

Octobre

2001

ANIL

HABITAT
ACTUALITE



ETUDE

DISPOSITIF DE PREVENTION DES EXPULSIONS

BILAN DES ADIL

Avec le concours de l'Observatoire des pratiques
du Conseil National de l'Habitat

Avec le concours de l'Observatoire des pratiques
du Conseil National de l'Habitat

La loi relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 a défini un dispositif visant à prévenir l'expulsion en cas d'impayé de loyer que l'on peut résumer en trois points :

- modification des modalités de mise en jeu de la clause de résiliation de plein droit des baux pour défaut de paiement du loyer et des charges. Les pouvoirs du juge sont élargis : celui-ci peut désormais prendre l'initiative d'accorder au locataire des délais de paiement et suspendre, à tout moment, les effets de la clause résolutoire ;
- coordination des procédures administratives et judiciaires. Le Préfet est informé des assignations en résiliation de bail ; il dispose d'un délai de deux mois pour fournir au juge des éléments sur la situation sociale et financière du locataire. Ce délai doit être mis à profit pour réunir les aides susceptibles de solvabiliser le locataire et pour mettre au point un plan d'apurement ou, si cela s'avère impossible, pour rechercher un logement adapté.
- une mobilisation accrue des dispositifs d'aide :
 - . préalablement à une assignation en résiliation de bail pour impayés de loyers, les bailleurs sociaux doivent saisir la SDAPL¹ ou la CAF. Un délai de trois mois est institué entre la saisine de l'organisme et l'assignation ;
 - . la situation des ménages menacés d'une résiliation de bail doit être traitée en priorité par le FSL ;
 - . enfin, afin de mieux organiser les relogements, le Préfet peut être informé des décisions de justice relatives à l'expulsion.

Trois ans après l'entrée en vigueur de la loi relative à la lutte contre les exclusions et de son volet « prévention des expulsions », le moment est venu d'en dresser un premier bilan.

Le Ministère du Logement a engagé une évaluation qui repose sur l'analyse de cinq sites correspondant au ressort des tribunaux d'Instance d'Arras, Bobigny, Chartres, Marseille et Lyon. Ce travail est piloté par l'UNIOPSS avec l'appui technique de l'ANIL.

Parallèlement, l'ANIL vient de conduire une enquête, fondée sur les observations des ADIL², sur les conditions pratiques de la mise en œuvre de la nouvelle procédure, dont les principales conclusions sont présentées ici.

¹ Voir page 8 la signification des sigles.

Le point de vue des ADIL est celui de juristes qui, sans être acteurs de la procédure, en expliquent fréquemment le fonctionnement aux particuliers, que ceux-ci soient propriétaires victimes des impayés ou locataires confrontés à des difficultés de paiement ; de plus, dans plusieurs départements, les ADIL participent, en qualité d'experts, aux instances locales (plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, commission locale habitat, fonds de solidarité logement, section départementale d'aide publique au logement) impliquées dans la prévention des expulsions et l'aide aux locataires en difficulté. Certaines le sont même directement, puisqu'elle assument, à la demande des pouvoirs publics locaux, des fonctions de coordination, d'expertise ou de médiation locative qui vont au-delà de leur mission traditionnelle de conseil.

Si les bailleurs sociaux ont mis en œuvre de nouvelles modalités de traitement préventif des impayés, tel n'est pas le cas dans le parc privé : les bailleurs personnes physiques, comme leurs locataires, ignorent tout des dispositifs d'aide et de prévention, qu'ils ne découvrent que dans la phase administrative préalable à l'audience.

Le volume des aides financières des FSL est en constante augmentation : il a atteint 962 millions de francs en 1999, soit une progression moyenne de 14 % par an depuis 1992, et ce malgré des conditions d'accès restrictives qui découlent de règlements intérieurs adoptés au plan local : ainsi, l'existence de plafonds de ressources ou l'exigence de reprise préalable des paiements interdisent le traitement de certains dossiers, ce qui peut conduire le juge à rendre une décision de résiliation du bail.

Les SDAPL font face à une croissance considérable du nombre de déclarations d'impayés de loyers émanant des bailleurs sociaux, mais leurs moyens n'ont pas suivi cette progression ; malgré leurs efforts, les SDAPL des départements les plus urbains ont des difficultés à examiner tous les dossiers avant l'assignation. En outre, leur intervention serait plus efficace si leur rôle était élargi au contrôle de la faisabilité des plans d'apurement, car ceux-ci s'avèrent trop souvent irréalistes.

² Ont participé à l'enquête les ADIL de l'Ain, de l'Allier, des Alpes-Maritimes, des Ardennes, de l'Aveyron, de la Corrèze, des Côtes-d'Armor, de la Dordogne, de la Drôme, du Finistère, du Gard, de la Haute-Garonne, de la Gironde, d'Ille-et-Vilaine, de la Lozère, de la Mayenne, du Nord, de l'Oise, du Bas-Rhin, du Haut Rhin, du Rhône, de Saône-et-Loire, de Paris, du Tarn, du Var, du Vaucluse, de l'Yonne, de l'Essonne, des Hauts-de-Seine et du Val-de-Marne

C'est au moment du traitement par la SDAPL que l'intervention pourrait être la plus efficace : le maintien de l'aide pour une période de six mois devrait être mis à profit pour conduire les démarches jusque-là négligées (rencontre avec l'assistante sociale, FSL, plan d'apurement, analyse juridique du dossier...) : ceci suffirait, dans certains cas, à éviter le déclenchement de la procédure contentieuse. A cet égard, les ADIL soulignent l'efficacité des plans d'apurement négociés avec des locataires, à la condition que ceux-ci aient la volonté de coopérer et de trouver des réponses à leurs difficultés.

La présence aux réunions de la SDAPL, du travailleur social (ou de l'association) chargé de réaliser le document d'information à l'intention du juge permettrait de proposer, dès ce stade, une assistance au ménage.

Dans tous les départements, on s'efforce d'agir pendant la phase préalable à l'audience pour réunir les éléments susceptibles d'éclairer le juge sur la situation du ménage ; cependant, une trop grande disparité existe tant dans les procédures d'examen des dossiers au titre de l'enquête sociale que pour la recherche d'éventuelles solutions, ce qui conduit à une inégalité de traitement.

Enfin, lorsqu'une procédure judiciaire est engagée, on peut regretter que les locataires soient toujours aussi fréquemment absents à l'audience. Dans ce domaine, on ne constate d'amélioration que dans les départements où sont mises en place des procédures de médiation locative, qui sont l'occasion de tenter de persuader le locataire de la nécessité de se présenter au juge. Or les ADIL observent toutes que la présence à l'audience du locataire reste déterminante : la transmission par les services de la Préfecture au juge d'une note d'information, aussi complète soit-elle, ne la remplace pas. Il est d'ailleurs très difficile d'évaluer l'incidence des informations communiquées au juge sur sa décision, car aucune analyse n'est faite du contenu des jugements.

En tout état de cause, ces nouvelles procédures ne sont pas adaptées au traitement des situations qui résultent de la précarité, qu'elle soit familiale, professionnelle ou financière : elles n'ont de sens que pour des ménages disposant d'un minimum de ressources stables, pour lesquels un plan d'apurement réaliste peut être envisagé.

Il est encore trop tôt pour juger de l'efficacité globale du dispositif de prévention des expulsions, car celui-ci se met en place de manière progressive. Les orientations nationales laissent, en effet, une grande place aux initiatives et chaque bilan local est l'occasion d'aménagements et d'ajustements. L'efficacité dépend du volontarisme des pouvoirs publics

locaux, des moyens qu'ils y consacrent, mais aussi de la présence d'acteurs disponibles et fortement motivés. Or la motivation, comme le choix des acteurs ou leur implication, varient très fortement d'un département à l'autre ; la coordination semble elle-même reposer sur la volonté des personnes et les échanges oraux, plus que sur des procédures précises. C'est ce qui explique la très grande disparité que l'on constate dans la mise en œuvre de cette loi sur le terrain.

Un rapprochement des expériences doit donc être engagé si l'on veut assurer une plus grande égalité de traitement entre les ménages : c'est l'un des objectifs de cette étude.

SOMMAIRE

I.	TRAITEMENT PREVENTIF DES IMPAYES.....	8
A.	Une distinction doit être opérée entre locataires du secteur privé et du secteur social.....	8
1.	Une quasi absence de traitement préventif de l'impayé chez les bailleurs privés	8
2.	Des moyens accrus de prévention développés chez les bailleurs sociaux	9
B.	Le rôle de la SDAPL dans le traitement de l'impayé	10
1.	L'examen du dossier par les SDAPL	11
2.	La recherche d'une solution favorisée par le maintien de l'aide sur une durée limitée	12
3.	Le formalisme lié à la saisine de la SDAPL	14
4.	La mise en place de solutions possibles pour des locataires « actifs »	16
C.	Des blocages liés aux contraintes imposées par les conditions d'accès au FSL.....	17
D.	Une orientation vers les dispositifs d'aides décidée par les travailleurs sociaux.....	18
II.	PHASE PREALABLE A L'AUDIENCE	20
A.	Les actes de la procédure (formalisme et frais).....	20
1.	Cumul du commandement de payer et de l'assignation	20
2.	Cumul de la délivrance du commandement de payer et de la saisine de la SDAPL	21
3.	Un acte peu efficace pour informer les locataires	22
4.	Détermination des frais de l'assignation	23
5.	Envoi de la copie de l'assignation au préfet	24
B.	Le traitement social dans la période précédant l'audience	25
1.	Diversité des procédures utilisées	25
2.	Diversité des missions conduites au cours de cette phase	30
3.	Diversité du contenu du document transmis au juge	30
4.	Le financement de cette mission	31
5.	Une réelle volonté de répondre aux souhaits du législateur, mais une trop grande disparité des procédures	32
6.	Les limites du dispositif	32
III.	LE JUGEMENT ET SES CONSEQUENCES	34
A.	Les tentatives de contournement de la procédure	34

1.	Résiliation fondée sur le non-respect par le locataire de son obligation de paiement du loyer	35
2.	Trouble de jouissance	35
3.	Assurances impayées	35
B.	Analyse des jugements en présence de « l'enquête sociale »	36
C.	Incidences de la décision du juge en matière d'aides au logement.....	37
1.	Résiliation du bail par ordonnance ou jugement ou pour non-respect du plan d'apurement autorisé par le juge	37
2.	Résiliation en raison du non-respect du plan d'apurement mis en place par le juge	39
D.	Le suivi post judiciaire.....	39
IV.	L'EXPULSION ET LE RELOGEMENT.....	40
V.	LES ACTIONS DES ADIL	42
A.	Les actions de formation et d'information.....	42
B.	Les pratiques innovantes	44
1.	L'utilisation d'un serveur vocal pour informer les ménages sur les aides aux impayés (Var)	44
2.	L'information préventive dans les antennes de justice (Hauts de Seine)	45
3.	Un soutien réalisé pour les travailleurs sociaux et les partenaires du PDALPD (Gironde, Var)	47
4.	Un accompagnement juridique des personnes en difficulté (Var)	48
5.	Constitution d'une plate forme pour un meilleur traitement social des dossiers dans la phase précédent l'audience (Gard)	49
6.	Les expériences de médiation locative (Alpes-Maritimes, Dordogne, Drôme, Gard, Gironde)	52
7.	Le relogement (Finistère / Brest, Lozère, Saône-et-Loire)	54

LEXIQUE DES SIGLES

<i>ADAVIP</i>	Association Départementale des Victimes d'Infractions Pénales
<i>AIVS</i>	Agence Immobilière à Vocation Sociale
<i>AL</i>	Allocation Logement
<i>APL</i>	Aide Personnelle au Logement
<i>ASLL</i>	Accompagnement Social Lié au Logement
<i>CAF</i>	Caisse d'Allocations Familiales
<i>CAL</i>	Commission d'Appui au Logement
<i>CAMS</i>	Circonscription d'Action Médicale et Sociale
<i>CASAL</i>	Commission d'Accompagnement Social
<i>CASU</i>	Commission d'Action Sociale d'Urgence
<i>CCAS</i>	Centre Communal d'Action Sociale
<i>CDAD</i>	Conseil Départemental d'Accès au Droit
<i>CHRS</i>	Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale
<i>CPED</i>	Commission de Prévention des Expulsions Domiciliaires
<i>DDASS</i>	Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales
<i>DDE</i>	Direction Départementale de l'Équipement
<i>DISS</i>	Direction des Services Sociaux
<i>FNARS</i>	Fédération Nationale des Associations d'Accueil et de Réinsertion Sociale
<i>FSL</i>	Fonds de Solidarité Logement
<i>HLM</i>	Habitation à Loyer Modéré
<i>MOUS</i>	Maîtrise d'Oeuvre Sociale
<i>NCPC</i>	Nouveau Code de Procédure Civile
<i>PDALPD</i>	Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées
<i>PST</i>	Programmes Sociaux Thématiques
<i>SDAPL</i>	Section d'Aide Publique au Logement
<i>TGI</i>	Tribunal de Grande Instance

I. LE TRAITEMENT PREVENTIF DES IMPAYES

A. DES PRATIQUES DIFFERENTES DANS LE SECTEUR PRIVE ET LE SECTEUR SOCIAL

L'impayé, dès sa constitution, doit faire l'objet d'une déclaration auprès de la SDAPL ou de la CAF selon la nature de l'aide (APL ou AL). Cette obligation concerne tant les bailleurs du secteur privé que ceux du secteur social.

Cependant, la loi de lutte contre les exclusions a instauré une différence de régime entre bailleurs publics et bailleurs privés, en imposant aux seuls bailleurs sociaux, un délai de trois mois entre la saisine de la SDAPL et l'assignation.

La pratique révèle également des attitudes différentes en matière de traitement préventif de l'impayé selon le statut du bailleur et les locataires du secteur privé semblent, dans cette première phase de la procédure, bénéficier d'un traitement moins favorable que les locataires du secteur HLM.

1. UNE QUASI ABSENCE DE TRAITEMENT PREVENTIF DE L'IMPAYE CHEZ LES PERSONNES PHYSIQUES

Peu d'informations sont rapportées sur les pratiques des bailleurs privés en matière de suivi des impayés.

Les bailleurs institutionnels ou les administrateurs de biens semblent organiser et gérer la phase pré-contentieuse de manière plus structurée que les bailleurs privés personnes physiques, avec un suivi strict des paiements de façon à réagir dès les premières alertes ; cependant, très rapidement, le recours à l'huissier est engagé pour signifier un commandement de payer ou pour rechercher les mesures de saisies possibles.

Les bailleurs privés personnes physiques sont, au tout début de la procédure, certainement très conciliants et tentent la mise en place de solutions amiables ; mais, en règle générale, ils n'ont pas connaissance des dispositifs d'aides et les locataires ne sont pas connus du travailleur social.

Aussi, ce n'est que plus tard - à compter de la communication de l'assignation au préfet - que le traitement de l'impayé sera réalisé et les dispositifs d'aides mis en jeu.

Les ressources des locataires étant plus élevées dans le secteur privé, on pourrait donc s'attendre à des montants d'impayés moindres. Paradoxalement, sur les trois dernières années, le montant des dettes de loyers évolue à la hausse, alors qu'il diminue régulièrement et significativement dans le secteur social.

Certes les loyers sont plus élevés et les locataires plus rarement bénéficiaires des aides au logement, mais l'attitude du bailleur dans le traitement préventif de l'impayé peut également expliquer ce constat.

L'ADIL de Dordogne, par l'analyse des fiches de liaison transmises au juge depuis trois ans, démontre l'efficacité des efforts de prévention. Dans ce département, pour l'année 2000, le montant moyen des dettes locatives est de 17.500 F dans le secteur privé, alors que dans le secteur social, la dette s'élève en moyenne à 16.300 F. Si l'on compare ce montant à celui des années antérieures, on constate une forte baisse : en 1998 et 1999, le montant moyen des impayés dans le secteur social était respectivement de 23.073 F et 17.341 F.

Dans le secteur privé, en revanche, on relève une légère augmentation : le montant moyen des impayés était de 16.593 F en 1998.

Dans le Gard, l'analyse des enquêtes fait apparaître, pour l'année 2000, un impayé moyen de 13.235 F dans le secteur social et de 16.890 F dans le parc privé.

Le locataire du secteur privé semble donc plus isolé en début de contentieux, alors que les locataires défaillants du secteur public bénéficient d'un traitement préventif important. Une information rapide, multiforme et émanant de tous les intervenants, les incite à saisir les dispositifs d'aides. S'ils sont allocataires, le maintien des aides contribue à ne pas alourdir la dette.

2. DES MOYENS ACCRUS DE PREVENTION DEVELOPPES CHEZ LES BAILLEURS SOCIAUX

La plupart des bailleurs sociaux développent une politique renforcée de prévention, de plans d'apurement et d'accompagnement des ménages, ce qui leur permet de recouvrer une part importante des impayés de loyers (de la moitié au 3/4 selon une observation de l'ADIL de la Drôme).

Afin de parvenir à un recouvrement amiable de la dette, les moyens utilisés sont de nature diverse : lettre simple, visite à domicile et relance téléphonique.

Certains bailleurs sociaux disposent de leur propre service social, ou alertent parfois, dès ce stade, les différents services sociaux et les services municipaux des difficultés rencontrées par les ménages.

Assez fréquemment, le locataire est invité à rencontrer l'assistante sociale afin d'être ensuite orienté vers un dispositif social d'aide à la réduction de la dette.

Rôle de la commission pré contentieuse auprès de l'office public départemental de la Mayenne : trois réunions annuelles, d'une à une journée et demie, avec la direction sociale de la Mayenne, la CAF et la trésorerie, sont tenues en parallèle avec les réunions de la SDAPL. L'office détermine l'ordre du jour et le transmet aux autres membres de la réunion. Les assistantes sociales établissent des fiches de liaison relatives au travail social mené avec les familles.

