

Propositions

Principes

Pour une prévention des expulsions réelle et effective

Janvier 2012



PARTICIPANTS AU GROUPE DE TRAVAIL

Structures nationales

FAP (Fondation Abbé Pierre pour le Logement des défavorisés)

FAPIL (Fédération des Associations pour la Promotion et l'Insertion par le Logement)

Fédération PACT-ARIM

UNAFO (Union professionnelle du logement accompagné)

FNARS (Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale)

CSF (Confédération Syndicale des Familles)

RÉSEL (Réseau Stop aux Expulsions)

Fédération Habitat et Développement

Structures locales

ALPIL (Association Lyonnaise Pour l'Insertion par le Logement, Rhône)

ASLIM (Action de soutien au logement d'insertion et au meublé, Rhône)

RAL 42 (Réseau des Acteurs du Logement, Loire)

Un toit pour Tous (Isère)

Le Grillon (Savoie)

AIVS Hérault (Agence Immobilière à Vocation Sociale)

Maison de l'Habitat (Ariège)

Tandem Immobilier (AIVS de l'Oise)

Interlogement 93 (Seine Saint-Denis)

URIOPSS Ile de France (Union Régionale Interfédérale des Organismes Privés Sanitaires et Sociaux)

FAPIL Ile de France

CGL 75 (Confédération Générale du Logement, Paris)

Espace Solidarité Habitat (Fondation Abbé Pierre, Paris)

Relais Habitat (Paris)

Ce texte est également soutenu par :

AIVS 85 (Habitat et Humanisme Vendée)

CDAFAL (Association familiale laïque, Loire)

CONSTATS ET CONTEXTE DES PROPOSITIONS

L'évolution des expulsions locatives

La lecture de la politique de prévention des expulsions des 20 dernières années et son évolution pratique permet de mettre à jour un paradoxe : malgré l'arsenal législatif et réglementaire développé, on assiste à une augmentation irrégulière mais très importante des expulsions locatives. **La politique publique dans ce domaine est incohérente, incomplète et largement insuffisante.**

De nombreuses dispositions ont visé à améliorer la prévention des expulsions, mais elles sont insuffisantes, et leur efficacité a été amoindrie par des dispositions régressives. Et l'on constate toujours une large méconnaissance de la procédure, des dispositifs et des aides existants.

Quelques causes endémiques contribuent à cette évolution, notamment le déficit de logements sociaux, le manque de logements et d'hébergements adaptés, le montant des loyers, des charges et des fluides qui représentent une part croissante dans le budget des ménages. Elles demandent une intervention particulièrement forte et volontaire. **Mais la mise en place d'une réelle prévention des expulsions locatives, accompagnée de moyens dédiés, doit d'ores et déjà permettre d'enrayer le phénomène.**

Les expulsions locatives en chiffre

Le nombre d'assignations, toutes causes d'expulsion confondues, est passé d'environ 120 000 en 1990 à plus de 158 300 en 2010. Les assignations pour impayé de loyer ont augmenté sur la même période de 39%, et le contentieux lié à l'inexécution des obligations du locataire (hors impayé) de 63%.

Seuls 39% des ménages assignés au tribunal sont présents ou représentés à l'audience en matière d'impayé.

Plus de 112 000 décisions de justice prononçant l'expulsion ont été prononcées en 2010 en France.

Le nombre de décisions accordant le concours de la force publique a quant à lui augmenté de 47% et les interventions effectives de 79% lors de la dernière décennie¹.

Des propositions pour une prévention des expulsions efficace pour le locataire et le bailleur

Les propositions présentées dans ce document, et les principes qui les portent, sont le fruit d'une réflexion collective conduite au cours du 1^{er} semestre 2011 dans le cadre d'un groupe de travail inter-associatif, notamment sur la base de l'existant (propositions déjà émises par différents rapports, personnalités, structures et instances²). Elles se fondent sur l'observation des pratiques locales.

L'objectif est de permettre aux locataires de ne pas perdre leur logement ou d'en trouver un mieux adapté à leur situation sans pour autant léser financièrement les propriétaires. Si la procédure peut paraître longue et coûteuse pour le bailleur, elle est un acquis social et juridique pour le locataire, notamment depuis la loi de lutte contre les exclusions adoptée en 1998. Tant le droit de propriété que le droit au logement doivent constamment être protégés mais aussi conciliés par les acteurs intervenant dès la constitution du motif d'expulsion afin de donner toute sa portée à une procédure qui permet d'intervenir préventivement et d'apporter une réponse autre que judiciaire aux difficultés des locataires. Il ne saurait donc être question de revenir sur ces acquis, notamment sur les délais procéduraux, mais uniquement d'améliorer un dispositif public de prévention qui n'est pas efficient dans les faits.

Pour cela, il est important de partir de la **situation des personnes** quelle que soit la cause qui les ait conduit à une procédure d'expulsion (impayé de loyer, défaut d'assurance, congé, trouble de voisinage, occupation sans droit ni titre³, etc.).

Elles doivent être la principale préoccupation des dispositifs et il est nécessaire de s'assurer qu'à chaque stade elles puissent être touchées pour être en mesure de réagir et d'être accompagnées, ce qui suppose leur adhésion aux démarches.

¹ Selon les chiffres du Ministère de la Justice et des Libertés, et le Rapport sur l'état du mal logement 2012 de la Fondation Abbé Pierre (FAP).

² Notamment : député Etienne Pinte, Conseil général des ponts et chaussées, Conseil d'Etat, CESE, Comité national de suivi du droit au logement opposable, HCLPD, Etats généraux du logement, Collectif des associations unies, Confédération générale du logement, FAPIL, FAP, etc.

³ Pour plus de clarté il est mentionné systématiquement ci-dessous « locataire » et non « locataire ou occupant sans droit ni titre », mais ce sont bien les deux qui sont concernés.

Il serait d'ailleurs nécessaire d'avoir une meilleure connaissance des expériences qui permettent leur participation dans les différents dispositifs, avec un rôle actif.

La plupart des propositions portent indistinctement sur le parc public et le parc privé. **Certaines impliquent l'intervention du législateur et/ou une forte mobilisation des acteurs, et toutes supposent une volonté politique et des moyens humains et financiers à la hauteur des enjeux.** Ces propositions sont les plus importantes à mettre en œuvre afin de s'assurer de la mise en place d'une politique de prévention des expulsions effective et efficace.

