



## **La prévention des expulsions locatives : un enjeu du droit au logement**

### **La prévention des expulsions dans le contexte du droit au logement opposable**

Le droit au logement devenu opposable et l'obligation de résultat garantie par l'État, une requalification de la notion de prévention des expulsions locatives est nécessaire.

La prévention est trop souvent réduite à l'idée qu'elle ne profite directement qu'à l'une des parties.

Le propriétaire a un intérêt immédiat qui est de percevoir son loyer dans les délais. La prévention commence par la prévention de l'impayé ou à tout le moins de l'installation et de l'accroissement de celui-ci.

Le locataire a également le même intérêt qui est de se maintenir dans de bonnes conditions dans le logement qu'il occupe.

La prévention bien comprise s'inscrit dans cette réciprocité. Il s'agit là d'un point essentiel sur lequel s'appuient toutes les actions.

Dans les situations de rupture du contrat locatif pour des causes indépendantes du locataire (reprise ou vente) la question de l'expulsion locative ne devrait pas se poser dans la mesure où les délais légaux sont à même de prévoir le départ de l'occupant et donc son relogement dans de bonnes conditions. Cependant, nous assistons ces dernières années à un nombre non négligeable de dossiers aboutissant au contentieux faute de solutions dans le délai imparti. Il importe d'accorder l'attention nécessaire à ce qu'il faut bien considérer comme une donnée nouvelle. La crise du logement par manque de solutions accessibles, en particulier financièrement, rend nécessaire des formes nouvelles de prévention, c'est-à-dire la mise en place de mécanismes d'alerte adaptés.

### **L'évolution des rapports locatifs et le droit au logement opposable :**

Peut-on considérer que la nouvelle loi apporte une modification importante aux rapports locatifs ? Indéniablement. En faisant du droit au logement un droit fondamental le législateur en a changé la nature. Le droit au logement n'est plus seulement un objectif à valeur constitutionnelle, c'est un droit que l'on peut faire valoir devant les tribunaux.

Dans la première phase de mise en oeuvre de la loi (ouverte en janvier 2008), les personnes menacées d'expulsion sans solution, sont considérées comme prioritaires et susceptibles de déposer un recours devant la commission de médiation.

La pratique enregistrée correspond à la lettre de la loi avec comme point de départ le jugement qui matérialise la menace (décret d'application du 28 novembre 2007). Dans certains cas, une vision plus restrictive est proposée qui fait partir la menace du concours de la force publique.

Cette possibilité de recours entraîne inévitablement une question sur l'exécution de l'expulsion. Comment exécuter l'expulsion alors que la réponse relogement ou hébergement n'a pas été apportée ? Faut-il donner des délais supplémentaires, inventer un délai Dalo ? Le gouvernement a souhaité rassurer les propriétaires en modifiant l'article L 613-2 du Code de la Construction et de l'Habitation pour raccourcir les délais.

Cette mesure nouvelle n'apporte pas grand chose au débat. Pour deux raisons : la première réside dans le nombre très faible de délais longs qui ont été accordés. La seconde par le fait qu'elle n'est assortie d'aucun mode d'emploi du délai quelle qu'en soit la durée.

Or toute la question de la prévention peut se résumer à celle de la gestion du temps. Très souvent, nous avons noté combien les temporalités différentes des acteurs concernés (les propriétaires, les locataires, les travailleurs sociaux, les intervenants du droit et ceux du logement) pesaient sur le suivi du dossier. La prévention s'exercera, entre autre, par le rapprochement de ces temporalités.

Ne serait-il pas plus cohérent avec l'opposabilité du droit au logement de subordonner le concours de la force publique à une proposition d'hébergement? Depuis le refus d'adopter cette mesure, le droit au logement a évolué. La logique demeure la même pour le système mis en place par la loi Dalo puisque le représentant de l'Etat est responsable de l'hébergement ou du relogement des personnes. Une telle mesure respecterait le fait que le droit au logement soit un droit pour tous et non une protection au sein des rapports locatifs. Dans cette hypothèse, des mesures comme l'inter-médiation locative pourront être mise en place (Cf. infra). C'est une évolution considérable que nous apporte la loi du 5 mars 2007 rendant le droit au logement opposable, mais sa mise en œuvre dépend de la mise en place et de la coordination des outils existants ainsi que d'innovation sur l'offre de logement.

