



MINISTÈRE DE LA JUSTICE

MISSION RÉGIONALE D'APPUI DROIT ET VILLE
ÎLE-DE-FRANCE



La prévention des expulsions en Île-de-France

Ce dossier comprend, d'une part, des éléments recueillis au cours de la réunion régionale organisée le 21 octobre 2003 par la Mission Régionale d'Appui "Droit et Ville" et la Mission d'Information sur la Pauvreté et l'Exclusion Sociale en Île-de-France (MIPES), et d'autre part des informations provenant de la Direction Régionale de l'Équipement de l'Île-de-France, et de l'enquête lancée sur les Hauts-de-Seine par la Préfecture, le Conseil Général des Hauts-de-Seine et le Tribunal de Grande Instance de Nanterre, et confiée à l'Association Départementale d'Information sur le Logement des Hauts-de-Seine (ADIL 92).

La situation en Île-de-France aux différents stades de la procédure d'expulsion.

Le constat : les chiffres font état d'une augmentation généralisée. De 1999 à 2002, ce sont

- + 27 % pour les commandements à payer (20 358),
- + 14 % pour les demandes de concours de la force publique (18 221),
- + 32 % pour les décisions accordant le concours de la force publique (10 705),
- + 49 % pour les interventions effectives de la force publique (5 046).

Dans le même temps, le nombre d'assignations a tendance à se stabiliser autour des 30 000 par an. En France, les jugements aboutissent, dans les trois quarts des cas, à la satisfaction du bailleur. Ce taux chute à 60 % en Île-de-France, alors que la région se situe au-dessus de la moyenne nationale en termes de commandements d'avoir à quitter les lieux et d'interventions de la force publique.

Par ailleurs, on constate des disparités selon les départements :

- les procédures contentieuses ont été plus nombreuses à Paris et en Seine-Saint-Denis,
- 80% des assignations à Paris et dans les Hauts-de-Seine ont conduit à un commandement de quitter les lieux, 37 % dans le Val d'Oise,
- les interventions effectives de la force publique ont doublé dans la Seine-et-Marne et en Essonne, et augmenté des trois quarts à Paris et en Seine-Saint-Denis.

Le tableau ci-dessous donne les évolutions constatées depuis plusieurs années aux différents stades de la procédure.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Demandes des Bailleurs				31 065	30 349	30 383
Commandements à libérer les lieux			15 975	19 683	18 735	20 358
Décisions accordant la force publique	7 947	7 352	8 080	9 024	8 784	10 705
Interventions effectives de la force publique	3 545	3 120	3 378	4 055	4 162	5 046

I. La loi de prévention des expulsions

La loi du 29 juillet 1998 concernant la lutte contre les exclusions comprend un volet relatif aux expulsions locatives, qui s'inscrit dans une logique de prévention : agir tôt afin de traiter, pour les locataires de bonne foi, le problème le plus en amont possible, avant la résiliation du bail. Pour cela la loi prévoit plusieurs mesures :

- une saisine préalable des instances sociales compétentes
- une intervention en amont du préfet avant résiliation du bail
- des pouvoirs du juge accrus pour éviter la résiliation
- la recherche de solutions pour les locataires de bonne foi
- le renforcement financier du Fonds de Solidarité Logement (FSL)

Ces mesures tendent à se donner les moyens de rechercher une solution entre le bailleur et le locataire par un plan d'apurement et/ou une orientation vers des aides du F.S.L.

L'efficacité de cette loi ne peut trouver sa réalisation que par une coordination accrue entre tous les partenaires, et ils sont nombreux (bailleurs, travailleurs sociaux, associations, préfecture, justice....) et la mobilisation des différents outils : Section Départementale des Aides Personnalisées au Logement (SDAPL), Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL), Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD) ...

La mise en œuvre d'une charte de prévention des expulsions en est la traduction.

II. Les phases de la procédure

Les délais signifiés dans le texte de loi permettent, dans un premier temps, trois mois avant l'assignation, la saisine de la SDAPL par les bailleurs sociaux.

Un second délai concerne le Préfet, qui doit être saisi dans un délai de deux mois avant l'assignation. Il dispose alors de trois outils : l'enquête sociale, la mobilisation du fonds de solidarité pour le logement et la recherche d'une solution de relogement.

