaires. Vous devrez trouver un accord avec ces autres personnes sur la manière dont l'espace doit être utilisé. Néanmoins, il y aura toujours au moins une chambre (surface : 9m² / hauteur : 220 cm minimum) pour chaque personne.

En vertu de l'article 29 de la loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 et ses textes d'application, ce type d'accord de partage ne crée **pas** de bail. Par conséquent, vous n'avez aucun droit de rester au sein du Bien Immobilier et vous devrez donc libérer les lieux dès la résiliation du Contrat de Résidence Temporaire par l'une ou l'autre des parties conformément aux termes des présentes. »

Section 2 –

« 2.2 Les Services sont fournis dans le but d'assurer la protection et la préservation de locaux vacants contre l'occupation illégale, le vandalisme et les dégradations par des occupants sans droit ni titre.

2.3 Dans ce contexte, le Propriétaire a convenu du fait que, pendant la durée de la Convention de Mise à Disposition, l'Organisme a le droit de conclure des contrats de résidence temporaire accordant un droit d'occupation non exclusif avec des personnes sélectionnées par l'Organisme. Tout contrat de résidence temporaire conclu autorisera un résident temporaire à partager l'occupation de toute partie désignée du Bien Immobilier à tout moment par l'Organisme, selon des termes qui ne confèrent aucun droit de jouissance exclusive du Bien Immobilier ou de toute partie de celui-ci en vertu de l'article 29 de la loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 et ses textes d'application.

2.4 Pour sa part, le Résident Temporaire souhaite pouvoir bénéficier d'un hébergement temporaire à moindre coût dans le Bien Immobilier. Il reconnaît être parfaitement conscient du caractère provisoire et précaire de l'hébergement qui lui est ainsi proposé ; il l'accepte expressément. »

« 4.1 L'Organisme accorde au Résident Temporaire une autorisation de partager l'occupation de l'Espace de Vie avec les autres personnes désignées à tout moment par l'Organisme.

L'Organisme garantit une chambre pour chaque résident temporaire, telle qu'identifiée ci-avant à l'Article 3. L'Organisme se réserve le droit de modifier l'Espace de Vie à tout moment pendant la Durée d'Occupation à sa seule discrétion, en adressant une notification écrite au Résident Temporaire indiquant ladite modification.

4.8 Le Résident Temporaire sera responsable et paiera pour tout dégât causé à la chambre dans laquelle il dort. Le Résident Temporaire deviendra responsable de tout dégât causé dans sa nouvelle chambre en cas de relogement. Le Résident Temporaire ne sera pas responsable des dégâts s'il prouve que lesdits dégâts résultent d'un événement échappant à son contrôle (force majeure), ou qu'ils ont été causés par l'Organisme ou par une tierce partie qu'il n'a pas autorisée à pénétrer dans le Bien Immobilier. Le présent Contrat ne donne au Résident Temporaire aucun droit d'accéder et d'utiliser toute partie du Bien Immobilier autres que les locaux privatifs qui lui sont assignés, l'Espace de Vie et/ou les parties communes partagées.

Le Résident Temporaire reconnaît et accepte que les employés ou mandataires de l'Organisme peuvent accéder au Bien Immobilier et/ou à l'Espace de Vie sans préavis : si cela est requis par le Propriétaire ; ou si l'Organisme estime que cet accès immédiat est nécessaire pour des raisons de sécurité ; ou si l'Organisme pense raisonnablement que le Résident Temporaire a commis ou est susceptible de commettre une Violation Grave au présent Contrat.

4.9 Le Résident Temporaire devra informer l'Organisme de toute absence de plus de trois (3) jours consécutifs afin de permettre à l'Organisme et au Propriétaire de prendre d'éventuelles dispositions de sécurisation dans le cas où le Bien Immobilier serait totalement vacant en particulier pendant les périodes usuelles d'absences (mois de juillet et août, mois de mai, mois de décembre).

5 –« Le présent Contrat de Résidence Temporaire ne constitue pas un bail. »

7 –« 7.11 Si le Résident Temporaire déménage dans un bien différent du Bien Immobilier, et dans le cas où le Résident Temporaire n'aurait pas retiré l'ensemble de ses effets personnels du Bien Immobilier, l'Organisme facturera au Résident Temporaire les Frais de Déménagement qui s'élèvent à un montant de 200 €. L'Organisme se réserve le droit de modifier les Frais de Déménagement à sa discrétion en adressant au Résident Temporaire une notification écrite avec un préavis de vingt-huit (28) jours concernant toute modification.

7.12 L'organisme effectuera des visites régulières du site soit mensuelles ou bimestrielles visant à s'assurer du bon état général des lieux et pouvoir ainsi procéder aux opérations de maintenance préventives.

A ce titre le résident temporaire s'acquittera d'une redevance de maintenance de € mensuelle. Suivant disponibilités, le résident temporaire disposera de services complémentaires (Wifi, parking, ménage etc..) pouvant faire l'objet de facturations supplémentaires. »

9- « 9.3 Le Résident Temporaire n'utilisera pas de bougie, d'encens ou tout autre article susceptible de produire une flamme nue au sein du Bien Immobilier.
9.4 Le Résident Temporaire n'apportera ni n'utilisera, au sein du Bien Immobilier, aucun appareil de chauffage ou de cuisson électrique ou à gaz autre que :
9.4.1 une table de cuisson électrique avec une demande de courant maximale de 16 ampères ou moins ;
9.4.2 un four à micro-ondes ;
9.4.3 un four électrique avec une demande de courant maximale de 16 ampères ou moins ; ou
9.4.4 un radiateur à bain d'huile électrique.
9.5 Le Résident Temporaire ne tiendra pas de réunions, fêtes ou autres rassemblements similaires au sein du Bien Immobilier.
9.6 Le Résident Temporaire n'autorisera aucune autre personne (autre que les autres résidents temporaires) à passer la nuit au sein du Bien Immobilier. Le Résident Temporaire s'interdit de sous-louer tout ou partie de l'Espace de Vie.
9.7 Le Résident Temporaire n'invitera pas plus de deux (2) invités à la fois pour lui rendre visite au sein du Bien Immobilier.
9.11 Le Résident Temporaire n'invitera aucune personne âgée de moins de 18 ans au sein du Bien Immobilier.
9.22 Le Résident Temporaire n'affichera aucune pancarte, affiche, document ou autocollant sans l'accord écrit préalable de l'Organisme. »

10 – « 10.1 Le Résident Temporaire utilisera l'Espace de Vie comme son lieu de résidence et ne devra pas, sans l'accord écrit préalable de l'Organisme, dormir en dehors de l'Espace de Vie pendant plus de 2 nuits sur 7. La pratique habituelle de l'Organisme est de donner ce consentement écrit lorsque les résidents temporaires souhaitent voyager, jusqu'à quatre (4) semaines par an, à condition que l'Organisme reçoive un préavis raisonnable, mais l'Organisme n'a aucune obligation d'accorder un tel consentement.

10.13 Le Résident Temporaire reconnaît et accepte que l'Organisme peut nommer un « Résident Temporaire en chef » par bâtiment, projet ou ensemble de biens immobiliers, si cela est raisonnablement jugé nécessaire par l'Organisme (le **Résident Temporaire en Chef**). Le Résident Temporaire reconnaît et accepte que le Résident Temporaire en Chef peut mener des inspections régulières du Bien Immobilier ; remplir les formulaires d'inspection pour le Bien Immobilier et les partager avec l'Organisme (et l'Organisme peut, à sa discrétion, agissant de manière raisonnable, enquêter ou agir suite auxdits rapports d'inspection) ; apporter son aide concernant les besoins d'accès au Bien Immobilier ; et apporter son aide pour toutes autres exigences raisonnables de l'Organisme en rapport avec le Bien Immobilier. Le Résident Temporaire coopérera avec le Résident Temporaire en Chef à tout moment pendant la durée du Contrat. »

21 Confidentialité

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.

Les Parties affirment et reconnaissent le caractère essentiel et déterminant de cette obligation de confidentialité, sans laquelle elles n'auraient pas contracté, et dont la violation 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 quarante-huit (48) heures

Un extrait du règlement intérieur sur le respect des consignes incendie:

« SOYEZ PRÉPARÉ :

Des détecteurs de CO et de fumée doivent être installés dans chaque bâtiment. Ces éléments sont inclus dans le package de prévention des incendies VPS. Nous vous demandons d'acheter ce forfait lors de la signature de votre premier contrat avec VPS.