L'examen individualisé des dossiers aboutit à la décision d'accorder un sursis ou de transmettre le dossier à l'huissier.

En outre, certains locataires HLM ne perçoivent pas l'aide au logement, soit parce qu'aucune demande n'a été faite auprès de l'organisme payeur, soit parce que les justificatifs de ressources permettant le renouvellement de la demande n'ont pas été transmis. Les réunions en pré-contentieux permettent de faire un point sur les droits avec la CAF, et de récupérer, le cas échéant, les arriérés d'aides non versées.

Rôle des commissions communales de concertation dans l'Essonne : à l'échelon de certaines municipalités de ce département une commission communale de concertation permet le signalement de la famille aux services sociaux et la détection précoce des problèmes.

Les bailleurs sociaux (surtout HLM) ont déjà, dans cette phase, accompli un nombre important de démarches amiables. Néanmoins, pour certains locataires qui n'ont pas réagi avant ou après la saisine de l'organisme payeur, une solution sera très difficile à trouver.

B. LE ROLE DE LA SDAPL DANS LE TRAITEMENT DE L'IMPAYE

Dans tous les départements, les SDAPL constatent une forte progression du nombre de saisines en secteur locatif pour impayé de loyers.

La loi a, sur ce point, un tel succès que les SDAPL connaissent des difficultés à gérer cet afflux de dossiers, d'autant que sont déclarés tous les nouveaux impayés, mais aussi de nombreux dossiers plus anciens pour lesquels les bailleurs laissaient courir la dette.

Dans la Drôme, la progression est de 58 % de 1999 à 2000 : 729 dossiers en 1999, 1.151 en 2000.

En Mayenne, la SDAPL constate une augmentation de 15 % de dossiers en 1999 et 17 % en 2000, même s'il convient de tempérer ces chiffres en rappelant que les dossiers font l'objet d'un suivi régulier et reviennent à l'ordre du jour dès qu'une difficulté est signalée dans le plan d'apurement mis en place, et ce jusqu'à la solution définitive du litige ou la suspension des aides.

1. L'EXAMEN DU DOSSIER PAR LES SDAPL

Pour les bailleurs sociaux, un délai de trois mois est instauré à compter de la saisine de la SDAPL ou de la CAF. Ce délai doit permettre à la SDAPL de statuer sur le maintien de l'aide au logement. La SDAPL a la possibilité, dans une première décision conservatoire, de maintenir l'aide pour une durée limitée, période durant laquelle une solution amiable doit être recherchée afin d'éviter la saisine du juge.

L'objectif du législateur était certes, de donner à la SDAPL une capacité d'intervention pour favoriser la conclusion d'un plan d'apurement ou le recours au FSL pour l'octroi d'une aide financière (*circulaire du 9 février 1999*), mais au-delà de cette mission, cette structure devait devenir un élément pivot du dispositif de prévention par « son rôle de coordination entre le processus de rétablissement de la solvabilité du locataire défaillant et les procédures de résiliation judiciaire de baux »³.

En pratique, le délai de trois mois entre l'assignation et l'audience instauré par la loi de 1998 semble suffisant dans les départements ruraux pour assurer un premier passage en commission (dans l'Aveyron, Dordogne, Drôme, Mayenne, Saône-et-Loire).

Ainsi, en Saône-et-Loire, où le dispositif paraît efficace en raison du bon fonctionnement et de la souplesse de la commission SDAPL (saisine simplifiée, échange rapide d'informations entre les services, volonté de principe de maintenir l'aide, suivi interne strict par le bailleur social), les dossiers sont reçus à la DDE une semaine avant la tenue de la commission et la notification de

³ Rapport sur le projet de loi de lutte contre les exclusions du 30 avril 1998 par A Cacheux, député du Nord

la décision est faite dans les quinze jours, reste ensuite la signature du plan qui se fait, la plupart du temps, dans le mois qui suit.

En Mayenne, une commission SDAPL a lieu tous les mois, 240 dossiers y sont présentés en moyenne. Le dossier est traité dans le mois suivant. En général, le ménage ne compte pas plus de quatre mois d'impayés lors du premier examen individuel.

Dans la Drôme, les dossiers font l'objet d'un examen en commission dans les délais : 1.036 décisions de maintien automatique pour six mois ont été prononcées en 2000, et seules 60 décisions de suspension d'APL pour absence de mise en place de plan d'apurement ont été prononcées. La menace de suspension de l'APL (envoi d'une mise en demeure) conduit à une mobilisation forte des ménages en vue d'une recherche de solution par plan d'apurement.

Cependant, plus la population du département est importante, plus il semble difficile de tenir les délais et l'insuffisance des moyens des commissions SDAPL est alors soulignée.

Dans le Finistère, même si les délais se sont améliorés, quatre mois sont nécessaires avant un premier passage en commission.

Dans l'Essonne, le délai d'attente est long : cinq ou six mois. Cependant, dès la saisine de la SDAPL, un courrier est adressé au bailleur lui précisant la date de la commission et le locataire reçoit lui aussi un courrier l'encourageant à contacter les services sociaux. Un mois avant la commission, les informations sur la dette sont actualisées par courrier adressé au bailleur et au locataire.

2. LA RECHERCHE D'UNE SOLUTION FAVORISEE PAR LE MAINTIEN DE L'AIDE SUR UNE DUREE LIMITEE

Lors du premier passage en commission, les SDAPL maintiennent l'APL, en règle générale, pendant un délai de six mois, afin de permettre la mise en place d'un plan d'apurement (*et non trois mois comme le préconisait la circulaire du 9 février 1999*).

Les SDAPL se limitent à cette première mission : elles n'interviennent pas dans la recherche de solutions :

– la saisine directe du FSL par la SDAPL semble très rarement pratiquée. Seule, l'ADIL de Saône-et-Loire fait état d'un nouveau règlement, à compter du 1^{er} janvier 2001, qui ouvrira à la SDAPL la possibilité de saisir directement le FSL ;

– les plans d’apurement se négocient entre le bailleur et le locataire, plus rarement avec l’entremise d’un travailleur social ; dès lors qu’un plan est proposé à la commission et accompagné d’une reprise du paiement des loyers en cours, l’APL est maintenue, sans jugement sur sa faisabilité.

Cette situation est confirmée par plusieurs ADIL (Alpes-Maritimes, Saône-et-Loire, Vaucluse, Yonne, Essonne). La SDAPL - ou la CAF - est informée de la mise en place d’un plan, de sa durée, mais ne se prononce pas sur sa recevabilité. Elle en constate l’existence, et ultérieurement le respect.

Les ambitions des SDAPL sont, en l’état actuel, limitées par leurs moyens ; il conviendrait de renforcer ces structures afin qu’elles puissent assurer leurs missions classiques, mais aussi de nouvelles tâches comme le contrôle et l’appréciation des plans d’apurement qui leur permettraient de limiter le risque de surestimation des capacités et l’impossibilité pour les ménages de respecter le plan.

De surcroît, des réponses ne pourront être apportées aux difficultés des ménages, que si le traitement social des dossiers est engagé dès cette phase.

Participation au fonctionnement de la SDAPL de la structure chargée de réaliser les fiches de liaison pour le juge

En Dordogne, à l’issue du bilan 2000 de son activité de médiation locative*, l’ADIL a décidé en partenariat avec les acteurs locaux d’engager une démarche de médiation dès la saisine de la SDAPL.

Ainsi, l’agent chargé de réaliser le document d’information à l’intention du juge, participe également aux réunions de la SDAPL et propose, dès ce stade, son intervention à la famille.

La période de trois mois de maintien de l’aide est donc, de fait, mise à profit pour impulser les démarches qui n’auraient pas été conduites jusque-là (rencontre avec l’assistante sociale, FSL, plan d’apurement, analyse juridique du dossier...), ce qui pour certains dossiers évitera le déclenchement de la procédure contentieuse.

* L’activité de médiation locative s’exerce au-delà de la mission traditionnelle des ADIL, dans le cadre d’une action du PDALPD.

Un réel traitement social des dossiers éviterait, sans doute que les plans d’apurement acceptés par les ménages (mais ont-ils le choix ?) s’avèrent fréquemment disproportionnés au regard de leurs ressources et révèlent un manque de réalisme par rapport aux possibilités d’apurement de la dette et une difficulté d’appréciation du budget familial.

Ce manque de réalisme n’apparaît d’ailleurs pas uniquement au stade de la SDAPL, on le retrouve à toutes les étapes de la procédure.

- au moment du commandement de payer, lorsqu'une solution d'apurement est envisagée avec l'huissier : « les familles acceptent sans discuter des plans irréalisables et d'ailleurs irréalisés ». Certaines ADIL soulignent « qu'à une mauvaise gestion du budget familial, s'ajoute parfois un sentiment d'infériorité qui déséquilibre encore la négociation » ;
- à l'audience, les juges mentionnent également que le locataire présent sans avoir préalablement préparé son dossier n'est pas en mesure d'indiquer précisément sa juste capacité de remboursement de la dette, ce qui rend difficile l'octroi de délais.

D'autres raisons sont parfois avancées pour l'expliquer :

- la pression forte des bailleurs soucieux d'éviter la suspension de l'APL, même s'ils semblent aujourd'hui davantage sensibilisés à la faisabilité économique d'un plan d'apurement ;
- l'utilisation des titres de perception exécutoires par les offices publics HLM : le recours à cette procédure entraîne un transfert de la prise en charge du recouvrement de la dette par les services de la perception. Le recouvrement peut être amiable ou forcé : dans l'hypothèse d'un recouvrement amiable, le débiteur peut obtenir des délais, mais les modalités du plan d'apurement sont difficilement négociables avec les services fiscaux, ce qui conduit à la mise en place d'échéances qui ne peuvent être respectées. Cependant, plutôt qu'un recouvrement forcé, cette solution semble préférable au débiteur ;
- la crainte des saisies conservatoires.

3. LE FORMALISME LIÉ À LA SAISINE DE LA SDAPL

L'obligation de saisir la SDAPL existait dans les textes relatifs aux aides au logement avant la loi de lutte contre les exclusions - le signalement devait intervenir dans un délai de trois mois suivant la constitution de l'impayé au risque de sanctions civiles et pénales - mais elle n'était pas respectée.

Le fait d'en faire un préalable obligatoire à la saisine du juge a fortement modifié l'attitude des bailleurs sociaux. Ils ne peuvent engager la procédure en résiliation de bail sans saisir préalablement la SDAPL d'une déclaration de l'impayé.

Comment la preuve du respect de l'obligation de saisir la SDAPL ou de la CAF, préalablement à l'assignation, est-elle rapportée au juge ?

Pour les locataires bénéficiaires des aides au logement, la preuve de la saisine préalable de la SDAPL ou de la CAF, deux mois avant l'assignation, est apportée de diverses manières.

Si quelques bailleurs utilisent la copie de la lettre de saisine de l'organisme payeur - document à la force probante limitée, surtout lorsque la saisine est réalisée par lettre simple - la plupart utilisent plus efficacement la copie de la décision de la SDAPL en la joignant au dossier d'assignation. Seul le cas d'un bailleur faisant intervenir un huissier de justice est signalé dans la Corrèze. Dans l'Essonne, un projet d'imprimé unique pour la saisine de la SDAPL est en cours d'élaboration. Il vise à fournir, en cas d'assignation, des informations identiques sur la situation des ménages à la Préfecture. Enfin, pour le cas où le locataire n'est pas bénéficiaire des aides au logement, la saisine préalable de la SDAPL, ou de la CAF, est sans objet.

Encore faut-il que les bailleurs soient en mesure de rapporter au juge que le locataire n'est pas bénéficiaire des aides au logement. En pratique, ce point ne soulève pas de grandes difficultés. Les organismes sociaux se limitent le plus souvent à établir verbalement ou par écrit l'absence d'aide : le juge se satisfait de cette information déclarative et ne procède pas à d'autres vérifications.

Cependant, certains organismes, soucieux de justifier cet élément, produisent un historique du compte du locataire, montrant que celui-ci ne perçoit pas d'aide (ce document paraît le plus probant), mais ne prend pas en compte l'hypothèse de l'existence de droits théoriques.

Certains juges renoncent pourtant à vérifier le respect de ce formalisme, en avançant des raisons telles que l'absence de sanction prévue par la loi ou encore le fait que certaines saisines sont très anciennes (1 ou 2 ans).

Ce phénomène est marginal et n'est signalé que par deux ADIL. Il est cependant essentiel de souligner que le respect de la déclaration de l'impayé à la SDAPL ou à la CAF repose sur le contrôle opéré par le juge et ne se justifie que si la période instaurée entre la saisine de la SDAPL et l'assignation est mise à profit pour rechercher des solutions aux difficultés du ménage.

4. LA MISE EN PLACE DE SOLUTIONS POSSIBLES POUR DES LOCATAIRES « ACTIFS »

La mise en place d'une solution, c'est-à-dire d'un plan d'apurement ou, mieux, d'un concordat dans cette phase nécessite, avant tout, l'implication et l'accord du locataire. Celui-ci doit tout d'abord accepter de recevoir le soutien des travailleurs sociaux pour un examen de son budget et la recherche des possibilités de règlement de sa dette de loyer, voire la prise en compte de problèmes plus généraux.

Les expressions « familles actives et motivées », « volonté de coopérer », « capacité à mobiliser » reviennent fréquemment dans les réponses des ADIL.

Les dossiers qui trouvent le plus facilement une solution sont ceux où la famille est de bonne foi, peut compter sur un minimum de ressources, démontre sa volonté de reprendre le paiement d'un loyer, témoigne de son désir d'apurer la dette et surtout accepte de coopérer. Les motifs les plus fréquemment invoqués à l'interruption de l'aide sont :

- la non-présentation d'un plan d'apurement au terme du délai six mois.

Lorsque le loyer résiduel n'est pas réglé et qu'aucune disposition ou solution pour le paiement de l'arriéré n'est présentée, l'APL est en principe interrompue (Dordogne, Mayenne). Cette interruption n'est cependant pas toujours immédiatement appliquée au terme du premier délai de six mois ; certains départements font une mise en demeure préalable au locataire et la suspension n'intervient qu'à l'expiration d'un nouveau délai de trois à six mois (Alpes Maritimes, Drôme). Dans le Vaucluse, quatre passages en commission interviennent avant la décision d'interrompre le versement.

- le non-respect du plan.

Lorsqu'un plan d'apurement est proposé, la SDAPL en vérifie l'exécution tous les ans. Cependant, certaines commissions vont au-delà de ce minimum et suivent les dossiers de manière plus rapprochée : l'APL est maintenue sur une durée de six mois (voire trois mois dans certains départements) et un contrôle du respect du plan est donc opéré sur des périodes plus rapprochées.

Le non-respect du plan total et avéré entraîne la suspension des aides, mais la sanction est rarement aussi brutale, les pratiques sont plus complexes.

Le plus souvent des paiements partiels et irréguliers sont effectués par le locataire, ce qui incite les organismes bailleurs à une certaine indulgence, même s'ils accordent au dossier une attention renforcée.

D'une façon générale, en dehors du cas de mauvaise foi, le non respect du plan s'explique par :

- l'absence de ressources ou l'inadéquation entre le loyer et les ressources ;
- la nécessité d'un placement sous tutelle alors que le locataire est dans un logement autonome ;
- la souscription de nombreux crédits mobiliers : certains ménages privilégient parfois le remboursement de ces crédits plutôt que le paiement du loyer, afin d'éviter une saisie mobilière quasi immédiate.

C. DES BLOCAGES LIES AUX CONTRAINTES IMPOSEES PAR LES CONDITIONS D'ACCES AU FSL

Le nombre de ménages aidés, ainsi que les montants des aides financières attribuées par le FSL, ne cessent de croître ; pourtant, lorsque le dossier ne trouve pas de solution, les critères d'accès au FSL sont souvent mis en cause.

De fait, les critères d'intervention du FSL excluent certains dossiers pour les raisons suivantes : montant de la dette considéré comme trop élevé, montant des ressources ne permettant pas l'admission du dossier ou exigence d'abandon préalable partiel de la dette, souvent très mal acceptée surtout dans le secteur privé.

De surcroît, dans certains départements, la reprise du paiement du loyer courant sur une période de deux ou trois mois est exigée pour l'attribution d'une aide du FSL au maintien dans les lieux. Certes, cette contrainte est imposée dans le but de responsabiliser les ménages ; cependant, elle peut aussi avoir des conséquences néfastes notamment dans deux hypothèses :

- *lorsqu'en parallèle, les bailleurs imputent les paiements sur la dette la plus ancienne* ; le locataire est rarement en situation de présenter un justificatif de la reprise du paiement des loyers courants (exemples donnés par les ADIL de la Drôme, de Paris ou du Val-de-Marne). Une solution juridique existe à cette difficulté : le Code civil autorise le débiteur de plusieurs dettes à imputer précisément le paiement sur la dette de son choix (*Code civil : art. 1253*), mais encore faut-il que cette disposition soit connue des locataires et appliquée par les bailleurs lorsque la demande est formulée ;

– lorsque le juge n'autorise la suspension des effets de la clause résolutoire que si un plan d'apurement est quasiment arrêté. Il est alors important que le locataire puisse présenter à l'audience une proposition d'apurement incluant l'aide du FSL ; à défaut, sur certains dossiers, parce que la dette est trop lourde, le juge peut estimer que les délais de suspension de la clause résolutoire ne suffiront pas à son règlement. Si le FSL refuse de prendre une décision tant que les paiements n'ont pas été repris sur trois mois, le locataire ne pourra présenter une telle proposition au juge. L'ADIL de la Drôme, qui a constaté cette difficulté, propose qu'un accord de principe soit donné par le FSL avant l'audience, sous réserve de la reprise des loyers courants, afin que le locataire puisse présenter un pré-accord d'aide au juge.