*Le « logement marchandise » et /ou objet de spéculation n'a pas beaucoup d'avenir dès lors que le droit à un toit prend rang parmi les droits fondamentaux. Le logement n'est plus seulement l'objet de la solidarité nationale dont parlent les textes antérieurs. Il est un droit pour tous. Les politiques de l'habitat comportent maintenant une obligation de résultat qui va se répercuter sur l'ensemble des acteurs. En effet, si l'État est le garant désigné par l'article premier, cette obligation s'étend à tous les niveaux qui ont une responsabilité. Le bailleur bénéficiaire d'une aide publique devient comptable de sa contribution en retour de manière plus formelle : il pourra être mis à contribution dès lors que l'autorité administrative en fera la demande.*

*Il va falloir modifier notre approche du rapport entre le droit constitutionnel de propriété et la propriété d'usage au sens anglo-saxon. Pas seulement au bénéfice du locataire contre le propriétaire. La reconnaissance du droit de propriété d'usage est une contrainte positive pour le locataire puisqu'elle interpelle directement sa responsabilité.*

oOo

L'impayé est au départ un accident de parcours. Il peut le rester dès lors qu'il est immédiatement maîtrisé. Il devient un problème s'il perdure et donc s'aggrave. La toute première étape se joue à ce moment-là avec deux acteurs : le bailleur et le locataire. L'un est la victime de l'autre. Lorsque le bailleur est mandaté par le propriétaire, il y a un intermédiaire sur qui reposera le processus de prévention.

*L'absence d'intermédiaire est en général un facteur aggravant.*

Il est indispensable qu'il intervienne dès constitution de la dette. Si le contact ne s'établit pas à ce moment-là le risque est grand de voir se creuser la distance entre bailleur et locataire jusqu'à la rupture.

Le locataire pour sa part devrait être à l'initiative du contact, ce n'est pas toujours le cas. La place du gestionnaire, aux côtés du propriétaire qui le mandate, en fait trop souvent un adversaire au détriment de la fonction de médiation qu'il devrait, selon nous, avoir. Nos associations ont créé des Agences Immobilières à Vocation Sociale pour cette raison justement : assumer une fonction de médiation entre propriétaires et locataires.

*C'est dans la relation entre bailleur et locataire que l'avenir se joue. Cette relation va devoir s'adapter à une nouvelle donne.*

Il n'en reste pas moins que la responsabilité du locataire défaillant doit le conduire à rechercher la rencontre avec le bailleur. Il doit prendre l'initiative de l'alerte. Le gestionnaire se doit d'accompagner ou de susciter cette démarche.

C'est ainsi que nous avons choisi d'ouvrir la brochure que nous rééditons périodiquement pour les locataires en difficulté : « Ne vous repliez pas sur vous-même, en cas de difficultés de paiement, parlez avec votre bailleur ». Il n'appartient pas au bailleur de donner les clés d'une résorption de la dette, ni de se charger du locataire. Il peut par contre activer les mécanismes assuranciers qu'il a pris soin de mettre en place. Son rôle est de défendre les intérêts du propriétaire, il dispose pour cela des outils du droit, il doit en faire usage dans les délais les plus brefs.

Une lourde dette sanctionne les incapacités du locataire, elle est aussi la manifestation d'un défaut de réactivité dans la gestion locative.

Réagir vite, c'est important pour le créancier comme pour celui qui s'endette.

Le début de la procédure doit être le début de la prévention. C'est ce que le législateur a voulu, c'est aussi ce que le bon sens réclame. À ce stade, ce n'est pas un combat dont il faudra qu'il sorte un vainqueur et un vaincu. Il s'agit plutôt de la recherche en urgence du rétablissement d'un équilibre rompu. Pour que la prévention prenne une forme opérationnelle, il faut sortir de la relation à deux, bailleur/ locataire, et introduire les tiers indispensables.

**Deux hypothèses sont envisageables: Le maintien dans les lieux ou le relogement. La mise à la rue ne devrait plus être possible.**

oOo

*Pour illustrer cela et présenter les outils de la prévention nous voulons en premier lieu confronter l'approche théorique avec la réalité telle qu'elle se présente dans les demandes adressées aux services de la Maison de l'Habitat et aux permanences de prévention permanente des expulsions locatives (APPEL) de Lyon et Villeurbanne.*

### **Regard sur les demandes présentant un risque de perte du logement par expulsion locative**

Nous avons examiné l'ensemble des demandes parvenues auprès des services de la Maison de l'Habitat ayant fait l'objet d'un enregistrement et le cas échéant d'un suivi individuel qui comprenait une alerte « expulsion locative ».

Les demandes concernées impliquent une menace de perte du logement au terme d'une procédure ( principalement locataires ou occupants sans titre, mais également propriétaires endettés ou vendeurs de leur bien) ou directement par la rupture du contrat d'occupation et l'éviction forcée (résidents des foyers CADA, occupants sans droit).

Ces demandes ou dossiers sont au nombre de 319 pour cet exercice 2008. Il n'est pas tenu compte ici des dossiers traités directement par la permanence APPEL, sauf s'ils ont transité par la Maison de l'Habitat.