Établissez un plan d'issu avec un aperçu clair des itinéraires d'évacuation.

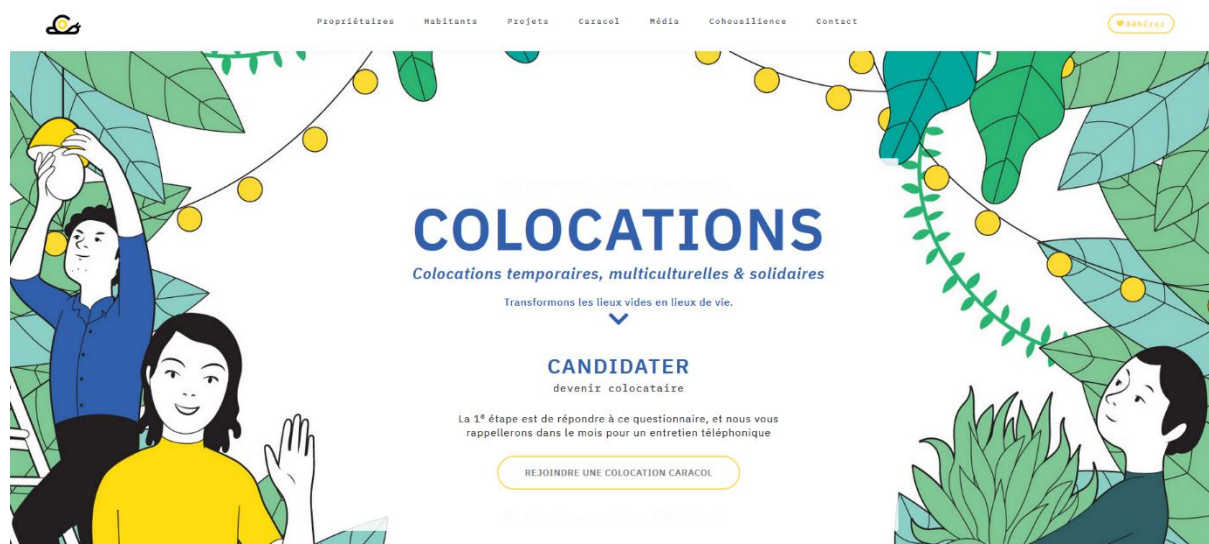
Assurez-vous que les issues de secours soient toujours praticables.

Accrochez les détecteurs de fumée aussi haut que possible et au moins dans la pièce où vous dormez.

Fixez une couverture anti-feu sur un mur près de votre lieu de cuisson. »

Annexe 7. Caracol – accès offre et extraits du contrat anonymisé de résident temporaire

Lors de l'accès direct au site Internet, l'offre de Caracol est présentée comme suit :



Vis-à-vis des propriétaires¹⁰⁵, l'association présente ce dispositif comme « nos solutions pour votre bien vacant - entretien & sécurisation – gestion intercalaire – valorisation ».

Le message pour le propriétaire est :

- « L'occupation temporaire vous permet d'économiser les frais de gardiennage et de ne rien déboursier pour la gestion de votre lieu. Le bien est sécurisé et entretenu : **notre activité est encadrée par l'article 29 de la loi ELan**. Les réparations sont entièrement prises en charge et réalisées grâce aux expertises mobilisées par notre groupement. Nous finançons le projet d'habitat et vous pouvez, dans certains cas, bénéficier de défiscalisation de type mécénat.
- Caracol réunit un écosystème d'acteurs experts complémentaires pour la réalisation rapide et maîtrisée d'un projet : aménagements, mise aux normes, changement d'usage en fonction des besoins, **dans les conditions et délais inscrits dans la convention d'occupation**. Caracol assure entièrement la gestion du bien dès lors qu'une convention est signée. L'entretien courant est effectué en lien étroit avec les habitants. ;
- Installer une colocation Caracol dans vos locaux vacants, c'est aussi **soutenir le développement de nouveaux modes d'habiter solidaire et écologique** et redonner à sa propriété de la valeur en lui insufflant un nouveau dynamisme. Les voisins et réseaux de solidarité locaux sont consultés avant l'arrivée des nouveaux habitants pour préparer l'ancrage de nos colocations. L'impact social et écologique est mesuré sur tout le cycle du projet. »

Vis-à-vis des habitants, « nos solutions pour votre futur logement - environnement multiculturel - logement économique - habitat solidaire - Le but de nos colocations est de créer du lien entre des résidents aux parcours de vie et aux cultures différentes. De nombreux lieux sont inoccupés dans les grandes villes françaises. Ces lieux sont vides pour de nombreuses raisons : vente, projet urbain, besoin d'une remise aux normes. Une part importante de ces lieux peuvent être habités et représentent la chance pour beaucoup de vivre dans un cadre agréable et créatif pour un prix abordable. »

¹⁰⁵ <https://caracol-colocation.fr/proprietaires/>

- « Nos colocations offrent la possibilité à des personnes aux cultures et parcours différents de **construire ensemble un projet de cohabitation confortable et enrichissant**. Nous portons une attention particulière à constituer des collectifs équilibrés, paritaires et représentatifs de la diversité de nos candidatures. Une colocation multiculturelle est un environnement créatif et stimulant. C'est la possibilité de partager des horizons différents et d'ouvrir son esprit sur des étendues immenses... avec un bilan carbone au plancher. ;
- Habiter dans un lieu occupé temporairement ne signifie pas renoncer au confort ! Chaque habitant a sa chambre et celle-ci est meublée au besoin. Les parties communes sont équipées avec de l'électroménager reconditionné. L'électricité vient d'Enercoop, un fournisseur d'énergie engagé. Enfin, les habitants s'engagent à respecter des pratiques éco responsable : tri des déchets, économie d'énergie, mobilité douce. **La redevance est encadrée par la loi ELAN.**
- L'occupation temporaire permet à toutes et tous de s'impliquer afin de construire le lieu qui lui ressemble. Pour cela, nous identifions les acteurs de la solidarité locale, les circuits de réemplois et du low tech, les associations culturelles et sportives et les circuits courts. Vous avez toutes les cartes en mains une fois installé pour manger bio, entretenir votre maison, construire du mobilier, jardiner ou démarrer des projets avec le quartier ! **Les situations individuelles sont également prises en compte grâce à un accompagnement social sur mesure. »**

Annexe 8. Convention de partenariat entre la Direction de la police nationale et VPS-RT



CONVENTION DE PARTENARIAT

Entre les soussignés :

Le Ministère de l'Intérieur, représenté par Simon BABRE, **Directeur des ressources et des compétences de la police nationale**,

Ci-après dénommé « le ministère de l'intérieur »

d'une part

et

La société **VPS résidents temporaires**, société par actions simplifiée, au capital de 50 000 euros, dont le siège social est à Paris (75017), 8 rue Bernard Buffet, immatriculé au Registre du Commerce et des Sociétés de Paris sous le numéro 847 810 876

Ci-après dénommé « VPS »

d'autre part,

Ci-après dénommés collectivement « les Parties »

PREAMBULE :

L'offre de protection des biens immobiliers par l'occupation temporaire a été légalisée par le 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.

VPS s'appuie sur ce dispositif juridique pour proposer à des particuliers sur le territoire métropolitain des solutions d'hébergements temporaires en mettant à leur disposition des lieux inhabités pour une période limitée.

Le ministère de l'intérieur conduit une politique volontariste du logement en faveur de ses personnels. Il souhaite diversifier les mesures déjà proposées en accompagnant ses agents en situation de rupture d'hébergement ou de mobilité géographique, notamment dans le cadre de la démétropolisation.

La démétropolisation s'entend comme une relocalisation de services d'administration centrale situés actuellement en Ile-de-France dans vingt (20) villes de province.

1500 agents sont concernés par cette mobilité qui s'effectuera entre 2022 et 2025 (cf. annexe 1, cartographie des villes d'implantation et dates de transferts des services).

Ceci étant exposé, il est convenu ce qui suit :

Article 1 : Objet de la convention

La présente convention a pour objectif de proposer par l'intermédiaire de VPS une offre d'hébergements temporaires aux personnels du ministère de l'intérieur.

Article 2 : Obligations des parties

2.1 – Obligations du ministère de l'intérieur

le ministère de l'intérieur s'engage à :

- communiquer auprès de ses agents les prestations proposées par VPS en utilisant les supports de communication internes dont il dispose habituellement.