D. UNE ORIENTATION VERS LES DISPOSITIFS D'AIDES DECIDEE PAR LES TRAVAILLEURS SOCIAUX

En pratique, le ménage en difficulté est orienté vers le travailleur social, c'est lui qui détermine vers quel dispositif diriger la demande, il aide ensuite à la constitution du dossier.

La première démarche consiste à examiner si le dossier peut bénéficier d'une aide du FSL. Dès lors que le ménage en respecte les critères d'accès et que la dette totale ne comporte que des impayés de loyers, le FSL est saisi.

Lorsque la nature des dettes est plus diverse, et qu'il existe notamment des crédits mobiliers, le FSL et la commission de surendettement sont saisis cumulativement, en raison de leurs compétences différentes. Cette situation résulte d'une mauvaise articulation de la commission de surendettement avec le FSL (absence de transmission des dossiers avec fiches de liaison) et ce malgré de nombreuses circulaires organisant les relations de ces deux structures. La dernière, en date du 24 mars 1999, relative à la procédure de surendettement, indique que les mécanismes mis en place par la loi du 31 décembre 1989 ne permettent pas, à eux seuls, de régler les dossiers de manière totalement satisfaisante et souligne que seule la généralisation de l'intervention combinée de ces deux structures doit permettre de régler au mieux les dossiers des personnes qui connaissent de graves difficultés de loyer et de charges locatives.

Une procédure de renvoi a été instituée entre la commission de surendettement et le FSL : elle suppose le respect de deux critères :

– les dettes doivent être essentiellement liées au logement ;

– les ressources ne doivent pas permettre d’apurer la situation sans que le reste à vivre soit inférieur au revenu minimum d’insertion.

Un traitement prioritaire doit être réservé à ces dossiers qui, lors de leur dépôt, sont accompagnés d’une fiche (un modèle type figure en annexe de la circulaire) assez détaillée. Cette fiche est adressée au FSL et doit lui permettre de traiter le dossier sans qu’une nouvelle instruction soit nécessaire. Une fois la décision du FSL prise (subvention, prêt, rejet), le dossier revient vers la commission d’examen des situations de surendettement qui poursuit le traitement résiduel du dossier en fonction de ses propres dettes. Un correspondant surendettement est désigné auprès de chaque FSL.

Enfin, le mode de saisine de ces deux structures est identique (*décret du 22.10.99*). Le ménage a désormais la possibilité de saisir seul le FSL. Ce principe de saisine directement par le débiteur existe depuis l’origine de la mise en place des commissions de surendettement.

Il convient cependant de relever les limites des compétences de la commission de surendettement qui, par un plan d’apurement, peut suspendre les procédures visant au recouvrement de la dette, mais ne peut paralyser la mise en jeu de la clause résolutoire, ni faire obstacle à une procédure d’expulsion (*Cass. Civ. : 30.5.95*).

Articulation des dispositifs FSL et Commission de surendettement en Mayenne

Dans ce département, les procédures de prévention en matière d’impayés de loyer sont depuis longtemps mises en place. Dès la fin des années 80, le département a souhaité établir une large concertation, afin d’éviter les expulsions sans relogement de familles démunies et a demandé aux différents partenaires de travailler dans ce sens.

Les dispositifs légaux intervenus postérieurement se sont ajoutés et /ou ont complété les procédures locales pré-existantes et l’articulation des différents dispositifs se fait principalement autour du travailleur social, référence centrale et pivot essentiel du dossier à chaque étape de la procédure. De plus, les bailleurs sociaux sont peu nombreux (trois sur l’ensemble du département), et le nombre des dossiers relativement peu important.

Des contacts directs sont entretenus entre la Direction sociale du département et la commission de surendettement. Les personnes sont orientées vers la commission de surendettement selon les critères légaux, c’est-à-dire lorsqu’il y a une situation de surendettement global, quitte à prévoir d’emblée dans le dossier de surendettement qu’il y aura une demande d’intervention du FSL au titre des impayés de loyer. Auparavant, pour parvenir au même résultat, le dossier faisait l’objet d’allers retours entre les deux organismes.

De plus, les différentes commissions réunissent très souvent les mêmes intervenants, représentants des instances ou organismes compétents : la connaissance des dossiers est ainsi améliorée.

Concernant les autres dispositifs d'aide aux impayés de charges d'eau et d'énergie, seule l'ADIL de la Drôme souligne l'efficacité de ces dispositifs d'aides dans son département, les autres ADIL n'y font pas référence.

II. LA PHASE PREALABLE A L'AUDIENCE

A. LES ACTES DE LA PROCEDURE (FORMALISME ET FRAIS)

1. CUMUL DU COMMANDEMENT DE PAYER ET DE L'ASSIGNATION

La demande en résiliation de bail fondée sur la mise en jeu de la clause résolutoire (*loi du 6.7.89 : art. 24*) doit être précédée d'un commandement de payer délivré par un huissier de justice.

Le constat de l'acquisition de la clause résolutoire ne peut intervenir que deux mois après la délivrance du commandement de payer et un délai de deux mois doit être respecté entre l'assignation et l'audience. En théorie les actes de la procédure se présentent donc ainsi :

*Commandement de payer → délai de deux mois → assignation à comparaître devant le TI →
délai de deux mois → audience*

Pour écourter les délais de procédure, certains bailleurs délivrent simultanément le commandement de payer et l'assignation à comparaître devant le tribunal.

Cette pratique est à déconseiller, car elle est contraire à l'esprit de la loi et pourrait ne pas être sans conséquence pour le bailleur ; cependant, elle n'est pas totalement illégale⁴.

⁴ L'assignation a pour objet d'inviter le défendeur à comparaître devant le tribunal à une date donnée et lui faire connaître les données du litige. Elle doit notamment préciser l'objet de la demande avec un exposé des moyens de fait et de droit. Le moyen de fait est constitué par l'impayé de loyer préexistant au commandement de payer. Le moyen de droit, dans cette hypothèse, réside dans le constat de l'acquisition de la clause résolutoire (*loi du 6.7.89 : art. 24*) qui certes n'est pas réalisé au jour de l'assignation si celle-ci intervient à la même date que le commandement de payer, mais qui devrait l'être au jour de l'audience (c'est en tout cas, ce que suppose le bailleur). Aucune disposition ne semble interdire d'engager une procédure sur un fondement qui n'est pas acquis avec certitude au jour de l'assignation.

Il n'empêche que, si l'assignation s'avère inutile - car le paiement est intervenu dans les deux mois suivant le commandement -, le bailleur ayant procédé ainsi peut être en outre sanctionné à double titre :

- il devra supporter les frais de l'assignation ;
- le locataire pourrait engager une action en indemnisation du préjudice subi du fait des tracasseries générés par cette saisine du tribunal, d'autant plus que l'assignation déclenche désormais une procédure administrative.

Toutefois, dans la majeure partie des départements sollicités par l'enquête, les règles liées à la mise en jeu de la clause résolutoire pour impayés de loyers sont respectées et les huissiers y veillent. Le bailleur social, comme le bailleur privé, attend l'expiration du délai de deux mois accordé au locataire pour s'acquitter de sa dette et si au terme de ce délai, le commandement de payer est resté infructueux, la procédure est poursuivie par la phase de l'assignation.

Des tentatives de cumuls des actes ont pu être réalisées au début de la mise en place du dispositif dans certains départements, mais les greffes des Tribunaux d'Instance y ont fait échec en refusant de prendre en compte l'assignation (Gironde).

Ailleurs, les organismes HLM eux-mêmes se sont censurés, constatant que les délais conventionnels accordés étaient toujours plus longs (six mois et plus pour de petites mensualités) que le délai de deux mois du commandement (OPAC de Saône-et-Loire).

2. CUMUL DE LA DELIVRANCE DU COMMANDEMENT DE PAYER ET DE LA SAISINE DE LA SDAPL

Les pratiques semblent sur ce point très variables selon les bailleurs sociaux.

L'attitude des bailleurs pourrait être liée au rôle joué dans le département par la SDAPL : si la SDAPL est diligente et intervient rapidement sur les dossiers, les bailleurs n'adressent pas le commandement de payer immédiatement, préférant la recherche de solutions amiables.

En Saône-et-Loire, où l'efficacité de la SDAPL a été soulignée, les bailleurs ne procèdent pas à l'envoi des actes de façon concomitante (idem dans l'Allier, la Drôme, le Gard).

Dans les autres départements, les pratiques semblent varier selon le statut du bailleur. Souvent, il n'attend pas l'expiration du délai de trois mois suivant la saisine de la SDAPL pour adresser

le commandement de payer, mais il est difficile de dégager une tendance sur le moment choisi pour sa délivrance.

En Mayenne, un organisme HLM considère que les deux procédures ne sont pas liées. La décision de délivrer un commandement de payer sera prise après la réunion de commission pré-contentieuse et l'examen individualisé du dossier. La saisie de la SDAPL, s'effectue systématiquement dès le troisième mois d'impayé de loyer.

3. UN ACTE PEU EFFICACE POUR INFORMER LES LOCATAIRES

Les juges sont très vigilants quant au contenu de l'acte et le non-respect des mentions prévues par la loi du 6 juillet 1989 entraîne l'échec de l'action engagée devant le tribunal. Les huissiers de justice sont donc très attentifs au respect du formalisme imposé par la loi.

Il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'un acte difficile à appréhender pour un public non averti. Aussi, même si certaines ADIL évoquent les efforts accomplis par les chartes de prévention pour en améliorer la lisibilité, ce document doit encore être amélioré.

L'ADIL de l'Allier travaille à cet objectif au sein du groupe « logement », mis en place par le ministère de la Fonction Publique, sur la qualité du langage courant de l'administration. Dans une première note de réflexion, elle a réalisé le constat et les propositions qui suivent : « sur la forme, le document établi sur quatre pages est souvent d'une lecture difficile (petits caractères, textes très serrés, catalogue de textes), sur le fond, le locataire est assez peu sensible aux termes très juridiques utilisés et n'en relève pas vraiment le côté informatif. Dans la première page de l'acte, il serait souhaitable que le débiteur soit informé de sa dette, donc de ses obligations, mais également de ses droits et des aides dont il peut disposer : ces possibilités sont actuellement exposées en page 2, 3, ou 4 du document, alors que le débiteur va très rarement au-delà de la lecture de la première page. »

Certains, cependant, doutent de l'efficacité de l'acte, même amélioré. Il s'agit en effet de textes juridiques, particulièrement difficiles à appréhender pour le particulier qui reçoit le document alors qu'il est en situation psychologique fragilisée : seule une explication orale serait de nature à pallier les défauts de la forme de l'acte.

Le plus souvent, en pratique, les explications qui pourront être apportées sur les conséquences de l'acte n'interviendront que plus tard, lorsqu'un contact pourra être pris avec le ménage, soit

par un travailleur social, soit par une association, à l'occasion des démarches entreprises dans la période de deux mois préalable à l'audience.

S'il est exact que les huissiers se sont engagés dans les chartes à informer les locataires à l'occasion de la remise des actes, on constate trop souvent un dépôt en mairie des commandements de payer. Et de fait, à l'occasion d'une réunion des différents acteurs de la procédure, un huissier a reconnu opérer un choix en fonction de la gravité des actes et ne délivrer au domicile et au destinataire lui-même que les commandements de quitter les lieux, en raison d'un nombre insuffisant de salariés susceptibles d'intervenir en soirée au domicile des ménages en difficulté.

Dans de nombreux départements, à l'occasion de l'élaboration des chartes de prévention des expulsions, des notices ont été rédigées en collaboration avec la chambre départementale des huissiers de justice. La notice jointe au commandement de payer indique notamment les coordonnées des services et organismes pouvant renseigner et aider le ménage en difficulté dans ses démarches. Les coordonnées de l'ADIL sont fréquemment communiquées.

Le locataire s'acquittait-il pour autant de sa dette dans le délai de deux mois ? La réponse à cette question conduit à opérer une distinction entre le parc social et le parc privé.

Dans le parc social, la quasi totalité des ADIL considère que le paiement n'intervient que très rarement dans le délai de deux mois suivant le commandement de payer, probablement en raison des efforts réalisés en amont dans le traitement préventif de l'impayé.

Pour ce qui concerne le parc privé, les réponses des ADIL sont plus nuancées. Il semble que les paiements interviennent plus fréquemment ou du moins que l'amorce de solutions soit parfois engagée dans cette phase sans que le délai puisse permettre le paiement, dans son intégralité, de la dette.

Dans l'ensemble, il ressort cependant qu'une mesure d'exécution, telle que la saisie conservatoire d'un compte bancaire, permet plus efficacement d'obtenir une réaction du locataire et éventuellement la mise en place d'un plan d'apurement.

4. DETERMINATION DES FRAIS DE L'ASSIGNATION

Des différences assez considérables apparaissent sur le coût de délivrance d'une assignation : de 300 F au maximum par les huissiers de la Mayenne, à 800 F dans certains autres départements.

Pour ce qui concerne l'assignation elle-même, le montant des frais est déterminé par le tarif. Cet acte est rémunéré de la manière suivante : un droit fixe de 89,25 F (8,5 taux de base à 10,50 F) ; une indemnité de déplacement ; une indemnité proportionnelle ou fixe selon que la demande porte sur une obligation pécuniaire ou non, les débours, la TVA. Une rémunération complémentaire et totalement libre peut cependant être demandée par l'huissier de justice, à l'occasion de sa mission (s'il est confronté à des difficultés particulières ou à l'urgence). Ce principe d'honoraires libres, appliqué à certaines catégories d'actes tarifés, est particulièrement critiqué : le tarif⁵ devant prendre en compte les spécificités de chaque catégorie d'actes.

Une autre raison pourrait expliquer les écarts de tarification : l'huissier de justice rédige parfois les demandes en justice présentées dans l'acte d'assignation (notamment lorsque le bailleur choisit de ne pas être représenté par avocat) ; il a droit dans ce cas à une rémunération libre.

On constate en pratique que cet acte, comme le commandement de payer, est très fréquemment déposé en mairie.

Enfin, des tarifs préférentiels sont également signalés par les ADIL dans le secteur social, soit pour la délivrance d'un commandement suivi d'une assignation, soit pour la délivrance, sur une période donnée, de toutes les assignations demandées par un même bailleur. Ces pratiques pourraient être contraires à la réglementation si elles portent sur des rémunérations tarifées (*décret 12.12.96 - art. 24* : l'huissier ne peut demander une rémunération autre que celle prévue au tarif et doit réclamer le supplément normalement dû ou restituer l'excédent perçu). Cependant, la réduction d'honoraires est possible si elle porte sur des actes non tarifés telle la rédaction de la demande en justice par exemple.

5. ENVOI DE LA COPIE DE L'ASSIGNATION AU PREFET

L'huissier doit adresser à la préfecture, par lettre recommandée avec accusé de réception, copie de l'assignation.

⁵ Lorsque l'assignation a pour objet d'obtenir la résiliation du bail par mise en jeu de la clause résolutoire, il semble difficile, même si elle est réalisée en référé, de motiver une rémunération complémentaire par l'urgence puisqu'en principe cet acte n'intervient qu'à l'expiration d'un délai de deux mois suivant commandement infructueux et fait courir un délai de deux mois avant audience. Quant aux difficultés particulières qui pourraient justifier une rémunération complémentaire, ces mêmes auteurs s'interrogent sur la possibilité de s'en prévaloir avant d'avoir exécuté la mission (« *Le contentieux de l'exécution* », M. René LAUBA et M. François RUELLAN - mai 1997).

Pour accomplir cet acte, les exigences des huissiers en terme de rémunération sont très différentes selon les départements. En Gironde, un accord a été mis en place à l'occasion de la charte pour une indemnisation à hauteur de 100 F, ailleurs les tarifs fluctuent entre le coût d'envoi d'une lettre recommandée et des sommes beaucoup plus importantes (320 F dans le Finistère).

Ces différentes pratiques sont permises par la rédaction actuelle du décret du 12 décembre 1996 : seuls les actes listés en annexe à ce texte sont tarifés, les actes non tarifés sont libres. L'envoi de la copie de l'assignation en préfecture n'est pas tarifé, donc il est libre et les huissiers ne sont pas tenus de se cantonner au coût d'une lettre recommandée. Seule une modification du décret de 1996 permettra d'unifier les pratiques.

B. LE TRAITEMENT SOCIAL DANS LA PERIODE PRECEDANT L'AUDIENCE

La période entre l'assignation et l'audience doit être mise à profit pour rechercher les solutions les mieux adaptées aux situations à traiter. Les services sociaux sont saisis « d'une demande d'enquête en urgence visant à mettre en place, pour les ménages le nécessitant, les aides susceptibles d'être mobilisées et à informer le juge des causes de l'impayé ». Ces éléments doivent être communiqués au préfet qui doit ensuite les transmettre au juge pour éclairer sa décision.

Dans de nombreux départements la Préfecture elle-même, ou le service du Conseil Général chargé d'établir l'enquête sociale, adresse un courrier au locataire l'informant des conséquences de l'assignation et l'engageant à se rapprocher des services sociaux ou de l'ADIL pour une analyse de sa situation (que l'ADIL assure ou non la mission de médiation locative).

1. DIVERSITE DES PROCEDURES UTILISEES

Les réponses des ADIL permettent de présenter les différentes procédures retenues pour la réalisation de cette enquête. Une classification a été opérée, tenant compte du degré d'implication des acteurs et de l'efficacité de la démarche.

Trois orientations semblent se dessiner selon les départements.

L'enquête peut être réalisée « a minima ». Il s'agit alors de collecter les informations en faisant circuler dans les services une fiche de renseignements qui est ensuite transmise au juge. Dans cette hypothèse (on est très loin de l'enquête sociale), le juge dispose tout au plus le jour

de l'audience d'un descriptif de la situation du ménage qui n'est pas toujours précis, ni actualisé faute d'avoir rencontré le locataire.

