



## **INTERVENIR DE FAÇON PRECOCE POUR PREVENIR LES EXPULSIONS**

### **Rapport, avril 2010**

L'expulsion est un drame pour la personne expulsée, un trouble pour l'ordre social et une absurdité économique pour tout le monde. Et pourtant la loi ne peut l'interdire. Il ne peut y avoir d'offre locative si le non-paiement du loyer n'est pas sanctionné. Les procédures sont coûteuses pour toutes les parties et la collectivité doit supporter les conséquences de l'encombrement des tribunaux, indemniser les bailleurs en cas de refus de la force publique et souvent reloger la personne expulsée ou au moins l'héberger.

Tout doit donc être fait pour prévenir les expulsions, d'abord en aidant les personnes de bonne foi qui éprouvent des difficultés à faire face à leurs charges. De nombreuses associations s'y attachent et travaillent avec l'appui des pouvoirs publics ; la loi a été plusieurs fois modifiée pour faciliter leur action. Et pourtant le nombre d'expulsions ne cesse d'augmenter. Il a été multiplié par deux en dix ans.

Les difficultés économiques n'expliquent pas tout car cette croissance a été continue. La hausse des loyers et la baisse du pouvoir solvabilisateur des aides frappent d'abord les plus pauvres. L'augmentation du nombre de familles monoparentales et l'affaiblissement des solidarités familiales aggravent certainement les choses. Mais l'amélioration de la fraction la plus dégradée du parc, qu'il n'est pas question de regretter, se traduit peut-être aussi par une diminution du parc social de fait. La réduction des budgets consacrés à l'indemnisation des bailleurs entre également en ligne de compte. Tous ces facteurs contribuent à rendre l'accès et le maintien dans le logement plus difficiles pour les plus fragiles.

Mais ce constat conduit aussi à s'interroger sur l'efficacité des dispositifs mis en place pour prévenir les expulsions. C'est ce qui a incité plusieurs associations à préconiser la recherche systématique des solutions amiables dès l'apparition des premiers impayés. Il s'agirait d'une formule de traitement amiable intégré que l'on désignera, par facilité dans cette note, sous le terme de médiation<sup>1</sup>. La proposition la plus aboutie, dans ce domaine, est celle qui émane de la Fondation Abbé Pierre.

---

<sup>1</sup> Il ne s'agit pas d'une médiation au sens juridique du terme.

### ***Privilégier la rapidité d'intervention***

Sur la méthode, il est un point sur lequel toutes les parties, quelle que soit leur sensibilité, s'accordent : il faut intervenir le plus rapidement possible. Dans tous les cas, qu'il s'agisse d'établir un plan d'apurement ou de trouver un nouveau logement, l'obstacle grandit avec le montant de la dette. La logique de toutes les procédures est, d'une part, d'encourager le traitement précoce de l'impayé et, d'autre part, de donner au ménage des délais qui lui permettent de tout mettre en œuvre pour rétablir sa situation. Dans certains cas, ces deux objectifs peuvent s'avérer contradictoires. Il faut intervenir le plus rapidement possible, avant toute procédure judiciaire, alors que la dette est encore modeste. Il s'agit de mettre toutes les chances du côté de la négociation amiable avec le bailleur, avec l'appui de la collectivité, pour parvenir, soit à un plan d'apurement, soit à un relogement ou un hébergement, lorsqu'il apparaît que le locataire ne peut faire face au montant du loyer ou lorsque son logement est inadapté. C'est également à ce stade que les formules d'intermédiation locative, telles que les pratiques la FAPIL, peuvent être utilisées.

Ce type de démarche est aujourd'hui organisé pour intervenir entre l'assignation et l'audience et s'inscrit donc dans une procédure destinée à obtenir le départ du locataire, ce qui n'est pas le contexte le plus favorable pour rechercher une solution amiable. De surcroît, les frais de justice viennent grossir la dette. Les CAF ou les CDAPL disposent d'une procédure de traitement amiable pour les bénéficiaires d'aide au logement qui ne se met en œuvre que si l'impayé leur est effectivement déclaré.

Dès lors, la question posée est la suivante : comment faire pour organiser, avant même l'assignation, une intervention qui s'avère difficile à mettre en œuvre après que celle-ci a été délivrée ? Pour y répondre, il faut identifier les principaux obstacles qui contrarient les tentatives de traitement amiable, en tirant les enseignements des expériences précédemment mentionnées, mais aussi des deux premières années de fonctionnement de la GRL / garantie des risques locatifs. En effet, les règles de la GRL exigent du bailleur, pour que la garantie s'applique, qu'il avertisse l'APAGL dès que la dette atteint deux mois d'impayé. Ce dispositif peut être considéré comme une préfiguration de ce qu'il serait souhaitable de mettre en place pour la totalité des impayés.

### ***L'impact des dispositifs actuels***

Les résultats les plus convaincants sont observés dans les territoires à dominante rurale, là où la demande de logements est plus facile à satisfaire et où les travailleurs sociaux entrent assez aisément en contact avec les locataires défaillants.

A titre d'exemple, le nombre de décisions d'expulsions est passé de 398 en 2005 à 201 en 2008 en Dordogne, alors que dans le même temps il passait de 103 000 à 106 000 à l'échelle nationale. Mais c'est dans certaines zones urbaines très denses que les expulsions sont les plus nombreuses et il faut se demander comment adapter ces dispositifs pour les rendre efficaces dans les départements les plus peuplés.