2.2 – Obligations de VPS

2.2.1 – Obligations de VPS envers le ministère de l'intérieur :

- informer régulièrement le ministère de l'intérieur des nouvelles propositions d'hébergements temporaires ;
- informer le ministère de l'intérieur de toutes modifications et/ou évolutions juridiques relatives au dispositif ;
- participer ponctuellement, à la demande du ministère de l'intérieur, à des journées d'informations que pourra organiser celui-ci ;
- adresser au 31 janvier de l'année N+1 le bilan de l'année écoulée qui comprendra a minima :
 - le nombre de demandes
 - les villes sollicitées
 - le nombre de contrats de résidence signés
 - les villes correspondantes aux contrats signés
 - la durée du séjour

2.2.2 Obligations de VPS envers les agents du ministère de l'intérieur :

La communication

- avoir un site internet facilement accessible : <https://www.vps-protectionparoccupation.fr/residences>
- mettre à disposition des agents un interlocuteur dédié joignable au : Chahrazed Benbrahim – M: +33 (0)6 75 15 86 44 – chahrazed.benbrahim@vpsgroup.fr

- faire part aux agents qui téléphonent des offres en ligne sur le site internet de VPS ainsi que des biens qui viennent d'être confiés et n'ont pas encore fait l'objet d'une mise en ligne.

Le contrat de résidence :

le contrat de résidence est rédigé par VPS et signé directement entre l'agent du ministère de l'intérieur et VPS. VPS veillera à ce que les hébergements proposés soient situés dans un environnement en adéquation avec les missions exercées par les agents du ministère de l'intérieur, au rang desquels figurent les policiers. .

Conformément à l'article 4 du décret n°2019 du 22 mai 2019 précité, le contrat de résidence temporaire sera conclu entre VPS et l'agent pour une durée au moins égale à deux (2) mois. Il sera renouvelé par tacite reconduction sans pouvoir excéder une durée totale de dix-huit (18) mois.

VPS s'engage à remettre un hébergement en bon état d'usage et à transmettre gratuitement à l'agent un reçu de la redevance.

Conformément à l'article 4 du décret n°2019 du 22 mai 2019 précité, si une redevance est prévue au contrat de résidence temporaire, elle ne peut excéder le montant de 200 €, quelle que soit la nature du bien proposé et son emplacement. Ce montant comprend l'intégralité des charges correspondantes à l'occupation des locaux, notamment celles relatives à l'eau, au gaz, à l'électricité et au chauffage.

Le résident temporaire peut résilier à tout moment le contrat par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, en respectant un délai de préavis de quinze (15) jours.

L'ameublement :

VPS proposera systématiquement aux agents qui signent un contrat de résidence de faire appel à ses partenaires pour meubler le logement, l'agent étant libre d'accepter ou de refuser cette prestation. En cas d'acceptation, un devis devra être fourni par la société, le prix de cette prestation étant à la charge de l'agent.

Article 3 : Durée et suivi de la convention

La Convention entre en vigueur à compter de sa signature par « les Parties », pour une durée de deux (2) ans renouvelable par tacite reconduction pour la même durée. Chacune « des Parties » pourra dénoncer cette convention, sans préavis, moyennant d'en avertir l'autre Partie par lettre recommandée.

Les Parties s'engagent à se rencontrer au sein d'une réunion annuelle afin de suivre la mise en place de ce partenariat.

Article 4 : Conditions financières

Les obligations décrites ne créent entre « les parties » aucune obligation d'ordre pécuniaire.

Article 5 : Divers

– La présente convention s'applique sur le territoire métropolitain et est réservée exclusivement aux agents du ministère de l'intérieur.

– La présente convention ne confère aucune exclusivité à VPS pour la réalisation des prestations définies à l'article 1.

– Le ministère de l'intérieur ne saurait être tenu pour responsable des engagements qui pourront être contractés entre les agents et « VPS » dans le cadre de la présente convention de partenariat.

– le ministère de l'intérieur ne saurait être tenu responsable de dégradations opérées par un résident, agent du ministère de l'intérieur dans un hébergement, ni d'un litige intervenant entre un agent du ministère de l'intérieur et VPS.

– Les parties s'engagent, chacune en ce qui la concerne, à respecter toutes les dispositions légales, et notamment la loi « Informatique et Libertés » du 6 janvier 1978 modifiée, dès lors qu'elles procéderont ou feront procéder à la collecte et/ou au traitement d'informations nominatives.

La présente convention est régie par le droit français.

Les parties s'engagent à rechercher en priorité un arrangement amiable à tout différend qui pourrait survenir à propos de l'interprétation ou de l'exécution de la présente convention.

La présente convention est établie en deux (2) exemplaires originaux

Fait à Paris, le 06.09.2024

Pour VPS
VPS Résidents Temporaires
8, rue Bernard Buffet
Immeuble Le Cabinet
75017 Paris
Tél : 09 31 745 607
Antoine BABRE
SAS - VPS CIE n° 50 000 €
RCS Paris 847 810 876

Pour la Direction des ressources
et des compétences de la police nationale

Simon BABRE
Directeur des ressources
et des compétences de la police nationale



ARTICLE 2 - DESIGNATION DES LOCAUX MIS A DISPOSITION ET RESTITUTION DES LOCAUX

2.1 - Désignation des locaux mis à disposition

CDC Habitat met à disposition de CARACOL des logements répartis sur les départements de la Seine-Saint-Denis et du Val d'Oise, prioritairement sur la commune de Villiers le Bel.

Le descriptif de ces logements est annexé à la présente convention et pourra évoluer en fonction des projets d'urbanisme de CDC HABITAT. Le descriptif indique l'agence, l'identifiant du propriétaire, le numéro d'Ensemble Immobilier (EI), l'adresse, la typologie, la surface habitable des logements, la date de début, la date de fin de l'occupation temporaire ainsi que les charges allouées à chaque logement supportés par CARACOL.

CARACOL déclare connaître parfaitement les locaux objet des présentes, pour les avoir visités sans qu'il soit nécessaire d'en donner une plus ample description et les accepte dans l'état où ils se trouvent, renonçant à cet égard à toute réclamation de toute nature à l'encontre de CDC HABITAT. L'association fera son affaire des travaux de remise en état avant l'entrée dans les lieux et des travaux d'entretien locatif durant la période d'occupation.

L'association bénéficiera d'une jouissance exclusive des locaux pendant toute la durée de leur mise à disposition.

2.2 - Restitution des locaux

CARACOL devra restituer les locaux au terme de la convention, vides de tout mobilier lui appartenant et de tout occupant, à quelque titre que ce soit, à la date de la libération des locaux.

D'un commun accord, les parties établiront contradictoirement un état des lieux de restitution des locaux qui aura pour objet de constater la parfaite libération des locaux et la remise des clés conformément aux dispositions de l'article 4 de la présente convention.

ARTICLE 3 - DESTINATION DES LOCAUX

La présente convention d'occupation est destinée à l'usage principal d'habitat temporaire sans les nuisances de la structure occupée en l'espèce CARACOL, à l'exclusion de toute autre activité, même connexe ou complémentaire.

CARACOL est tenue de conserver la présente destination contractuelle, à l'exclusion de toute autre destination de quelque nature, importance et durée que ce soit, sous peine de résiliation de la présente convention de partenariat.

Les locaux seront occupés conformément à la grille de correspondance ci-dessous qui précise le nombre de sous-logements maximum par typologie de logements.

Typologie	Nombre de sous-logements maximum
1. Studio	1
2. T2	1 ou couple
3. T3	2
4. T4	3
5. T5	4
6. T6	5

CARACOL devra utiliser les locaux paisiblement et exclusivement pour son activité. Elle devra notamment respecter les prescriptions relatives à la sécurité du public et de son personnel.

Dans le cadre de sous-occupation par le biais de contrats de résidence temporaire, les personnes accueillies seront un public de personnes locales et réfugiées en situation régulière dans l'objectif partagé par les parties, de créer un commun participant à l'intégration et la réussite de tous les habitants de la colocation. Ce dernier point constitue un élément essentiel et déterminant dans la volonté de CDC Habitat de contracter avec CARACOL.

Les locaux figurant dans l'annexe jointe « descriptif des logements » sont mis à disposition de CARACOL, qui est autorisée à conclure des contrats de résidence temporaire au titre de la loi Ean ou des contrats de sous-location temporaires au titre de l'intermédiation locative (IML), exclusivement pour l'habitation. CARACOL fera son affaire personnelle

3

18 7

de l'établissement et de la signature de l'ensemble des contrats de résidence temporaire ou des contrats de sous-location IML avec les sous-logataires accueillis au sein des locaux.