Dans l'Ain, la fiche de renseignements est remplie conjointement par la DIPAS (services sociaux départementaux), la DDE, la DDASS, la Banque de France, la CAF.

Dans le Haut-Rhin, les informations sont collectées par une fiche de liaison qui circule dans les différents services.

La deuxième option consiste à réaliser de manière cumulative la « fiche de liaison » a minima et une enquête sociale diligentée par les seuls services sociaux du Conseil Général.

Les copies des assignations sont transmises par le préfet au service social départemental qui propose ses services par courrier aux ménages. L'enquête est réalisée si les ménages se manifestent et acceptent l'intervention d'un travailleur social (ainsi en Finistère, Haute-Garonne, Mayenne, Saône-et-Loire, Val-de-Marne).

En Mayenne, les assistantes sociales de la Direction sociale sont les seules à réaliser les enquêtes sociales, les communes n'ont généralement pas de service social.

En Saône-et-Loire, la collecte d'informations destinées à éclairer le juge a pour point de départ l'envoi d'un courrier au locataire accompagné d'une fiche d'enquête. En parallèle, un signalement est transmis à la DISS qui, par l'intermédiaire des centres médico-sociaux, adressent un courrier de « mise à disposition » au locataire. Il n'y a pas de visite automatique, sauf si l'assistante sociale connaît déjà par ailleurs le dossier. Il n'y a pas non plus de relance, si les gens ne se manifestent pas, en vertu du principe de travail de l'assistante sociale qui ne doit intervenir qu'avec l'adhésion de la personne.

Dans le Val-de-Marne, une fiche navette a été mise au point par la Préfecture. Elle est transmise à la SDAPL, puis au FSL, avant de revenir en Préfecture pour être envoyée au juge. Lorsque le locataire est bénéficiaire de l'AL, la CAF est saisie au lieu de la SDAPL. La fiche renseigne sur les droits à l'aide au logement, la saisine et décision de la SDAPL, de la CAF, du FSL. Pour les ménages connus de leurs services, les circonscriptions d'action sociale proposent « une mise à disposition » pour un examen plus approfondi de la situation.

Si certains départements se satisfont de cette procédure, d'autres ont des évaluations qui ne sont pas très positives et cherchent à l'améliorer :

- le taux de non-réponse aux demandes d'enquête est important (en Saône-et-Loire, sur 867 assignations, le taux de non-retour est de 30 %, 267 ménages n'ont pas souhaité rencontrer les services sociaux et nombreux sont ceux qui se contentent de remplir de manière très incomplète le questionnaire qui leur est adressé) ;
- une inégalité de traitement est instaurée de fait entre les familles connues des services et celles qui ne le sont pas et à qui une « mise à disposition » n'est pas proposée.

C'est pourquoi des réflexions ont cours actuellement pour associer à la réalisation de l'enquête, des structures associatives intervenant dans l'insertion des personnes en difficulté, voire, pour certains départements, l'ADIL qui dans ce cas intervient en dehors de sa mission classique, le plus souvent dans le cadre d'une MOUS.

Les Centres Communaux d'Action Sociale, lorsqu'ils existent, souhaiteraient être plus impliqués dans la procédure, recevoir copies des assignations et répondre aux demandes d'enquête, car souvent eux seuls connaissent les ménages en difficulté (ils sont seuls à suivre notamment les personnes isolées dans le Finistère). A ce titre, un lien devrait être réalisé entre les services sociaux du département et ceux de la commune pour une meilleure efficacité et pour limiter la multiplication des interventions auprès d'une même famille au cours de la procédure. Dans l'Oise, la DISS envisage ainsi un recours aux CCAS pour la réalisation de l'enquête. Cette idée va dans le sens du développement du rôle des CCAS, déjà engagé du fait de leur compétence en tant que guichet unique d'accueil (CASU). A Quimper, le CCAS suit les procédures d'expulsion.

Mais d'autres pistes, plus contestables parfois, sont aussi envisagées : ainsi, le recours aux conseillères en économie sociale et familiale travaillant pour les bailleurs sociaux pour établir les enquêtes sociales.

Le recours aux associations en complément du travail réalisé par les travailleurs sociaux du département

Dans la Drôme, les services de la Préfecture transmettent les dossiers aux Commissions Locales de l'Habitat qui font réaliser les enquêtes sociales par les services du Conseil Général lorsque le locataire en est déjà connu et par l'ADIL dans les autres cas.

Dans le Gard, une commission de Prévention des Expulsions Domiciliaires (CPED), à laquelle participent la Préfecture, la CAF, la MSA, le FSL, la SDAPL et l'ADIL, a été mise en place. Cette commission est chargée d'examiner les dossiers d'assignation. Toutes les familles

connues du Service Social Départemental font l'objet d'une actualisation des données sociales et financières par celui-ci. Les familles non déjà repérées par le service social, mais relevant d'une action sociale en raison de la faiblesse de leurs revenus, sont contactées par l'une des six associations agréées, à cet effet. Toutes les autres sont envoyées vers l'ADIL. La CPED peut directement saisir le FSL pour les dossiers d'assignation examinés. De plus, les dossiers des personnes pour lesquelles une procédure d'expulsion est en cours sont gérés prioritairement par le FSL (le fonctionnement de cette plate-forme est plus largement développé dans la partie relative aux pratiques innovantes).

Dans les Alpes-Maritimes, le déroulement du circuit d'intervention fait l'objet d'une procédure très détaillée : les huissiers de justice transmettent à la Préfecture et à la Sous-Préfecture l'ensemble des assignations concernant les impayés de loyer exclusivement. Le bureau du logement de la Préfecture et celui de la Sous-Préfecture acheminent ces assignations vers le service social départemental, qui les ventile ensuite dans les circonscriptions d'action médicale et sociale territorialement compétentes ou les adresse à l'ADIL, selon que le ménage est connu ou non des services.

Déroulement du circuit d'intervention dans les Alpes Maritimes

Les circonscriptions d'action médicale et sociale réceptionnent les assignations et effectuent le tri des ménages « connus » ou « non connus ». Un ménage « connu » est défini comme celui ayant fait l'objet d'interventions avec ou sans écrit dans les six derniers mois.

Deux procédures sont organisées selon ce critère :

Pour les ménages "connus" : dès réception de l'assignation, un courrier est adressé aux intéressés proposant une rencontre. Si la personne se manifeste, une « fiche d'évaluation » est envoyée par courrier à la Préfecture des Alpes-Maritimes, Bureau du Logement. Si le délai de l'audience est proche, en parallèle une copie de la fiche d'évaluation est faxée à la Préfecture ou à la Sous-Préfecture. Au moment de l'évaluation avec l'intéressé, si un problème d'ordre juridique est repéré (charges excessives, non-exécution de travaux, augmentation importante du montant du loyer, frais de relance, quittances...), un contact téléphonique avec l'ADIL a lieu. Une ligne prioritaire étant mise à disposition des travailleurs sociaux. Si nécessaire, l'ADIL fixe un rendez-vous. A la suite de l'entretien, et si besoin est, l'ADIL transmet par télécopie un compte-rendu juridique à la CAMS (circonscriptions d'action médicale et sociale) qui sera joint à l'évaluation sociale pour transmission au bureau du logement.

Pour les ménages "non connus" : dès réception de l'assignation, un courrier proposant une rencontre est adressé au ménage.

Il s'agit d'une double offre où l'utilisateur aura le choix de s'adresser soit à la CAMS, soit à l'ADIL. Si l'utilisateur s'adresse à l'ADIL en premier :

– s'il n'a besoin que d'une évaluation juridique : l'ADIL remplit la fiche d'évaluation, ainsi qu'un compte rendu juridique si nécessaire, et les transmet au bureau du logement de la Préfecture ou de la Sous-Préfecture par télécopie et courrier (avec doubles à la circonscription d'action médicale et sociale et au service social départemental) ;

– s'il est besoin d'une évaluation juridico-sociale : l'ADIL remplit la fiche d'évaluation, contacte la CAMS qui soit, recevra l'intéressé, soit, indiquera à l'ADIL l'orientation sociale pertinente en fonction des particularités locales (CCAS...) et la transmet au bureau du logement de la Préfecture ou de la Sous-Préfecture par télécopie et courrier (avec doubles à la circonscription d'action médicale et sociale et au service social départemental) ;

– si l'usager s'adresse à la CAMS en premier, la même procédure que pour les familles "connues" sera suivie.

Le bureau du logement transmet les évaluations au tribunal. Le juge d'Instance transmet les décisions au service social départemental qui les ventile dans les CAMS. La circonscription d'action médicale et sociale transmet les jugements à l'ADIL pour les situations traitées par l'association.

Aucune réponse n'est transmise au bureau du logement si les personnes ne se sont pas manifestées suite à la lettre de mise à disposition.

En Gironde, la Préfecture adresse à tous les locataires assignés un courrier les informant de la nécessité de se rapprocher des travailleurs sociaux et de la possibilité d'obtenir des informations auprès de l'ADIL afin d'apporter des éléments au juge lors de l'audience.

Enfin, la Préfecture de la Dordogne a opté pour une procédure particulière.

A réception de la copie de l'assignation, la Préfecture saisit l'ADIL qui intervient seule sur tous les dossiers. La mission de l'ADIL consiste alors à fournir au juge, dans les délais, les éléments qui lui sont nécessaires sur la situation du ménage (éléments définis préalablement avec les magistrats). L'agent de médiation se met en relation avec les différents acteurs de la procédure (SDAPL, CAF, MSA, DDASS) pour obtenir des informations sur la situation familiale, financière du ménage ; saisit le travailleur social de secteur afin qu'une enquête sociale soit réalisée pour toutes les familles qui le souhaitent (connues ou non des services). Le travailleur social propose « une mise à disposition » et réalise une visite seul ou avec l'agent chargé de la médiation locative. L'enquête sociale est ensuite communiquée à l'agent de médiation locative qui réalise le document de synthèse présentant les éléments d'informations utiles à la décision du juge ainsi qu'une proposition de plan d'apurement.

Une nouvelle démarche est en cours afin d'aller plus en avant dans le traitement de l'impayé. Un protocole de règlement des difficultés est négocié avec le ménage et le bailleur, par l'agent chargé de la médiation locative. Il prévoit les modalités de règlement de la dette, la décision d'octroi d'une aide par le FSL, le suivi de l'engagement par l'agent chargé de la médiation locative et une mesure éventuelle de suivi social lié au logement. Ce protocole sera désormais transmis au juge en même temps que la note d'information. Le juge, dans ce cas, pourrait entériner l'accord conclu par les parties dans le jugement.

2. DIVERSITE DES MISSIONS CONDUITES AU COURS DE CETTE PHASE

Dans la plupart des cas, il s'agit d'une mise à disposition d'un travailleur social ou d'une association, annoncée par un ou plusieurs courriers. Le service propose d'intervenir soit au domicile du ménage, soit à l'occasion d'une permanence.

Quelques départements font, en effet, l'effort de se rendre au domicile des ménages (Aveyron, Dordogne, Drôme, Gironde).

Ainsi, l'ADIL de Dordogne fait valoir que cette démarche permet de lutter contre l'isolement de certaines communes (facteur d'exclusion) et renforce l'efficacité de la médiation locative, puisque le nombre de ménages rencontrés a augmenté de 40 % par rapport à 1999 (184 ménages rencontrés sur 264 assignations). Les locataires trop sollicités (huissiers, assistantes sociales, préfecture) ne répondent plus aux courriers, alors que la visite à domicile est vécue comme une véritable marque d'intérêt et une réelle offre d'aide.

Cette démarche a pu être engagée dans un département où le contentieux pour impayés est relativement faible, pourrait-elle être réalisée dans des zones plus urbaines où le nombre de dossiers est bien plus important ?

3. DIVERSITE DU CONTENU DU DOCUMENT TRANSMIS AU JUGE

Très rapidement, un débat est intervenu sur les éléments susceptibles d'aider le juge dans sa décision et donc devant lui être transmis. A ce jour, la réponse à cette question varie selon les départements.

Lorsque l'enquête a été réalisée « a minima » c'est-à-dire par la mise en circulation dans les services d'une fiche de renseignements, ce document est intégralement communiqué au juge, mais les éléments transmis sont administratifs et l'information souvent insuffisante.

Lorsqu'une rencontre a lieu entre le ménage en difficulté et le travailleur social ou une association et qu'alors un véritable travail d'analyse de la situation est réalisé, le contenu intégral ou partiel de l'enquête peut être transmis ; la décision est parfois prise par l'assistante sociale seule (Finistère) mais le plus souvent cette enquête est « retravaillée » avant d'être remise au Préfet sous forme de bilan (Aveyron, Gard, Mayenne), car bien évidemment seuls les éléments de l'enquête en rapport avec le contentieux intéressent le juge.

En Mayenne, l'enquête sociale transmise au juge comporte une analyse de la situation du débiteur avec un historique de la dette, un traitement personnalisé du dossier, l'engagement éventuel de reprise du loyer, l'engagement éventuel de verser une somme en remboursement, le budget familial, les difficultés familiales rencontrées lorsqu'elles sont en rapport avec la situation d'impayés ou peuvent expliquer certains comportements.

En tout état de cause, seuls les éléments que la famille veut bien rendre publics sont repris dans l'enquête. De plus, l'assentiment du ménage sur le document est nécessaire à sa transmission au Préfet (certaines ADIL soulignent que, de ce fait, les enquêtes sont parfois un peu édulcorées, mais les bailleurs vont plus loin et les assimilent parfois à de véritables plaidoyers en faveur du locataire).

Ailleurs, une fiche « type » a été élaborée par un groupe de travail associant les magistrats, les travailleurs sociaux et, le cas échéant, l'ADIL (Allier, Alpes-Maritimes, Dordogne, Drôme, Gard, Gironde, Hauts-de-Seine).

Ainsi, dans les Alpes-Maritimes, cette fiche comporte de façon synthétique les éléments suivants : la situation familiale et professionnelle du locataire ; les ressources ; le nom du bailleur ; le montant total de l'impayé ; l'existence éventuelle d'autres dettes (fiscales, crédits) ; le droit éventuel à l'APL ou à l'AL, ainsi que les modalités de versement ; la décision de la SDAPL sur le dossier ; les causes de l'impayé selon une grille pré-établie (loyer trop élevé / modification des revenus / endettement / litiges avec le bailleur / modification de la situation familiale / difficultés de gestion ; la demande du locataire (délai et plan d'apurement / contestation de la dette) ; les aides possibles.

L'analyse statistique de ces fiches de liaison transmises au juge pourraient permettre de dresser un profil des ménages en impayé, d'étudier sa situation familiale et financière et les causes de l'impayé ; à ce jour, les fiches n'étant pas harmonisées, les disparités des données sont telles qu'une exploitation statistique nationale est impossible. A l'échelon local, il reste toutefois intéressant de faire ressortir quelques indicateurs, ainsi les ADIL qui réalisent cette mission se sont attachées à produire un profil des ménages en difficulté dans leur département (Alpes-Maritimes, Dordogne, Drôme, Gironde).

4. LE FINANCEMENT DE CETTE MISSION

Le financement de cette mission ne nécessite pas de ressources financières spécifiques lorsqu'elle est réalisée par les circonscriptions d'action sociale, services dépendant du Conseil

Général. En revanche, lorsque les départements recourent aux associations, un financement spécifique est assuré le plus souvent par le FSL et, pour certains départements par le PDALPD (Drôme, Gard, Gironde).

La rémunération est établie soit forfaitairement pour une année (Alpes-Maritimes), soit en fonction du nombre de dossiers traités (environ 700 F par dossiers).

5. UNE REELLE VOLONTE DE REpondre AUX SOUHAITS DU LEGISLATEUR, MAIS UNE TROP GRANDE DISPARITE DES PRATIQUES

Même si des ajustements, des corrections et des améliorations sont nécessaires, le bilan semble partout positif ; on relève dans tous les départements la volonté de répondre aux exigences de la circulaire afin de fournir au juge des éléments sur la situation des ménages.

Actuellement, cependant, une trop grande disparité existe dans les procédures, l'analyse et la recherche de solutions à l'impayé, ainsi que dans les éléments fournis au juge. Une réflexion devrait être engagée sur ce terrain afin d'offrir aux ménages en difficulté une égalité de traitement.

6. LES LIMITES DU DISPOSITIF

Il n'en demeure pas moins que le dispositif a ses limites liées à la précarité des situations, aux contraintes imposées pour l'intervention du FSL (examinées précédemment) et à la faible présence des locataires à l'audience.

La précarité des situations

La précarité familiale, professionnelle, et financière des ménages est particulièrement soulignée dans une étude conduite par l'ADIL de la Gironde sur 267 dossiers examinés au cours de l'année 2000, mais ce point a également été évoqué par toutes les ADIL qui participent à la mission d'information du juge.

L'étude montre que 65 % des locataires (soit 173 sur 267) sont des personnes seules ou des familles monoparentales.

La moyenne des ressources des personnes isolées est de 4.662 F par mois (hors prestations familiales) et 4.937 F par mois (prestations familiales incluses), alors que les ressources des

autres ménages sont de 7.693 F par mois (hors prestations familiales) et de 8.530 F par mois (prestations familiales incluses).

Le reste à vivre, c'est-à-dire ce qui doit rester à la famille une fois payés les loyers, crédits impôts, est inférieur au minimum retenu par la banque de France en matière de surendettement pour les personnes isolées et les familles monoparentales.

Reste à vivre comparé au revenu minimum estimé par la Banque de France

		NOMBRE D'ENFANTS				
		0	1	2	3	4 et +
Personnes seules 36 %	%	36 %				
	Reste à vivre Moyenne	2 505 F				
	Minimum BDF	3 450 F				
Familles monoparentales 29 %	%		14 %	8 %	5 %	2 %
	Reste à vivre Moyenne		3 767 F	4 566 F	4 614 F	7 593 F
	Minimum BDF		5 050 F	5 800 F	6 400 F	7 000 F

Les ressources sont précaires pour 54 % des familles monoparentales : chômage (17 %), RMI (26 %), prestations familiales, allocation d'adulte handicapé, maladie (11 %) et pour 50 % des autres ménages.