Enfin, entre le commandement d'avoir à quitter les lieux et l'expulsion, il existe un délai de deux mois, qui permet à l'huissier de justice d'informer le Préfet et aux services compétents de chercher une solution de relogement.

La phase pré-contentieuse

Le traitement amiable

A ce stade l'information des locataires sur les aides et les moyens de s'acquitter de la dette est une partie du dispositif de prévention des expulsions très méconnue sauf des acteurs directs.

La saisine de la SDAPL

Dans le parc conventionné HLM, la loi rend obligatoire la saisine de la Section Départementale des Aides Personnalisées au Logement (SDAPL) ou de la CAF, avant l'assignation en justice. L'assignation au tribunal ne peut intervenir au minimum, que trois mois après la saisine de la S.D.A.P.L.

Après une forte augmentation des saisines de la SDAPL en 1999, le rythme annuel s'est stabilisé autour de 23 000. Par contre le nombre de décisions est en constante augmentation passant de 57 000 en 1999, à près de 80 000 en 2002 (un même dossier pouvant faire l'objet de plusieurs

décisions). Cette surcharge de travail ainsi que la complexité des dossiers ajoutée à un personnel parfois insuffisant amène des délais de traitement ne permettant pas de respecter les délais de trois mois impartis par la loi (sauf dans trois départements en 2002 : 94/95/77), ni de mettre en œuvre de véritables actions de préventions, même si son articulation avec les autres dispositifs progresse.

Les bailleurs mènent en parallèle la saisine de la SDAPL et la demande d'assignation au tribunal. Le nombre de saisines de la SDAPL ne lui permet pas l'articulation avec les autres dispositifs.

Pour aider à la réussite du volet logement de la lutte contre les exclusions, les moyens accordés aux F.S.L avaient été augmentés. Ainsi en 2001, 18 M€ ont été consacrés au maintien dans les lieux, auxquels il faut rajouter 13M€ consacrés à l'accompagnement social lié au logement (ASLL), soit 70 % des dépenses totales des FSL.

Les commissions de surendettement sont saisies parfois. Les aides spécifiques (eau, électricité) sont peu demandées. Les aides des collectivités locales et des associations sont parfois sollicitées, note l'étude de l'ADIL92.

Les travailleurs sociaux sont au cœur du dispositif mais de l'avis de tous, la bonne foi du locataire et la mobilisation des familles sont les deux facteurs qui feront que le dossier trouvera une solution au stade pré-contentieux.

Il faut signaler qu'il n'existe pas de seuil de dette à respecter pour traiter un dossier en FSL et que les dossiers peuvent être présentés directement.

Le rôle de l'enquête sociale

L'assignation implique logiquement une enquête sociale. Celle-ci est demandée par le préfet aux travailleurs sociaux. Faute de travailleurs sociaux en nombre suffisant, la moitié des enquêtes n'est pas réalisée, alors que l'enquête sociale est un outil primordial. C'est elle qui devrait aider le juge à se prononcer.

L'enquête sociale porte sur la situation familiale, le revenu et l'état de l'endettement mais aussi sur le plan d'apurement si un accord a pu être trouvé sur ce sujet. Le juge souhaiterait connaître les propositions du travailleur social concernant la dette et les démarches éventuelles ainsi que ses propres observations. Mais cette attente se heurte au caractère contradictoire de la procédure qui pose problème aux travailleurs sociaux qui y voient là une atteinte au secret professionnel. Ces derniers ne font que transmettre des informations déclaratives fournies par le locataire, dès lors que ce dernier en accepte la transmission. Mais cela ne permet pas toujours d'apprécier la réelle situation du locataire et l'ensemble des solutions envisageables.

Il faut mentionner que de nombreuses personnes sont inconnues des services sociaux et que des départements ont mobilisé des moyens nouveaux pour rentrer en contact avec celles-ci.

L'audience et l'information du juge

Le juge qui est saisi a un devoir d'impartialité qui s'applique au bailleur comme au locataire. L'objectif est que le juge dispose à l'audience, d'un ensemble d'informations que le préfet lui aura transmis, pour statuer en toute connaissance de cause. Il peut, même d'office, accorder des délais de paiement.

Entre le commandement à payer et l'audience, il est fréquent que la dette ait diminué. La présence du locataire à l'audience est donc importante, et la constitution d'un dossier contenant la preuve du paiement est indispensable.