Selon les caractéristiques des opérations, CARACOL se réserve en effet le choix de recourir à l'IML.

La durée des contrats de résidence temporaire ou des contrats de sous-location IML ne pourra en aucun cas dépasser celle de la présente convention. Elle variera cependant d'un site à l'autre, en fonction des échéances du projet de démolition prévu contractuellement par l'ANRU.

ARTICLE 4 - ETAT DES LIEUX ET REMISE EN ETAT

CARACOL bénéficiera d'une jouissance exclusive des locaux pendant toute la durée de leur mise à disposition.

La mise à disposition des locaux, valant prise de possession par CARACOL, interviendra après la signature par les parties d'un état des lieux établi contradictoirement en deux exemplaires originaux qui seront conservés par chacune des parties : une remise des clés sera alors effectuée.

CARACOL s'oblige à rendre les locaux entièrement vides et libres de tout occupant.

CARACOL ne sera tenu à aucun travaux de remise en état à la libération des logements, à l'exception des logements non voués à la démolition mais impliqués du bâtiment à démolir et libérés pour la sécurité d'exécution de la démolition. Ceux-ci devront être restitués dans leur état primitif et conforme à l'EDL d'entrée.

Ces logements seront clairement identifiés dans les annexes de la convention.

CARACOL s'oblige à maintenir un très bon niveau d'hygiène et de salubrité tout au long de la période d'occupation.

ARTICLE 5 - MODE D'ORGANISATION - CONDITIONS D'OCCUPATION

5.1 - Modalités d'organisation

Pour la partie logement, CARACOL effectuera la sélection des sous-logataires en lien avec les partenaires du territoire.

5.2 - Conditions d'occupation

D'une manière générale, CARACOL se conformera aux lois et à la réglementation en vigueur en ce qui concerne l'activité autorisée au titre de la présente convention. Les sous-logataires seront soumis au règlement intérieur que chacun devra signer à l'entrée dans les lieux.

CARACOL effectuera toutes les démarches administratives que l'usage des locaux pourrait éventuellement nécessiter, sans que la responsabilité de CDC Habitat puisse être recherchée à quelque titre que ce soit.

CARACOL doit procéder à toutes les déclarations d'activité auprès des autorités compétentes.

CARACOL devra veiller à une occupation paisible des locaux et que son activité ne fasse l'objet d'aucune plainte ou réclamation de la part de tiers, notamment par les voisins du bâtiment. CARACOL fera en conséquence son affaire personnelle des griefs qui seraient faits à CDC Habitat à son sujet et le garantira de toutes les conséquences qui pourraient en résulter pour ce dernier.

Ses personnels salariés ou bénévoles intervenant dans les locaux mis à disposition sont soumis aux prescriptions en matière d'hygiène et de sécurité.

CARACOL s'engage pendant toute la durée de la mise à disposition, à laisser le libre accès des locaux aux services techniques du propriétaire chaque fois que nécessaire, notamment pour réaliser d'éventuelles reconnaissances, sondages et diagnostics sur l'immeuble s'il le jugeait nécessaire et les interventions courantes de maintenance dans le cadre des contrats de prestations de services attachés à la résidence.

5.4 Sous-occupation et cession

A titre général, CARACOL s'engage à assurer la protection et la préservation des locaux par l'occupation de sous-logataires.

La présente convention est consentie à CARACOL à titre strictement personnel. Toute cession du bénéfice de la présente convention d'occupation temporaire est formellement interdite. CARACOL ne pourra céder, en totalité ou en partie, son droit à la présente convention.

4

18 7

La présente convention peut faire l'objet d'une convention civile qui pourra autoriser la sous-location temporaire des logements dans le cadre de l'article 29 de la loi Ean n° 2018-1021 du 23 novembre 2018, ou bien dans le cadre d'un bail civil pouvant autoriser une sous-location de droit commun.

En cas d'usage de cette faculté, la Structure Occupante devra faire supporter les conditions et charges du présent contrat et ne pourra concéder plus de droits que ceux conférés par les Présentes.

Selon les caractéristiques des opérations, CARACOL se réserve le choix de recourir à l'intermédiation locative ou aux conventions prévues dans le cadre de la loi Ean.

Un exemplaire type d'un contrat de résidence temporaire et d'un contrat de sous-location au titre de l'IML conclus entre CARACOL et les sous-localitaires temporaires sont annexés à la présente.

ARTICLE 6 – DISPOSITIONS FINANCIERES

6.1 Redevance

La présente convention de mise à disposition est consentie à titre gracieux. Aucune redevance n'est exigée en contrepartie de la jouissance des lieux. Néanmoins, CARACOL devra s'acquitter du paiement des charges conformément à l'article 6.3.

6.2 Dépôt de garantie

Les parties décident d'un commun accord que le CARACOL est exonérée du paiement du montant du dépôt de garantie.

6.3 Charges

CARACOL sera tenu du paiement des charges, générales et individuelles. Les dépenses d'eau froide ou d'eau chaude sanitaire pourront être facturées, selon les équipements de la résidence, soit d'après le relevé d'index des compteurs soit par répartition. CARACOL sera redevable mensuellement des sommes indiquées dans les annexes de chaque logement correspondant à la quote-part des charges locales, collectives ou individuelles. A ce titre des acomptes seront appelés mensuellement.

Les charges locatives et prestations récupérables sont exigibles en contrepartie des services rendus liés à l'usage des différents éléments de la chose louée, des dépenses d'entretien et menues réparations sur les éléments d'usage commun de la chose louée.

En outre, il est expressément prévu que les abonnements individuels d'électricité, gaz ou téléphone seront mis au nom de CARACOL qui devra en supporter les frais et devra régler directement les dépenses afférentes.

Les charges locatives sont payables mensuellement à terme échu, sur appel du propriétaire bailleur, le premier jour du mois suivant. Les dépenses locales seront régularisées annuellement.

Article 7 - TRAVAUX – ENTRETIEN – EQUIPEMENT

CDC Habitat s'engage à :

- remettre à l'association des locaux en bon état d'usage, ne présentant aucun risque manifeste pour la sécurité physique et la santé des sous-localitaires affectation à un usage d'habitation ;
- délivrer à CARACOL, le logement en bon état d'usage avec les équipements mentionnés, en bon état de fonctionnement ;
- assurer la jouissance paisible des locaux et, sans préjudice des dispositions de l'article 1721 du Code civil, de le garantir des vices ou défauts de nature à y faire obstacle hormis ceux qui, consignés dans l'état des lieux, auraient fait l'objet d'une clause expresse ;
- effectuer les réparations, autres que les menues réparations, telles que définies à l'article 600 du code civil ;
- remettre gratuitement, lorsque le CARACOL en fait la demande, une quittance ou un reçu des sommes acquittées.

CARACOL prend les locaux en l'état, le jour de la remise des clés.

CARACOL s'engage à :

- maintenir en bon état d'entretien, de fonctionnement, de sécurité et de propreté l'ensemble des locaux mis à disposition et à assurer au besoin le remplacement des équipements qui ne pourraient être réparés.
- informer CDC HABITAT de toute intrusion et dégradation visible affectant la structure des bâtiments et/ou espaces verts.

Il est expressément interdit à CARACOL d'effectuer une quelconque installation pouvant gêner l'accès aux tableaux électriques, connexions montantes de chauffage, l'appos de visière, robinets d'arrêt, compteurs, tuyauteries, volets de descentage etc.

Dans l'hypothèse où CARACOL envisage la réalisation de travaux de sécurisation des locaux jugés nécessaires et en adéquation avec ses activités envisagées sur le site, elle devra solliciter l'accord écrit et préalable de CDC HABITAT.

Aucun aménagement modifiant la structure ou la distribution des locaux ne pourra être réalisé par CARACOL sans l'accord écrit et préalable de CDC HABITAT et sans le contrôle de ses services techniques.

ARTICLE 8 - SECURITE DES PERSONNES ET DES BIENS

CARACOL sera responsable de la sécurisation des locaux occupés et du gardiennage de ceux-ci. CARACOL devra se conformer scrupuleusement aux prescriptions, règlements et ordonnances en vigueur ou à venir, notamment en ce qui concerne la sécurité incendie, l'hygiène, la sécurité des personnes et des biens, la sécurité incendie, la police ou encore la protection de l'environnement.

CDC HABITAT délègue sa responsabilité pour la gestion des locaux occupés, qui incombera à CARACOL jusqu'à libération de ceux-ci.

