



Expulsions locatives et DALO : prévention et accompagnement.

2007

Argumentaire et constats :

La mise en œuvre du droit au logement opposable en janvier 2008 implique des positionnements nouveaux pour les acteurs du logement. L'obligation de résultats contenue dans la loi et la possibilité ouverte aux usagers d'exercer un recours amiable dans un premier temps, puis contentieux à partir de décembre 2008, créent un contexte nouveau. L'absence de solution par génération spontanée et les délais incompressibles pour la livraison d'une nouvelle génération de logements accessibles obligent à démultiplier les réponses qui s'appuient sur l'existant. Plusieurs hypothèses sont envisageables autour de : l'intervention sur la vacance, le traitement du logement indigne ou la mobilisation du parc privé, ou encore le maintien dans les lieux avec une action sur les conditions d'occupations.

La présente note a pour objet une réflexion sur le maintien dans le logement des ménages menacés d'expulsion.

L'augmentation conséquente du nombre d'expulsions au cours des dernières années indique que l'attention portée aux actions de prévention a pu se relâcher ; si tel est le cas l'urgence et l'opportunité d'agir sont d'actualité.

Expulsions pour dette

Dans le cas où le risque d'expulsion est lié à une dette locative, il faut en premier lieu tenir compte du rapport existant entre le montant du loyer et les capacités contributives du locataire.

Dans les situations de déséquilibre manifeste, il est évident que le maintien dans les lieux n'a pas grand sens. La commission de médiation pourra être saisie et il lui appartiendra de proposer les solutions adaptées. Cette hypothèse ne doit cependant pas exclure une action la plus en amont possible afin que le montant de la dette n'atteigne pas des niveaux irrémédiables.

Dans les autres cas, et d'une manière générale compte tenu de la remarque précédente, les mécanismes de prévention doivent jouer le rôle déterminant que la législation en vigueur a prévu. (Lois d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29/07/98 et de programmation pour la cohésion sociale du 18/01/05, en particulier). Les plans départementaux doivent impérativement être dotés des moyens nécessaires. L'échec trop fréquent des procédures de prévention doit être mesuré à l'aune des conséquences.

Si la prévention n'est pas engagée dès la constitution de la dette, elle risque de n'être pas efficace. Il faut donc veiller à ce qu'elle puisse se mettre en place dans les temps.

La chaîne de responsabilités (du bailleur au juge) connaît plusieurs acteurs. Le

bailleur doit agir en premier. Pour qu'il soit en situation de le faire, il importe qu'il soit informé très précisément sur l'intérêt qu'il a à agir. L'objectif de la prévention n'est pas de retarder l'expulsion par des moyens dilatoires mais de faire en sorte que l'endettement soit réduit et cesse le plus rapidement possible. Cette réalité ne correspond pas à une nouvelle donne issue du DALO, elle est déjà la règle, même si celle-ci a souffert d'une absence d'accompagnement « pédagogique » (on prendra comme exemple la campagne qui a accompagné le plan Borloo, souvent résumé à la une des journaux par : « il n'est plus possible d'expulser »). Dans l'esprit de la majorité des bailleurs, le soutien social aux locataires en dette relève de l'opposition à l'expulsion uniquement : non seulement le bailleur ne se sent pas concerné, mais en outre il doit se défendre de ce qui relève de l'agression.

Par ailleurs la Commission Départementale de Conciliation doit trouver une place plus importante lorsqu'un litige sur la constitution de la dette intervient, en particulier pour les charges locatives.

La priorité doit être donnée à l'information responsabilisante. Le début de la dette doit entraîner la mise en route de l'alerte. Pour cela le lieu de la prévention doit être identifié et en position de responsabilité. Ce n'est pas le cas aujourd'hui dans la majorité des départements. La simple mise à disposition par courrier du travailleur social n'est pas suffisante. (Le processus envisagé par la GRL a très bien intégré cela sans pour autant en tirer, selon nous, les conséquences indispensables quant au renforcement des procédures de droit commun). Nous proposons de renforcer les pôles de prévention en lien direct avec le droit commun, seul susceptible d'apporter les garanties des règles du travail social dans la relation avec le locataire.

Très précisément, il s'agit de réactiver et dans certains cas de donner vie aux prescriptions législatives et réglementaires en vigueur et d'en renforcer l'efficacité par un accompagnement spécifique de l'expulsion locative.