La dette est liée à un manque de ressources dans 39 % des cas et dans 13 % des cas à une perte d'emploi. Parmi les autres causes figurent la mauvaise gestion (8 %), un changement dans la situation familiale (8 %), la maladie (6 %), le surendettement (4 %), un litige avec le bailleur (4 %).

La mise en place d'un plan d'apurement est la première démarche engagée (41 % des dossiers), mais il est souvent disproportionné par rapport aux ressources et ce d'autant qu'une démarche auprès du FSL n'est pas toujours possible en raison de la définition des critères d'octroi (16 % des dossiers sont admissibles).

La présence du locataire à l'audience

Facteur déterminant dans la décision du juge d'octroi ou non de délai, la présence du locataire à l'audience reste insuffisante et les apports de la loi du 29 juillet 1998 n'ont pas conduit, sur ce point, à une modification de l'attitude des juges. La transmission par le Préfet d'un document, le plus complet soit-il, ne remplace pas la présence à l'audience. Au mieux, dans cette situation, le juge reportera l'audience et convoquera le locataire par lettre simple.

Les ADIL en consultations, dans leurs formations auprès des travailleurs sociaux ou encore lorsqu'elles interviennent directement dans la réalisation de l'enquête sociale, ont à cœur d'insister sur cette nécessité. Ainsi, en Dordogne, la médiation locative a permis une nette augmentation de la présence des locataires à l'audience (18 % d'augmentation entre 1999 et 2000). Dans certains tribunaux d'instance des Hauts-de-Seine, le juge écrit au locataire avant l'audience pour l'inciter à participer à l'audience.

Des efforts sont encore à faire pour accompagner le locataire à l'audience, ceci est possible à condition de ne pas confondre cette démarche avec une mission de représentation que ne peut réaliser qu'un avocat ou un proche (conjoint, concubin, parent ou allié en ligne directe ou en ligne collatérale jusqu'au troisième degré).

III. LE JUGEMENT ET SES CONSEQUENCES

A. LES TENTATIVES DE CONTOURNEMENT DE LA PROCEDURE

A l'origine, la prévention en matière d'expulsion ne concernait que les actions engagées sur le fondement de l'article 24 de la loi du 6 juillet 1989 ; aussi convenait-il de s'interroger sur les pratiques visant à détourner la procédure pour échapper au délai de deux mois qui sépare l'assignation de l'audience, et pour les bailleurs sociaux au délai de trois mois qui sépare la saisine de la SDAPL ou de la CAF de l'assignation. La loi Solidarité et Renouvellement Urbains du 13 décembre 2000, ayant élargi le champ du dispositif de prévention à toutes les

actions ayant pour objet d'obtenir la résiliation du bail en raison d'une dette locative, cette question se pose aujourd'hui avec moins d'acuité.

1. RESILIATION FONDEE SUR LE NON-RESPECT PAR LE LOCATAIRE DE SON OBLIGATION DE PAIEMENT DU LOYER

Puisque la loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) prévoit l'information du Préfet, et le respect d'un délai de deux mois entre la remise de l'assignation en Préfecture et l'audience, pour toutes les assignations en impayés de loyers, qu'elles soient fondées sur un référé ou une demande au fond, le contournement du texte n'est aujourd'hui plus possible.

Cette mesure met cependant fin à une difficulté certaine, signalée par une majorité d'ADIL, dès l'entrée en vigueur du dispositif de prévention des expulsions (cf. étude Habitat Actualité de septembre 1999 sur l'application du dispositif de prévention des expulsions à partir des observations des ADIL).

2. TROUBLE DE JOUISSANCE

La procédure de résiliation de bail pour trouble de jouissance est presque unanimement délaissée.

Les troubles de voisinage intervenant rarement seuls, mais se cumulant le plus souvent avec le non-respect d'autres obligations (impayés - défaut d'assurance), les bailleurs préfèrent utiliser ces autres fondements, d'autant que la preuve de ces troubles est souvent délicate à rapporter (lettres, pétitions, attestation de déménagement lié à la gêne subie) et prétexte à discussions.

Il semble que cette action soit, de fait, réservée à la présence d'animaux dangereux dans les locaux.

3. ASSURANCES IMPAYEES

Le défaut d'assurance locative est le plus souvent cumulé à des impayés de loyers, ainsi l'action judiciaire est rarement fondée sur la seule non-souscription de l'assurance.

Un autre motif peut également expliquer le faible nombre de procédures engagées sur ce fondement. En matière d'assurance locative, les bailleurs sociaux comme ceux du parc privé sont vigilants à l'entrée dans les lieux et exigent un justificatif attestant de sa souscription. Ensuite en cours de bail, peu de bailleurs semblent vérifier son renouvellement et exiger un

justificatif du maintien de cette garantie. Une nuance doit cependant être apportée : dans le parc public, certains opèrent un contrôle annuel de la réalité de la souscription ; d'autres se contentent au rappel de l'obligation légale sur les avis d'échéance, faisant valoir que le contrôle de chaque dossier se révélerait trop lourd en terme de gestion.

B. ANALYSE DES JUGEMENTS EN PRESENCE DE « L'ENQUETE SOCIALE »

Avant la loi du 21 juillet 1998, le juge ne pouvait suspendre les effets de la clause résolutoire qu'à la condition d'être saisi dans le délai de deux mois suivant le commandement de payer. Souvent, le locataire ne réagissait pas au commandement, si bien que, lorsqu'il se présentait à l'audience, le délai de deux mois était écoulé, le juge devait alors constater l'acquisition de la clause résolutoire et donc la résiliation du bail.

Désormais, le juge peut accorder des délais :

- soit comme par le passé, avant l'expiration du délai de deux mois suivant le commandement de payer, s'il est saisi d'une demande de délai par le locataire (très rare) ;
- soit après l'expiration de ce délai, que la demande émane du locataire ou du propriétaire.

Autre nouveauté de la loi de 1998 : l'octroi de délais par le juge peut intervenir d'office, c'est-à-dire sans demande préalable de l'une ou l'autre des parties et si la situation du débiteur et les besoins du bailleur doivent être pris en considération, le juge n'a pas à requérir l'accord des deux parties pour reporter ou échelonner le paiement de la dette dans la limite de deux ans.

Alors que la fiche de liaison était transmise au juge, sur un échantillon non représentatif de 17 jugements, l'ADIL de la Drôme a examiné les décisions rendues : dans trois cas seulement, le juge a admis la suspension de la clause résolutoire (pour une dette inférieure à 5.000 F dans deux cas et mise en place d'un tutorat pour le troisième).

Dans le Gard, les suites données par le juge aux rapports d'information ne sont connues que très partiellement dans la mesure où le juge n'a pas à communiquer obligatoirement sa décision en Préfecture. Sur 113 ordonnances de référé reçues en Préfecture, la suspension de la clause résolutoire est intervenue 18 fois : le pourcentage relativement faible s'explique par le refus de la famille de coopérer à l'élaboration du rapport d'information destiné au juge à quoi s'ajoute la non-comparution à l'audience. Le juge utilise rarement, dans ce cas, la possibilité qui lui est

donnée de suspendre d'office les effets de la clause résolutoire, même si le rapport d'information sur la situation du locataire est communiqué dans les délais.

En Dordogne, le taux de présentation à l'audience s'est fortement accru, ce qui a eu une incidence positive sur la décision rendue par le juge. Ainsi sur 152 décisions connues, la suspension de la clause résolutoire a été ordonnée sur 50 dossiers et 64 expulsions ont été prononcées. Les autres décisions ont conduit à un désistement ou une expertise (13 renvois, 15 désistements, 10 autres).

C. INCIDENCES DE LA DECISION DU JUGE EN MATIERE D'AIDES AU LOGEMENT

La résiliation du bail prononcée par le juge a des incidences en matière d'aide au logement. En effet, le droit à l'APL n'est ouvert qu'aux seuls locataires (ou sous locataires)⁶. Il s'ensuit que toute résiliation de bail entraîne la suppression du droit à l'APL et que seul l'établissement d'un nouveau contrat de location peut permettre de rétablir l'aide.

La résiliation du bail doit être communiquée à la CAF ou à la MSA. Le bailleur doit fournir aux organismes chargés du paiement et de la liquidation de l'aide toutes les informations et justifications nécessaires à l'établissement du droit à l'APL, à son versement et à sa liquidation.

1. RESILIATION DU BAIL PAR ORDONNANCE OU JUGEMENT OU POUR NON-RESPECT DU PLAN D'APUREMENT AUTORISE PAR LE JUGE

En principe, lorsque le bail est résilié par décision du juge ou parce que le plan d'apurement qu'il a autorisé n'est pas respecté, le versement de l'aide est interrompu.

Cependant, pour prendre en considération les améliorations dans la situation financière des ménages, une réponse ministérielle récente (*JO Sénat : 22.2.01*) mentionne la possibilité de verser un rappel d'APL, sous réserve qu'un nouveau bail soit établi avec une date d'effet rétroactive. A cette condition, le rappel d'aide est possible sur deux ans, voire au-delà si la SDAPL lève la prescription biennale.

⁶ CCH : art. R 353- 20 et L 442- 8-1 (de logements faisant l'objet d'une convention avec l'Etat - CCH : art. R 352-1)

En pratique, actuellement, soit parce que les textes sont encore appliqués avec une certaine souplesse, soit parce que le bailleur ne déclare pas la résiliation du bail, le versement de l'APL est assez rarement interrompu et par conséquent la procédure de rappel peu utilisée.

Dans les faits, lorsque le ménage manifeste une réelle volonté de reprendre les paiements, des protocoles d'accords ou concordats sont mis en place avec maintien de l'APL.

L'organisme bailleur s'engage à établir un nouveau bail lorsque la dette sera apurée, mais les délais ne sont pas précisés et cette situation fait peser un risque énorme sur l'occupant, car, sans droit ni titre, la procédure d'expulsion pourra être reprise à tout moment. Le FSL tente parfois de subordonner ses interventions à la signature d'un nouveau bail, mais il ne réussit le plus souvent qu'à obtenir un courrier du bailleur s'engageant sur une durée limitée à maintenir l'occupant dans le logement (Alpes-Maritimes) ou un accord de principe du bailleur (Essonne).

Deux exceptions notables sont à signaler : en Gironde, l'aide du FSL est parfois subordonnée à l'établissement d'un nouveau bail ; en Dordogne, des protocoles sont conclus dans le cadre du « plan logement » et le bailleur s'engage à établir un nouveau bail au locataire si les engagements acceptés par ce dernier au protocole sont respectés.

D'autres difficultés sont relevées par les ADIL :

- dans les départements où le texte est appliqué avec le plus de rigueur et où le versement de l'APL est interrompu, le bailleur le plus souvent exige l'intégralité du loyer. Il accepte assez rarement de ne recevoir que les loyers résiduels jusqu'à la signature d'un nouveau bail, ne souhaitant pas prendre le risque de recevoir ultérieurement et par rappel l'APL ;
- l'établissement d'un nouveau bail sur le plan réglementaire, suppose le respect des règles d'attribution HLM et particulièrement des plafonds de ressources HLM qui, exceptionnellement, pourraient être dépassés.

Une réflexion sur les conséquences de la résiliation du bail devrait être engagée dans les hypothèses de logements conventionnés ouvrant droit à l'APL, afin de modifier le régime actuel de cette aide et de maintenir l'aide pendant un délai limité si le ménage, après résiliation du bail, manifeste une volonté forte de reprendre les paiements. Cette dérogation ne serait accordée qu'à titre exceptionnel, sous réserve d'un protocole d'accord suivi par la SDAPL, le FSL (qui intervient souvent dans ces situations pour éteindre une partie de la dette) ou un autre organisme. Le bailleur s'engagerait à établir un nouveau bail dès lors que le locataire aurait respecté ses obligations sur une période probatoire.

2. RESILIATION EN RAISON DU NON-RESPECT DU PLAN D'APUREMENT MIS EN PLACE PAR LE JUGE

Le jugement peut prévoir que la clause résolutoire suspendue reprendra son plein effet à la première défaillance du locataire. Dans ce cas, le bail est résilié à compter de cette défaillance et l'APL versée jusqu'à cette date n'est pas remise en cause.

En réalité, selon les ADIL, le jugement prévoit le plus souvent que le non-respect du plan d'apurement, entraînera rétroactivement la résiliation du bail au jour du jugement ou, plus grave encore, à celui de l'acquisition de la clause résolutoire (c'est-à-dire deux mois après le commandement).

Les conséquences de cette décision sont très lourdes en matière d'APL puisqu'elle implique, en l'état actuel des textes, une restitution du montant de l'APL versée indûment. La situation du locataire en est aggravée et sa dette accrue.

Un exemple permet d'illustrer cette situation : un commandement de payer reste infructueux à l'issue du délai de deux mois, soit le 1^{er} novembre 2000 ; le juge saisi accorde au locataire un délai sur deux ans à compter du 1^{er} mars 2001, mais prévoit dans sa décision que le défaut de paiement entraînera la résiliation depuis la date d'acquisition de la clause résolutoire.

Le locataire ne s'acquitte plus de sa dette à partir de janvier 2003 : la résiliation intervient rétroactivement depuis le 1^{er} novembre 2000. Le bailleur est tenu de restituer l'APL sur la période novembre 2000 à décembre 2002 et la dette du locataire est augmentée d'autant.

Afin de mettre fin à cette difficulté, il semble nécessaire d'instaurer dans les textes une dérogation au principe du rappel d'indus d'APL.

D. LE SUIVI POST JUDICIAIRE

L'ADIL de Dordogne, à l'occasion du bilan de son activité de médiation locative sur l'année 2000, constate la nécessité de mettre en place un suivi des familles après la décision de justice et souligne qu'il serait vain d'intervenir fortement auprès du ménage dans la phase préalable au jugement, puis de le laisser seul ensuite, alors même que la décision de justice lui est favorable. Sans soutien dans la phase post-judiciaire, le risque de non-respect des délais accordés par le juge pour acquitter la dette est très important.

Ce suivi, mis en place depuis 2001, est adapté pour tenir compte des spécificités particulières à chaque situation et étroitement imbriqué avec l'activité de médiation locative réalisée en amont. Pour certains ménages, il s'agira d'explications sur le contenu du jugement, ses conséquences, pour d'autres d'une assistance au montage des dossiers d'aides, ou de conseil pour la gestion du budget logement et d'un suivi du respect du plan.

Cette réflexion est essentielle, car les acteurs locaux s'accordent à considérer que la loi a eu un impact favorable et permet au locataire d'obtenir des délais ; cependant, les dernières statistiques du ministère de l'Intérieur font, au contraire, état d'une augmentation du nombre d'expulsions (5.936 en 2000 / 4.866 en 1999 soit une augmentation de 22 %).

IV. L'EXPULSION ET LE RELOGEMENT

L'expulsion est poursuivie après signification à la personne expulsée du jugement et d'un commandement à libérer les locaux dans un délai de deux mois. Le juge peut également informer le Préfet des jugements d'expulsion en vue de la prise en compte de la demande de relogement de l'occupant dans le cadre du PDALPD.

Lorsque le locataire est présent et accepte de libérer les lieux, l'huissier dresse un procès-verbal d'expulsion, signé par toutes les personnes présentes.

En cas d'absence, de refus ou de résistance du locataire, l'huissier dresse un procès-verbal de tentative d'expulsion et sollicite du Préfet le concours de la force publique.

Même si la nécessité d'un relogement apparaît plus tôt dans la procédure, ce n'est qu'au moment de l'expulsion que dans la plupart des départements, la recherche de solutions de relogement est réalisée par une commission ou un « bureau logement » créé au sein du PDALPD (Ain, Allier, Corrèze, Gard, Lozère, Saône-et-Loire...).

Cette structure a parfois été mise en place avant 1998, avec pour mission de traiter les difficultés des personnes prioritaires selon la définition qui en est donnée par le PDALPD (personnes sans domicile, hébergées ou logeant dans un habitat insalubre...). Cette procédure ne concernait donc pas, à l'origine, uniquement les personnes expulsées, mais elles sont aujourd'hui prises en compte, comme le sont également les personnes menacées d'expulsion issues du parc social - qui ne devaient pas en relever car déjà logées dans le parc social - (Gard, Saône-et-Loire).

Parfois cette structure laisse subsister en parallèle une commission qui, elle, intervient spécifiquement pour les ménages expulsés (Saône-et-Loire).

Dans le Finistère, une structure créée depuis 1994 par la ville de Brest, vise tous les publics relevant d'une mesure d'accompagnement social lié au logement.

Dans le Gard et la Lozère, la prospection de logements dans le parc privé et social est réalisée par une structure spécifique (la « commission d'appui au relogement », gérée par l'ADIL dans le cadre d'une MOUS, en Lozère ; la « Boutique logement », gérée par une association agréée pour réaliser des missions d'accompagnement lié au logement dans le Gard). En Saône-et-Loire, l'ADIL, chargée d'assurer le secrétariat de la commission a également en charge cette mission⁷.

Est également en projet dans le Gard, une MOUS intégration dont la mission sera de susciter, de la part des bailleurs HLM ou des communes, une offre de logements adaptés aux besoins des ménages qui rencontrent des difficultés d'insertion particulières (en feront partie les personnes expulsées, même si elles ne sont pas visées expressément par ce dispositif).

En Mayenne, la réflexion sur la nécessité d'un relogement est engagée à tous les stades de la procédure : en contrepartie de l'intervention d'une aide du FSL, lorsque la solution consiste dans un relogement plus petit ; à l'occasion du commandement de payer, l'office public départemental peut étudier une solution de relogement plus conforme à la situation pécuniaire de la famille ainsi qu'à sa taille ; enfin, en cas d'échec, et même quand les familles ont refusé tout contact avec les travailleurs sociaux, les assistantes sociales cherchent une solution d'hébergement d'urgence.