8.1 - Sécurité incendie

Au sein des locaux occupés, l'édification, l'application et le contrôle des dispositions relatives à la sécurité incendie et au risque de panique sont assurés sous la responsabilité de CARACOL.

L'intégrité de l'ensemble des moyens concourants à la sécurité présente dans les locaux occupés devra être respectée (détection, désencombrement etc.).

CARACOL est tenue de faire respecter les prescriptions et consignes par ses membres présents et par les sous-localitaires.

De même les consignes sur la conduite à tenir en cas d'incendie et sur le respect de mesures préventives devront être respectées par CARACOL.

8.2 - Sécurité des personnes et des biens

Les documents listés ci-dessous sont annexés à la convention :

- un état de l'installation électrique des locaux à usage privé et collectif ;
- un état de l'installation de gaz naturel des locaux à usage privé et collectif ;
- un état mentionnant la présence ou l'absence de matériaux ou produits contenant de l'amiante dans les locaux à usage privé et collectif, tel que défini par l'article L. 1334-13 du code de la santé publique, si la construction est antérieure à 1987 ;
- un constat de risque d'exposition au plomb dans les locaux à usage privé et collectif, tel que défini par l'article L. 1334-5 du code de la santé publique, si la construction est antérieure à 1949 ;
- les documents attestant de l'entretien des ascenseurs dans les conditions prévues par les articles R. 125-2 et suivants du code de la construction et de l'habitation.

CARACOL reconnaît avoir pleinement connaissance de ces documents et déclare que les locaux ne présentent aucun risque manifeste pour la sécurité physique et la santé de sous-localitaires et que les conditions de leur occupation ne sont pas de nature à porter atteinte à la dignité et au droit à la vie privée de ces sous-localitaires.

A compter de la prise d'effet de la convention, la sécurité des personnes et des biens, du fait des locaux objets de la présente convention et de leur utilisation, incombe à CARACOL.

CARACOL prendra toutes les précautions nécessaires et mettra en œuvre les protections nécessaires pour prévenir tout dommage et désordre, aux avoisinants et à tout tiers.

Toutes les dispositions devront en outre être prises pour préserver la sécurité des personnes et des biens.

CARACOL sera seule responsable des personnes qui accéderont aux locaux et des faits de celles-ci.

CDC HABITAT décline toute responsabilité :

- En cas de vol, cambriolage, acte de vandalisme ou autres actes délictueux ;
- En cas d'accident pouvant survenir dans les locaux.

ARTICLE 9 - ASSURANCES ET RESPONSABILITE

9.1 - Assurance

Assurances de CDC HABITAT :

CDC Habitat garantit les conséquences pécuniaires de la responsabilité civile qu'il peut encourir en sa qualité.

Il garantit par lui-même, ses biens immobiliers ; ainsi que tous les aménagements et installations de nature immobilière.

Assurances de CARACOL :

CARACOL est tenu de garantir dès la prise d'effet de la présente convention, auprès de compagnies d'assurances notoirement solvables, les conséquences pécuniaires de la responsabilité civile qu'il peut encourir, notamment à l'égard des voisins et des tiers en général.

La garantie portera sur les risques d'incendie, explosions, tempêtes et dégâts des eaux afférents à ses biens, équipements, matériels, ainsi qu'aux aménagements qu'il aura réalisés.

Il souscritra une garantie contre la perte d'usage, les bris de glaces, de vitres et de matériels de toute nature.

Il devra justifier au propriétaire de la souscription de ces assurances et du paiement des primes correspondantes, dès la signature de la présente convention et à toute demande du propriétaire.

La responsabilité civile de tous les sous-localités pour les dommages corporels et matériels qu'ils pourraient causer à des tiers est assurée par CARACOL.

CDC HABITAT n'est nullement responsable des dommages dont seraient victimes les personnes et les biens, au sein des locaux mis à disposition, du fait des activités menées par l'association, par ses sous-localités ou par des tiers qu'elle aura introduits dans les locaux, ou du fait du fonctionnement de ses équipements ou de ceux qui ont été mis à sa disposition.

Il en est de même pour tout dommage causé par un défaut d'entretien des locaux dans la mesure où cet entretien relève des obligations de CARACOL.

Les dommages peuvent survenir dans ce cadre seront à la charge de l'association.

A cet effet, CARACOL s'engage à souscrire les polices d'assurances nécessaires couvrant sa responsabilité civile plénière et entière (Locaux, activités, biens mobiliers, installations...), et la responsabilité de ses employés et de dommages aux biens dans l'exécution des activités et des missions qui sont menées au sein des Locaux et également de souscrire une police d'assurance couvrant les dommages aux biens.

CARACOL s'engage à produire à CDC HABITAT une attestation d'assurance responsabilité civile et dommages aux biens, le jour de la signature de la présente convention et après annuée.

9.2 - Responsabilité

CARACOL assurera la bonne tenue des locaux par les sous-localités et fera respecter le règlement intérieur de l'immeuble qui lui a été remis préalablement aux présentes, ainsi que les règles d'hygiène et de sécurité.

Elle veillera à ne rien faire, ni laisser faire par les sous-localités qui puisse porter atteinte à la sécurité de l'immeuble.

CARACOL sera seul responsable et supportera seule les conséquences de tout dommage.

ARTICLE 10 - DATE D'EFFET - DUREE

La présente convention prend effet le 1^{er} septembre 2023, pour une durée d'un an, reconductible par tacite reconduction ne pouvant excéder un total de 2 années consécutives.

A titre de condition essentielle de la présente convention, CARACOL s'engage, d'ores et déjà, à libérer tous les locaux sans qu'il soit besoin de lui adresser un quelconque congé en ce sens, 6 mois en amont de l'échéance de démolition des Ensemble Immobilier précisés dans les annexes.

7

JP

Dans le cas où CDC HABITAT sous-traiterait pour l'occupation temporaire au-delà de cette date, pour toute ou partie des locaux mis à disposition figurant dans les annexes, il en informera l'association avec un préavis de 6 mois. La prolongation de l'occupation temporaire sous conditions des présentes pourra être renouvelée à minima pour un semestre. La durée de prolongation accordée par CDC HABITAT sera formalisée par voie d'avenant à la présente convention.

CARACOL déclare être parfaitement informée qu'à l'expiration du terme prévu par la convention, elle ne pourra bénéficier d'aucune indemnité, prétendre à un aucun rélogement qu'il s'agisse des activités ou des personnes, ni même invoquer un droit au maintien dans les lieux ou à un quelconque droit à indemnité.

A la date de fin de mise à disposition, CARACOL s'engage à prendre en charge toutes les mesures nécessaires à l'eviction, de tout sous-localités ou sous-occupant qui refuseraient de quitter les locaux ainsi que le coût de toute procédure liée à ladite éviction.

CARACOL s'engage également à solliciter le concours de la force publique si cela est nécessaire.

De plus, à défaut de libération des locaux par CARACOL ou les sous-localités, CARACOL sera redevable de l'indemnité fixée à l'article 12.

ARTICLE 11 - MODALITES DE SUIVI DU PARTENARIAT

Les modalités du partenariat sont engagées comme suit :

- un premier bilan sera effectué dans les 4 mois après la signature de la convention ;
- un bilan définitif sera dressé un an après la signature afin d'en évaluer le fonctionnement.

Pour ce faire, CARACOL désigne :

Madame Cécile Guértaud, Directrice Gestion locative ; cecile.guertaud@colocationcaracol.com

Monsieur Julien Peyrache, Directeur service support et coordinateur IDF ; julien.peyrache@colocationcaracol.com

Pour ce faire, CDC HABITAT désigne :

Madame Isabelle HENRY-FERRAN, Directeur Projets et Missions Transverses, Direction Inter Régionale Ile-de-France ; isabelle.henry-ferran@cdc-habitat.fr qui restera interlocutrice privilégiée afin d'assurer la coordination entre les différentes directions et le suivi de la présente.

ARTICLE 12 - DENONCIATION ET RESILIATION

Au titre de l'article 10 constitue un motif de résiliation de plein droit :

- le défaut de conclusion d'un contrat d'assurance ou d'un nouveau contrat d'assurance en cas de cessation de ce dernier, quelle qu'en soit la modalité (résiliation ou résolution) ;
- l'existence d'un contrat d'assurance ne répondant pas aux conditions visées à l'article 9 ;
- en cas de troubles de voisinage important générés par les sous-localités et pour lesquels aucune solution amiable n'aura pu être apportée par l'association ;
- en cas d'impayé.