L'image qui en résulte est partiellement nouvelle. Elle signale des points de fragilité peu visibles jusque-là, en particulier du fait d'une présence importante, au cours de l'année 2008, de situations susceptibles de conduire à la perte du logement par expulsion locative dont l'origine tient au comportement du bailleur. La responsabilité du locataire n'étant pas engagée au sens du non-respect des obligations qui lui incombent.

Par ailleurs les situations économiques et matrimoniales influent sur les problématiques du maintien de manière très diverse mais aussi très caractéristique si nous raisonnons en terme de relation de cause à effet.

## Remarques sur la composition familiale

(Composition familiale, 297 dossiers sont renseignés. Soit 95 %).

Les ménages avec enfant(s) représentent 52 % de la population concernée par la menace de perte du logement par l'expulsion locative, toutes causes confondues.

Les ménages monoparentaux représentent 54 % des ménages avec enfant(s) et 28 % de l'ensemble. Ils sont plus nombreux dans les situations examinées aux permanences APPEL (57 %).

Les personnes seules représentent 42 % de la population totale (Maison de l'Habitat et APPEL), dont 34 % de femmes et 66 % d'hommes.

Nous avons examiné plus précisément la répartition des ménages par genre en différenciant les ménages féminins (femmes chef de famille) les ménages masculins (hommes chef de famille) et les couples (ménages homme/femme).

Il ressort de cette analyse une proportion importante de ménages monoparentaux masculins qui représentent 13 % de ce sous-ensemble (hors non renseignés). Ce chiffre est plus important que ce que nous avons constaté jusque-là. Il doit cependant être pondéré par des situations (quelques unités) qui relèvent de la cohabitation inter-générationnelle, que l'on retrouve par ailleurs chez les ménages féminins : père ou mère âgés vivant avec des enfants adultes.

*Il faudra vraisemblablement revenir de manière plus précise sur la fragilisation (s'il y a lieu) des hommes dans les situations de garde alternée, tant sur le plan pratique que sur le plan pécuniaire (PF, aides au logement, etc..).*

genre/ composition	Femmes	Hommes	Mixtes	nr	Total
Couples			18		18
Couple+enfants			71		71
Femmes seules	42				42
Hommes seuls		82			82
Monoparentaux	71	11		2	84
nr				17	17
Total	113	93	89	19	314

## Remarques sur les ressources des ménages :

Les ressources faibles ou précaires regroupent les salaires à temps partiel ou saisonniers, les minima sociaux (RMI, AAH, API, ..), les pensions d'invalidité et les indemnités chômage.

L'absence de ressources est soit liée à la situation administrative des personnes, soit au statut (étudiant par exemple).

Les retraites des personnes qui s'adressent à la Maison de l'Habitat sont en règle générale situées dans les tranches inférieures.

Les salaires considérés comme ressources stables sont les revenus salariés des emplois stables (y compris pour une faible part les revenus des commerçants et indépendants).

La répartition des ressources, dans ce cadre, est la suivante :

-	ressources faibles ou précaires : 64 %
-	67%
-	salaires : 20 %                      32%
-	retraites : 8,5 %                      APPEL :                      12 %
-	absence de ressources : 7,5 %                      3,5%

**La faiblesse des ressources est un trait dominant des ménages menacés d'expulsion locative : plus de 70 % des ménages sont concernés.**

Les ressources faibles sont largement supportées par les ménages féminins (40 % de la catégorie, soit 25 % de l'ensemble ressources faibles. Les salaires bénéficient davantage aux ménages homme/femme, (60% de la catégorie ) soit 11 % de l'ensemble ressources salariales.

Les retraites sont réparties avec moins d'écart que pour les autres ressources, avec cependant une dominante des hommes (40% de la catégorie), ensuite les ménages féminins (28%).

Au final, les ménages féminins sont les plus vulnérables sur le plan économique alors que les ménages homme/femme sont plus souvent bénéficiaires de ressources salariales stables.

Le surendettement touche une fraction importante des ménages concernés 31 % (après élimination des dossiers pour lesquels la question économique ne se pose pas : reprise, fin de prise en charge..).

Les ménages surendettés entrent pour 56 % dans la catégorie des ressources faibles et précaires, alors qu'ils sont respectivement 22 % et 20 % des catégories salariés et retraités.

Le surendettement est, parmi les ménages qui s'adressent à la Maison de l'Habitat, plus souvent lié à la faiblesse des moyens financiers qu'à l'endettement « passif » qui affecte plus habituellement les ménages à ressources moyennes. (moins de 15 % des ménages en surendettement disposent de ressources salariales stables). Le surendettement, lorsqu'il existe, est toujours représenté dans les situations de menace d'expulsion pour dette.