1. UN REEL DISPOSITIF DE PREVENTION DES EXPULSIONS : COORDINATION, POUVOIR DECISIONNAIRE, EFFICACITE ET MOYENS D'INTERVENTION

Le dispositif de prévention des expulsions locatives est destiné à garantir le droit au logement. **Cette responsabilité publique exige la poursuite de plusieurs objectifs pour s'adapter à la situation des personnes et intervenir à tout moment : se loger convenablement ; prévenir l'impayé ; endiguer l'impayé ; se maintenir dans le logement ; et interdire l'expulsion sans garantir un relogement.** Ce dispositif public s'adosse à une procédure judiciaire particulière destinée à régler un litige entre deux personnes privées, à garantir leurs libertés individuelles mais aussi à permettre de résoudre un problème économique et social qui met une personne en difficulté et risque de la priver d'un élément fondamental pour son existence.

1. Nécessité d'une instance unique de pilotage renforcée et remaniée

Nous constatons que la mise en place et le fonctionnement effectif des CCAPEX font émerger un certain nombre de réserves⁴ et ne semblent pas à la hauteur d'une véritable politique publique de prévention des expulsions. Il est néanmoins nécessaire de coordonner les acteurs de la prévention des expulsions et de les regrouper au sein d'une instance unique de pilotage.

Des commissions locales remplissent ce rôle et fonctionnent bien pour certaines. Elles peuvent constituer de vrais lieux ressources permettant un échange et une réflexion communs. Elles montrent qu'il est primordial de prendre en compte la dimension territoriale car la proximité est essentielle et que les départements sont confrontés à des contextes différents. **Notre idée est donc d'imaginer un socle commun, qui puisse servir de base, chaque territoire pouvant ensuite l'organiser plus spécifiquement** si cela se justifie en terme d'efficacité et de besoins (acteurs investis, commissions territorialisées, dynamique locale particulière, etc.). L'objectif est de rendre ces commissions opérationnelles en leur donnant un véritable pouvoir de coordination et d'impulsion.

Elles doivent également jouer un rôle « d'observatoire » local et s'assurer de la prise en compte des données recueillies au niveau des Chartes départementales de prévention des expulsions et de leur traduction en objectifs concrets.

1-1. Un signalement précoce et obligatoire des impayés

De nombreux bailleurs font jouer la clause résolutoire du bail dès la constitution de l'impayé. Plutôt que de lier directement l'impayé à la résiliation du bail, la logique devrait être de mettre en œuvre toutes les démarches et actions visant au remboursement de la dette et d'éviter d'engager une procédure d'expulsion⁵. **C'est la fonction que nous attribuons aux CCAPEX : inverser la logique actuelle.**

Pour s'assurer de leur intervention, il est nécessaire de rendre leur saisine obligatoire avant l'assignation⁶. Il s'agit là d'anticiper le contentieux. Cette proposition n'allonge pas les délais de procédure : elle s'inscrit dans la phase amiable ou précontentieuse actuelle (comme l'était, jusqu'en décembre 2010, la saisine de la CDAPL et comme doit le rester la saisine de la CAF).

La saisine de la CCAPEX avant l'assignation renforce la crédibilité et les conditions de réussite de cette instance. Plus la situation du ménage est examinée en amont, plus elle a de chance d'évoluer positivement.

Si le locataire ne peut se maintenir dans le logement, des démarches en vue d'un relogement ou une proposition d'intermédiation locative auront pu être engagées au plus tôt, dans l'intérêt du bailleur qui pourra ainsi dans un meilleur délai récupérer son logement ou voir assuré le règlement de son loyer.

⁴ Suppression des CDAPL qui permettaient un échange partenarial sur le maintien ou la suspension des APL, avec un pouvoir délibératif et auquel les associations prenaient part, transfert des compétences aux CAFs engendrant un traitement administratif et plus aléatoire. Les CCAPEX n'émettent que des avis et des recommandations, les associations n'ont qu'une voix consultative et le cadre réglementaire imprécis engendre une disparité dans les règlements intérieurs, tributaires des acteurs locaux, qui ne fait qu'accroître les inégalités départementales, avec le risque de mise en place d'un dispositif faiblement efficace car finalement peu porté.

⁵ Notamment par le biais du règlement amiable des litiges et de procédures simplifiées telles que l'injonction de payer, la déclaration au greffe.

⁶ En cas d'absence de saisine au moins 3 mois avant l'assignation, celle-ci ne serait pas valable.

Par ailleurs, les CCAPEX sont censées étudier uniquement les cas les plus « complexes », ce qui est entériné par de nombreux règlements intérieurs. Qu'est-ce qu'un « cas complexe » ? A partir du moment où un ménage risque d'être assigné, que la procédure contentieuse n'a pu être évitée, il risque l'expulsion : la situation semble par conséquent suffisamment « grave et complexe » pour que la CCAPEX soit saisie afin de trouver des solutions, et devrait être à même de se pencher sur toutes ces situations.

1-2. Une coordination des acteurs dans tous les champs d'intervention possibles

Afin qu'elle remplisse au mieux son rôle, la CCAPEX doit couvrir tous les aspects de la prévention, et ce tout au long de la procédure :

Le volet social : « diagnostic social », accompagnement social si besoin, aides financières ;

Le volet recherche de logement, si le maintien dans les lieux n'est pas envisageable à terme (et faire le lien avec le recours DALO) ;

Le volet juridique : information, conseil et accompagnement dans les démarches juridico-administratives⁷ et pour préparer la phase contentieuse si elle ne peut être évitée ;

Le volet règlement amiable des litiges : encourager la médiation ou la conciliation.

1-3. Un pouvoir décisionnaire : la prévention comme impératif

Les CAF sont devenues juges et parties : à la fois, payeur des aides et décisionnaire de leur suspension ou de leur maintien. Si elles sont saisies en amont de la CCAPEX, il est indispensable que la CAF lui transmette tout dossier dans lequel une suspension de l'aide est envisagée.