Le travail de prévention permet au locataire de faire le point sur sa situation économique et sur les difficultés qu'il éprouve pour le paiement du loyer. Une aide à la gestion autant qu'une aide ponctuelle du FSL peut alors apporter une solution. Il faudra aussi parfois activer des dispositifs plus lourds pour la solvabilisation du ménage (surendettement, retour aux droits sociaux...). Quelles que soient les orientations prises en lien avec le travailleur social et les éventuels partenaires de l'accompagnement, leur efficacité sera renforcée par une intervention le plus en amont possible.

Lorsque la dette est trop importante ou lorsque les circonstances rendent difficile le maintien dans les lieux aux conditions antérieures, des solutions de soutien devront être envisagées. Nous avons mis en place, il a déjà quelques années « l'ALT-maintien » pour éviter l'expulsion lorsqu'il y a perte ou absence de droits à l'aide au logement (litige sur le droit au séjour, indû...). Le mode opératoire est le suivant : une association agréée, en accord avec le locataire et le bailleur, s'intercale entre eux. Devenue locataire principal à titre temporaire (comme pour un bail glissant) elle bénéficie de l'ALT et s'assure de l'existence d'un accompagnement social qui a pour objet de garantir la sortie du dispositif dès que l'endettement est résorbé et que le locataire est en capacité d'assumer ses loyers et charges. Ce dispositif peut aussi permettre d'attendre une solution de relogement plus adaptée, sans aggraver l'endettement.

Cette solution est d'autant plus pertinente et réaliste qu'elle intervient très tôt.

En l'absence de moyens financiers dédiés à ces actions, elles ont été conduites sur initiative associative avec la ressource de l'ALT.

Une extension de ce dispositif nécessite des moyens nouveaux : un barème « ALT-maintien » calibré en fonction des besoins, du coût réel des parcs locatifs locaux concernés et du coût de gestion locative associative.

Lorsque les procédures de prévention ou les moyens dégagés sont inefficaces ou inopérants, il faut mettre en place un accompagnement vers l'expulsion (recherche de solutions de relogement adaptées) qui intervienne en amont de la saisine de la commission de médiation.

En résumé :

La prévention des expulsions locatives pour dettes repose sur :

- une responsabilisation du bailleur dans le processus d'alerte,
 - l'application stricte des dispositions législatives et réglementaires,
 - l'intervention effective du service social du Département,
 - le lien avec les acteurs de l'accompagnement et de la médiation locative,
 - la reconnaissance du dispositif ALT-maintien et le renforcement des moyens
- la création d'une dynamique d'accompagnement vers l'expulsion en amont de la commission de médiation. .



Expulsions pour vente ou reprise

La multiplication des procédures de congés pour vente rend compte de l'état des marchés locaux. Les ventes successives contribuent au renchérissement du parc locatif privé. Le logement, objet de spéculation, ignore l'usage du logement comme besoin fondamental.

Il importe de remettre quelques règles dans le jeu du marché. L'absence de contrôle sur les loyers renforce la crise du logement accessible et participe à la dégradation du pouvoir d'achat des ménages pour lesquels la part des revenus consacrée au logement est en constante augmentation¹.

Lorsque les mouvements du marché entraînent l'obligation pour le locataire de libérer les lieux, il peut y avoir conflit. En l'absence de solution accessible (par le coût, la configuration, la localisation, ..), le locataire se maintient au-delà des délais légaux et la procédure s'engage.

Il n'est pas toujours possible d'envisager ou d'obtenir des délais complémentaires. Le nouvel acquéreur peut avoir un besoin urgent de disposer de son bien dans les temps prévus (en particulier le primo accédant venu du locatif et

¹ Les déclarations du Président de la République le 29 novembre 2007 apportent des perspectives de limitation des hausses pour 2008. Cependant les loyers à la relocation ne seront pas encadrés.

contraint lui aussi de libérer les lieux).

Nous constatons dans les permanences de prévention des expulsions que les mouvements de vente dans le secteur locatif modeste touchent des ménages, non moins modestes, qui sont dans l'incapacité de se reloger dans les délais impartis. En dehors des cas avérés de mouvements spéculatifs, le relogement rapide est indispensable sans attendre le déclenchement d'une procédure.

Est-il impossible d'envisager dans ces situations une action anticipée ? Il suffirait pour cela que la vente d'un logement occupé fasse l'objet d'une information active pour l'accompagnement de l'occupant dans ses recherches. (Comme suite aux déclarations d'intention d'aliéner -DIA-: une déclaration d'intention d'expulser -DIE- ?)