*Il faut examiner avec attention les ménages sous tutelle qui se retrouvent en situation périlleuse du point de vue du maintien dans les lieux en particulier dans la tenue des engagements de plans d'apurement qui semble parfois échapper à la vigilance des tuteurs. Quelques situations en témoignent.*

**Remarques sur la situation locative et les bailleurs concernés :**

*(314 réponses dont 296 renseignées soit 94 %).*

Le parc privé est le plus représenté : 66 % correspondant à 189 locataires dont 3 en meublé.

80 réponses émanent de locataires HLM, soit 27 %. Les bailleurs HLM sont représentés dans leur diversité. Nous avons comptabilisé 18 organismes différents qui se répartissent entre SA (55 %) et OPAC (45%).

23 ménages sont expulsés de CADA (en foyer) soit 8 % des demandes examinées.

Plus marginalement, les propriétés des Collectivités sont concernées : 4 situations dont 2 qui relèvent d'une problématique de vente mal maîtrisée.

Les ménages menacés d'expulsion sont locataires pour 83 % auxquels nous pouvons ajouter 2 % de co-locataires (dont les problèmes sont souvent liés au départ de l'un des co-occupants, ce qui relève de la question de la protection de ce mode d'habiter) et de locataires de logements de fonction.

Les propriétaires représentent 2 % des ménages menacés d'expulsion. Ces demandes sont plus nombreuses que les années précédentes. Elles se présentent moins facilement dans les permanences « sociales » compte-tenu du poids (moral et social,..) que représente l'échec pour les accédants.

Les 8 % de résidents de foyer sont essentiellement des demandeurs d'asile qui ne peuvent plus être pris en charge par les CADA et pour lesquels il n'existe pas de service de suite en direction de l'hébergement d'urgence, y compris lorsque leur maintien sur le territoire est par ailleurs assuré.

2 % de sans droit ni titre apparaissent dans les demandes de la Maison de l'Habitat. Rappelons toutefois que cette catégorie de demandeurs est plus largement représentée dans les interventions sur l'Habitat précaire (squats et bidonvilles) qui ne sont pas comptabilisées ici.

Enfin une dernière catégorie se dessine, celle des propriétaires, qui représentent 2,36 % des ménages faisant appel pour le motif de la perte de l'habitat par éviction programmée.

## Remarques sur les motifs de la menace d'expulsion locative :

Dans la plupart de nos actions de prévention, nous mettons en avant les motifs qui sont liés au non respect des clauses du contrat de location, au premier rang desquels le non paiement du loyer, mais également les troubles de voisinage et plus marginalement la non présentation de l'attestation d'assurance. Nous pouvons regrouper ces raisons sous un ensemble qui donne aux locataires ou à l'occupant la responsabilité de la situation.

Cependant nous avons aussi à connaître des situations où l'origine de la menace n'est pas liée au comportement du locataire mais à la seule volonté du bailleur : congés vente ou reprise ou encore fins de prise en charge (*sorties d'hébergement*). Ces problématiques n'aboutissent pas toutes à un règlement contentieux, elles se soldent le plus souvent par un départ de l'occupant sans pour autant que celui-ci ait trouvé de solution.

Proprio1	Bailleur/Locataires		Total
	Bailleurs	Locataires	
Collectivités	2	2	4
Foyers	17	6	23
HLM	1	71	72
Privé	93	1	85
Total	113 soit 40,64 %	1	164 soit 58,99

Il ressort de ce constat que 41 % des situations de risques en matière de maintien dans le logement sont le fait des bailleurs (reprise, vente, fin de prise en charge...) et 59 % de la responsabilité du locataire (dettes, troubles, occupation sans droit...). 52 % des locataires du privé dont nous avons examiné les demandes sont concernés.

Ce nouveau rapport dans les responsabilités souligne à la fois une plus grande facilité d'accès des demandeurs à la Maison de l'Habitat dans les premiers cas (plusieurs sont issus de l'opération « Marathon des locataires » sur les conflits locatifs), mais également la place plus importante des congés divers et l'absence de prévention dans ce domaine.

Cependant lorsque nous examinons le cumul des motifs, les dettes interviennent dans 55% des situations et les troubles représentent 3 %.

Reprises et ventes seules représentent 32 % des demandes. Il faut également noter que les problématiques liées à l'état des lieux entraînent des réactions d'autodéfense illégales par non paiement des loyers lorsque le propriétaire fait la sourde oreille. La responsabilité retombe alors sur le locataire.