Les CCAPEX devraient donc avoir un véritable pouvoir décisionnaire, notamment en matière de maintien ou de suspension des aides personnelles au logement ; une « pré-instruction » de la part des CAF et MSA est toutefois souhaitable. Ce pouvoir pourrait également porter sur la saisine des services sociaux afin de réaliser un diagnostic social ou de proposer un accompagnement social. Elles devraient pouvoir encourager l'octroi d'une aide ou d'un service même si les conditions habituelles ne sont pas remplies⁸. Ce pouvoir décisionnaire est légitimé par le regard croisé des acteurs et l'avis préalable des instances.

1-4. Des moyens de fonctionnement et d'intervention suffisants

Des moyens suffisants doivent être affectés par l'Etat⁹ et le département qui pilotent les CCAPEX pour que leur fonctionnement ne reste pas anecdotique et qu'elles puissent réellement étudier l'ensemble des dossiers qui le nécessitent. Enfin, et afin d'éviter la multiplication des instances, il serait souhaitable que le suivi de la mise en œuvre des CCAPEX soit intégré aux compétences des comités de suivi DALO locaux, lorsqu'ils sont institués ; et au niveau national par le comité de suivi national ; cette demande a été portée au comité de suivi DALO au niveau national.

PROPOSITIONS

Ne pas assigner sans saisine préalable de la CCAPEX au moins 3 mois avant, à peine d'irrecevabilité de la demande

Donner un pouvoir décisionnaire à la CCAPEX, adapté au bon niveau local (*pour la décision de suspension ou maintien des aides au logement, la saisine des services sociaux pour réalisation d'un diagnostic social, etc.*)

Doter les CCAPEX d'un réel service d'instruction

Prévoir un financement suffisant par l'Etat et le département

⁷ Et notamment par un travail sur les charges, sur le montant de la dette, une éventuelle requalification du bail, sur les désordres dans le logement, les arguments à soulever en matière de trouble du voisinage, etc.

⁸ Par exemple, examen d'une aide au maintien dans le cadre du FSL même si les plafonds de ressources sont dépassés.

⁹ Dans certains départements franciliens la CCAPEX ne se réunit que pour étudier une dizaine de dossiers par mois, ce qui peut sembler dérisoire au vu des besoins.

2. Développer l'intervention du champ du social

2-1. Réalisation du diagnostic social

Au stade de l'assignation pour impayé, les services sociaux doivent réaliser une « enquête financière et sociale »¹⁰. L'obligation n'est pas claire et l'on constate une grande disparité des pratiques dont l'efficacité peut pour beaucoup être remise en cause : la mise à disposition par un travailleur social aux fins de réalisation d'une enquête est très disparate selon les départements (cela peut aller de 30% à 100% des ménages). Sachant qu'une simple mise à disposition n'est pas toujours efficace pour entrer en contact avec un ménage qui rencontre des difficultés.

Au-delà de l'utilité pour le juge de disposer des éléments lui permettant de mieux comprendre la situation du ménage, la rencontre avec un travailleur social doit être l'occasion de mettre à plat la situation du ménage, de vérifier que ses droits sont ouverts, de mobiliser les aides et soutiens possibles, etc. Elle est une étape nécessaire à la prévention des expulsions locatives. L'Etat et les collectivités doivent mettre en œuvre tous les moyens nécessaires à la réalisation d'un diagnostic pour chaque ménage assigné, avec son adhésion, et être en mesure de justifier de son bon déroulement auprès de la CCAPEX ou du juge.

2-2. Permettre l'accompagnement social

La CCAPEX devrait avoir les moyens de proposer un accompagnement social lorsque la situation le nécessite et que la famille l'accepte.

PROPOSITIONS

Rendre effective l'obligation de proposer à chaque ménage assigné au tribunal la réalisation d'un diagnostic social contradictoire ainsi que sa remise au juge

Permettre à chaque ménage de pouvoir bénéficier d'un accompagnement social – sous réserve de sa nécessité et de son adhésion

3. Réformer et abonder les dispositifs de soutien et de sécurisation des ménages

3-1. En matière d'aides personnelles au logement (APL, AL)

Qu'il y ait disproportion loyer/ressources ou non, si l'allocation logement est suspendue la dette risque d'augmenter rapidement et l'impayé est dès lors plus difficile à régulariser. L'objectif à atteindre est donc de ne pas conditionner le versement des aides au logement au paiement intégral du loyer, sous réserve que le ménage se voie proposer une rencontre avec un travailleur social et que les aides soient versées en tiers payant au bailleur, en déterminant les conditions de son application (durée, quelle évolution de la situation du ménage, etc.).

La sécurisation du locataire conduit à revoir la réglementation des aides au logement, et notamment la réactivité des allocations face aux changements de situations, afin d'éviter les diminutions ou les suppressions brutales et non proportionnées aux nouvelles ressources. Ce maintien se ferait progressivement, comme actuellement lorsqu'un ménage sort du RSA, et pour une durée qui serait à déterminer. La mise en place un groupe de travail avec la CNAF et les acteurs concernés pour étudier ces demandes est nécessaire.

3-2. En matière d'aides financières

Les Fonds de Solidarité Logement sont dotés de budgets - définis par département - de plus en plus restreints et qui ne sont pas à la hauteur des besoins. Il semble également nécessaire de mieux encadrer les règles d'éligibilité et les conditions d'octroi des aides (plafonds de ressources, bénéficiaires, montant, condition de reprise du paiement du loyer, etc.). En complément, des aides à la quittance¹¹, aux conditions plus souples, devraient pouvoir intervenir à tout moment.

¹⁰ Pour rappel, l'article 24 de la loi du 6 juillet 1989 énonce :

« A peine d'irrecevabilité de la demande, l'assignation aux fins de constat de la résiliation est notifiée à la diligence de l'huissier de justice au représentant de l'Etat dans le département, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, au moins deux mois avant l'audience, afin qu'il saisisse, en tant que de besoin, les organismes dont relèvent les aides au logement, le Fonds de solidarité pour le logement ou les services sociaux compétents. **Le ou les services ou organismes saisis réalisent une enquête financière et sociale** au cours de laquelle le locataire et le bailleur sont mis en mesure de présenter leurs observations ; le cas échéant, les observations écrites des intéressés sont jointes à l'enquête. »

¹¹ Voir un exemple en annexe 1.

Le remboursement d'une dette ne devrait par ailleurs pas dépendre d'un quelconque accord du propriétaire dans la mesure où il y trouve également son intérêt, même si, avant la résiliation du bail, l'aide implique le maintien de son locataire dans les lieux.