Il semble que des délais soient plus systématiquement accordés aux locataires mais on a beaucoup moins évolué sur la suspension de la clause résolutoire. En général les magistrats n'accordent des délais que si le locataire ou son représentant les demande alors que le juge a depuis la loi de 1998 la possibilité de les accorder d'office. La loi prévoit un délai de 24 mois pour régler la dette, ceci ne signifie pas que la dette doive être divisée en 24. Tous les schémas sont possibles. Encore faut-il que le dossier ait été bien préparé avant l'audience, que des propositions argumentées soient faites au juge et que les magistrats puissent se pencher sur chaque cas.

Les conséquences de la suspension de la clause résolutoire ne sont pas suffisamment appréhendées par les locataires et les travailleurs sociaux. Trop souvent ils ne retiennent que l'aspect positif du jugement (la suspension de l'expulsion) sans concevoir que tout retard, même minime, dans l'application de l'échéancier fixé par le juge, peut entraîner l'expulsion.

Il est important que le locataire assiste à l'audience. Celui-ci est trop souvent absent malgré des progrès obtenus par la mobilisation de nombreux intervenants. Il vit le jugement comme un premier avertissement alors qu'il intervient tard dans la procédure.

Il faut constater que le locataire est souvent perdu dans la procédure et dans la compréhension des documents qui lui sont transmis.

Après le jugement

Une fois le jugement rendu, les travailleurs sociaux se disent rarement informés car ils ont un rôle à jouer, que le ménage soit expulsé, ou qu'il ait, sous peine de rupture de bail, à respecter à la lettre le plan d'apurement. Quand il y a saisine du juge de l'exécution, la décision consiste généralement à suspendre l'expulsion et accorder des délais, mais le commandement d'avoir à quitter les lieux est transmis au préfet.

Ce dernier n'a pas le pouvoir de contester une décision de justice, et en cas de refus d'accorder le

concours de la force publique, il engage la responsabilité de l'État. A ce stade, certaines préfectures réuniront les principaux intervenants pour faire un dernier point sur la situation du locataire et vérifier si le recours à la force publique peut être accordé sans trouble à l'ordre public.

Ce que deviennent les personnes

On ne sait quasiment rien sur le devenir des personnes. Dans la situation de crise du logement, leur relogement est difficile. L'accès au parc social est souvent impossible ; pour ceux qui ne trouveront pas de solidarités familiales ou d'amis pour leur venir en aide, ils pourront éventuellement trouver place dans les segments du parc les plus dégradés (squats, hôtels meublés, parc insalubre) ou seront hébergés chez des tiers. Dans les personnes à la rue ayant perdu leur logement dans les 12 derniers mois selon l'enquête INSEE 2001, 13% l'avaient perdu suite à une expulsion.

L'articulation doit être faite avec le PDALPD et les accords collectifs de façon à mobiliser l'ensemble des moyens pour reloger les ménages les plus défavorisés.

III. Les Actions menées

La mise en œuvre des chartes de prévention des expulsions

Ces chartes impulsées par la loi de 1998 doivent jouer un rôle important en développant une coordination accrue entre les différents acteurs. Le suivi des chartes de prévention des expulsions, et donc de leur efficacité, est plus ou moins bien assuré selon les départements. Certains n'assurent aucun suivi alors que d'autres assurent un suivi remarquable de leur action. C'est là un point à approfondir en raison de la place centrale que devrait occuper la charte dans la prévention des expulsions.

Les Conseils Départementaux d'Accès au Droit (CDAD)

Le conseil départemental de l'accès au droit réunit, sous la présidence du président du tribunal de grande instance du chef lieu du département, l'État, les professionnels du droit, les collectivités territoriales, le secteur associatif. Il définit la politique et participe, le cas échéant au financement d'actions locales. Les huit C.D.A.D. soutiennent en Île-de-France la création de points d'accès au droit, de relais d'accès au droit, dans des dispositifs de proximité. Dans le cadre de cette mission, des permanences spécialisées dans le domaine de la prévention des expulsions commencent à être créées (Hauts-de-Seine, Paris) alors que ce sujet est l'un des axes de la politique judiciaire de la ville .

L'information des locataires

Les efforts effectués par les acteurs, tant publics ou semi-publics qu'associatifs, pour informer et aider le locataire, sont importants.