Ces constats viennent souligner la complexité des rapports locatifs lorsque propriétaires et locataires manquent d'information sur les règles qui devraient prévaloir. Le marché locatif présente parfois des errements vis-à-vis desquels il est indispensable d'apporter une information claire qui manifestement fait défaut aujourd'hui.

*Enfin, la question des fins de prise en charge dans les CADA est récurrente. Malgré la prévisibilité relative des situations, l'absence de prévention demeure la réalité courante. Les prises en charge hôtelières qui constituent une pratique courante pour éviter la mise à la rue pure et simple devraient correspondre à l'entrée dans le « circuit » de l'urgence et, en conséquence, la sortie, qui intervient au bout de 72 heures en général, se faire sous la protection de l'article 4 de la loi DALO. Ce qui dans les faits n'est jamais le cas. Cette situation concerne 6 % des demandes analysées, soit les 2/3 des demandes émanant de « résidents » en foyer. Les fins de prise en charge en CADA se déroulent dans une zone de non-droit : expulsion sans procédure, non respect de l'article 4, « responsabilisation » de l'occupant par la signature de document reconnaissant l'absence de droit, ...*

*Compte-tenu de la place qu'occupent ces « sorties de CADA » dans notre activité d'accueil, il importe d'en souligner le caractère particulier. Cette expression « mérite ses guillemets tant il s'agit, dans le*

*langage des travailleurs sociaux et des responsables gestionnaires de CADA, d'une expression consacrée pour désigner cette vaste problématique : le simple énoncé de l'expression ouvre brutalement sur un vaste pan du monde des CADA, le plus douloureux, le plus contraignant aussi sur les plans psychologique et sociologique (...). » les personnes qui en sont les victimes « ne peuvent plus séjourner en CADA (..) sous peine pour celui-ci de sanctions diverses, la première étant la suppression de la subvention allouée par la DDASS pour (les) hébergés.<sup>1</sup> »*

### **Remarques sur les origines géographiques des demandes :**

La ville de Lyon concentre 62 %. Le plus grand nombre de demandes émane dans un ordre décroissant des 3ème, 1er, 7ème et 8ème arrondissements.

L'Est lyonnais, y compris Villeurbanne représente 25 % des demandes. Les communes de Villeurbanne et de Vénissieux sont les plus représentées.

Le sud et l'Ouest de l'agglomération rassemblent respectivement 4,5 % et 3,5 %, alors que le Nord (y compris Rillieux-la-Pape) représente 2 %.

1 % des demandes viennent du reste du département du Rhône et 2 % des demandes nous parviennent de localisations hors du département. Dans ces derniers cas, il s'agit souvent de demandes de conseils qui parviennent à la permanence téléphonique.

Cette répartition géographique est vraisemblablement liée au rayon d'influence de l'association. Les demandes les plus lointaines témoignent des effets de la circulation de l'information y compris par Internet.

Compte-tenu du poids relatif des zones géographiques entre elles, il n'est pas possible de tirer des conséquences très pertinentes sauf à souligner la concentration des motifs liés à la vente sur la ville centre (57 %) avec une place importante pour le 1er arrondissement qui concentre 42,5 % des congés pour ce motif dans la ville. (Soulignons par ailleurs que la Ville de Lyon rassemble 62 % de l'ensemble des demandes et que le 1er arrondissement regroupe 15 % des demandes de la ville).

### **Remarques sur les circonstances personnelles qui accompagnent la problématique de risque de perte du logement**

*(Le calcul est fait sur 264 dossiers renseignés, soit 84 % de l'ensemble. Les pourcentages représentent une somme supérieure à 100 % du fait des cumuls des motifs enregistrés).*

Les problématiques économiques sont lisibles dans 70 % des situations, parfois cumulées avec d'autres difficultés. Elles constituent indéniablement un des facteurs essentiels dans le risque de perte du logement. Ce constat se retrouve dans les analyses effectuées à partir de la permanence APPEL. Ce qui signifie qu'elles participent du processus qui conduit au contentieux.

Les problèmes de santé sont évoqués dans 20,45 % des cas, parfois cumulés avec d'autres difficultés. La santé est évoquée autour du handicap, des maladies invalidantes et de l'hospitalisation, qui intervient comme une rupture pour les ménages concernés.

La mention de problèmes administratifs figure 22 fois, dont 17 dans les processus dont le bailleur est à l'origine (nous retrouvons ici le poids des « sorties de CADA ». Ces indications concernent 8 % des situations examinées, soit le même poids que l'ensemble de la rubrique.

Nous avons signalé dans nos différents rapports les séparations conjugales comme un facteur important dans les situations de risque de perte du logement. Dans la présente analyse, elles sont également présentes. Elles peuvent être considérées comme déterminantes dans le processus d'exclusion, toujours en lien avec des difficultés économiques dans 7 % des situations.