Enfin, la hausse exponentielle du marché immobilier et la situation économique n'épargnent pas les propriétaires occupants¹² – accédants ou non – qui risquent également d'être expulsés et voir leur bien saisi en cas d'impayé d'emprunt ou de charges. Il est donc nécessaire de développer l'accès des propriétaires occupants en difficulté aux aides existantes ; et notamment le FSL¹³.

3-3. En matière de sécurisation des bailleurs et des ménages

Les dispositifs actuels de sécurisation (LOCAPASS, GRL, etc.) présentent des limites. Il est nécessaire d'en imaginer un nouveau, unique et piloté par l'Etat : par exemple un fonds de mutualisation des risques locatifs dont le principal objectif serait de permettre au locataire de payer son loyer et de ne pas perdre son logement.

PROPOSITIONS

Revoir la réglementation des aides personnelles au logement, et notamment :

- Permettre le maintien de l'aide au logement d'un ménage en impayé de loyer sous certaines conditions
- Rétablir la rétroactivité des aides
- Supprimer la possibilité de récupérer les indus d'autres prestations sur les aides au logement
- Prévoir un maintien dégressif des aides en cas de changement de situation, pour une durée déterminée, accompagné d'un courrier explicatif au locataire
- Réévaluer les aides au logement et augmenter le « forfait charges »

Développer l'aide à la quittance en cas de difficultés passagères

Faire des FSL un réel outil financier de prévention et notamment :

- Ajuster l'enveloppe à la hauteur des besoins
- Encadrer les règles d'éligibilité et les conditions d'octroi
- Ne pas conditionner les aides du FSL à l'accord des propriétaires (avant la résiliation du bail)
- Garantir l'ouverture des dispositifs et des aides à tous les propriétaires occupants en difficulté de paiement d'emprunt ou de charges, sous conditions de ressources
- Permettre le report ou la diminution des mensualités d'emprunts sans pénalité pour les accédants, en cas de baisse des ressources

Remettre à plat les différents dispositifs de sécurisation existants et engager un travail d'expertise afin de proposer un cadre pour la mise en place d'un système universel de sécurisation contre les risques locatifs

¹²Le Rapport sur l'état du mal logement 2011 fait état de 70 000 ménages en impayé de charges ou d'emprunt (d'après une enquête de l'INSEE de 2006, le chiffre porte sur les deux années précédant l'enquête).

¹³ Actuellement, les FSL peuvent prévoir des aides aux copropriétaires occupants résidant dans des copropriétés faisant l'objet de plan de sauvegarde ; ils peuvent également en prévoir pour ceux résidant dans un périmètre d'OPAH copropriétés - uniquement pour les impayés de charges. Il existe parallèlement des FAAD (fonds d'aide aux accédants en difficulté), mais ils n'existent pas sur tous les territoires et présentent des conditions d'accès restreintes.

4. Développer des dispositifs permettant d'assurer le maintien dans les lieux

De multiples expériences coexistent parmi ce qui est communément appelé « intermédiation locative » : la sous location, le bail glissant, etc. Elles permettent soit le maintien dans les lieux du ménage avec un soutien pour le règlement du loyer, ce qui doit être privilégié dans la mesure du possible, soit un relogement temporaire, avec des statuts qui diffèrent, en attendant un relogement définitif - dans le même logement ou dans un autre adapté à la composition du ménage. Ces dispositifs garantissent aux bailleurs le paiement du loyer et généralement la remise en état du logement au départ de l'occupant. Ces expériences doivent être largement développées.

Il est important de bien identifier ces pratiques pour les adapter à chaque situation et les développer ; ainsi que de pouvoir les associer si besoin à un accompagnement social.

PROPOSITION

Donner au préfet, au juge et à la CCAPEX la possibilité de mandater un organisme social ou associatif pour se substituer temporairement au locataire, tout en dédommageant le propriétaire

5. Coordination des dispositifs et articulation avec la procédure d'expulsion

La CCAPEX, même s'il est souhaitable qu'elle intervienne le plus en amont possible, a un rôle à jouer tout au long de la procédure. Son intervention doit notamment s'articuler avec celle de la commission de médiation DALO (comme cela se dessine en matière d'habitat indigne) et avec la décision d'accorder au non le concours de la force publique.

On constate que les délais imposés dans le cadre du « recours DALO » sont incompatibles avec la durée de la procédure d'expulsion, et tant les locataires que les bailleurs pâtissent de l'incurie de l'Etat qui a pourtant une responsabilité publique du fait de son obligation de résultat.

Afin d'assurer une réelle coordination et cohérence entre procédure d'expulsion – notamment lorsqu'elle arrive à son terme - et le recours « DALO », l'articulation entre le rôle du Préfet et la Commission de Médiation DALO (COMED) nécessiterait que :

- le préfet attende l'avis de la COMED avant d'accorder le concours de la force publique ;
- le préfet ne l'octroie pas lorsque le ménage a été reconnu prioritaire par la COMED ;
- le Préfet ne prenne pas seul la décision d'accorder ou non le concours de la force publique.
- si le préfet l'accorde, qu'il propose obligatoirement une offre adaptée de relogement.

Il semblerait de plus inéquitable de permettre l'intervention du concours de la force publique aux ménages qui n'ont pas fait appel à la COMED sans qu'ils ne se voient également proposer une offre de relogement adaptée.

Il conviendrait parallèlement de généraliser l'indemnisation des bailleurs en cas de refus de concours de la force publique, afin de garantir l'effectivité des propositions présentées ci-dessus, d'assurer le principe du respect de l'intérêt des deux parties et de ne pas pénaliser les bailleurs.