Lors de la rencontre du 21 octobre ont été présentées différentes initiatives menées en direction de ces publics :

- **Un livret d'information du locataire** dans le département du Val-de-Marne élaboré par un groupe de travail et diffusé à 30 000 exemplaires (financement FSL).
- **Les actions des ADIL** qui peuvent offrir une assistance aux personnes en situation d'impayés pour les aider à faire face à la situation.
- **L'Espace Solidarité Habitat** du 20^{ème} arrondissement qui offre, en direction de ces publics, de l'information et une aide destinée à établir un bilan, une orientation vers les services sociaux compétents, et enfin une offre d'assistance juridique ou de médiation locative.

Prévenir les conflits par la médiation

Une expérience de médiation locative est en cours sur quelques arrondissements de Paris et a été présentée par l'association Droits d'urgence.

Le principe est d'agir en amont et de développer une médiation qui ait pour but de trouver une solution entre le bailleur et le locataire avant d'arriver à une phase contentieuse. Il s'agit, au-delà d'une conciliation, de restaurer les liens et le dialogue entre le locataire et son propriétaire. Il faut souligner pour illustrer ce point que parfois le conflit trouve son origine dans des demandes de travaux du locataire et une absence de réponse du propriétaire.

Ces tentatives de médiation, même si elles se heurtent à de fortes réticences, méritent d'être appuyées et développées.

Développer la connaissance

A ce jour, nous n'avons que des éléments fragmentaires de connaissance des profils des intéressés. Sur Paris, des acteurs se sont accordés pour connaître les profils des publics concernés.

La CAF note ainsi sur environ 800 personnes :

- 48% sont isolés sans enfants
- 57% ont des ressources inférieures à 397€ par mois
- 42% sont sans activité dont 17% bénéficient de minima sociaux

Les causes de l'endettement sont :

- 30% pour perte d'emploi
- 12% pour maladie
- 10% pour rupture familiale

- 11 % pour surendettement
- 14% pour litiges avec le bailleur
- 7% faillites professionnelles
- 17 % causes multiples

Pour approximative que peut être cette mesure, elle témoigne, comme pour le surendettement, que l'endettement provient la plupart du temps de ruptures et de causes externes dans la situation de l'intéressé.

- L'ADIL92 avec la Préfecture, le Conseil Général et le TGI a réalisé une enquête auprès des différents acteurs pour mieux comprendre comment s'appliquait le volet prévention des expulsions et faire des propositions d'amélioration du dispositif.
- Le Conseil National de l'Information Statistique CNIS avait en mai 1996 proposé pour une meilleure connaissance des sans-abri et de l'exclusion du logement une enquête nationale sur les ménages menacés d'expulsion et sur l'issue des procédures. Un test de cette enquête avait été réalisé. Une telle enquête sur l'Île-de-France fournirait des informations utiles à l'ensemble des acteurs et reste d'actualité.

Conclusion et propositions

On ne peut que mettre l'accent sur la nécessité de renforcer la coordination et la coopération entre acteurs. Le comité de suivi des chartes de prévention des expulsions peut être le lieu de réimpulser la réflexion collective et d'examiner les initiatives à prendre pour que les différents mécanismes prévus dans les procédures atteignent leurs objectifs et ceci ne peut se faire qu'au plan local et départemental.

Il est important de mieux comprendre ce que vivent les intéressés et d'agir pour prévenir en amont les situations et amener à ce qu'ils fassent face et se présentent à l'audience. Les actions d'information et d'assistance juridique sont extrêmement précieuses.

La mise en œuvre des propositions du CNIS en matière de connaissance des personnes et de l'issue des procédures reste d'actualité.

L'articulation avec les travailleurs sociaux, la SDAPL et le FSL doit être développée pour pouvoir agir. Le projet de décentralisation qui va concerner le FSL doit être l'occasion d'améliorer la situation.

Enfin il faut poser la question du relogement en cas d'expulsion. A Créteil, la mobilisation des acteurs fait que pour les locataires de bonne foi, si l'expulsion se réalise, le relogement est organisé.

Le document "Accès effectif au droit et prévention des expulsions" – décembre 2002 – établi par la Mission Régionale d'Appui Droit et Ville, est disponible sur demande : mission-ville.dacq@justice.gouv.fr

Le compte-rendu de la rencontre du 21 octobre sera prochainement disponible.