La convention pourra être résiliée de plein droit par l'une des parties en cas d'inexécution d'une seule des conditions et obligations de la convention, après mise en demeure envoyée par lettre recommandée avec avis de réception restée infructueuse pendant huit (8) jours ouvrés.

En toute hypothèse, aucune indemnité ne sera versée par CDC HABITAT à CARACOL en cas de résiliation de la présente convention pour quelque cause que ce soit.

En cas de cessation de l'activité ou de dissolution de CARACOL, les locaux reviendront à CDC Habitat à compter de l'événement concerné, sans aucune autre formalité.

8

JP

Article 13 – INDEMNITE DE NON-LIBERATION

A l'issue de la période d'occupation temporaire, suite à la résiliation ou à l'arrivée du terme de la convention, et dans le cas où CARACOL n'aurait pas libéré les lieux à la date de fin du contrat, elle sera considérée comme un occupant sans droit ni titre et sera redevable envers CDC Habitat, d'une indemnité d'occupation de 20 € par jour de retard par locaux occupés.

Ces sommes seront dues jusqu'au départ effectif de CARACOL et de tout sous-locataires ou sous-occupant.

ARTICLE 14 - LITIGES

Pour tout litige relatif à l'interprétation ou à l'exécution de la présente convention, les parties attribuent compétence au tribunal judiciaire du propriétaire.

ARTICLE 15 - TOLERANCES

Il est formellement convenu que toutes les tolérances de la part du propriétaire relatives aux clauses et conditions de la présente convention, quelles qu'en aient pu être la fréquence et la durée, ne pourront en aucun cas être considérées comme apportant une modification ou suppression à ces conditions ni comme génératrices d'un droit quelconque. CDC HABITAT pourra toujours y mettre fin.

ARTICLE 16 - CLAUSE RESOLUTOIRE

Il est expressément convenu, qu'en cas d'inexécution d'une seule des clauses de la présente convention et trois mois (3 MOIS) après un simple commandement resté sans effet, la présente convention sera résiliée de plein droit, sans qu'il soit besoin d'autres formalités judiciaires qu'une simple ordonnance de référé pour contraindre, si besoin était, CARACOL à quitter les lieux ce nonobstant toutes offres de conciliation ultérieures.

Une fois le bénéfice de la clause résolutoire acquis par le propriétaire, l'expulsion aura lieu sur simple ordonnance de référé de Monsieur le Président du tribunal compétent du lieu de situation de l'immeuble, ainsi que l'enlèvement et la séquestration du mobilier aux frais de CARACOL.

ARTICLE 17 - ELECTION DE DOMICILE

Pour l'exécution de la présente convention, CARACOL et le propriétaire font élection de domicile en leur siège social.

Fait à Nantes, le 03/10/2023

Pour Caracol
Le Directeur général
Simon GUIBERT

Julien PEYRACHE
En sa qualité de codirigeant

Pour CDC Habitat
Le Directeur Interrégional Ile-de-France
ERIC DUBERTRAND

Annexe 9. Analyse des professeurs Fâtome et Richer sur le contrat conclu entre un organisme public et un opérateur privé en vue de la protection et de la préservation de locaux vacants par occupation par des résidents temporaires - Avril 2009

Étienne FATÔME

Laurent RICHER

Professeurs à l'université Paris I- Panthéon-Sorbonne

SUR LE CONTRAT CONCLU ENTRE UN ORGANISME PUBLIC ET UN OPÉRATEUR PRIVÉ EN VUE DE LA PROTECTION ET DE LA PRESERVATION DE LOCAUX VACANTS PAR OCCUPATION PAR DES RESIDENTS TEMPORAIRES

1. - Rappel du dispositif - L'article 101 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (MOLLE) institue « *un dispositif visant à assurer la protection et la préservation de locaux vacants par occupation par des résidents temporaires* ».

La question examinée ci-après est celle de l'application de ces dispositions dans les cas où le propriétaire est une personne publique (qualifié par la loi d'« organisme public »). L'article 101 prévoit la conclusion d'une « *convention entre le propriétaire et un organisme public ou privé qui s'engage à protéger et préserver les locaux qui sont mis à sa disposition 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* ».

Le moyen d'assurer cette protection et cette préservation consiste à loger des résidents temporaires, avec qui est conclu un contrat de résidence temporaire. L'organisme choisi encaisse les redevances versées par les occupants ; bien que la loi ne le prévoit pas, il est aussi envisageable et envisagé que le titulaire du contrat perçoive aussi une rémunération du propriétaire.

La loi ne décide rien au sujet de la nature juridique de ce contrat, qui conditionne ses modalités de passation.

NATURE JURIDIQUE DU CONTRAT

2. - Qualifications possibles - L'hésitation est permise entre la qualification comme marché public et la qualification comme délégation de service public (DSP).

Le marché public est un contrat à titre onéreux ayant, entre autres, pour objet de fournir une prestation de service, laquelle peut, éventuellement, consister à assurer la gestion d'un service (« marchés de service public »).

La DSP est le contrat qui confie la gestion d'un service public moyennant une rémunération substantiellement liée aux résultats de l'exploitation.

Le seul fait qu'un contrat comporte une rémunération substantiellement liée aux résultats de l'exploitation (*RSLRE*) n'emporte pas la qualification comme DSP, puisque cette qualification suppose à la fois ce type de rémunération et la gestion d'un service public. Il s'ensuit que si un contrat prévoit ce type de rémunération sans confier la gestion d'un service, il n'est pas une DSP, mais un marché.

	DSP	MARCHÉ	
	(1)	(2)	(3)
OBJET	Gérer un service	Gérer un service	« Prester » un service
RÉMUNÉRATION	RSLRE	Prix	RSLRE

3. - Application - En l'espèce, si la rémunération n'est pas assurée à titre principal par les « redevances » versées par les occupants temporaires, le contrat ne peut être qu'un marché, quel que soit son objet principal (v. *infra*).

En revanche, si la rémunération est assurée à titre principal par les « redevances » versées par les occupants temporaires, il s'agit d'une rémunération substantiellement liée aux résultats de l'exploitation ; à ce moment la question se pose de savoir si l'objet du contrat est bien de confier la gestion d'un service public et, donc, si l'on se trouve dans la colonne (1) ou dans la colonne (3).

4. - Gestion d'un service public ? - Selon l'article L.1411-1 du CGCT, le contrat de délégation de service public « *confie la gestion d'un service public* », ce qui suppose une mission qui va au-delà de la simple satisfaction des besoins du service public, une mission qui présente un certain caractère de globalité.

C'est, par exemple, à raison de l'absence de globalité que le contrat de mobilier urbain ne peut pas être une délégation de service public « *faute notamment de prise en charge effective d'un service public par la société contractante* » (CA Ass. 4 novembre 2005, Société Jean-Claude Decaux, *BJDCP* 2006, n°44, p. 27, concl. Didier Casas). De même, la Cour administrative d'appel de Nancy a jugé à propos d'un contrat relatif au service extérieur des pompes funèbres que ce contrat « *confie à la partenaire de la collectivité des missions limitativement énumérées (...) que par son objet très limité, ce contrat ne peut être regardé comme ayant délégué (...) la mission du service extérieur des Pompes funèbres* » (Cour administrative d'appel de Nancy, 23 mars 2000, Société Ceotto, requête 96NC00556 ; voir aussi Tribunal administratif de Paris 4 décembre 1998 *BJDCP* 1999, n°3, p. 305).

Si, dans le cadre de l'article 101 de la loi de mobilisation pour le logement, le cocontractant avait pour mission d'assurer la sécurité des locaux *par gardiennage*, on n'aurait pas d'hésitation à admettre qu'il s'agit d'une simple prestation de service ; en revanche, s'il avait pour mission d'entretenir un parc de logements sociaux, de choisir les locataires et d'encaisser les loyers dans le cadre d'obligations de service public (sur la nécessité de telles obligations voir TA Paris 30 mai 2007 Préfet de Paris, req.

0516131), on n'hésiterait pas à qualifier le contrat de DSP.

En l'espèce qu'en est-il selon la loi ?