PROPOSITIONS

Concernant l'articulation des dispositifs et procédures

- Rendre obligatoire la transmission des préconisations de la CCAPEX à la COMED
- Prévoir le signalement de la CCAPEX par la COMED pour les ménages « menacés d'expulsion sans relogement »
- suspendre l'octroi du concours de la force publique tant que la décision de la COMED n'a pas été rendue
- Demander l'avis systématique et circonstancié de la CCAPEX en cas d'examen du concours de la force publique
- Pour les ménages « prioritaires » au titre du DALO, ne pas accorder le concours de la force publique tant qu'il n'y a pas d'offre adaptée à ses besoins et ses capacités
- Subordonner le concours de la force publique à la proposition d'une offre de relogement adaptée aux besoins et aux capacités du ménage

Concernant l'indemnisation du bailleur

- Associer systématiquement le refus du concours de la force publique à l'indemnisation du propriétaire
- Abonder le budget concerné à hauteur des besoins

2. LA PROCEDURE JUDICIAIRE D'EXPULSION : UNE GARANTIE DES DROITS FONDAMENTAUX DES DEUX PARTIES

La procédure d'expulsion ne tient pas suffisamment compte de la réalité des situations, et certaines dispositions semblent aujourd'hui dépassés par l'évolution de la situation économique (et notamment la part du loyer et charges dans le budget des ménages). **Il est donc important de proposer des mesures permettant de mettre plus en adéquation cette procédure avec le contexte actuel, tout en garantissant les intérêts du propriétaire et du locataire.**

Le juge est bien le garant des intérêts des deux parties et il prend donc sa décision au vu de tous les éléments en présence - notamment des éventuelles difficultés financières du bailleur.

Il faut par ailleurs veiller à la cohérence de la procédure d'expulsion avec les procédures d'exécution, la procédure de surendettement, les mesures applicables en matière d'habitat indigne¹⁴, et avec le droit au logement opposable, comme rappelé ci-dessus.

Les propositions ci-dessous impliquent l'intervention du législateur.

1. Encourager le règlement amiable des litiges

Les bailleurs sociaux sont plus enclins à négocier avec l'association qui accompagne, le travailleur social, ou le locataire directement. Pour les bailleurs privés, les logiques sont différentes et les discussions sont parfois difficiles. Mais lorsque la négociation directe est compliquée, que le dialogue est bloqué, que ce soit dans le parc social ou dans le parc privé, l'intervention d'une tierce personne, neutre, peut permettre aux deux parties de rétablir la confiance réciproque et de trouver une solution amiable et durable à leur litige. Le rôle des médiateurs garantit l'équilibre entre elles et que l'accord pris rentre dans le cadre de la loi. Il faut également veiller à ce qu'en cas de refus d'accepter la médiation ou de parvenir à un accord, cela ne puisse porter préjudice à l'une ou l'autre partie.

Les locataires et bailleurs devraient pour chaque procédure engagée se voir proposer une médiation, si des structures locales le proposent, ou à défaut une conciliation¹⁵.

PROPOSITION

Proposer systématiquement aux deux parties de faire appel à une médiation (ou à une conciliation), en amont ou au stade de l'assignation

2. Revoir les conditions de l'acquisition automatique de la clause résolutoire

Le juge doit s'interroger sur la « bonne » ou « mauvaise » foi des locataires, mais cette notion n'est que trop rarement questionnée concernant les bailleurs. Or, le comportement de ces derniers peut dégrader voir être à l'origine de l'impayé du locataire¹⁶. Il est donc nécessaire de permettre au juge de sanctionner la mauvaise foi du bailleur, et de soulever des moyens d'office : à savoir qu'il pourrait lui-même étudier certains éléments qui ne seraient pas amenés par l'une des parties (vérification du montant de la dette, des charges, des frais, etc.).

Par ailleurs, parmi le trop faible pourcentage de personnes se présentant à l'audience et qui obtiennent un échéancier, **une part importante ne parvient pas à comprendre la nécessité de payer scrupuleusement l'échéance fixée au jour et à la somme près**. Or les conséquences sont radicales puisque la procédure peut dès lors se poursuivre. Il serait donc utile d'introduire légalement l'obligation d'avoir à adresser une mise en demeure par lettre recommandée avec accusé de réception dans un délai de 15 jours à partir de la date d'échéance non respectée. La clause résolutoire ne serait acquise qu'à l'issue de ce délai, donnant ainsi une seconde chance au locataire¹⁷.

¹⁴ La législation tient de plus en plus compte de l'articulation entre impayé ou congé et habitat indigne (suspension des loyers et du bail en cas d'arrêté de péril ou d'insalubrité, article 1719 du CCH prévoyant l'impossibilité de résilier le bail en cas de local impropre à l'habitation, etc.).

¹⁵ L'exemple de la conciliation préalable à l'audience aux Prud'hommes peut servir de base de réflexion, même si la procédure est différente.

¹⁶ On peut citer le refus d'accepter le remboursement de la dette par le biais du FSL, le refus de délivrer les documents nécessaires à la mise en place de l'AL, ou encore le refus d'encaisser les règlements du locataire, une nouvelle adresse non communiquée, etc.

¹⁷ Voir en annexe 2 les jurisprudences illustrant ces deux aspects.

PROPOSITIONS

Refuser l'acquisition de la clause résolutoire lorsque le bailleur refuse tout moyen de résorption de la dette ou qu'il a volontairement mis son locataire en difficulté

Prévoir que la clause résolutoire n'est acquise - en cas de non respect de l'échéancier accordé par le juge - **qu'après une mise en demeure de régler l'échéance sous 15 jours**

Exiger que le juge vérifie les comptes entre les parties et puisse soulever d'office tout élément constitutif de la dette

3. Allongement des délais octroyés par le juge et possibilité de maintien dans les lieux en fin de procédure

La durée maximale du plan d'apurement accordé par le juge en cas d'impayé est de 24 mois¹⁸, alors que la part du loyer dans le budget des ménages a considérablement augmenté ces dernières années¹⁹. Cette disposition doit donc évoluer en conséquence, en cohérence avec la procédure de surendettement²⁰. En parallèle, il pourrait être envisagé la possibilité de mettre en place un suivi du respect du plan d'apurement, voire de proposer une révision au bout de 24 mois, éventuellement par une nouvelle saisie possible du tribunal d'instance par le bailleur.

La loi MLE du 25 mars 2009 a revu à la baisse les délais pour quitter les lieux pouvant être accordés par le juge de l'Exécution (JEX) (ou en amont par le juge d'instance) : de 3 mois à 3 ans précédemment, ils sont passés de 1 mois à un an²¹, ce qui remet en cause un acquis. Par ailleurs, lorsqu'un locataire ou occupant sollicite le JEX dans le cadre du délai de 2 mois du commandement de quitter les lieux, et que la date d'audience se tient après ce délai, cette saisine ne suspend pas la procédure d'expulsion, ce qui semble totalement inéquitable.