L'état des lieux, évoqué 6 fois (2,27 %), intervient pour la première fois de manière explicite dans un de nos rapports à partir du regard que nous portons sur le risque d'expulsion. Il s'agit soit de situations conflictuelles qui peuvent conduire le locataire à se mettre en difficulté (non paiement du loyer décidé par lui-même pour obtenir réparation), soit de la réaction du propriétaire qui préfère se débarrasser d'un locataire « trop exigeant » sur la qualité de la location (1/3 des situations concernées).

---

<sup>1</sup> in **Rejet des exilés, le grand retournement du droit d'asile**, Jérôme VALLUY, éditions du Croquant, décembre 2008. pp. 255 à 257.

Enfin, l'incarcération du conjoint ou la sortie de prison sont signalées 4 fois (1,5 %) au même titre que d'autres facteurs isolés que nous classons dans les causes diverses (1,5 %).

Seulement 7,5 % ne mentionnent pas de difficultés particulières.

## Remarques sur le montant des dettes

*Le montant des dettes a été regardé à partir des dossiers renseignés soit 229 (73 % de l'ensemble)*

*Dans 119 situations, la dette n'intervient pas puisqu'elle n'est pas à l'origine du risque locatif (pour le bailleur comme pour le locataire).*

Notre analyse porte en conséquence sur 110 situations dans lesquelles la dette est connue et joue un rôle déterminant.

Le montant des dettes s'inscrit de 0 à 20 000 €. Avec une moyenne qui peut être fixée à 4440 € (65 situations sont en dessous de ce seuil et 45 au dessus).

Les dettes situées en dessous de 2000 € sont au nombre de 25, dont 9 égales à 0 € (régliées au moment de la rencontre avec le ménage).

Entre 2000 et 4999 €, 44 dossiers sont concernés et 22 dans les tranches comprises entre 5000 et 7999 €. De 8000 à 9999 €, 12 dossiers et 7 au-delà de 10 000 €.

Montant de la dette	de 0 à 1999 €	de 2000 à 4999 €	de 5000 à 7999 €	de 8000 à 9999 €	+ de 10 000 €
%	22 %	40 %	20 %	11 %	6 %

Nous pouvons noter que le dernier rapport APPEL signale 35 % des ménages ayant une dette située en dessous de 3000 €, c'est-à-dire permettant d'envisager un fonds de solidarité logement. L'analyse des données concernant les ménages qui ont sollicité les services de la Maison de l'Habitat (qui fait l'objet du présent rapport) situe la proportion des mêmes ménages à 37 %. La faible différence entre les deux « publics » pose la question du niveau amont de la prévention. Elle peut également interroger l'actualisation des règles du FSL.

Le nombre important de situations d'endettement dans les tranches supérieures (+ de 5000 €) doit évidemment être examiné par rapport à la hauteur des loyers des logements concernés. La présente analyse ne dispose pas de données suffisantes pour le faire de façon pertinente. Cependant, au regard des publics et du parc concernés, nous pouvons avancer l'hypothèse que certaines situations auraient méritées un traitement plus rapide. Le moment de l'alerte, celui du commandement de payer mérite une attention plus grande. Trop souvent la peur de la procédure, et paradoxalement de sa lenteur, ainsi que l'absence de dialogue direct entre le bailleur et le locataire entraînent un enlisement dont nous pensons pouvoir lire quelques conséquences dans la hauteur des sommes en cause.

Rappelons à cet égard que l'impayé est défini par l'article R. 351-30 du Code de la Construction et de l'Habitation, de la manière suivante :

*« (...) En secteur locatif, l'impayé est constitué soit lorsque trois termes nets consécutifs sont totalement impayés, soit lorsque le locataire est débiteur à l'égard du bailleur d'une somme au moins égale à deux fois le montant mensuel brut du loyer et des charges (...). »*

## Les personnes qui viennent à l'Alpil ont-elles fait des démarches préalables ?

Sur 299 demandes, nous constatons que 60 % des ménages qui viennent à l'Alpil ont engagé des démarches, soit avant de venir, soit dans le même temps. Pour 42 % la nature des démarches n'est pas précisée, 11 % sont passés par la permanence APPEL. Les indications relevées par les accueillants soulignent la diversité des démarches engagées et celles des intervenants qui, dans des domaines très divers, sont aux côtés des ménages : les travailleurs sociaux du Département et des Villes, les associations, les bailleurs, l'ADIL, la CAF de Lyon, l'ANPE, parfois aussi les professionnels de la justice (avocats et magistrat – dans un dossier-) ont été présents dans l'orientation vers l'Alpil.