Peut-on évaluer l'ampleur du phénomène des impayés ? En 2006, d'après la dernière enquête nationale INSEE, 1,8 million de locataires indiquent avoir eu, dans les deux ans précédant

l'enquête logement, des difficultés à payer leur loyer, 500 000 seraient en situation d'impayé.<sup>2</sup> On ignore le pourcentage des difficultés qui se règlent sans procédure et sans intervention d'une tierce partie. On ne connaît pas non plus le nombre de cas dans lesquels un commandement de payer a été délivré. Les Chambres d'huissiers qui ont été consultées n'ont pas été en mesure de répondre à cette question. Il serait souhaitable que les pouvoirs publics leur en fassent la demande. On se heurte, en effet, dans le domaine de l'expulsion à une pénurie de l'information chiffrée. Combien de situations rentrent dans l'ordre, combien de personnes sous le coup d'une expulsion quittent leur logement sans attendre l'intervention de la force publique et surtout que deviennent les personnes expulsées ? La plupart des textes sur ces questions s'inscrivent dans le registre du témoignage.

Une étude que vient de réaliser l'ADIL du Gard apporte des informations précieuses pour les phases qui se situent en aval de l'assignation. 1 200 assignations en 2007 ont été délivrées dans le Gard. Environ 70 % des personnes assignées ont fait l'objet d'une enquête sociale réalisée pour partie par les travailleurs sociaux du Conseil général, pour partie par des associations spécialement mandatées. Ces assignations se prolongent par 200 commandements de quitter les lieux. 26 des locataires ayant reçu un CQL se sont maintenus dans les lieux après rétablissement de leur statut locatif et 18 d'entre eux seront expulsés avec le concours de la force publique. Notons que parmi les personnes ayant reçu un CQL : 83 % étaient connus de la CAF au titre de l'une ou l'autre des allocations qu'elle leur verse. Bien que le pourcentage de ceux qui perçoivent l'AL ou l'APL soit moins important, la CAF apparaît comme le point de passage le plus efficace puisqu'elle dispose normalement des coordonnées de tous les bailleurs dont les locataires perçoivent l'APL ou l'AL. Mais elle n'est pas nécessairement informée de l'impayé en temps utile. Reste la catégorie des salariés isolés pauvres, non bénéficiaires d'aides au logement, qui fournit pourtant de gros bataillons d'impayés.

### ***Les principaux obstacles au traitement précoce***

A défaut de connaître la proportion du nombre de personnes qui bénéficient des dispositifs destinés à prévenir les impayés, essayons de cerner les difficultés auxquelles les associations et les travailleurs sociaux qui les mettent en œuvre se heurtent. Concentrons-nous, dans un premier temps, sur le seul cas des expulsions justifiées par le non-paiement du loyer, à l'exclusion des motifs tenant au comportement, au trouble de voisinage ou au congé pour vente.

---

<sup>2</sup> 105 000 décisions du tribunal d'instance ont été rendues en 2008 sur des demandes en résiliation de bail pour impayés.

- 40110 étaient contradictoires (présence à l'audience du locataire ou de son représentant) ;

- 64 890 non contradictoires.

Si le juge dispose, dans tous les cas, de la possibilité d'accorder des délais, il ne l'utilise que très rarement en l'absence du locataire à l'audience. Il en résulte donc que près des 64 890 décisions non contradictoires aboutissent à une résiliation de bail et à une expulsion. Ce que semblent confirmer les statistiques du ministère de l'Intérieur puisqu'en 2008, 58 904 commandements de quitter les lieux ont été délivrés.

Reste les 40 110 décisions pour lesquelles il est raisonnable de penser que le juge aura accordé des délais aux locataires pour apurer la dette. On sait par les ADIL et malgré tous les efforts d'information réalisés, que dans cette hypothèse, l'échéancier mis en place par le juge est rarement respecté, ce qui conduit alors automatiquement à la résiliation du bail et à l'expulsion car le juge prévoit dans sa décision la conséquence du non-respect de son plan.

*Du côté des opérateurs.* Dans de nombreux départements, ceux qui interviennent dans le cadre des chartes de prévention des expulsions déplorent une dispersion des opérateurs (CAF, FSL, CCAS, associations diverses) et des systèmes d'aides, ainsi qu'un cloisonnement des informations. Le locataire en impayé est sollicité par plusieurs instances et peut, dans certains cas, bénéficier de diverses aides, lesquelles sont parfois accordées sans coordination. Il arrive que le montant de ces aides soit déterminé sans prise en compte de la situation à laquelle elles sont censées porter remède, ce qui les rend inefficaces. A titre d'exemple, certains FSL refusent toute intervention avant trois mois d'impayés. Le manque de cohérence nuit à tout le monde. L'objet des CCAPEX / Commissions de coordination des actions de préventions des expulsions locatives devrait être de rapprocher l'intervention de toutes les instances susceptibles de venir en aide au locataire en difficulté.

*Du côté des bailleurs.* Quels sont les éléments qui peuvent retenir le bailleur privé de réagir vite ? La mauvaise information ou la négligence peuvent avoir leur place, mais aussi le souci de ne pas harceler le locataire au premier retard ; ces deux facteurs concernent surtout le bailleur privé qui gère en direct, car la responsabilité de l'administrateur de biens peut être mise en cause en cas de manque de diligence ; quant au bailleur social, il est possible de lui demander d'observer une procédure précise. Vient ensuite la crainte, infondée, que la CAF suspende le tiers payant alors que la majorité des CAF le maintient six mois en demandant au bailleur de profiter de ce délai pour établir un plan d'apurement. En cas de non-signalement, nombre de CAF ou de CDAPL ne demandent pas le remboursement du trop perçu d'AL ou d'APL auprès du bailleur.

Ces obstacles ne devraient pas être les plus difficiles à surmonter.

Reste enfin le souhait de se débarrasser d'un locataire encombrant : la procédure à mettre au point devra prévoir des incitations assez fortes pour contraindre le bailleur à se tourner de façon précoce vers un processus de médiation. L'APAGL y parvient : les bailleurs titulaires d'une GRL qui doivent, pour être couverts, avertir immédiatement l'assureur de la défaillance de leur locataire, le font sans difficulté. L'expérience de la GRL prouve que, dès lors que le bailleur trouve un avantage suffisant à se manifester, il le fait.