Enfin, alors que dans le parc social il est possible de mettre en place une fois le bail résilié un arrangement permettant – si une solution d'apurement de la dette est trouvée (avec ou sans l'intervention de dispositifs) – le rétablissement des APL, le maintien dans les lieux, et si l'accord est respecté la signature d'un nouveau bail, ce type de protocole n'existe pas dans le parc privé, ce qui est à déplorer.

PROPOSITIONS

Permettre au juge d'accorder un échéancier allant jusqu'à 60 mois (en cas d'impayé de loyer)

Etendre les délais pour quitter les lieux à 3 ans maximum

Rendre la saisine du juge de l'exécution suspensive de l'exécution de l'expulsion et des saisies immobilières lorsqu'elle s'effectue dans le délai de 2 mois du commandement de quitter les lieux, et ce jusqu'à la décision du JEX

Etendre le protocole de cohésion sociale au parc privé

¹⁸ En vertu de l'article 1244 du code civil.

¹⁹ Pour les ménages les plus pauvres, la part des dépenses contraintes (loyer, fluides, assurance, etc.) a doublé en 30 ans (source Rapport sur l'état du mal logement 2011).

²⁰ La commission de surendettement peut préconiser au vu du reste à vivre du ménage un échéancier allant jusqu'à 60 mois.

²¹ Modifiant ainsi l'article L613-2 du code de la Construction et de l'Habitation.

4. Renforcer le contrôle de la légalité des congés

Une part importante de congés pour vente ou pour reprise est contestable sur le fond ou sur la forme. Face aux congés non justifiés (visant notamment à relouer le bien plus cher), il serait nécessaire de renforcer le contrôle a priori voire d'imposer la charge de la preuve au propriétaire. Actuellement, le locataire qui constate que le bailleur n'a pas respecté le motif pour lequel le congé lui a été délivré²² peut faire intervenir un huissier et saisir le juge pour tenter d'obtenir des dommages intérêts ; pour sa défense le bailleur doit dans ce cadre prouver sa bonne foi²³. Mais le locataire a déjà dans ce cas quitté les lieux et il ne peut généralement obtenir la réintégration.

Il pourrait donc être envisagé de mettre en place un contrôle systématique par les services de l'Etat des congés vente et reprise, par un contrôle a posteriori, et en conséquence d'introduire dans la décision de justice validant un congé une mise en garde (précisant le risque de contrôle), afin de permettre un effet dissuasif, et de prévoir une pénalité importante pour le bailleur en cas de congé frauduleux.

PROPOSITIONS

Renforcer le suivi des congés vente et reprise, ultérieurement au départ du locataire :

- en instaurant un dispositif de contrôle permettant de s'assurer que la vente a bien été réalisée – en cas de congé vente – par exemple par le biais de la taxe foncière
- en contrôlant la taxe d'habitation – en cas de congé pour reprise – pour vérifier que l'occupant est bien celui qui était visé par le congé

Rendre obligatoire la mention dans les décisions de justice validant un congé d'informer sur ce contrôle a posteriori

²² Le bailleur ayant par exemple reloué à une tierce personne à un prix supérieur le logement qu'il avait indiqué reprendre pour son enfant.

²³ En cas de vente non aboutie, prouver l'intention qu'il a eu de vendre par le biais d'annonces publiées par exemple, de mandat de vente auprès d'une agence, etc.

3. L'INFORMATION ET L'ACCOMPAGNEMENT DES PARTIES, LA FORMATION DES ACTEURS

Afin de pouvoir intervenir le plus en amont possible et d'impliquer les deux parties - le propriétaire (bailleur ou occupant) et le locataire - dans leur intérêt réciproque, il est nécessaire qu'ils aient connaissance de tous les dispositifs à même de les informer, de les conseiller, de les accompagner, et ce à tous les stades de la procédure.

Les locataires méconnaissent souvent leurs droits. Ils pourraient dans un premier temps recevoir dès l'entrée dans les lieux un « guide du locataire » précisant leurs droits et devoirs (ce que pratiquent déjà certains bailleurs), ainsi que la liste des lieux ressources vers lesquels se tourner en cas de difficulté. Ce serait également une manière d'impliquer les bailleurs privés et les agences de gestion locative dans les partenariats de prévention.

Il est parallèlement important de soutenir le développement de dispositifs existants et qui ont fait leurs preuves, et notamment les permanences de prévention des expulsions²⁴ visant à informer, mobiliser et accompagner les locataires ou occupants en procédure d'expulsion²⁵ ; ainsi que les dispositifs d'accompagnement des propriétaires occupants en difficulté²⁶, au-delà de l'information qui peut leur être délivrée²⁷. **L'accès aux droits doit être facilité, d'une part pour garantir l'ouverture des droits sociaux, d'autre part pour éviter le contentieux ou garantir s'il ne peut être évité la tenue d'un procès équitable.**

Comme cela se pratique sur certains territoires, il serait également judicieux de généraliser l'envoi d'un courrier par la préfecture à tout stade de la procédure, et/ ou d'un document à joindre aux actes d'huissier, avec mention des coordonnées des lieux ou dispositifs « ressources » (permanences d'accès au droit, FSL, CCAPEX, associations, travailleurs sociaux, etc.) ; en le complétant à chaque étape (aux ménages assignés au tribunal l'information sur l'enquête sociale, l'aide juridictionnelle, etc. ; aux ménages ayant reçu une décision de justice la possibilité d'exercer un recours DALO, etc.). Une large information sur la saisine possible de la CCAPEX doit aussi être diffusée à tous les partenaires potentiels.

Ces éléments sont insuffisants si l'on ne peut s'assurer parallèlement que les acteurs qui jouent un rôle au cours de la procédure - les associations, les agents immobiliers, les travailleurs sociaux, les huissiers, les avocats, les magistrats, les services de la Préfecture, etc. - puissent être sensibilisés ou formés à la procédure d'expulsion et à tous les dispositifs et mécanismes pouvant être mobilisés à tout stade.