Les demandes qui ont été adressées à l'Alpil durant l'année 2008 font, pour 38,53 % d'entre elles, l'objet d'une action plus longue. Il s'agit des ménages aux côtés desquels l'Alpil s'engage pour une durée plus ou moins longue.



Au cours de l'année 2008, 22 % (69) aboutissent à une réponse ( maintien, relogement bail glissant, logement temporaire ou hébergement).

5 % sont orientées vers la commission de médiation pour une demande logement ou hébergement (17), 14 % sont réorientées, dont la majorité sur la permanence APPEL (40/44). Enfin, si 5 % demeurent sans suite (15), 15 % n'aboutissent pas à une solution (SDF, dépannage familial ou par connaissance, hôtel, squat.. ). **Ces 15 % représente le taux d'échecs.**

Sur un plan plus qualitatif, nous constatons que les ménages qui font l'objet d'un suivi collectif (commission urgence, dispositifs partenariaux), sont moins représentés parmi les situations d'échecs où ils représentent 27 %, sans pour autant faire automatiquement l'objet d'une réponse.

oOo

## **La prévention ?**

À partir de l'analyse des demandes exprimées auprès des services de la Maison de l'Habitat et de l'examen des résultats des permanences APPEL, il est nécessaire de rechercher les points sur lesquels la prévention prend un sens. Cet exercice doit conduire également à montrer les faiblesses de nos dispositifs de réponses et de lutte contre l'exclusion par le logement.

La perte du logement est un accident grave. Les causes peuvent en être multiples, l'expulsion locative en est une, soit de manière directement responsable, avec ou sans le concours de la force publique, soit de façon moins précise, mais tout aussi brutale, lorsque la perspective (réelle ou supposée) d'une intervention de la « police » conduit le locataire à quitter le logement.

Une récente étude publiée par l'INSEE<sup>2</sup> porte le titre : « Une personne sur vingt s'est retrouvée sans logement personnel au cours de sa vie ». Elle rend compte des solutions auxquelles les « 2 500 000 personnes ayant un logement personnel en 2006 (et qui ) déclarent en avoir été privées au moins une fois dans le passé » ont eu recours. Cette étude nous éclaire sur l'importance du recours au dépannage par un tiers et sur la petite part que représentent dans les solutions les lieux prévus pour l'accueil des sans-abri (respectivement 78 % et 14%). Elle ne nous donne pas d'éléments nouveaux sur les circonstances qui sont à l'origine de la perte du logement ou de son absence, mais elle souligne la très large diffusion d'un phénomène finalement peu visible au regard du nombre de personnes concernées. L'expulsion locative est une des causes de la perte du logement, certainement pas la première. La prévention est le moyen d'en diminuer l'impact.

Chaque ménage relogé avant l'expulsion effective est un ménage de moins dans le circuit de l'hébergement d'urgence largement saturé. C'est un renvoi de moins vers la solidarité familiale ou amicale ou les marchands de sommeil.

Chaque ménage maintenu dans les lieux est un ménage de moins sur la liste d'attente.

Dans les deux cas, outre le règlement d'un problème social et moins de souffrance personnelle, chaque solution apportée à l'éviction sans solution est aussi un dossier de moins pour les commissions de médiation DALO.

Nous pouvons essayer de voir quelles actions pourraient éventuellement être entreprises face aux points de faiblesse que l'analyse de la demande nous signale.

## **Une intervention la plus en amont possible**

Lorsque l'impayé est constitué et que le bail n'est pas résilié, il est possible de mettre en place une médiation entre le bailleur et le locataire. Celle-ci a un double objectif: maintenir

---

<sup>2</sup> Maryse MARPSAT, département, des prix à la consommation, des ressources et des conditions de vie des ménages et Gaël de PERETTI, Genes, Insee. *in* INSEE première, Février 2008, n°1225.

le locataire dans les lieux et payer le bailleur. Plusieurs exemples peuvent être donnés : l'intervention d'un tiers dès la constitution de la dette et la recherche des moyens qui permettraient la régularisation de la situation. Les chartes de prévention des expulsions locatives parcs privé et social sont le point départ d'une entente et d'une tentative d'amélioration de la situation des locataires. L'élaboration d'un plan d'apurement de gré à gré peut être mis en œuvre avec les conseils d'un travailleur social. L'apurement de la dette peut être envisagée avec les différents dispositifs existants: FSL (Fond de Solidarité Logement), prêt d'honneur, assurance, GRL (Garantie des Risques Locatifs)...L'ensemble des moyens de solvabilisation des ménages doit être mis en place le plus rapidement possible.

Le cas échéant l'intermédiation locative peut être envisagée.