*Du côté des locataires.* La principale difficulté, relevée par tous ceux qui sont impliqués dans des dispositifs de prévention des expulsions, consiste à établir le contact avec le locataire que l'on cherche à aider, et lorsque l'on y parvient, à le convaincre d'accepter un diagnostic social. Les opérateurs préfèrent le terme de diagnostic à celui d'enquête utilisée dans la circulaire du 9 février 1999 et dans le guide édité en mars 2005<sup>3</sup>. Le contenu de ce diagnostic varie selon les opérateurs : il va d'un simple diagnostic financier à une enquête approfondie sur la famille. L'APAGL qui peut mobiliser des moyens puissants pour aider le locataire en difficulté (aide financière d'Action Logement, plus grande facilité de relogement dans le parc des logements sociaux géré par Action Logement, éprouve la même difficulté à joindre ce

---

<sup>3</sup> Les opérateurs préfèrent le terme de diagnostic à celui d'enquête utilisée dans la circulaire du 9 février 1999 et dans le guide édité en mars 2005 : [http://www2.logement.gouv.fr/publi/droitlgt/doc\\_pdf/guideprevent\\_expulsions.pdf](http://www2.logement.gouv.fr/publi/droitlgt/doc_pdf/guideprevent_expulsions.pdf)

dernier, et lorsqu'elle y parvient, à l'amener à accepter le diagnostic social. Comment l'expliquer ? La littérature est abondante sur ce sujet et on se contentera de faire état de l'expérience rapportée par les ADIL. L'impayé de loyer n'est souvent qu'une des nombreuses difficultés auxquelles le ménage doit faire face ; certaines échéances sont plus immédiatement pénalisantes que le non-paiement du loyer. La personne est souvent dépassée et méfiante à l'égard de toutes les institutions ; certaines n'ouvrent même plus leur courrier et n'ont donc pas connaissance des tentatives qui sont faites pour les joindre. Il n'est pas rare que les familles pensent que la seule présence d'enfants au foyer les place à l'abri de l'expulsion. Pour certains, l'intervention de l'aide sociale est perçue comme dévalorisante. On sait les efforts que font les ADIL pour convaincre le locataire défaillant de se présenter à l'audience, condition la plus souvent nécessaire pour obtenir des délais du juge. Ajoutons que les mieux informés savent que la procédure d'expulsion est longue et que le terme auquel elle est susceptible d'aboutir est suffisamment éloigné pour ne pas figurer au premier rang de leurs urgences.

*Impayés précoces et accidents de la vie.* De surcroît, tous les impayés ne sont pas de même nature. Les deux premières années de fonctionnement de l'APAGL nous apprennent que, sur environ 12 à 13 000 impayés, plus de la moitié concerne des locataires entrés dans les lieux depuis moins de trois mois. Il ne peut donc s'agir, dans la majorité de ces cas, de personnes victimes d'un accident de la vie ou d'une transformation radicale de leur situation survenue postérieurement à leur entrée dans les lieux. Il convient de faire la part des dossiers relatifs à des investissements locatifs défiscalisés. La GRL première manière a, en effet, offert l'opportunité aux vendeurs de produits défiscalisés de proposer à bon compte une garantie de rendement intégré dans le « package » qu'ils commercialisent, quitte à ne pas se montrer trop regardants sur la solvabilité du locataire. Cependant, il semble que ce phénomène, l'impayé précoce, ne soit pas propre aux dossiers bénéficiant de la GRL. Certaines ADIL et quelques administrateurs de biens consultés sur ce sujet confirment que le cas n'est pas rare de locataires qui se trouvent en impayés immédiatement après leur entrée dans les lieux.

En adoptant une présentation nécessairement simplificatrice, les locataires en impayés pourraient être rangés en deux catégories bien distinctes : d'une part, une minorité non négligeable de personnes qui cessent de payer leur loyer immédiatement ou très rapidement après leur entrée dans les lieux<sup>4</sup> et d'autre part, celles qu'un accident de la vie vient déstabiliser après qu'elles se soient acquittées pendant quelque temps du paiement de leur loyer. Les premières peuvent être considérées comme ayant, volontairement ou non, surestimé leur capacité de faire face au loyer. De son côté, le bailleur, ou son administrateur de biens, a fait une erreur d'appréciation dans le choix du locataire. Au dire des administrateurs de biens, il est rare que ces situations connaissent une autre issue que le départ du locataire. Les tentatives de mise en place de procédures de conciliation sont vouées à l'échec, soit parce que le locataire n'a pas les moyens de faire face au paiement de son loyer, soit parce qu'il a d'autres priorités.

Dans la seconde catégorie, la plus nombreuse, plutôt qu'à un arrêt complet du paiement des loyers, on assiste, toujours selon les professionnels, à une accumulation de retards qui, s'ils ne donnent lieu à aucun traitement préventif, peuvent déboucher sur une dette insurmontable.

---

<sup>4</sup> La Fondation Abbé Pierre juge qu'entrent également dans cette catégorie ceux qui pourraient faire face au paiement de leur loyer, mais qui sont désolvabilisés par les frais divers liés à l'emménagement comme le dépôt de garantie et l'achat des premiers meubles.

C'est ce type de situations que l'on parvient à redresser lorsque l'on met en place rapidement des dispositifs d'aide et de travail social. Les taux de réussite les plus élevés concernent les locataires qui, face à des difficultés, ont pris eux-mêmes l'initiative d'un contact avec le bailleur ou l'administrateur de biens.

Cette classification est certainement un peu grossière et une analyse des cas individuels appellerait plus de nuances. Aucun chiffre ne permet d'éclairer cette question. La plupart de ceux qui sont impliqués dans les dispositifs d'aide aux personnes menacées d'expulsion préfèrent la distinction entre locataire de bonne foi et locataire de mauvaise foi. Mais seul le juge peut théoriquement arbitrer de la bonne foi, alors qu'il s'agit de définir une démarche destinée à éviter son intervention.