De plus, depuis 1998, lors des réunions de concertation, la Préfecture exige qu'une offre de relogement soit présentée par les bailleurs sociaux en même temps que la demande de concours de la force publique.

Le relogement est réalisé chez un autre bailleur social. L'objectif des services de la Préfecture est d'exécuter les décisions de justice, en privilégiant toujours les solutions amiables. Le juge de l'exécution est systématiquement informé de l'exécution d'un jugement d'expulsion.

⁷ Etude « Démunis et marginaux en milieu rural » ANIL - mars 2000

Dans tous les départements sont mobilisés les moyens traditionnels suivants :

- le recours au parc social par les réservations préfectorales, les accords collectifs ;
- la mise en place d'une aide du FSL pour faciliter l'accès à un nouveau logement ;
- la recherche dans le parc privé par recours aux meublés, aux CHRS, aux hôtels sociaux, sous-locations ;
- l'AIVS, si elle a été créée, et les associations d'insertion sont sollicitées ;
- le montage d'opération par PST (programme social thématique) et PLA-I (prêt locatif aidé - intégration) est parfois réalisé ;
- la solution peut également consister, dans quelques situations, à favoriser une accession à la propriété.

V. LES ACTIONS DES ADIL

Les initiatives sont très diverses et interviennent à tous les stades de la procédure.

A. LES ACTIONS D'INFORMATION, DE COORDINATION ET DE FORMATION

Avant la loi de lutte contre les exclusions, différentes ADIL se sont engagées dans la mise en place des chartes de prévention des expulsions (Dordogne, Drôme). Depuis, dans les départements où elles sont présentes, les ADIL participent à leur élaboration et en sont acteurs. Elles sont parfois chef de projet pour la préparation de la charte ou animateur du comité de pilotage (Gironde, Mayenne, Essonne).

Dès publication de la loi, plusieurs plaquettes d'information ont été réalisées par l'ANIL et les ADIL, afin, d'une part d'inciter le locataire à réagir face à un impayé au stade du commandement de payer comme au stade de l'assignation, et d'autre part de prévenir et aider le propriétaire en cas d'impayés de loyers. Certaines ADIL à la demande de partenaires ont décliné au plan local des guides sur la prévention des expulsions à l'intention des partenaires ou des ménages défavorisés (Aveyron, Côte d'Armor, Dordogne, Drôme, Paris, Savoie, Somme, Val-de-Marne).

Les ménages en difficulté sont informés également des services que peut offrir l'ADIL à l'occasion du commandement de payer, puis par courrier de la Préfecture entre l'assignation et l'audience.

Mise en place d'une ligne téléphonique pour les locataires en difficulté à Paris

Dans le cadre de la charte de prévention des expulsions, l'ADIL de Paris vient de mettre en place une ligne téléphonique en faveur des locataires en difficulté et confrontés à un risque d'expulsion.

Les locataires en sont informés à l'occasion du commandement de payer; de plus, deux plaquettes d'information, diffusées par les signataires de la charte, l'une destinée aux locataires, l'autre aux bailleurs, mentionnent ce numéro.

L'ADIL de Dordogne a mis en place un numéro vert destiné à aider les locataires du secteur privé, ouvert aux travailleurs sociaux, élus, secrétaires de mairies, afin de permettre un accès rapide au service de médiation locative.

Plusieurs ADIL sont membres du CDAD ou associées à ses actions, (permanences juridiques dans les maisons de la justice et du droit ou les antennes de justice, formation des juristes employés dans les maisons justice, rédaction de plaquettes d'information, manifestations communes), sans qu'il y ait d'ailleurs de liens entre la participation institutionnelle et la collaboration aux actions spécifiques (cf. annexe).

Des réunions d'information et des sessions de formation des travailleurs sociaux sur le thème de la prévention des expulsions sont régulièrement assurées par l'ensemble des ADIL et la loi SRU donne de nouvelles occasions de formation, puisqu'elle élargit le champ d'application du dispositif.

Les travailleurs sociaux sont également soucieux de mieux comprendre le droit locatif, aussi de fréquentes formations sont assurées sur la loi du 6 juillet 1989 et sur les droits et devoirs des parties au contrat de location (réparations et charges locatives).

Ces actions ne sont pas dirigées vers les seuls travailleurs sociaux, puisque les associations chargées d'assurer l'insertion par le logement adhérentes à la FNARS sollicitent régulièrement les ADIL pour des formations sur les statuts d'occupation des personnes et la procédure d'expulsion.

Les ADIL sont parfois l'élément « rassembleur » de tous les acteurs au travers de journées de réflexion et d'échanges (ADIL du Val-de-Marne, Hauts de Seine). Enfin, elles ont été fréquemment sollicitées par les acteurs locaux qu'elles ont rencontrés à l'occasion de la réalisation de la présente étude, pour dresser un bilan de la mise en œuvre du dispositif de

prévention des expulsions au plan local (ADIL de l'Essonne, Finistère, Gironde, Mayenne, Saône-et Loire, Hauts de Seine...).

B. LES PRATIQUES INNOVANTES

Sont présentées dans ce chapitre quelques expériences innovantes engagées par les ADIL sans toutefois prétendre à l'exhaustivité.

1. L'UTILISATION D'UN SERVEUR VOCAL POUR INFORMER LES MENAGES SUR LES AIDES AUX IMPAYES (VAR)

Dans le Var, l'ADIL utilise un serveur vocal pour l'accueil du public qui a été consulté 1.326 fois en 2000, ce qui représente 21 % des 6.171 des interrogations enregistrées pour cette période.

Ce serveur diffuse, outre des messages sur l'accession à la propriété, le congé du locataire et du propriétaire..., un message intitulé : « Pour vous aider à faire face aux impayés de loyers » destiné à une information large sur le FSL.

Extrait du message diffusé par le serveur vocal de l'ADIL du Var sur le volet FSL : « Vous êtes en situation de précarité, et vous ne pouvez assumer les frais d'entrée dans un logement ; vous êtes déjà locataire, en situation de précarité, et vous avez une dette de loyer ; vous êtes bailleur et votre locataire ne vous a pas payé. Sachez que depuis la loi BESSON de 1990, il existe dans le Var un Fonds de Solidarité pour le Logement. Ce fonds est destiné à accorder des aides financières et à mettre en place des mesures d'accompagnement nécessaires. A qui s'adressent ces aides ? A toute personne défavorisée, de bonne foi, qui rencontre des difficultés pour s'installer ou se maintenir dans son logement. Comment ces aides sont elles accordées ? Sous forme de prêt ou éventuellement de subvention.
Qui peut demander ces aides ? Les locataires et les bailleurs, en s'adressant à un travailleur social ou à une association agréée FSL dont la liste est disponible à l'ADIL.
La loi BESSON consacre le droit au logement pour tous, et donne à toute personne défavorisée le droit de demander une aide. Pour autant son accord n'est pas automatique. Si vous souhaitez des précisions, prenez rendez-vous ».

2. L'INFORMATION PREVENTIVE DANS LES MAISONS DE JUSTICE ET DU DROIT ET LES ANTENNES DE JUSTICE

L'expérience de l'ADIL des Hauts de Seine

En 1998, l'ADIL des Hauts-de-Seine a signé, avec le Conseil Départemental de l'Aide Juridique, une convention s'inscrivant dans le programme d'accès au droit mené dans les Hauts-de-Seine, sous l'égide du CDAD (conseil départemental d'accès au droit), en direction des personnes en difficulté. L'objectif de cette convention est la mise en œuvre d'un dispositif de prévention et d'action pour les locataires des quartiers défavorisés confrontés à un impayé de loyer ou une procédure d'expulsion.

Une permanence est assurée une matinée par semaine, dans chacune des deux antennes de justice de Bagneux et Gennevilliers.

Elle est coordonnée par un travailleur social et est composée des organismes suivants : l'ADAVIP, l'APRIM, l'ADIL. Y participent également un médiateur de la SNCF et RATP, un délégué du procureur, un représentant de la protection judiciaire de la jeunesse et un notaire dans l'une des deux antennes.

La fréquentation est soutenue, puisque 342 personnes ont été accueillies au cours de l'année 2000.

La bonne coordination entre les différents intervenants explique en grande partie ce succès, cependant les permanences sont saturées et laissent peu de place aux visites impromptues.

Ce partenariat permet au public de bénéficier d'un service complet en évitant la multiplication des démarches. En effet, les différents services orientent les consultants vers la personne la plus compétente pour répondre à leurs attentes.

Lors des permanences, le conseiller de l'ADIL échange des informations avec les autres intervenants sur les dossiers examinés. Ce dialogue favorise l'information de chacun sur les textes et procédures utilisées ou conseillées.

Ceci est particulièrement important dans le contexte de l'application de la loi du 29 juillet 1998. Il est en effet primordial que les dispositions du texte, l'implication des acteurs locaux soient connues de tous les intervenants à cette permanence et que les interprétations soient confrontées.

L'analyse de l'activité des permanences de l'ADIL dans les antennes de justice montre que les consultants ont un profil un peu différent de celui rencontré dans les locaux de l'ADIL. Les consultants se déplacent : 96 % des consultants se sont rendus aux permanences, alors que dans les ADIL, ce sont les consultations téléphoniques qui sont les plus nombreuses. Les consultants viennent essentiellement des communes où sont situées les antennes de justice.

Les permanences dans les antennes de justice constituent donc un service de proximité favorisant le conseil à des personnes qui souvent appréhendent mal l'information par téléphone, et dont les problèmes nécessitent une consultation avec examen d'un dossier (courriers relatifs à des impayés, commandement de payer, décisions de justice, etc.).

La majorité des consultants (65 %) sont des locataires, 51 % viennent du secteur privé et 49 % du secteur HLM. Ces derniers sont de plus en plus nombreux en antennes de justice (à l'inverse des consultations dans les autres permanences).

Les propriétaires représentent 33 % des demandeurs (25 % sont bailleurs et 75 % occupants). De la part des bailleurs, la consultation traduit un désir de prévention et le souhait d'agir le plus tôt possible en cas de litige avec un locataire, et notamment en cas d'impayé de loyer.

Dans la majorité des cas, aucune procédure n'est encore engagée au moment de la consultation de l'ADIL. Les questions portent toutefois sur la conduite de la procédure, le mode de saisie des tribunaux, les voies d'exécution et les dispositifs locaux d'aides (FSL, SDAPL).

Le succès rencontré par les permanences dans les antennes de justice atteste de la réelle existence d'un besoin d'information juridique en matière de logement. Aussi, un développement conséquent de l'action sera réalisé puisqu'à la demande du TGI, les permanences sont doublées à compter de septembre 2001.

Plusieurs ADIL se sont également engagées dans la voie des permanences en Maisons de Justice et du Droit ou en antennes de justice : Ardennes, Alpes-Maritimes, Corrèze, Gard, Haute-Garonne, Lille-Roubaix, Meurthe-et Moselle, Savoie, Paris, Seine-et-Marne, Var, Vaucluse, Val-d'Oise, Val-de-Marne.

Dans d'autres départements les CDAD ou les Maisons de Justice et du Droit adressent systématiquement à l'ADIL les personnes qui les sollicitent sur des questions relatives au logement : un accès prioritaire est organisé pour faciliter leur démarche.

3. UN SOUTIEN REALISE POUR LES TRAVAILLEURS SOCIAUX ET LES PARTENAIRES DU PDALPD (GIRONDE, VAR)

L'ADIL du Var est chargée d'une mission « information juridique - expertise – médiation » par convention conclue dans le cadre du PDALPD 2000 – 2003, pour les personnes relevant du PDALPD, leur bailleur ou leur travailleur social, lorsque ces publics connaissent des difficultés d'accès ou de maintien dans le logement et nécessitent un accompagnement juridique spécifique.

Une ligne téléphonique est réservée aux travailleurs sociaux pour qu'ils puissent solliciter facilement le juriste responsable de la MOUS sur les situations qu'ils traitent et obtenir une analyse juridique ou des informations liées à la législation du logement.

Ce dispositif présente deux atouts : le juriste peut être joint à tout moment et offrir un suivi réel dans le traitement des dossiers. Les travailleurs sociaux réclament, en effet, au-delà de la simple réponse en droit, un accompagnement dans leurs démarches. En 2000, 684 consultations téléphoniques ont ainsi été dispensées.

Les consultations écrites sont également réalisées pour les travailleurs sociaux ou les membres de la Commission restreinte du FSL. Il peut s'agir d'une analyse de dossiers (en 2000, 198 analyses de dossiers ont été réalisées). Le « référent » MOUS intervient également pour réaliser des expertises juridiques sur des dossiers d'aides du FSL. A cette occasion, le montant de la dette locative est vérifié et divers problèmes sont éventuellement abordés : le fondement légal de la demande de frais demandés par un bailleur, la faisabilité d'un projet de relogement ou la re-qualification d'un bail.

L'ADIL de la Gironde procède de manière similaire.

4. UN ACCOMPAGNEMENT JURIDIQUE DES PERSONNES EN DIFFICULTE (VAR)

Règlement amiable des litiges à l'aide en matière de prévention des expulsions

L'objectif du Plan Départemental pour le Logement des Personnes Défavorisées est de mobiliser l'ensemble des aides existantes le plus souvent possible, afin que les difficultés rencontrées par les démunis n'aboutissent au prononcé d'expulsion : c'est le rôle de la mission de règlement amiable des litiges, confiée à l'ADIL à l'occasion de la «MOUS - expertise juridique ». Lorsque la procédure judiciaire n'a pu être évitée, le rôle du juriste « MOUS - expertise juridique » est d'élaborer d'une stratégie au bénéfice de l'usager.

Le domaine d'intervention du juriste est varié puisqu'il s'étend de la remise d'une quittance de loyer à la négociation de l'abandon par le bailleur d'une créance contre la libération des lieux. Il s'agit dans tous les cas d'éviter que le litige, en s'envenimant, entraîne l'introduction d'une procédure tendant au constat de la résiliation du bail.

C'est de la qualité de l'information donnée aux parties sur leurs droits et des concessions engendrées par le protocole que va dépendre la réussite de la conciliation (71 dossiers ont ainsi trouvé une solution volontaire en 2000).

Une fiche de liaison est systématiquement transmise à la Préfecture pour l'informer des médiations abouties et peut faire l'objet d'un croisement avec les signalements d'assignations opérés par les huissiers de Justice.

Enfin, dès lors que le juge est saisi d'une demande d'expulsion, la mission de la MOUS consiste à accompagner le locataire au cours des différentes étapes de la procédure. Il s'agit alors de développer une stratégie en vue de l'audience (préparation du dossier, calcul de la dette réellement due...) ; d'aider à la rédaction par les travailleurs sociaux de la note destinée au juge ; d'envisager les voies d'exécution ou de recours existantes (aménagement des conséquences des décisions judiciaires en liaison avec les professionnels concernés, saisine du juge de l'exécution pour l'obtention des délais de grâce etc...). Le juriste MOUS est ainsi intervenu dans 74 dossiers au cours de l'année 2000.

5. CONSTITUTION D'UNE PLATE FORME POUR UN MEILLEUR TRAITEMENT SOCIAL DES DOSSIERS DANS LA PHASE PRECEDENT L'AUDIENCE (GARD)

La Préfecture du Gard a constitué une Commission de Prévention des Expulsions Domiciliaires (CPED) à laquelle participent, outre le chef de la cellule logement de la Préfecture, la CAF, la SDAPL, le FSL, la MSA, le Service Social Départemental (SSD) et l'ADIL du Gard et qui reçoit toutes les assignations transmises en Préfecture ou Sous-Préfecture.

Examen des assignations par l'ADIL

Cette commission se réunit tous les quinze jours. Une semaine avant la tenue de la réunion, la cellule logement confie à l'ADIL l'étude des assignations devant composer l'ordre du jour. Cette étude consiste à vérifier les points suivants : présence des mentions obligatoires (*art. 56 du nouveau Code de procédure civile*) ; respect du délai de deux mois entre le commandement de payer l'audience ; respect du délai de deux mois entre la notification de l'assignation au Préfet et l'audience ; respect du délai de trois mois entre la saisine de la SDAPL et l'assignation ; contrôle du décompte d'impayé lorsqu'il est fourni ; présence d'autres motifs de résiliation (notamment défaut d'assurance) ; régularité dans le bénéfice du bail (si colocataires, départ d'un occupant) ; possibilité de demande reconventionnelle (demande de travaux par exemple).

Le déroulement de la CPED

Lors de la réunion de la commission, les différents partenaires font part des informations qu'ils peuvent détenir, en lien avec l'impayé :

- la CAF ou le cas échéant, la MSA, donne les éléments relatifs au montant des revenus, de l'année antérieure, le montant et le type d'allocations perçues, la composition familiale, l'âge des enfants, les incidents déclarés en matière de tiers payant etc... ;
- le FSL informe des aides qu'il a pu accorder (prêt, secours, mesures ASLL) ;
- la SDAPL indique si la commission a été saisie, lorsque le logement est éligible à l'APL et fait part des décisions prises (suspension de l'APL, maintien, rejet) ;
- l'ADIL fait part des observations tirées de l'assignation, et si le locataire assigné avait déjà contacté ses services, des conseils donnés.