PROPOSITIONS

Réaliser des campagnes d'information grand public sur la prévention des expulsions et le droit au logement opposable

Informers les locataires des dispositifs existants et lieux ressources, notamment par le biais d'un courrier adressé par la préfecture ou par l'huissier à chaque stade de la procédure

Informers tout ménage destinataire d'une décision de justice prononçant son expulsion et d'un commandement de quitter les lieux de la possibilité de déposer un recours DALO

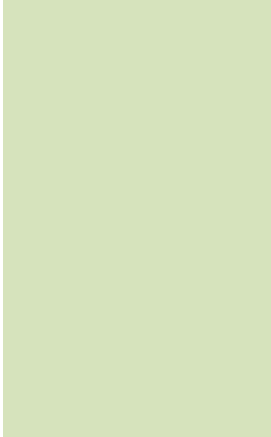
Lancer une campagne d'information auprès des petits propriétaires pour leur rappeler la faculté d'obtenir le versement des aides au logement en tiers payant - notamment en cas d'impayé de loyer

²⁴ Énoncé dans la loi de lutte contre les exclusions de 1998 selon lequel la puissance publique « prend les dispositions nécessaires pour informer chacun de la nature de ses droits et pour l'aider, éventuellement par un accompagnement personnalisé, à accomplir les démarches administratives ou sociales nécessaires à leur mise en œuvre dans les délais les plus rapides. » Il s'agit de promouvoir un accueil sans conditions et engageant un suivi dans le temps des ménages afin de leur apporter une aide concrète en matière de prévention des expulsions, de montage de recours au titre du DALO ou d'amélioration de leurs conditions de logement (lutte contre l'habitat indigne, hôtels meublés...). De telles permanences sont mises en place dans plusieurs villes de France (dont Lyon, Villeurbanne, Marseille, Aix-en Provence, Paris, etc.).

²⁵ Et les inciter et les aider à se présenter à l'audience ; en effet, selon les statistiques du ministère de la justice, 61% des locataires ne se présentent pas à l'audience, ce qui conduit dans la quasi-totalité des situations à la résiliation du bail et à l'expulsion.

²⁶ Par exemple, certains PACT proposent un accompagnement des propriétaires occupants en difficulté (dont le PACT du Rhône).

²⁷ Notamment par les ADIL.



Développer les permanences d'accès aux droits intégrant les dimensions sociale, juridique et logement

Intégrer les bailleurs privés et les agences de gestion locative dans les partenariats de prévention

Organiser la formation des acteurs concernés sur la procédure d'expulsion (agents immobiliers, avocats, travailleurs sociaux, etc.) et sur les dispositifs de prévention (juges, huissiers, etc.)

4. UNE MEILLEURE CONNAISSANCE DES SITUATIONS ET UNE EVALUATION DES DISPOSITIFS

On constate une méconnaissance de la situation des ménages qui sont confrontés à une procédure d'expulsion, ainsi que du devenir des personnes expulsées (et notamment de leurs conditions de logement et d'hébergement, des délais dans lesquels les ménages retrouvent ou non un logement, etc.)²⁸. Par ailleurs, une incertitude pèse sur l'un des dispositifs permettant le maintien dans les lieux dans le parc social : le protocole de cohésion sociale, qui reste méconnu quant à son utilisation et son application ; notamment concernant la signature de nouveaux baux suite au remboursement total de la dette.

On sait qu'être expulsé de son logement peut - au-delà de l'insécurité et de l'instabilité créées par l'absence de logement personnel, voir la mise à la rue - engendrer des conséquences sur l'emploi, sur l'éclatement de la cellule familiale, entraîner des ruptures de scolarisation, de socialisation, des problèmes psychologiques, etc. **Evaluer le coût financier, économique et social de l'expulsion, en comparaison avec le coût des dispositifs** (FSL, hébergement d'urgence, indemnisation des bailleurs, etc.) confirmerait certainement qu'il serait plus judicieux d'abonder plus largement les dispositifs de prévention que d'assumer le coût représenté par les expulsions, dans toutes ses dimensions.

Il est par ailleurs nécessaire d'obtenir des chiffres beaucoup plus précis du ministère de l'intérieur, concernant notamment le nombre de situations qui en fin de procédure conduisent à un réel maintien dans les lieux, et celles qui conduisent au départ du locataire, même s'il n'y a pas intervention effective du concours de la force publique²⁹.

Développer l'analyse sur ces éléments permettrait d'identifier des outils adaptés aux besoins. Pouvoir évaluer les dispositifs et mécanismes existants permettrait de les modifier ou de les renforcer le cas échéant. Accroître la connaissance est indispensable à une meilleure efficacité dans le domaine de la prévention des expulsions.

PROPOSITIONS

Améliorer la connaissance des situations et notamment :

- Réaliser une étude sur le respect de l'échéancier après audience
- Réaliser une étude sur le devenir des personnes expulsées
- Réaliser une étude sur le coût social, financier et économique des expulsions
- Evaluer la mise en œuvre des protocoles de cohésion sociale

Développer les statistiques et indicateurs :

- Fixer dans le cadre des PDALPD des objectifs à atteindre (baisse du nombre d'assignations, réduction du montant des impayés dans le parc social, etc.) afin de mieux mesurer l'impact des mesures de prévention des expulsions
- Améliorer les systèmes d'information pour assurer le suivi des assignations au sein des préfectures
- Améliorer les statistiques des ministères de la justice, de l'intérieur et du logement et leur cohérence
- Définir des indicateurs nationaux et locaux d'observation des situations d'impayés
- Recenser et évaluer les dispositifs de prévention

²⁸ A ce titre l'étude de l'ADIL du Gard «*Les ménages menacés d'expulsion locative dans le Gard, profil et parcours logement*» (ANIL Habitat Actualité, mars 2011), donne des éléments intéressants.

²⁹ Cette même étude de l'ADIL précise que seuls 15% des ménages ayant fait l'objet de l'étude et qui ont été contraints de quitter leur logement suite à une décision de justice ont été expulsés avec intervention du concours de la force publique ; les autres sont donc partis à divers stades de la procédure. Les chiffres donnés par le ministère de l'intérieur et correspondant aux expulsions avec concours de la force publique ne représentent qu'une faible part de l'ensemble des expulsions effectives. Le Rapport sur l'état du mal logement 2011 estime sur les 3 années précédentes à environ 91 000 le nombre de ménages fragilisés en devenant occupants sans droit ni titre mais pour lesquels la demande de concours de la force publique n'a pas abouti (étant donc encore dans leur logement ou l'ayant quitté sous la pression de la procédure).