Or ce sont les mêmes procédures auxquelles il est fait appel pour la prévention de toutes les expulsions et ce sont les mêmes délais qui s'écouleront entre l'impayé et l'éventuelle obligation de quitter le logement, que le locataire connaisse des difficultés nouvelles ou qu'il n'ait jamais honoré ses obligations depuis son entrée dans les lieux.

### *Les délais qui s'écoulent entre l'impayé et l'expulsion*

Il s'écoule au minimum un an entre le premier impayé et l'expulsion, souvent plus. La question qui mérite d'être examinée n'est pas celle de la réduction des délais, mais celle de leur modulation : est-il normal de prévoir les mêmes délais (délais d'expulsion et délais pour quitter les lieux) pour un locataire en impayé dès son entrée dans les lieux et pour un locataire en place victime d'un accident de la vie ? Est-il utile de commencer dans tous les cas par chercher à établir un plan d'apurement ? Celui qui n'a jamais acquitté de loyer et dispose au moins de la possibilité de rester dans le logement pendant un délai supérieur à un an sera-t-il incité à négocier et à respecter un plan d'apurement qui est peu envisageable, ni même peut-être envisagé. A ce délai peut s'ajouter celui que le juge peut accorder, soit sous forme de délai de paiement - il s'agit alors de mettre en place un plan d'apurement- soit sous forme d'un délai pour quitter les lieux. Il faut, pour que le juge accorde un délai de paiement, que le locataire soit présent à l'audience et fasse valoir l'enquête sociale qui a été réalisée. L'étude de l'ADIL du Gard révèle que dans 43 % des cas, le juge accorde des délais avant l'expulsion, dans 33 % des délais de paiement et dans 10 % des délais de relogement. Dans le cas où les délais sont refusés, 57 % des cas examinés dans le Gard, il reste au Préfet à décider ou non d'accorder le concours de la force publique, si les personnes n'ont pas quitté les lieux d'elles-mêmes. Sa décision est notamment guidée par le souci de réduire le budget consacré à l'indemnisation due aux bailleurs en cas de non recours à la force publique.

### *Renforcer les chances d'une formule intégrée de traitement précoce*

Pour tirer les enseignements des expériences existantes, le dispositif que l'on propose d'expérimenter obéirait à la logique suivante :

- rechercher la cohérence des interventions des différents acteurs ;

- concentrer tous les efforts sur la recherche d'une solution négociée hors de l'intervention du juge, avantager celui, bailleur ou locataire, qui s'inscrit dans cette démarche et pénaliser celui qui refuse. Le bailleur qui accepte de recourir à la médiation doit savoir qu'en cas d'échec, la procédure judiciaire n'en sera pas allongée, et qu'au contraire les éléments réunis lors de la phase de médiation garantiront un traitement plus rapide de son affaire. Parallèlement, le locataire doit être informé de ce qu'il peut bénéficier de secours s'il répond immédiatement à l'offre qui lui est faite, mais que dans le cas contraire, il supportera les conséquences de son refus.

La Fondation Abbé Pierre et la FAPIL sont favorables à la première partie de cette proposition, qui concerne le bailleur, mais refusent le parallélisme des formes en ce qui concerne le locataire. A leurs yeux, il faut laisser au juge la possibilité de faire de nouvelles tentatives pour rétablir la situation du locataire qui n'a pas répondu à la démarche faite auprès de lui avant le déclenchement de la procédure. Toute la question est de savoir si cela n'affaiblit pas l'incitation du locataire à répondre immédiatement à l'offre d'aide qui lui est faite.

L'essentiel est d'établir une distinction plus nette entre la phase de médiation et la phase judiciaire : l'aide que l'on se propose d'apporter au locataire comme au bailleur ne doit pas être présentée comme la première phase d'une procédure.

Tout cela doit se faire en évitant de donner le sentiment que l'expulsion serait une virtualité qui ne peut être mise en œuvre ; chaque fois qu'un ministre fait une annonce qui peut être interprétée comme allant vers l'interdiction des expulsions, les effets ne se font pas attendre : ils peuvent aller contre l'intérêt de ceux qu'il s'agit d'aider, en leur donnant l'idée qu'ils n'encourent plus aucun risque. A l'inverse, les praticiens constatent que la menace de l'expulsion, lorsqu'elle est réelle, est un puissant facteur de reprise des paiements par les locataires négligents.

### ***Assurer la cohérence des interventions au sein d'une instance opérationnelle unique***

Bailleurs et locataires devraient être incités à s'adresser à une instance unique, qui regrouperait tous les organismes effectivement impliqués dans la prévention des expulsions : Conseil général, CCAS, CAF-MSA, associations, services sociaux, ADIL, Commission de surendettement, bailleurs, etc. Afin de disposer d'une vision globale de la situation, il serait souhaitable que l'APAGL soit associée à cette instance, bien que son intervention concerne des dossiers déterminés et que ses modalités d'intervention relèvent d'une logique strictement contractuelle tant que le dossier n'a pas été transmis au contentieux. Cette instance opérationnelle serait le bras armé de la CCAPEX, dont elle tirerait sa légitimité. Il ne s'agit en aucun cas de supplanter les associations qui sont déjà impliquées dans l'appui concret aux locataires en difficulté, mais de faire en sorte qu'il existe une adresse unique pour traiter des questions relatives aux impayés, susceptible d'être contactée à la fois par le bailleur, le locataire, la CAF ou un service social et que les différents acteurs concernés partagent l'information et coordonnent leurs interventions. Comme on l'a vu, certains départements sont plus avancés que d'autres dans ce domaine et des habitudes ont été prises, c'est pourquoi, il faut laisser aux acteurs locaux la charge de la répartition concrète des tâches et de l'articulation entre les services des collectivités locales, les CAF, les associations et les ADIL.