En fonction de tous ces éléments, la CPED prend alors une décision qui peut être :

- orienter la famille vers le service social du département, lorsque celle-ci est déjà connue, pour une enquête sociale ;
- confier le dossier à une association agréée pour réaliser des missions d'accompagnement social lié au logement pour une enquête sociale notamment lorsque la famille n'est pas connue des partenaires, lorsqu'elle n'a pas fourni les éléments nécessaires à la CAF pour bénéficier d'allocations, lorsqu'un relogement est souhaitable ou quand le logement actuel paraît inadapté ;
- saisir le FSL d'une aide au maintien dans les lieux, lorsque le logement semble adapté eu égard à la composition et aux ressources de la famille, à condition que les locataires fassent un « effort de prise en compte de la dette » ;
- orienter la famille vers l'ADIL dans les conditions décrites plus loin ;
- transmettre directement au magistrat les seules informations détenues par la commission, lorsque la famille ne peut pas relever des dispositifs sociaux (ressources trop élevées, aucun effort de prise en compte de la dette, loyer très élevé...).

Il convient de noter que cette liste de décisions n'est pas exhaustive, la Commission pouvant ponctuellement prendre d'autres dispositions et notamment faire une demande de relogement prioritaire lorsqu'elle paraît justifiée, contacter le bailleur pour solliciter une mutation.

Ces décisions peuvent également être couplées : une famille peut, par exemple, faire à la fois l'objet d'une enquête sociale et être orientée parallèlement vers l'ADIL. Les principales raisons en sont :

- non-respect des conditions de forme et de délais de procédure. Les locataires sont alors informés des textes de loi sur lesquels ils peuvent fonder leurs arguments. Dans tous les cas, il leur est vivement conseillé de se rendre à l'audience ou de s'y faire représenter par un avocat (en bénéficiant éventuellement de l'aide juridictionnelle), les conséquences de leur non-comparution étant clairement exprimées ;
- lorsque l'impayé est peu élevé et si les ressources du locataire le permettent, la Préfecture envoie un courrier à la famille lui demandant de se rapprocher de l'ADIL, afin de mettre en place un plan d'apurement. Le locataire est alors informé de la possibilité de solliciter du juge la suspension de la clause résolutoire et l'octroi de délais de paiement sous réserve du respect du plan d'apurement ;

- quand le prononcé de l'expulsion par le juge semble inévitable (dette très élevée par exemple), il est indiqué au locataire la possibilité d'obtenir des délais de grâce pour se reloger, ainsi que les coordonnées des bailleurs HLM disposant localement d'une offre ;
- lorsqu'il est fait état, en commission, de problèmes d'insalubrité du logement ou de conflits avec le propriétaire susceptibles d'être à l'origine de la dette, l'ADIL indique les moyens légaux de droit dont dispose le locataire et lui précise comment saisir les autorités compétentes ;
- dans le cas où le décompte fait apparaître d'importants frais accessoires à la dette de loyer, l'ADIL informe le locataire de la faculté de demander au juge la révision des clauses pénales et lui indique la marche à suivre ;
- en cas de défaut d'assurance, l'attention des locataires est attirée sur les risques de résiliation du bail et la limite d'intervention du juge.

Après la commission

Lorsque la décision de la commission a été d'orienter la famille vers l'ADIL, la Préfecture lui écrit en mentionnant l'adresse des locaux, ainsi que les dates et l'heure de la permanence la plus proche de leur domicile.

Toute rencontre avec un locataire assigné fait l'objet d'un compte rendu à l'intention de la Préfecture qui transmet alors les éléments au juge.

De plus, si, lors de l'entretien avec la famille, il apparaît que celle-ci n'est pas en mesure de faire les démarches nécessaires de sa propre initiative, l'ADIL en informe le Préfet qui peut éventuellement diligenter une enquête sociale ou une mesure ASLL.

Mais le travail de l'ADIL ne s'arrête pas à l'assignation. En effet, certaines familles la contactent seulement après que le jugement ait été rendu : dans ce cas, lorsque la situation le justifie, la famille est informée de la possibilité de saisir le juge de l'exécution par lettre recommandée avec demande d'avis de réception afin de solliciter des délais de grâce ou des délais de paiement.

Un rapport sur la situation actuelle du locataire est adressé à la Préfecture, qui servira ensuite à l'appréciation de l'octroi du concours de la force publique.

En 2000, la CPED s'est réunie 24 fois et a traité 814 assignations, soit 34 dossiers par commission.

6. LES EXPERIENCES DE MEDIATION LOCATIVE (ALPES-MARITIMES, DORDOGNE, DROME, GARD, GIRONDE, HAUTE-GARONNE, TARN ET GARONNE)

Plusieurs ADIL réalisent des actions de médiation locative, en complément de la mission confiée aux travailleurs sociaux ou seules (Alpes-Maritimes, Dordogne, Drôme, Gard, Gironde).

Comme cela a été indiqué dans la première partie, il n'est pas, à ce jour possible de réaliser un rapprochement des données disponibles sur la typologie des ménages dans les départements cités ; aussi seul le bilan de l'ADIL de Dordogne est présenté ici car il est le plus complet et présente une analyse des décisions de justice. Pour l'avenir, un travail d'harmonisation des données devra être réalisé.

En 2000, l'ADIL de la Dordogne a reçu 264 assignations de la Préfecture, a rencontré 184 locataires soit 70 % et 250 propriétaires bailleurs soit 95 %. Les bailleurs sociaux sont systématiquement rencontrés. Les bailleurs privés semblent plus réticents à rencontrer l'agent de médiation locative, car ils comprennent mal son intervention dans la procédure. La majorité d'entre eux ne souhaitent que la résiliation du bail et l'expulsion du locataire.

Le profil des locataires

Situation familiale (l'analyse porte sur 254 familles connues)

La composition familiale est en moyenne de deux personnes. Le nombre de personnes seules prédomine avec une moyenne d'âge de 39 ans (64 %). Ces locataires sont souvent des personnes en situation de rupture familiale (majorité d'hommes) et financière (emprunts contractés par le couple, pension alimentaire, frais liés au droit de visite...). Ce public a de très grandes difficultés à se mobiliser après un échec personnel : il reste très difficile d'entrer en contact avec lui et les solutions de redressement de la situation sont souvent très limitées : la plupart sont salariés et aucune aide financière n'est envisageable compte tenu des plafonds de ressources conditionnant la saisine du FSL.

La moyenne d'âge de l'ensemble des ménages est de 40 ans.

Situation de ressources

Dans 25 % des cas, un seul salaire - hors prestations familiales - fait vivre au minimum un couple ou une personne seule avec un enfant à charge. Sur 251 familles, 46 ont réalisé une déclaration de surendettement auprès de la Banque de France. Pour les 30 % de ménages qui en bénéficient, les prestations familiales sont en moyenne de 2.278 F.

Loyers

Le montant moyen est de 2.391 F dans le secteur privé et de 1.827 F dans le secteur social (la plupart des montants des loyers HLM s'entendent charges comprises). L'aide perçue par les locataires du secteur privé est, de ce fait, en moyenne supérieure à celle perçue par les locataires HLM).

Montant moyen de l'impayé

En 1998, le montant de l'impayé était de 16.600 F dans le secteur privé et de 23.000 F dans le parc HLM. En 2000, il est respectivement de 17.500 F et de 16.300 F.

On constate que le montant moyen de l'impayé reste quasiment stable dans le secteur privé. Dans le secteur HLM, il diminue régulièrement et significativement.

L'accent a été mis sur la détection précoce de l'impayé (convention HLM – charte départementale) avec une efficacité renforcée par le partenariat des acteurs du PDALPD. L'importance du montant des dettes locatives s'explique par des délais de procédure plus longs et la suspension de l'APL ou de l'AL dans la quasi-totalité des cas. La dette correspond en moyenne dans le secteur HLM à 14 mois et dans le secteur privé à dix mois.

Analyse des décisions de justice (152 connues)

Expulsion sans délais	42 %
Expulsion avec délai	3 %
Suspension de la clause résolutoire	32 %
Renvoi	9 %
Radiation, caducité, désistement	10 %

Taux de présence à l'audience

La présence à l'audience du locataire s'est accrue de 18 % par rapport à 1999. Ce comportement a des conséquences positives sur la décision du juge qui accorde des délais de paiement et

suspend les effets de la clause résolutoire. L'efficacité de la médiation locative explique ces résultats encourageants.

7. LE RELOGEMENT (FINISTERE / BREST, LOZERE, SAONE-ET-LOIRE, HAUTE-SAONE)

Trois exemples sont présentés de commission d'aide au relogement dans les départements où interviennent les ADIL.

La commission d'orientation

En Saône-et-Loire, pour aider à la mise en œuvre d'une partie des objectifs du PDALPD, une convention donne mission à l'ADIL de rechercher, dans le cadre d'une commission d'orientation, des solutions favorisant le relogement des personnes ne pouvant accéder à un logement par les circuits classiques. Cette commission ne vise donc pas uniquement les ménages en situation d'expulsion, mais les publics prioritaires du PDALPD.

La commission d'orientation est composée de tous les acteurs pouvant apporter une contribution au relogement des personnes : Etat (DDE et DASS), Conseil Général (service logement et service social), bailleurs sociaux, associations d'insertion. La présidence est assurée par le chef de service habitat de la Direction Départementale de l'Équipement, le secrétariat est quant à lui, assuré par l'ADIL.

Elle peut être saisie par les travailleurs sociaux, mais aussi par les bailleurs, les ménages en difficulté, les associations, les élus.

Pour chacun des dossiers, après l'enquête sociale réalisée par le travailleur social en contact avec la famille, un juriste de l'ADIL analyse la situation des familles au regard du logement occupé. Il détermine le statut d'occupation, les conditions de maintien dans le logement ou recherche les délais légaux pour quitter le logement. Il s'assure également des procédures d'exécution qui peuvent être lancées par les bailleurs ou les prêteurs. Il vérifie les dettes et assure le lien avec les commissions de surendettement pour un traitement concerté des situations. Ces éléments permettent de déterminer l'urgence des décisions à prendre, voire de rechercher une solution temporaire avant le relogement.

Outre ce travail « juridico-administratif », l'ADIL recherche les logements sur le secteur géographique concerné grâce à ses partenaires professionnels, assure le suivi de la mise en œuvre des solutions, voire accompagne les partenaires dans leurs démarches.

Ce travail d'analyse et de recherche est indispensable pour que les membres de la commission puissent délibérer en toute connaissance de cause.

La commission s'est réunie dix fois en 2000 et a suivi 180 dossiers (190 en 1999, 156 en 1998). Chaque dossier est suivi jusqu'au relogement effectif de la famille, à défaut il fait l'objet d'un classement motivé.

En fin d'année 2000, 26 familles étaient en attente d'un relogement.

Un courrier a été adressé à 109 communes pour solliciter leur collaboration en vue de la fourniture soit d'un terrain, soit d'un patrimoine immobilier pour mettre en œuvre les solutions de relogement. Onze communautés de communes seront, en outre, sollicitées en 2001.

La situation familiale et financière des ménages dont les dossiers ont été traités est la suivante :

- 48 % des dossiers concernent des personnes seules avec ou sans enfant à charge ;
- 50 % sont bénéficiaires du RMI ou sont encore dans le dispositif, 23 % disposent d'un revenu d'activité, 8 % perçoivent des indemnités ASSEDIC, 6 % ne disposent que de prestations familiales, 7 % d'une allocation adulte handicapé ou d'une pension d'invalidité ;
- 9 % disposent de moins de 2.500 F par mois, 18 % ont un revenu mensuel compris entre 2.500 F et 4.500 F, 22 % entre 4.500 F et 6.000 F, 23 % entre 6.000 et 8.000 F (y compris les aides au logement).

Globalement, les problèmes ayant provoqué la saisine de la commission sont surtout l'insalubrité, la mise en œuvre de la procédure d'expulsion, les troubles de voisinage et l'habitat précaire. La nature des problèmes varie peu d'une année à l'autre.

En 2000, 101 dossiers ont été classés. Sont majoritairement relogées les personnes seules. Le parc public classique a mieux répondu à leur attente que les années précédentes.

La commission d'accompagnement social et d'accès au logement

En Lozère, une commission d'appui logement (CAL) a été créée par le plan d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD).

Elle a pour objet de rechercher une solution de relogement pour les locataires sous le coup d'une procédure d'expulsion, et ce dès la notification du commandement de payer. L'ADIL est

associée à cette action et a mis en place un répertoire des logements vacants, dont la gestion est financée par le FSL.

Elle est composée des partenaires concernés par les problèmes sociaux, notamment liés au logement, chargés d'identifier et de répondre aux besoins des personnes défavorisées (les services de l'Etat, les services du Conseil Général / Direction de la Solidarité Départementale, les organismes payeurs des aides au logement, les bailleurs sociaux, les organismes agréés au titre de la médiation locative, les collectivités locales concernées par l'ordre du jour). De plus, en fonction de l'ordre du jour, peuvent y participer la chambre syndicale des huissiers, les travailleurs sociaux et l'ADIL.

La commission d'appui logement est chargée de traiter les difficultés de logement des publics relevant du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées : personnes et familles sans aucun logement ou logées dans des habitations insalubres, précaires ou de fortune ou hébergées ou logées temporairement, ainsi que celles qui sont confrontées à un cumul de difficultés. Elle recherche une solution pour les locataires en procédure d'expulsion et ce, dès la notification du commandement de payer.

En Haute-Saône, l'ADIL participe à la commission de relogement.

Commission d'accompagnement social

Dans le Finistère, à Brest, la CASAL, créée en 1994, a pour objet de favoriser le relogement sur le territoire de la ville de Brest des ménages relevant d'une mesure d'accompagnement social lié au logement du FSL. Ce dispositif ne s'adresse donc pas uniquement aux ménages en situation d'expulsion.

Il s'agit des ménages qui connaissent des difficultés pour le paiement des dépenses de logement non couvertes par les aides, en raison de ressources faibles et/ou précaires, des difficultés de gestion de leur budget ou encore d'intégration sociale (défaut d'appropriation du logement et troubles au voisinage).

Pour ces ménages, la CASAL assure trois missions assumées chacune par un groupe de travail particulier.

La première vise à examiner les demandes d'ASLL avec relogement. Le groupe de travail est composé des financeurs, des opérateurs des mesures ASLL et des gestionnaires de logements.

La deuxième a pour objet l'attribution de logements adaptés, l'évaluation et la formulation de nouveaux besoins.

La troisième est la tenue d'un tableau de bord des mesures d'ASLL.

Durant l'année 2000, 220 dossiers ont été adressés à la CASAL :

- 162 ont été présentés à la commission qui a donné son accord sur 117 logements. Les propositions ont été les suivantes : relogement en cité de promotion familiale, bail glissant, hébergement avec allocation logement temporaire (ALT). La comparaison avec l'année 1999 fait ressortir principalement l'augmentation des accords pour un hébergement avec ALT, mais du fait de l'insuffisance de places, les délais d'attente sont trop importants pour un public très fragilisé. Cette situation entraîne parfois une dégradation de la situation du ménage et l'incapacité à vivre seul dans le logement. Cette analyse vaut également pour les petits logements en cité de promotion familiale et l'absence de prise en charge possible en structures collectives est soulignée comme un véritable problème ;
- 24 dossiers ont été réorientés vers un hébergement adapté, du CHRS, le centre maternel, les pensions familiales. Le nombre est en augmentation.

ANNEXE

PROCEDURE DE RESILIATION DE BAIL ET D'EXPULSION : PRESENTATION ET SCHEMAS

I. TRAITEMENT PREVENTIF DE L'IMPAYE

Traitement de l'impayé avant la phase pré-contentieuse

Lorsqu'un incident de paiement intervient, avant d'engager toute procédure, la recherche d'une solution amiable permet parfois de résoudre les difficultés.

Dans le parc social, saisine de l'organisme payeur des aides au logement

La constitution de l'impayé (au sens des aides au logement)

Pour l'APL, l'impayé est constitué par le non-paiement de trois termes nets consécutifs (APL déduite) ou lorsque le locataire est débiteur d'une somme égale à deux mois de loyers bruts avec charges (*CCH : R. 351-30*).

En AL (*Code de la sécurité sociale : art. R. 831-21 III et suivants et art. D. 542-22 et suivants*) la procédure diffère selon le mode de versement de l'allocation.

□ Si l'AL est versée directement à l'allocataire
L'impayé est constitué par le non-paiement de deux échéances totales, consécutives ou non, ou leur équivalent en montant lorsque la périodicité de paiement est inférieure à trois mois.

Si la périodicité de paiement est égale ou supérieure à trois mois, l'impayé est constitué par le non-paiement d'une échéance totale dans le mois qui suit sa date d'exigibilité.

□ Si l'AL est versée en tiers payant
La définition de l'impayé est la même qu'en matière d'APL.

Il n'en demeure pas moins que pour engager une procédure en vue de la résiliation du bail (commandement de payer) dans le secteur privé, comme dans le secteur social, le défaut de paiement d'un seul terme de loyer même partie est suffisant.

La saisine de l'organisme payeur

Le bailleur social est obligé de saisir dès la constitution de l'impayé:

- la SDAPL, si le locataire perçoit l'APL ;
- la CAF ou la MSA si le locataire perçoit l'AL ;

et ce trois mois avant l'assignation en résiliation de bail motivée par l'existence d'une dette locative ou fondée sur la mise en jeu de la clause résolutoire pour impayés de loyer ou de charges inscrite dans le contrat de location.

Le délai de trois mois peut être abrégé si la décision de la SDAPL ou de la CAF intervient avant l'expiration du délai.

Qui sont les bailleurs sociaux ?

- les organismes HLM pour l'ensemble de leur parc ;
- les SEM pour leurs logements conventionnés (*RM JO : 11.1.99*).