5. - Prestation de service - La loi met en place un « *dispositif visant à assurer la protection et la préservation de locaux vacants par occupation par des résidents temporaires* » ; l'occupation par les résidents temporaires n'étant que le moyen d'assurer la protection et la préservation des locaux, le législateur s'intéresse aux conditions de l'occupation temporaire avant tout parce qu'il est nécessaire de déroger à la législation des baux à loyers, laissant pour le reste au cocontractant du propriétaire l'organisation de son acti-

tivité, sauf sur deux points : le montant maximal de la redevance est fixé par décret, l'agrément de l'État peut être subordonné à des engagements quant aux caractéristiques des résidents temporaires.

Cette activité qui permet d'assurer d'une part la protection des immeubles, d'autre part de loger des résidents constitue essentiellement un service rendu au propriétaire par sa première fonctionnalité, la protection et préservation de l'immeuble. Il s'agit donc d'une entreprise qui fournit un service de protection et de préservation de locaux vacants en ayant pour activité de pourvoir à leur occupation par des résidents temporaires ; la prestation ne consiste pas à pourvoir à l'occupation par des résidents temporaires, pas plus que, par exemple, le fournisseur de matériel de bureau qui gère un centre logistique chargé de livrer les produits ne fournit une prestation de logistique.

Il s'ensuit qu'aux termes de la loi le contrat ne confie pas une mission de gestion d'un service public: assurer la protection et la préservation de propriétés publiques n'est qu'un segment d'une activité plus complexe de gestion patrimoniale, laquelle ne constitue même pas toujours dans sa globalité un service public, puisque la gestion du domaine privé est, traditionnellement, considérée comme non constitutive d'un service public. (v. Chapus *DAG*, t. 2, n° 637 et s.).

On en déduit que le contrat, tel que prévu par la loi, a pour objet la fourniture d'une prestation de service et non la gestion d'un service public ; il constitue donc un marché public et cela quel que soit le mode de rémunération.

Mais, dès lors que le service de protection est assuré par le moyen spécifique de logement de résidents temporaires, un risque apparaît de modification de l'objet principal du contrat, objet qui deviendrait l'exécution d'un service public de logement.

6. - Service public - Selon le Conseil d'État, *« indépendamment des cas dans lesquels le législateur a lui-même entendu reconnaître ou, à l'inverse, exclure l'existence d'un service public, une personne privée qui assure une mission d'intérêt général sous le contrôle de l'administration et qui est dotée à cette fin de prérogatives de puissance publique est chargée de l'exécution d'un service public ; que, même en l'absence de telles prérogatives, une personne privée doit également être regardée, dans le silence de la loi, comme assurant une mission de service public lorsque, eu égard à l'intérêt général de son activité,*

aux conditions de sa création, de son organisation ou de son fonctionnement, aux obligations qui lui sont imposées ainsi qu'aux mesures prises pour vérifier que les objectifs qui lui sont assignés sont atteints, il apparaît que l'administration a entendu lui confier une telle mission » (CE 22 février 2007 A.P.R.E.I.).

L'activité qui consiste à assurer le logement de certaines catégories de personnes dans des immeubles propriétés de personnes publiques est susceptible de présenter un caractère **d'intérêt général**

Si, par ailleurs, cette activité est placée sous le contrôle d'une personne publique et est encadrée dans les conditions mentionnées par l'arrêt APREI, l'activité doit être qualifiée de service public.

Dès lors si, par un contrat conclu sur le fondement de l'article 101, un organisme public met à disposition d'un opérateur un ou plusieurs immeubles en imposant des obligations allant au-delà du respect d'un maximum de redevance et de celui d'engagements quant aux caractéristiques des résidents temporaires, comme par exemple, l'obligation de ne loger que des populations en difficulté désignées par la collectivité publique propriétaire et celle de se soumettre à un contrôle de la collectivité publique sur la gestion et sur les conditions financières de l'occupation temporaire (p. ex. tarifs catégoriels), le risque existerait qu'en cas de contentieux le juge estime que ce contrat a pour objet principal non la protection de l'immeuble, mais l'exploitation d'un service public du logement pour le compte de la collectivité publique.

Autrement dit, ces clauses ne seraient pas exclusives de la contribution du service à la préservation du bien occupé, mais elle aurait pour conséquence que l'occupation par des résidents temporaires ne serait plus seulement un moyen, mais tendrait à devenir l'objet principal, la protection et à la préservation des locaux devenant accessoire.

En pareil cas, en fonction du mode de rémunération, le contrat serait une DSP ou marché de gestion du service public.

La qualification du contrat produit d'importantes conséquences juridiques.

CONSÉQUENCES JURIDIQUES

7. - Les deux hypothèses -Eu égard à ce qui vient d'être dit, il convient de distinguer deux hypothèses : soit, l'objet du contrat est bien la protection des immeubles et le contrat

est un marché public de service, soit, il confie un service public de logement, la protection n'apparaissant que comme un élément accessoire et le contrat est soit un contrat de DSP soit un marché public de service public.

Première hypothèse : marché public de service de protection

8. - Qualification comme marché - Normalement, pour les raisons qui viennent d'être exposées, le contrat sera un marché public de service de protection confiant une prestation et non la gestion même d'un service public.

Dès lors que le contrat est un marché de service¹⁰⁶, il importe de savoir s'il porte sur un « service prioritaire » ou un « service non prioritaire », ce qui conditionne les règles applicables à la passation.

9. - Passation d'un marché de « service prioritaire » - Certains services sont soumis à l'ensemble des dispositions des directives, ce sont les « services prioritaires », alors que d'autres ne sont pas soumis à l'ensemble des dispositions des directives.

Si le service est un service prioritaire, à partir du moment où le montant estimé du besoin sera supérieur à 133 000 € ht (pour l'État) ou à 206 000 € ht (pour les collectivités locales), une procédure d'appel d'offres devra être organisée.

10.- Évaluation du montant estimé - Pour savoir si le seuil est atteint, ce n'est pas au montant du marché qu'il convient de se référer, mais au montant du besoin.

Cela signifie que la procédure applicable par le pouvoir adjudicateur est déterminée en additionnant le montant prévisionnel de tous les marchés qu'il a décidé de passer pour des services homogènes et rapprochés dans le temps.

Il importe peu que le marché ait été divisé en lots ou que des marchés différents soient passés avec des entreprises différentes.

¹⁰⁶ On peut se demander si le contrat ne serait pas exclu du champ d'application du code des marchés publics en application de l'article 3-3° qui prévoit que ne sont pas soumis au code les « marchés de services qui ont pour objet l'acquisition ou la location, quelles qu'en soient les modalités financières, de terrains, de bâtiments existants ou d'autres biens immeubles, ou qui concernent d'autres droits sur ces biens ». Or, même si la loi ne le prévoit pas, un des objets du contrat sera de conférer un droit sur l'immeuble ; cependant, ce ne sera pas le seul objet du contrat, loin s'en faut, ce pourquoi le code des marchés publics devrait être appliqué.

Les marchés qui sont additionnés sont ceux qui sont conclus par l'autorité compétente au niveau administratif déterminé ¹⁰⁷ (le plus souvent pour les collectivités territoriales n'existe qu'un niveau).

Le montant estimé tient compte de l'ensemble des rémunérations procurées par le contrat, qu'elles proviennent du pouvoir adjudicateur ou de tiers sur lesquels le marché habilite le cocontractant à recouvrer des recettes.

11.- Montant estimé inférieur au seuil - Les « petits marchés » ne sont pas pour autant conclus librement. Si, en dépit de leur montant inférieur au seuil, ils sont de nature à intéresser une entreprise d'un autre État-membre, une obligation de publicité s'impose :

« Il appartient à chaque entité adjudicatrice de déterminer si l'attribution de marché prévue présente ou non un intérêt potentiel pour les opérateurs économiques situés dans d'autres États membres. La Commission estime que cette décision doit être fondée sur une évaluation des circonstances spécifiques de l'espèce, telles que l'objet du marché, son montant estimé, les caractéristiques particulières du secteur en cause (taille et structure du marché, pratiques commerciales, etc.), ainsi que du lieu géographique de l'exécution du marché. Si l'entité adjudicatrice parvient à la conclusion que le marché en question présente un intérêt pour le marché intérieur, elle devra l'attribuer en se conformant aux normes fondamentales dérivées du droit communautaire » (Communication interprétative du 23 juin 2006 relative au droit communautaire applicable aux passations de marchés non soumises ou partiellement soumises aux directives « marchés publics (2006/C 179/02, JOUE, C 179).