L'essentiel est que les dossiers arrivent à une adresse unique et fassent l'objet d'un traitement identique et concerté. L'IOC/Instance opérationnelle-CCAPEX devrait être dotée des compétences juridiques suffisantes pour exploiter l'ensemble des informations juridiques, financières et sociales concernant chaque dossier. Elle devrait avoir accès aux diverses sources d'information légalement accessibles (CAFPRO, FSL, CDAPL, services sociaux, tutelles, commissions de conciliation...).

C'est au sein de cette « instance opérationnelle / CCAPEX », que se ferait une première instruction du dossier. Il s'agirait notamment de vérifier la validité de la créance et de traiter les impayés volontaires nés de la contestation du locataire sur la « décence » du logement. L'IOC aurait pour mission, si elle le juge nécessaire, de faire ou de faire faire *un diagnostic social*, qui peut dans certains cas être très léger, et dont l'objet serait réorienté : il ne serait pas destiné au juge, mais à l'IOC elle-même, soit pour élaborer un plan d'apurement, soit pour la recherche d'un relogement.

La nécessité de faire de façon systématique un diagnostic social fait débat entre les personnes consultées. Certaines y sont très hostiles au motif que nombre de personnes en impayés estiment que le fait d'avoir des difficultés passagères à faire face à leur loyer ne les place pas ipso facto dans une catégorie relevant du travail social ; cette exigence serait même un motif de refus de la médiation. Il est significatif que l'APAGL s'oppose à la Fondation Abbé Pierre sur ce point : les publics qu'elles rencontrent présentent des caractéristiques très différentes.

Le dossier ferait ensuite l'objet d'une première orientation vers la recherche d'un plan d'apurement ou d'un relogement, voire d'une intervention administrative lorsque le logement présente des risques pour la santé ou la sécurité des occupants (non-décence, insalubrité, péril...). Il serait souhaitable que cette orientation puisse constituer, à la condition que l'IOC le juge légitime, un circuit court vers le contingent réservataire du Préfet. Rien n'interdit, à cette phase, le recours à d'autres formules, comme par exemple l'intermédiation locative, y compris dans parc social.

Les différents acteurs réunis au sein de l'instance opérationnelle / CCAPEX devraient chercher à mettre en œuvre de façon coordonnée les aides mobilisables en faveur du plan d'apurement. Ils le feraient conformément aux règles définies par chacune des instances susceptibles d'attribuer ce type d'aide. L'idéal serait que l'IOC dispose d'un mandat pour les mettre en œuvre de façon coordonnée. Si les divers partenaires, FSL, municipalités, CCAS, CAF, Action Logement, n'acceptent pas cette procédure, l'IOC devrait être au moins associée aux décisions concernant l'attribution des diverses aides.

Cela supposerait également que soit affichée la volonté de concentrer les aides sur la phase amiable et de s'interdire en principe d'accorder ce type d'aide après l'intervention du juge ; ce principe doit être rendu public. La Fondation Abbé Pierre rejette cette proposition.

L'IOC étudierait la faisabilité d'un plan d'apurement et, dans la négative, orienterait vers un relogement. Dans l'autre hypothèse, elle soumettrait aux parties une proposition de plan d'apurement. Cette intervention devrait intervenir dans un délai contraint si l'on veut éviter la croissance de la dette.

Les constats, les propositions et les décisions adoptés au sein de l'instance opérationnelle / CCAPEX devraient être consignés dans un document dont la vocation serait d'être transmis

au juge en cas d'échec. Il s'agirait aussi de dispenser ce dernier de procéder à nouveau aux opérations déjà mises en œuvre (diagnostic social, recherche d'un plan d'apurement...), mais aussi de faire en sorte que le délai qui s'écoule entre l'impayé et le départ du locataire ne soit pas allongé du fait que le bailleur a joué le jeu de la médiation, lorsque celle-ci s'est révélée infructueuse. Dans ce cas, les conclusions de l'IOC pourraient être validées par le juge, un peu à la façon dont les propositions de la commission de surendettement ont vocation à être validées par le juge. Le dossier transmis par l'IOC retracerait :

- le refus de la médiation par le propriétaire ou par le locataire ;
- la non-réponse aux sollicitations ou le refus du diagnostic social par le locataire ;
- le plan d'apurement ;
- le refus du plan d'apurement par l'une des parties ;
- le non-respect du plan d'apurement.

### ***Une très forte incitation du bailleur à saisir l'instance opérationnelle / CCAPEX***

Le bailleur serait incité, dès le deuxième mois d'impayés, celui-ci fût-il partiel<sup>5</sup>, *et avant toute assignation*, à signaler la défaillance du locataire à l'Instance opérationnelle de la CCAPEX / IOC et par là-même à informer la CAF, dans le cas où celui-ci perçoit l'AL ou l'APL. L'IOC devrait être destinataire de la copie de la mise en demeure, acte moins coûteux que le commandement de payer, accompagnée des éléments constitutifs de la dette. La CAF pourrait aider à contacter le locataire, dès lors que celui-ci est bénéficiaire d'une prestation.

La Fondation Abbé Pierre pense qu'une mesure plus radicale est nécessaire qui consisterait à rendre obligatoire une « assignation administrative » (cf. annexe) avant toute assignation en justice. La FAPIL préférerait une saisine administrative qui ne serait qu'une invitation à rencontrer la CCAPEX.

Le locataire devrait être informé de ce que l'IOC peut l'aider, même chose pour le bailleur qui devrait savoir que l'IOC peut l'accompagner au cours de la procédure.

Pour les bailleurs, l'introduction d'un traitement systématique préalable à tout impayé suppose qu'un avantage s'attache au signalement précoce, ou qu'une forme de pénalité pèse sur celui qui ne s'en acquitte pas.

Les avantages pour le bailleur seraient les suivants :

- un accès plus aisé et unifié aux aides dont peut bénéficier leur locataire pour les payer (FSL, AL, APL, indemnités diverses). Les diverses aides pourraient être actionnées par l'opérateur unique ;
- l'économie des frais de justice et notamment du commandement de payer ;

---

<sup>5</sup> L'idée est d'intervenir dès que possible et avec le maximum d'efficacité.