DISPOSITIFS MIS EN PLACE PAR L'AMPIL EN MATIERE DE PREVENTION DES EXPULSIONS (Marseille et Marignane)

Antenne de Prévention des Expulsions Locatives (APEL)

Objectifs

- Accroître le taux de présentation des ménages lors de l'assignation.
- Réaliser un diagnostic social et juridique de la situation.
- Informer les ménages sur leurs droits et devoirs.
- Permettre un accès rapide à l'aide juridictionnelle et à l'assistance d'un avocat.
- Préparer les ménages qui se présenteront seuls à l'audience.
- Orienter les ménages vers les services compétents en vue de la mise en place rapide des démarches sociales, administratives et juridiques.

Public

- Ménages relevant du PDALPD.
- Ménages touchés par une procédure d'expulsion domiciliaire.
- Ménages assignés au Tribunal d'Instance.

Modalités d'intervention

Mise en œuvre d'orientations renforcées (lien avec les référents sociaux, engagement des premières démarches...).

Dispositif de prévention des expulsions dans le parc privé

Objectifs

- Impliquer des représentants des bailleurs privés dans les actions mises en place dans le cadre de la charte départementale de prévention des expulsions locatives.
- Mettre en place une médiation locative autour de l'impayé locatif en amont de la procédure contentieuse.

Modalités d'intervention

- Orientation par les agences immobilières au moment de l'envoi du commandement de payer.
- Rencontre du ménage dans les 15 jours qui suivent.
- Réalisation d'un diagnostic social et juridique.
- Définition et mise en œuvre des modalités de résorption de l'impayé locatif, des démarches d'ouverture des droits et la mise en place d'un accompagnement social.
- Médiations.

Diagnostic social réalisé au stade du concours de la force publique

Objectifs

- Réaliser un diagnostic approfondi de l'expulsion en croisant les informations données par le ménage, le bailleur, le brigadier chargé de l'expulsion, l'avocat, le travailleur social...
- Définir les points de blocage relatifs au maintien ou au relogement et l'objectif à poursuivre de maintien ou de relogement (aide à la décision pour la Préfecture).
- Mettre en œuvre et suivre un plan d'action partenarial concerté.

Modalités d'intervention

Orientation des ménages par la Préfecture ou les travailleurs sociaux ; envoi de courriers aux ménages ; prise de rendez-vous ; possibilité de visite à domicile si nécessaire.

L'AIDE SUR QUITTANCE D'ACTION LOGEMENT

L'aide sur quittance d'Action Logement est une subvention destinée à couvrir partiellement le montant du loyer d'un locataire qui est en situation d'urgence (conflit familial, perte d'emploi, surendettement, problèmes de santé, baisse de salaire, ou chômage).

Qui délivre l'aide

Il s'agit des membres de l'ALES (« association pour le logement et l'entraide entre les salariés » loi 1901) soit :

- Des SA d'HLM (*Logirep, Emmaüs Habitat, Logement Français, Trois Vallées, Pax Progrès Pallas, Trois Moulins Habitat, France Habitation, Solidarité Immobilière 77, Logement Francilien, Coopération et Famille, Sollard, Foyer Rémois, l'OPAC du Rhône*) ;
- Des offices (*office du Grand Lyon*) ;
- Des organismes d'Action Logement (dont *ASTRIA, SALF, UPL, CIL SUD 59, ALLIADE, ainsi que les autres CIL et CCI adhérents à la plate-forme de service assistance CIL & Territoires*).

Cadre

Ces aides à la quittance s'inscrivent dans le cadre d'un projet contractualisé d'accompagnement social entre le bailleur et le locataire, qui précise les engagements de chacun :

- Engagement d'apurer ses loyers de retard
- Engagement de réaliser les démarches permettant d'obtenir une aide ou une prestation.

Conditions

Le locataire doit simultanément :

- connaître une diminution substantielle de ses ressources ou une augmentation substantielle des charges, faisant passer les charges de logement à plus de 40 % des revenus disponibles ;
- et avoir un revenu résiduel par personne, déduction faite de l'ensemble des charges fixes (liées ou non au logement) inférieur au RSA.

Caractéristiques

- La demande d'aide est renseignée par le conseiller social et peut être accompagnée d'un suivi dans le cadre du PASS ASSISTANCE (c'est-à-dire une aide autre que financière du travailleur social du CIL).
- La durée maximum de l'aide est fixée à 3 mois (et peut être renouvelée une fois par la constitution d'un nouveau dossier).
- L'aide peut être suspendue en cas d'amélioration imprévue de la situation financière du locataire ou annulée en cas de non respect des engagements pris par le locataire.

Quelques décisions de justice à l'appui des propositions

Concernant l'acquisition de la clause résolutoire après une mise en demeure

Ordonnance du TI de Paris 17^{ème}, 15 mai 2008

Le paiement du loyer ayant été repris par la locataire qui a trouvé un emploi, le juge lui accorde un délai de 24 mois pour régler sa dette locative. A défaut d'une seule échéance, la clause résolutoire reprendra 15 jours après une mise en demeure de payer restée sans effet.

<http://www.jurislogement.org/rapports-locatifs-mainmenu-30/19-expulsions-locatives/115-impaye-de-loyer-non-respect-de-lecheancier-mise-en-demeure-de-payer>

En matière de congé

Jugement du TI de Paris 19^{ème}, 9 novembre 2010

Tout en rappelant que la loi n'institue pas de contrôle préalable du juge sur la réalité de l'intention de vendre, le juge déclare recevable la demande du locataire invoquant la fraude. En l'espèce le congé a été délivré en juillet 2007 et le locataire assigné en novembre 2009 par le propriétaire aux fins d'ordonner son expulsion. Le juge ne valide pas le congé au regard des éléments du dossier qui démontre qu'aucune diligence sérieuse n'a été menée par le propriétaire pour vendre son logement.

http://www.jurislogement.org/files/9_11_201.pdf

En matière de « mauvaise foi » des bailleurs

Arrêt de la Cour d'Appel de Lyon, 20 mars 2002

Le bailleur n'avait aucune raison de refuser le règlement de la totalité de la dette par le FSL, de ce fait la clause résolutoire n'est pas acquise.

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?oldAction=rechJuriJudi&idTexte=JURITEXT000006940485&fastReqId=476349639&fastPos=1>