Le même circuit d'information que celui prévu pour l'endettement locatif doit pouvoir jouer. Dans le premier cas c'est le début de la dette qui déclenche, dans le second, c'est le projet de vente. Simplement l'objet et la nature du soutien changent. Sauf exception, il s'agit davantage de « conseils techniques » que « d'accompagnement ». Les outils existent en particulier par les ADIL qui sont à même de s'assurer de l'urgence d'une intervention et de mobiliser les partenaires utiles à la recherche de la solution.

Dans certaines reprises du logement, il a été constaté un contournement de la loi. Prévu pour le relogement de l'acquéreur ou d'un membre de sa famille, le logement se retrouve très vite sur le marché locatif avec un loyer réévalué. L'ancien locataire est parti. Qui a intérêt à agir, sinon la ou les collectivités qui ont assuré le relogement initial ? Le système de sanctions doit être revu et simplifié pour être véritablement dissuasif.

En résumé :

L'obligation de quitter les lieux en cas de vente du logement peut être anticipée par une meilleure information des acteurs susceptibles d'agir.

Une intervention volontaire chaque fois qu'il s'agit d'un logement occupé par un ménage modeste éviterait le recours à la procédure.

Les ADIL pourraient être partenaires d'une action d'accompagnement des locataires modestes de logements proposés à la vente. Leur intervention permettrait d'observer les mouvements de ventes. Cette information contribuerait à la connaissance du marché et favoriserait le cas échéant la lutte contre une spéculation abusive et coûteuse pour les Collectivités.

o O o

Expulsions pour troubles

Le cas des expulsions pour troubles du voisinage pose des questions qui ont été déjà souvent examinées. La loi de lutte contre les exclusions de 1998 a prévu une procédure particulière pour tenter de répondre à un besoin qui est apparu au grand jour tardivement. Jusqu'à la fin des années 90, la dette était le moyen de se défaire du

locataire fauteur de troubles. Peu de procédures pour le motif réel étaient engagées.

Mais là encore, la multiplication des manifestations souvent liées à des problèmes de santé mentale a entraîné une modification des pratiques. Par contre, et pour les mêmes raisons que celles qui président à la « réticence » des bailleurs face à la prévention, les dispositions de la loi de 98 n'ont pas trouvé de terrain d'application.

Les nouvelles obligations qui résultent du DALO devraient être l'occasion de réactiver l'article 122-1 de la loi de lutte contre les exclusions et d'étendre son application à l'ensemble des parcs.

Certaines Collectivités ont tenté la mise en place de procédures collectives d'action. C'est le cas du Grand Lyon qui a créé une instance pour répondre aux attentes des ménages, de bailleurs et des intervenants sociaux : Cette instance est chargée à partir d'une approche collective d'examiner les problématiques des « familles en difficulté avec leur environnement » et de rechercher les solutions.

En l'espèce le recours aux dispositions existantes dans la loi devrait être un outil. Il faut vaincre les réticences qui perdurent dans ce domaine, encore plus que dans les autres cas de figure d'expulsion locative. Les conflits de voisinage et les troubles de comportement, outre les gênes provoquées, prennent vite une charge affective qui devient un obstacle supplémentaire.

Mettre en œuvre les dispositions de la loi, nécessite une action de formation des personnels en charge de ces dossiers. Différentes instances réfléchissent dans ce domaine. Les conclusions des travaux menés sont le plus souvent d'une grande richesse, mais souffrent d'une certaine confidentialité du fait d'une absence de diffusion d'une part et du cloisonnement entre les acteurs opérationnels d'autre part.

Il faut en premier lieu donner au groupe de travail sur les familles en difficulté avec leur environnement une mission précise pour l'application de l'article 122-1.

Cette mission doit faire l'objet d'un cahier des charges approuvé dans le cadre de la charte de prévention des expulsions locatives.

Dans le même temps, une formation spécifique autour des problématiques comportementales ayant des répercussions sur l'environnement doit être organisée une fois par an, pour les personnels concernés.

La liaison entre les groupes de réflexion doit être organisée pour une bonne circulation de l'information.

En résumé :

-Orientation du travail de l'instance chargée du suivi et de la résolution des problèmes liés aux troubles de relations avec l'environnement pour une application de l'article 122-1 de la loi du 29/07/98

-Mise au point de formations annuelles pour les personnels en charge, ces formations ont également pour objet le soutien aux acteurs de terrain.

-Mise en réseau renforcée des instances de réflexion