- la garantie du maintien du tiers payant en AL, comme en APL ; le cas échéant, le passage de droit au tiers payant ;
- l’accompagnement dans la prise en charge de la relation avec le locataire ;
- l’enregistrement de sa demande, de sorte qu’en cas d’échec de la médiation, le bailleur qui se tourne vers l’assignation soit dégagé du délai de deux mois entre l’assignation et l’audience.
- A l’inverse, les bailleurs qui ne signaleraient pas l’impayé, alors qu’ils en ont connaissance, courraient le risque d’avoir à rembourser les aides versées en tiers payant indûment perçues ; la procédure risquerait d’être plus longue dès lors que le juge serait conduit à ordonner toutes les expertises qui auraient pu être réalisées et qui ne l’ont pas été du fait de l’absence d’une phase de médiation. Il pourrait perdre le droit à certaines indemnités : ainsi, dès maintenant, il arrive que l’indemnisation du bailleur soit d’une certaine façon négociée : depuis une instruction du ministère de l’Intérieur du 17 octobre 2005, lorsque le bailleur est en désaccord avec l’offre d’indemnisation, il doit agir au contentieux pour obtenir une indemnité. La transaction n’est plus une indemnisation correspondant à l’intégralité de la créance. Cependant, par circulaire non publiée du 22 février 2010, le ministère de l’Intérieur renonce à l’exigence d’une décote sur le montant de l’indemnisation pour refus du concours de la force publique en cas de transaction amiable.

### ***Présenter l’aide au locataire comme clairement distincte de la procédure***

L’expérience montre que le *locataire* est souvent difficile à contacter. Le but est de le convaincre que le rôle de l’IOC est de l’aider, non de préparer une procédure judiciaire. Mais il doit être informé que le refus de répondre à l’IOC incitera le juge à prononcer la résiliation du bail, sans qu’il puisse accorder des délais supplémentaires pour apurer la dette.

- L’IOC pourra proposer un accompagnement social.
- Le locataire, de son côté doit savoir que les aides auxquelles il peut prétendre et les délais dont il peut bénéficier ne pourront lui être accordés qu’à la condition de s’inscrire dans la procédure amiable, donc avant la saisine des tribunaux.
- Comme on l’a mentionné plus haut, ce dernier élément fait débat<sup>6</sup>. Peut-on donner toutes les chances au règlement amiable sans limiter les possibilités d’aides ou délais accordés par le juge en faveur du locataire si ce dernier a refusé de se prêter à la tentative de règlement amiable qui a précédé l’assignation ?

Un important effort d’information devra être fait tant en direction des bailleurs que des locataires. Les CAF et les ADIL pourraient y jouer un rôle déterminant.

---

<sup>6</sup> Solution repoussée par la Fondation Abbé Pierre.

### *Un cadre plus précis pour l'intervention du juge*

Les parties doivent savoir à quoi s'en tenir. Il s'agit de leur montrer qu'elles ont tout intérêt à rechercher une solution avant de se tourner vers le juge. Le bailleur s'inscrira d'autant mieux dans une négociation amiable que les conséquences de celle-ci seront prévisibles et qu'en cas d'échec de la négociation ou de non-respect du plan d'apurement, la durée totale de la procédure ne sera pas allongée. Il doit aussi être clair, aux yeux des parties, que ce qu'elles pourraient obtenir au cours de la phase amiable précoce ne pourra leur être accordé ultérieurement par le juge. Reste à savoir si cette règle doit s'appliquer avec la même rigueur au bailleur et au locataire. Le locataire sera-t-il plus enclin à répondre à l'offre de médiation, s'il sait qu'il n'y aura pas d'autre phase de rattrapage ? La Fondation Abbé Pierre ne le pense pas.

S'agissant du juge, dès lors que le bailleur a accepté la médiation et que celle-ci a échoué, il s'agirait de s'inspirer du système allemand dans lequel le juge se contente de vérifier la validité de la demande du bailleur et la rupture du contrat de bail. Il restera cependant des cas, où malgré le refus par le locataire de toutes les solutions qui lui auront été proposées et la résiliation du bail, la puissance publique ne souhaitera pas procéder à l'expulsion, pour des raisons sociales ou pour des motifs tenant à l'ordre public. La logique voudrait que seul le Préfet conserve, dans des conditions déterminées, la possibilité de se substituer temporairement aux obligations du locataire ou de mandater un organisme pour le faire. Dans ce cas, ce serait à l'Etat de supporter la charge de la solidarité et de se substituer en totalité aux obligations du locataire. Cela ne met pas la collectivité locale hors jeu, car celle-ci aura eu, au cours de la phase dite de médiation, la possibilité de mettre en place des aides ou des formules d'intermédiation locative. Les associations penchent plutôt vers une formule où les possibilités d'intervention du juge resteraient aussi ouvertes qu'aujourd'hui : toute la question est de savoir si cela ne décrédibilise pas la phase de médiation.

Le cas des personnes orientées vers le DALO par l'IOC lors de la phase de médiation pose un problème particulier : dès lors que leur dossier a été déclaré recevable par la Commission, elles ne devraient pas être expulsables tant qu'une proposition de logement ou d'hébergement ne leur aura pas été faite. Il appartiendrait alors à l'Etat de dédommager le bailleur jusqu'à la première offre de logement ou d'hébergement. Cette formule présente cependant le risque d'établir un circuit court et une catégorie de super-prioritaire au sein du DALO.

Il va sans dire qu'une telle façon de procéder exigerait certaines modifications législatives. Une première expérimentation pourrait être conduite dans des départements où les diverses instances concernées sont prêtes à aller plus loin dans la mise au point d'un dispositif intégré de prévention des expulsions.