La SDAPL ou la CAF (ou MSA) saisie par le bailleur prend :

- une décision conservatoire de maintien de l'aide pour une période de trois mois (le délai est d'un mois en AL). Ce délai peut permettre la mise en place d'une solution amiable, sous forme de plan d'apurement entre le bailleur et le locataire et éviter la saisine du juge. Il permet le recours si nécessaire à une mesure d'accompagnement ou à une aide financière du FSL notamment ;
- la deuxième étape est constituée par l'approbation du plan d'apurement. La SDAPL ou la CAF approuve le plan d'apurement et l'aide est maintenue sous réserve d'une vérification régulière de la bonne exécution du plan et du paiement du loyer courant ;
- à défaut de réception d'un plan d'apurement ou d'approbation d'un plan et après mise en demeure du bailleur, la SDAPL, la CAF ou la MSA peut soit :
 - interrompre le paiement des aides
 - saisir le FSL
- la SDAPL ou la CAF (ou MSA) peuvent également choisir de saisir directement le FSL et tenter la mise en place d'un plan d'apurement en informant le bailleur et en lui demandant de formuler ses propositions ;

- dans les situations difficiles où le paiement du loyer apparaît incompatible avec les ressources du ménage, la solution dès ce stade peut être :
 - un relogement en priorité dans le patrimoine du bailleur,
 - un relogement dans le cadre du PDALPD et des réservations Préfectorales.

II. AVANT L'AUDIENCE

En cas d'impayés de loyer ou de charges, le contrat de location peut être résilié par décision du juge. La demande peut être présentée de deux façons :

- par une demande au fond : résiliation du bail fondée sur le non respect par le locataire de ses obligations (non respect de l'obligation de paiement du loyer ou des charges)
- par une demande en référé : mise en jeu de la clause résolutoire.

Alors que l'action au fond peut être engagée après une simple mise en demeure, la mise en jeu de la clause résolutoire nécessite au préalable un commandement de payer.

Le commandement de payer

Le bailleur qui souhaite mettre en jeu la clause résolution inscrite au bail doit préalablement délivrer au locataire un commandement de payer.

Le commandement de payer doit reproduire les dispositions de l'article 24 de la loi du 6.7.89 modifiée.

Il doit indiquer la possibilité de saisir le FSL ainsi que l'adresse du FSL.

Ces mentions sont requises à peine de nullité.

L'assignation

Le locataire qui ne s'acquitte pas de sa dette, est convoqué à comparaître devant le juge du tribunal d'instance par une assignation en résiliation du bail.

A ce stade une nouvelle formalité est instituée par la loi du 29.7.98. Cette formalité doit être respectée aussi bien dans le parc social que dans le parc privé et concerne tant l'action en référé que l'action au fond (*SRU : art 188*).

A peine d'irrecevabilité de la demande, l'huissier de justice à qui est confié la mise en œuvre de la procédure doit notifier au préfet l'assignation destinée à obtenir la résiliation et donc l'expulsion.

L'information du préfet est réalisée par lettre recommandée au moins deux mois avant l'audience.

Période entre l'assignation et l'audience : rôle du préfet

Durant la phase précédent l'audience, le préfet et les services de l'Etat sont investis d'une mission qui consiste :

à alerter des organismes sociaux

Le préfet doit dans son département :

- déterminer l'organisme social habilité à réaliser les enquêtes ;
- organiser les modalités de saisine de cet organisme. A l'occasion de la saisine de l'organisme, est précisée la date à laquelle les renseignements sont transmis au préfet.

La circulaire du 9.2.99 souligne la nécessité pour l'organisme chargé de réaliser les enquêtes sociales de proposer un contact aux personnes en situation

d'impayé, afin de leur permettre d'exposer leurs difficultés.

Selon l'importance du nombre de résiliation de contrats dans le département le préfet a la possibilité de proposer dans le cadre du PDALPD, l'intervention d'un ou plusieurs organismes ou associations agréées à cet effet pour assurer la mission de diagnostic et de recherche de solutions en faveur des personnes concernées.

Les aides du FSL peuvent être utilisées pour financer :

- l'élaboration d'un plan d'apurement ;
- les missions d'enquêtes sociales (lorsqu'elles sont confiées à des organismes ou des associations agréées).

à communiquer les éléments de la procédure administrative et sociale au juge.

La loi ne prévoit pas expressément cette communication qui n'est mentionnée que dans la circulaire (*circulaire du 9.2.99*). La circulaire prévoit la transmission au juge avant l'audience des informations qui lui permettent d'être éclairé et de se prononcer en connaissance de l'ensemble des éléments de la procédure administrative et sociale.

Ce document doit être adapté à la mission du juge qui peut soit accorder des délais, et le cas échéant, suspendre la clause résolutoire, soit décider de la résolution du bail et de l'expulsion.

Le juge a donc besoin de renseignements concernant :

- la situation pécuniaire du locataire ;
- ses ressources ;
- les aides auxquelles il peut prétendre ;
- ses charges ;
- ainsi que l'évolution dans le temps de ces différents éléments ;
- les causes de l'impayé (pour apprécier la bonne foi ou non du locataire) ;
- une proposition de plan d'apurement, le cas échéant

à envisager éventuellement une solution de relogement, si la mise en place d'un plan d'apurement est impossible.

III. LA PHASE JUDICIAIRE

Le tribunal d'instance est compétent en matière de baux d'habitation. La représentation par avocat n'est pas obligatoire.

Le locataire peut comparaître en personne. Il peut aussi choisir de se faire représenter par un avocat ou un proche (conjoint, concubin, parent ou allié en ligne directe ou en ligne collatérale jusqu'au troisième degré - NCPC : art. 828).

Le concubinage s'étend depuis la loi sur le PACS au partenaire de même sexe.

Si le locataire ne comparaît pas le juge a la possibilité de le faire re-convoquer par lettre simple (NCPC : art. 471).

La procédure est orale, le juge entend contradictoirement les parties.

En cas de mise en jeu de la clause résolutoire, la demande de délai du locataire n'est plus enfermée dans un délai de deux mois à compter du commandement de payer.

Auparavant, le défaut de recours du locataire dans le délai de deux mois entraînait automatiquement la résiliation du bail et même en l'hypothèse d'un règlement partiel de la dette ou de la mise en place d'un plan d'apurement.

Désormais, le juge peut accorder d'office des délais au locataire en situation de régler sa dette locative. Le juge peut donc le faire au cours ou après l'expiration du délai de deux mois, que le locataire soit présent ou non à l'audience et qu'il demande ou non le bénéfice de cette mesure. Les délais sont accordés dans les conditions de l'article 1244-1 et suivants du Code civil, c'est-à-dire en considération de la situation du débiteur et des besoins des créanciers et pour une durée qui ne peut excéder deux ans.

La décision

Pour rendre sa décision le juge sera éclairé par les éléments de la procédure administrative et sociale qui lui seront communiqués par le préfet.

□ *en cas de mise en jeu de la clause résolutoire, le juge peut :*

- suspendre les effets de la clause résolutoire et accorder des délais de paiement pour l'arriéré locatif.

Si les délais sont respectés par le locataire qui ainsi se libère de sa dette locative : la clause résolutoire est réputée ne pas avoir joué.

Le locataire doit cependant s'acquitter de ses loyers courants et de l'arriéré selon les modalités fixées par le Tribunal. A défaut la clause résolutoire reprend son plein effet.

Deux situations sont alors à envisager :

. le jugement qui suspend la clause résolutoire prévoit qu'en cas de non-respect du plan d'apurement la clause résolutoire est acquise au bailleur. Dans ce cas le bailleur doit simplement saisir l'huissier pour poursuivre l'expulsion ;

. soit le jugement n'a pas prévu les conséquences du non-respect du plan, le bailleur doit dans ce cas reprendre la procédure : procéder à une nouvelle assignation, et le juge devra à nouveau statuer ;

- constater la résolution par l'effet de la clause résolutoire et ordonner l'expulsion.

S'il ordonne l'expulsion le juge peut accorder à l'occupant un délai pour quitter les lieux :

ce délai peut aller de trois mois à trois ans (CCH : art. L. 613-1) ; il peut être accordé d'office par le juge (CCH : art. L. 613-1 al. 2 loi du 31.5.90).

Le juge peut également accorder des délais pour le paiement de la dette (CC : art. 1244-1).

L'octroi des délais doit être motivé ;

□ *en cas de demande en résiliation formée sur le non respect des obligations du locataire, le juge accepte ou rejette la demande, accorde ou non des délais dans les mêmes conditions que ci-dessus*

□ *que la demande soit formée au fond ou en référé le juge peut ordonner la transmission de sa décision au préfet (loi du 29.7.98 : art. 117).*

IV. LA PHASE « POST-JUGEMENT »

L'expulsion ne peut être poursuivie que si elle est fondée sur une décision de justice définitive et après signification d'un commandement de quitter les lieux.

Le commandement de libérer les lieux peut être signifié en même temps que le jugement.

Le commandement de libérer les lieux

L'expulsion ou l'évacuation d'un immeuble ne peut être poursuivie qu'après signification à la personne expulsée d'un commandement à libérer les locaux.

Lorsque l'expulsion porte sur un local affecté à l'habitation principale, elle ne peut intervenir qu'à l'expiration d'un délai de 2 mois qui suit le commandement. Le délai peut être prorogé par le juge lorsque l'expulsion aurait pour la personne des conséquences d'une exceptionnelle dureté. La durée de report ne peut excéder trois mois supplémentaires, soit cinq mois au total.

Pour les personnes entrées par voie de fait, le juge peut, par décision spéciale réduire ou supprimer ce délai.

L'huissier doit communiquer au préfet le commandement d'avoir à libérer les locaux dès sa signification afin de lui permettre d'organiser le relogement de la personne.

La demande de délais pour pourvoir au relogement

Alors même que le bail est résilié et l'expulsion ordonnée, le locataire peut demander un délai de grâce pour se reloger :

avant le commandement d'avoir à libérer les locaux, au juge chargé de prononcer ou constater la résiliation du bail ;

après le commandement d'avoir à libérer les locaux au juge de l'exécution. La saisine du juge de l'exécution peut se faire par simple déclaration au secrétariat du greffe du tribunal ou par lettre recommandée (*décret du 30.10.98 – JO du 31.10.98*).

Le juge peut accorder des délais variant de trois mois à trois ans au maximum (*CCH : art. L. 613-1 et L. 613-2*).

Une disposition spécifique aux locataires HLM est prévue en cas de troubles de jouissance (*CCH : art. L. 442-4.1*).

L'organisme HLM peut offrir au locataire un relogement correspondant à ses besoins et à ses possibilités. Si celui-ci refuse, une demande de

résiliation du bail sera formée devant le tribunal d'instance et si elle aboutit, le juge ne pourra accorder les délais de grâce habituels de trois mois à trois ans pour quitter les lieux.

L'expulsion

L'expulsion ne peut s'effectuer, même si les délais accordés sont expirés, entre le 1^{er} novembre et le 15 mars (trêve hivernale), à moins que le relogement de la famille ne soit assuré dans des conditions normales.

Ce délai de la trêve hivernale ne s'applique pas aux squatters.

L'expulsion ne peut intervenir ni entre 21 H et 6 H les jours ouvrables, ni les dimanches et jours fériés.

Lorsque le locataire est présent et accepte de libérer les lieux, l'huissier dresse un procès-verbal d'expulsion, signé par toutes les personnes présentes.

Si le locataire est absent, l'expulsion ne peut pas avoir lieu.

En cas d'abandon manifeste, l'huissier peut procéder à l'ouverture des portes pour constater que la personne est partie.

Il doit se faire assister de deux personnes (élus, fonctionnaires municipaux, gendarmes, à défaut deux témoins majeurs ni au service du créancier ni à celui de l'huissier).

La preuve de cette situation d'abandon des lieux est très difficile à rapporter et l'huissier utilise assez peu cette procédure.

En cas de refus ou de résistance du locataire, l'huissier dresse un procès-verbal de tentative d'expulsion et sollicite auprès du préfet le concours de la force publique.

La demande du concours de la force publique

L'Etat est tenu de prêter son concours à l'exécution des jugements et autres titres exécutoires.

L'administration dispose d'un délai de 2 mois pour accorder ou refuser son concours. Tout refus doit être motivé, cependant le silence gardé pendant 2 mois vaut refus.

Le délai de réflexion accordé au préfet est mis à profit pour examiner l'opportunité d'une aide au relogement si cela n'a pas été fait dans les phases antérieures.

En cas de refus, le propriétaire peut effectuer un recours gracieux auprès du préfet, puis devant le

tribunal administratif ensuite pour obtenir une indemnisation du préjudice.

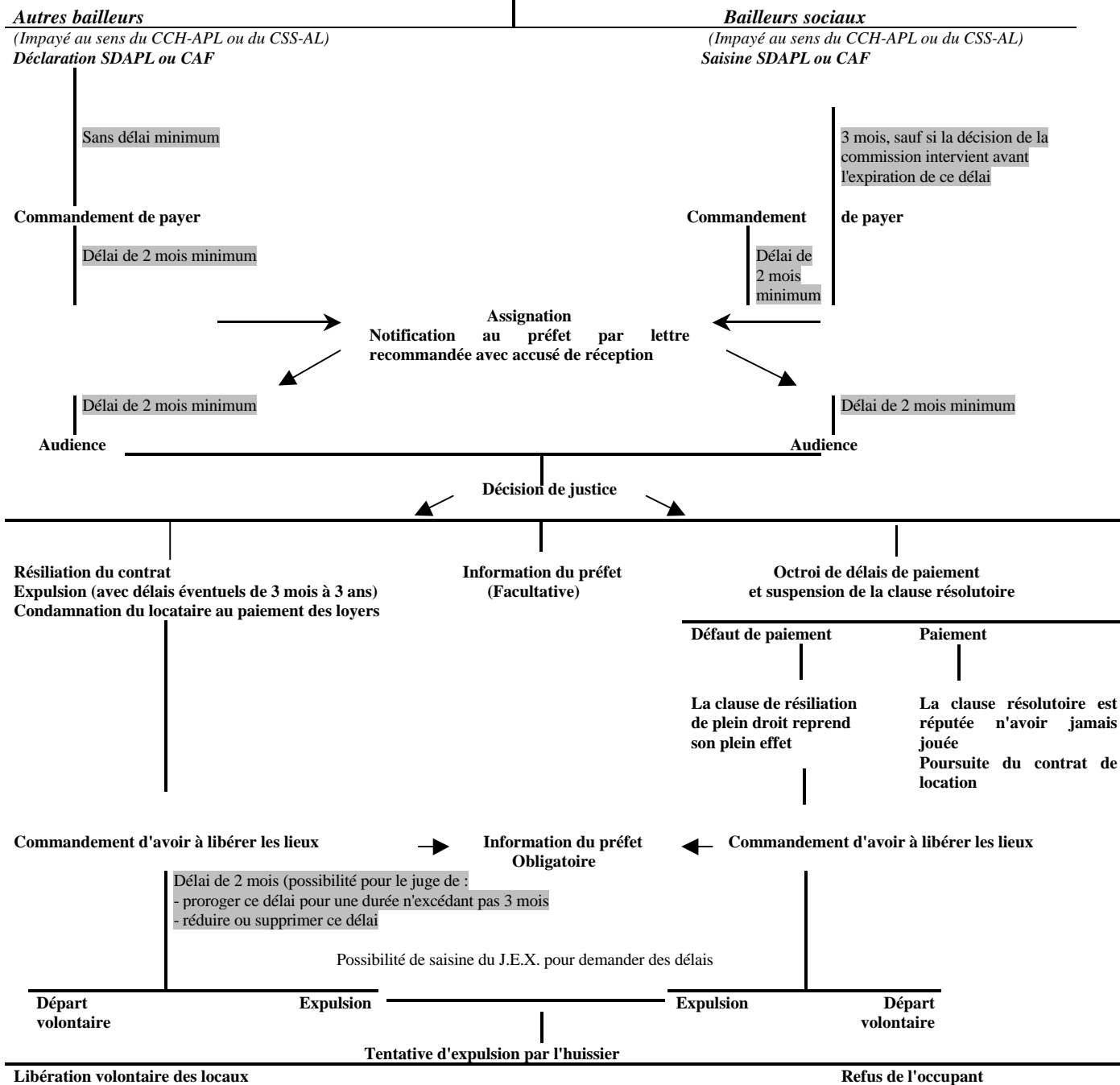
L'Etat doit alors indemniser le bailleur :
des indemnités d'occupation, des frais occasionnés
par le maintien dans les lieux (dégradations

éventuelles, charges...) et de tous ceux liés à son non-départ.

La responsabilité de l'Etat ne peut être engagée qu'à l'expiration de tous les délais.

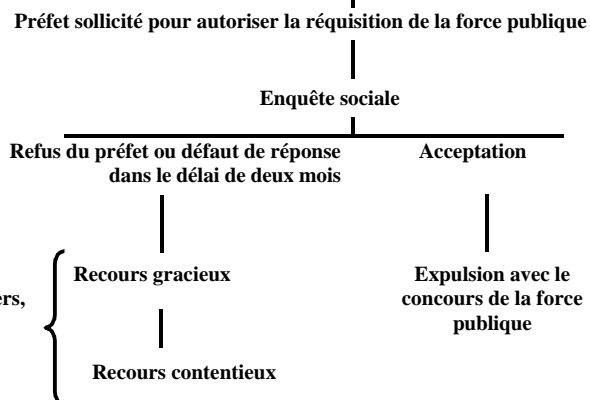
BAIL ECRIT AVEC CLAUSE RESOLUTOIRE

Constatation de l'impayé (loyers, charges, dépôt de garantie)



Pour mémoire :
Période d'hiver " trêve hivernale" (article L 613-3 du CCH)
Il doit être sursis à toute mesure d'expulsion non exécutée à la date du 1^{er} novembre de chaque année jusqu'au 15 mars de l'année suivante, sauf si le relogement des intéressés est assuré dans des conditions suffisantes respectant l'unité et les besoins de la famille disposition non applicable aux personnes entrées dans les locaux par voie de fait

Si le préfet est amené à indemniser le propriétaire pour le paiement des loyers, il pourra engager des poursuites à l'encontre de l'occupant pour obtenir le paiement de ces sommes



BAIL ECRIT SANS CLAUSE RESOLUTOIRE OU BAIL VERBAL