Même si le marché n'est pas de portée européenne, s'appliquent les « principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures », ce qui implique une publicité adaptée : *« si la personne responsable du marché est libre, lorsqu'elle décide de recourir à la procédure dite adaptée, de déterminer, sous le contrôle du juge administratif, les modalités de publicité et de mise en concurrence appropriées aux caractéristiques de ce marché, et notamment à son objet, à son montant, au degré de concurrence entre les entreprises concernées et aux conditions dans*

¹⁰⁷ Art. 5-II CMP : « II. - Le pouvoir adjudicateur détermine le niveau auquel les besoins sont évalués. Ce choix ne doit pas avoir pour effet de soustraire des marchés aux règles qui leur sont normalement applicables en vertu du présent code ».

lesquelles il est passé, ce choix, toutefois, doit lui permettre de respecter les principes généraux précités qui s'imposent à elle » (CE 7 octobre 2005 REGION NORD-PAS-DE-CALAIS).

12.– Passation d'un marché de « service non prioritaire » - Le marché portant sur un service non prioritaire est, selon la directive 2004/18 et l'article 30 du Code des marchés publics, soumis seulement à deux obligations : celle de respecter les règles sur les spécifications techniques, celle de publier un avis d'attribution *ex post*. Mais, en dehors de ces règles, s'applique les principes généraux de la commande publique, ce qui se traduit par l'obligation de faire une publicité préalable adaptée, dont les modalités sont fixées par le pouvoir adjudicateur, ainsi que le rappelle l'article 30 du code, qui renvoie à l'article 28 :

Article 30 : « *Les marchés et les accords-cadres ayant pour objet des prestations de services qui ne sont pas mentionnées à l'article 29 peuvent être passés, quel que soit leur montant, selon une procédure adaptée, **dans les conditions prévues par l'article 28** ».*

Article 28 : « *Lorsque leur valeur estimée est inférieure aux seuils mentionnés au II de l'article 26, les marchés de fournitures, de services ou de travaux peuvent être passés selon une procédure adaptée, **dont les modalités sont librement fixées par le pouvoir adjudicateur en fonction de la nature et des caractéristiques du besoin à satisfaire, du nombre ou de la localisation des opérateurs économiques susceptibles d'y répondre ainsi que des circonstances de l'achat** ».*

Il s'avère donc important de qualifier le service comme prioritaire ou non prioritaire.

13.– Nature du service de protection et préservation de locaux vacants par occupation par des résidents temporaires - La liste des différents services en est donnée par l'annexe II B de la directive 2004/ 18 (art. 29 CMP).

La protection du patrimoine immobilier pourrait être considérée comme une prestation de sécurité, qui relève de la catégorie 23 de la nomenclature communautaire des services (23 = *Services d'enquête **et de sécurité**, à l'exclusion des services des véhicules blindés*) ; mais, compte tenu des modalités particulières de la protection par occupation par des résidents temporaires , on pourrait aussi considérer que le service relève plutôt de la rubrique 14 = *Services de nettoyage de bâtiments et **services de gestion de propriétés***.

Les services de la rubrique 14 figurent dans les services de l'annexe II A de la directive 2004/18, c'est-à-dire qu'ils sont soumis à l'ensemble des obligations de publicité et de concurrence¹⁰⁸ imposées par la directive 2004/18 et le code des marchés publics, alors que les services de la rubrique 23 sont dans l'annexe II B.

Il faut bien reconnaître que l'hésitation est permise entre les deux catégories.

Cette hésitation n'est pas vraiment levée par la Nomenclature CPV (*Common Procurement Vocabulary*, approuvée par règlement (CE) 213/2008 du 28 novembre 2007), qui détaille les différentes catégories de services :

14 Services de nettoyage de bâtiments et services de gestion de propriétés

70130000-1 Services de location de biens immobiliers propres
70200000-3 Services de crédit-bail ou de location de biens immobiliers propres
70210000-6 Services de crédit-bail ou de location de propriétés résidentielles propres.
70220000-9 Services de crédit-bail ou de location de propriétés non résidentielles propres
70300000-4 Services d'agence immobilière prestés pour le compte de tiers
70310000-7 Services de location ou de vente d'immeubles
70311000-4 Services de location ou de vente d'immeubles à usage résidentiel
70320000-0 Services de location ou de vente de terrains
70321000-7 Services de location de terrains
70322000-4 Services de location ou de vente de terrains libres
70330000-3 Services de gestion de biens immobiliers pour le compte de tiers
70331000-0 Services d'immobilier résidentiel
70331100-1 Services de gestion d'institutions
70332000-7 Services d'immobilier non résidentiel
70332100-8 Services de gestion de terrains
70332200-9 Services de gestion de biens immobiliers à usage commercial
70332300-0 Services relatifs à l'immobilier industriel
70333000-4 Services de logement
70340000-6 Services de multipropriété

23 Services d'enquête et de sécurité.

87302-87309 79710000-4 Services de sécurité
87303 79711000-1 Services de surveillance d'installations d'alarme
87305 79713000-5 Services de gardiennage
87309 79714000-2 Services de surveillance
87309 79714100-3 Services de localisation
87309 79714110-6 Services de recherche de fugitifs
87305 79715000-9 Services de patrouille
87309 79716000-6 Services de fourniture de badges d'identification
87301 79720000-7 Services d'enquêtes
87301 79721000-4 Services d'agences de détectives

¹⁰⁸ Les services de la rubrique 23 sont, au contraire, à l'annexe II B, qui donne la liste des « services non prioritaires », soumis à des obligations plus légères, mais qui comportent aussi publicité et concurrence.

Sans surprise, la rubrique 23 ne mentionne pas la protection de locaux par logement de résidents temporaires ! Il est, cependant, possible d'admettre, compte tenu du but assigné à la prestation par la loi, que cette activité relève de la rubrique générale « Services de sécurité » et, éventuellement « services de gardiennage », à la condition que le contrat ne contienne pas de clauses telles que le logement devienne l'objet principal¹⁰⁹.

Pour renforcer cette interprétation, il serait concevable que le décret d'application de l'article 101 indique expressément que les marchés sont passés dans les conditions prévues à l'article 30 du code des marchés publics.

Deuxième hypothèse : contrat confiant l'exécution d'un service public de logement

A titre préliminaire, il convient de souligner que, comme l'article 101 de la loi Molle n'apporte des dérogations à la législation sur les baux d'habitation qu'en considération du caractère particulier de l'activité dont l'objet principal est d'assurer la préservation des biens et non le logement des résidents, si l'objet principal devient le logement, il n'est pas exclu, en cas de contentieux, qu'un juge considère soit que le contrat est illégal, soit plus probablement que la législation des baux devient applicable.

De plus, dans les cas où la collectivité publique propriétaire n'est pas compétente en matière de service public du logement (ex. : un établissement public), le contrat risque d'être déclaré illégal pour incompétence du signataire.

14. - Conséquences sur les règles applicables - Dans le cas de rémunération substantiellement assurée par la personne publique, le contrat est un marché si son objet principal est le logement, il est à penser que la part la plus importante de la rémunération correspondra à cet objet, ce qui aura pour conséquence que le marché relèvera du régime des « services prioritaires ».

¹⁰⁹ Étant observé que si l'on admet qu'il s'agit d'un marché mixte le marché est de service prioritaire ou non prioritaire selon le montant de rémunération le plus élevé.

Dans le cas de rémunération substantiellement assurée par les redevances, si le contrat comporte les clauses caractéristiques du service public, il constitue une DSP. S'applique alors à l'ensemble du contrat la « loi Sapin » qui définit une procédure de publicité et négociation, ainsi que quelques règles de fond. Au nombre de ces règles figure celle selon laquelle *« les conventions de délégation de service public ne peuvent contenir de clauses par lesquelles le délégataire prend à sa charge l'exécution de services ou de paiements étrangers à l'objet de la délégation »* (art. 40 loi 29 janvier 1993 ; L. 1411-2 CGCT).

16. - Condition d'agrément- Il est prévu que les opérations de préservation feront l'objet d'un agrément. Il est à penser que le besoin de la personne publique peut être défini avec précision, comme l'exige l'article 5 du code de marchés, avant la délivrance de l'agrément, ce qui permet d'engager la procédure avant la délivrance de l'agrément. En ce cas, il est possible de prévoir dans le contrat une condition, qui peut être soit résolutoire, soit suspensive. Pour que le titulaire puisse, le cas échéant, entreprendre certaines démarches préparatoires, même avant la délivrance de l'agrément il serait préférable que le contrat entre en vigueur le plus tôt possible, ce qui rend préférable la condition résolutoire.

Le 9 avril 2009



Site internet de l'IGEDD :
« Les rapports de l'inspection »