## ***Les principales recommandations et les problèmes qu'elles soulèvent***

- 1) *Un lieu unique de saisine, l'instance opérationnelle / CCAPEX, à laquelle peut s'adresser le bailleur, le locataire en difficulté ou le travailleur social : cette instance réunit les différents organismes concrètement impliqués dans la prévention des expulsions : Conseil général, FSL, Préfectures, bailleurs, CAF, associations, ADIL, travailleurs sociaux. L'organisation et l'articulation des tâches entre les différents acteurs doivent être définies au plan local, pour tenir compte de ce qui existe déjà. Cela conduirait peut-être certaines CCAPEX à recruter leurs propres agents.*
- 2) *Une obligation pour les bailleurs sociaux et une incitation très forte des bailleurs privés à mettre en demeure le locataire dès le deuxième mois d'impayés avec copie à l'instance opérationnelle / CCAPEX. Pas de difficulté.*
- 3) *Une nouvelle définition de l'impayé fondée sur la durée, plus de deux mois, et non sur le montant. Pas de difficulté.*
- 4) *Une application plus stricte de la loi par la CAF qui exigerait le remboursement des sommes versées en tiers payant et indûment perçues par le bailleur qui n'a pas signalé l'impayé à temps. Il est toujours possible de revenir sur cette décision si la situation débouche sur un maintien dans les lieux du locataire. Vérifier l'accord de principe de la CNAF.*
- 5) *Une procédure dite de médiation réorientée qui ne doit pas se présenter comme la première phase du recours au tribunal, mais comme susceptible d'aider le locataire et d'accompagner le bailleur en lui donnant de la visibilité. Il s'agit surtout d'une question de présentation.*
- 6) *C'est au sein de l'instance opérationnelle / CCAPEX que se fait un premier aiguillage des dossiers, vers la recherche d'un plan d'apurement, d'un relogement, d'un hébergement ou d'un recours à une formule d'intermédiation locative. C'est en son sein que se prend la décision de demander un diagnostic social et, si elle l'estime nécessaire, un accompagnement social. Cela suppose un accord des partenaires.*
- 7) *L'instance opérationnelle / CCAPEX devrait pouvoir orienter directement un dossier vers le contingent réservataire du Préfet dans le cas où elle estime que le relogement, (ou l'hébergement) est la seule solution compatible avec les ressources de la personne dont elle étudie le dossier.*
- 8) *Le FSL, les CCAS et d'éventuelles autres sources d'aides acceptent de confier à l'instance opérationnelle/CCAPEX une délégation pour procéder à une attribution coordonnée des aides. Il est également souhaitable qu'ils affichent leur volonté de concentrer leurs interventions sur la seule phase de médiation et de s'abstenir dès lors que le dossier est entré dans une phase judiciaire. Cette dernière proposition est contestée par plusieurs associations. Cette proposition suppose un accord des acteurs concernés.*
- 9) *L'instance opérationnelle / CCAPEX doit formaliser les conclusions de son intervention (plan d'apurement, demande de relogement, refus de la médiation par le bailleur ou par le locataire, non-respect du plan par le locataire), afin de les transmettre au juge en cas d'échec de la médiation ou de non-respect du plan d'apurement par le locataire. Peut-être faut-il parler d'homologation des conclusions de l'IOC ?*

- 10) Il faudrait obtenir qu'en cas d'échec de la médiation, le bailleur qui se tourne vers l'assignation soit dégagé du délai de deux mois entre l'assignation et l'audience, dans la mesure où l'IOC aura transmis au juge un dossier instruit. Le délai serait alors ramené au délai légal minimum de 15 jours entre l'assignation et l'audience. *Texte législatif nécessaire.*
- 11) Le juge serait encouragé à confirmer ou à tirer les conséquences de la décision de l'opérateur, le cas échéant en constatant la résiliation du bail, si le locataire a refusé le traitement amiable ou n'a pas respecté le plan d'apurement. Si c'est le bailleur qui a refusé la médiation, le juge serait invité à ordonner toutes les expertises nécessaires à sa décision, puisque celles-ci n'ont pas été réalisées préalablement à l'audience. *Dans un premier temps cela ne peut résulter que d'une concertation avec les juges.*
- 12) Le Préfet conserverait la possibilité de ne pas accorder le concours de la force public pour l'exécution de la décision de justice. Il incomberait alors à l'Etat de substituer aux obligations du locataire ou de transférer provisoirement le bail à une instance d'intermédiation. Cela ne met pas la collectivité locale hors jeu, car celle-ci aura eu, au cours de la phase dite de médiation, la possibilité de mettre en place des aides ou des formules d'intermédiation locative.
- 13) Il serait souhaitable de conduire une expérimentation dans un petit nombre de départements présentant des caractéristiques diverses et d'établir un comité de suivi national resserré.
- 14) Les personnes consultées ont toutes mentionné la question des moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre d'un tel dispositif.

### ***Pour aller plus loin ...***

- 15) Une réflexion devrait être entreprise sur la différenciation des délais en fonction des problèmes traités. Il ne s'agit pas de réduire ces délais, mais de les moduler : est-il normal de prévoir les mêmes délais pour un locataire en impayé dès son entrée dans les lieux et pour un locataire en place victime d'un accident de la vie ? Peut-on raccourcir les délais pour le bailleur s'inscrivant dans une démarche amiable ?
- 16) Doit-on généraliser la formule du tiers payant en AL ? A tout le moins, le tiers payant devrait être automatique dès signalement à l'IOC.
- 17) Faut-il opter pour une saisine administrative obligatoire de la CCAPEX comme le préconise la Fondation Abbé Pierre ?

Bernard VORMS  
8 avril 2010

**Liste des personnes consultées**  
(autres que les représentants de l'administration)

Lucie Cahn, APAGL  
Jacky Chapelot, administrateur de la FNAIM  
Patrick Doutreligne, Fondation Abbé Pierre  
Jeanne Fournier, Habitat & Développement  
André Gachet, FAPIL  
Sylvie Guichard, Fondation Abbé Pierre  
Frédérique Lahaye, RIVP  
Françoise Lefèbvre, CNAF  
Françoise Mériaux-Farsat, CNAF  
Paul Philippot, UNPI  
Jean-Marc Prieur, Fédération des PACT  
Marie Rothhahn, Fondation Abbé Pierre  
Alain Simon, APAGL  
Florence Slove, USH

*Directeurs d'ADIL*

Jean-Marc Béchu, ADIL de la Dordogne  
Philippe Bouchardeau, ADIL de la Drôme  
Dominique Capitaine, ADIL du Var  
Augustin Chomel, ADIL de l'Hérault  
Francis Chassard, ADIL du Nord  
Dominique Gadeix, ADIL de Paris  
Séverine Marsaleix-Régnier, ADIL de Seine-Saint-Denis  
Yves Maurel, ADIL du Gard  
Thierry Moallic, ADIL des Bouches-du-Rhône  
Michelle Pepe, ADIL de Saône-et-Loire  
Sophie Pouymayou, ADIL d'Ille-et-Vilaine  
Martine Rullier, ADIL de Paris  
Laurence Sauvage, ADIL du Val-de-Marne  
Ezzedine Taleb, ADIL des Hauts-de-Seine  
Sandra Viennet, ADIL de la Haute-Saône

**Eléments de réflexion sur la création d'une « assignation administrative »  
avant l'assignation judiciaire**  
*(contribution de la Fondation Abbé Pierre)*

Une « assignation administrative » en cas d'impayés de loyer pourrait devenir obligatoire avant la saisine du tribunal, après le commandement de payer.

Cette procédure pourrait être confiée à une instance :

- une CCAPEX renforcée et remaniée, permettrait de s'assurer que les solutions sociales, financières, relationnelles possibles aient été exploitées avant de rentrer dans une phase contentieuse, juridique.
- ou la commission de conciliation renforcée par des représentants de l'Etat ou du conseil général. La représentation des deux parties serait peut être un gage de meilleure résolution du litige).

La procédure de type administratif atténuerait la tension dans la relation bailleur/ locataire où la confiance représente un élément important face au caractère solennel et conflictuel d'une convocation et d'une audience devant un juge.

Cette procédure deviendrait obligatoire comme l'était il ya peu de temps la saisine de la CDAPL pour les bailleurs dont les locataires touchaient une aide au logement.

L'assignation au tribunal serait conditionnée à cette procédure sans que pour autant les délais de traitement soient allongés de façon préjudiciable aux propriétaires voire même avantageuse pour ceux qui trouveront un terrain d'entente avec des aides financières plus vite débloquées.

Les CCAPEX ou CdC pourraient, au vu des renseignements recueillis, imposer qu'une enquête sociale soit proposée aux locataires en impayé avec possibilité pour ce dernier de la refuser ce qui dans ce cas mettrait un terme à la phase précontentieuse (avant assignation judiciaire).

La saisine administrative pourrait être du fait du bailleur ou du locataire.

Elle pourrait également orienter vers des solutions de médiation qui peuvent être des solutions alternatives pertinentes.



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,  
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER  
EN CHARGE DES TECHNOLOGIES VERTES ET DES NÉGOCIATIONS SUR LE CLIMAT

*Le secrétaire d'État chargé  
du Logement et de l'Urbanisme*

Paris, le 11 DEC. 2009

Ref : D090201570

Monsieur le Directeur général,

Le 10 novembre dernier, j'ai présenté en conseil des ministres les orientations prioritaires d'une réforme du dispositif d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans abri issue d'un travail conjoint avec les associations, en partenariat avec les bailleurs sociaux. L'enjeu est de créer les conditions nécessaires à la mise en place d'un véritable service public.

Cette réforme s'inscrit dans la mise en œuvre du chantier national prioritaire 2008-2012 pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri et mal logées, dont l'une des orientations est la prévention de la mise à la rue. La prévention des expulsions locatives en est une des déclinaisons essentielles : il s'agit, conformément à l'esprit de la loi de 1998 relative à la lutte contre les exclusions, d'intervenir le plus en amont possible avant même la saisine du juge.

Dans ce sens, une proposition a été faite lors des travaux conduits avec les associations, dont il me semble intéressant d'approfondir les éventuelles conditions de mise en œuvre : il s'agirait de mettre en place une procédure de signalement des premiers impayés auprès de la commission de prévention des expulsions, préalable à la saisine du tribunal.

Je souhaiterais disposer d'une expertise de votre part sur cette proposition qui supposerait en particulier d'inciter les bailleurs, notamment privés, à systématiser un tel signalement.

.../...

Monsieur Bernard VORMS  
Directeur Général  
ANIL  
2 boulevard Saint-Martin  
75010 PARIS

Ressources, territoires, habitats et logement.  
Énergie et climat. Développement durable  
Prévention des risques. Infrastructures, transports et mer

**Présent  
pour  
l'avenir**

Hôtel de Roquette - 246, boulevard Saint-Germain - 75007 Paris - Tél : 33 (0)1 40 81 21 22

[www.developpement-durable.gouv.fr](http://www.developpement-durable.gouv.fr)

Cette expertise devra conduire à des propositions très opérationnelles permettant d'améliorer les dispositifs de prévention. Ces propositions devront se situer autant que possible dans le cadre juridique existant afin de permettre une entrée en vigueur immédiate.

Dans le cadre de cette mission, vous pourrez vous entourer des expertises que vous jugerez utiles et procéder en tant que de besoin à des consultations auprès des acteurs du logement (représentants des bailleurs, associations intervenant dans la lutte contre l'exclusion, ADIL, CNAF, collectivités territoriales...).

Je souhaiterais que les conclusions puissent m'être remises au plus tard d'ici le 31 mars 2010.

Je vous prie de croire, Monsieur le Directeur général, à l'assurance de ma considération distinguée.

Benoist APPARU