Depuis la promulgation de la loi Dalo et surtout après la parution du premier rapport du Comité de suivi, il est de plus en plus question de l'intermédiation locative. L'idée est la suivante : en cas d'endettement, il faut éviter deux choses : l'augmentation de la dette autant pour le propriétaire que pour le locataire, la procédure d'expulsion sans solution possible pour le locataire (procédure qui l'envoie grossir la file des demandeurs).

Le moyen consiste à introduire entre propriétaire et locataire un tiers médiateur qui va se substituer provisoirement au locataire défaillant avec comme objectif d'assurer le paiement du loyer d'une part et d'autre part de parvenir à rétablir le locataire dans ses capacités à régler son loyer en dépassant l'accident de parcours qui a rendu nécessaire la médiation.

Ce moyen n'est pas nouveau dans le département du Rhône où par l'intermédiaire de l'Aslim (Action de soutien aux logements d'insertion et au meublés)<sup>3</sup> il est à l'oeuvre depuis 1998. Au cours du dernier exercice, nous avons ainsi assuré une intervention sur 24 situations pour l'essentiel en HLM (deux situations dans le privé ont cependant été traitées). Nous avons pu le faire grâce à l'existence d'un outil de gestion spécialisé dans la sous-location associative (c'est-à-dire qui n'agit pas dans le cadre d'un mandat de gestion) et en utilisant l'ALT (Allocation de Logement Temporaire) pour le paiement du loyer. Il est fort possible que ce type de dispositif trouve une véritable place dans un avenir très proche. Compte-tenu de l'expérience accumulée, nous serons, à Lyon, pionniers pour une application plus large avec le parc privé.

Nous portons un jugement sévère sur un propriétaire qui refuse le FSL au motif qu'il veut se débarrasser du locataire. Son désir, pour légitime qu'il soit, vient contredire l'intérêt collectif puisqu'il renvoie la solution d'un problème que la collectivité s'est donné les moyens de résoudre vers l'État. Ce transfert d'un problème privé vers le public alors même qu'une solution était proposée, doit entraîner une moindre mobilisation du concours de la force publique dès lors qu'il manifeste une exigence déraisonnable. Le juge a lui-même reconnu que le propriétaire n'avait aucun intérêt légitime à refuser le paiement à son profit de l'aide (Cour d'Appel de Lyon, 20 mars 2002).

Nous sommes dans la confrontation : le propriétaire ne peut imaginer la poursuite d'une relation commerciale avec un partenaire défaillant et son objectif unique est de le voir partir. Le locataire recherche par tous les moyens possibles à gagner le temps qui lui est nécessaire pour se reloger (l'expulsion étant virtuellement au moins acquise, il n'y a aucune raison de se préoccuper de la dette en premier lieu).

Des démarches de relogement devront avoir été faites et l'accompagnement par un travailleur social est important. Le bail résilié, et en l'absence de solution de relogement, la commission de médiation Dalo pourra être saisie. Pour ce faire, des ateliers d'informations ont été initiés en septembre 2008. En plus du paiement de l'indemnité d'occupation, ces démarches seront nécessaires pour obtenir des délais devant le juge de l'exécution.

Dans toute cette phase de la prévention en amont, le rôle des travailleurs sociaux du Département est fixé par les textes depuis la loi de 1991. Il ne s'agit pas d'une possibilité

<sup>3</sup> L'Aslim est une association Loi 1901 qui regroupe une vingtaine de partenaires associatifs pour le compte desquelles elle assure la fonction de gestion locative. L'Aslim intervient sur un parc de 500 locations de natures très diverse : baux glissants, meublés et hôtels sociaux, maisons relais et résidences sociales, logements diffus dans les parcs privé ou public,...

offerte aux Départements mais bien d'une obligation attachée à la compétence sociale de la Collectivité.

Malheureusement, trop souvent, les Départements ne disposent pas de moyens suffisants pour faire face aux demandes. Ils se contentent alors de mise à disposition et invitent les personnes à faire la démarche de les rencontrer si elles le jugent nécessaire.

Les résultats sont conformes à ce que l'on peut attendre. Faibles. Nous sommes devant une double difficulté, celle déjà évoquée, des moyens disponibles mais aussi celle qui touche à la formation et à l'information des travailleurs sociaux dans le domaine du logement. La loi du 5 mars 2007 a rendu cette formation obligatoire. Il reste à la voir effective. Cette disposition de la loi n'est pas anodine. Depuis que l'accompagnement social lié au logement se développe on a trop souvent oublié à côté du caractère social de l'accompagnement l'aspect logement qui y est inscrit.

Tout au long de la période de difficulté, il existe dans le Rhône des dispositions concrètes qui peuvent concourir à la prévention des expulsions locatives. Il faut souligner l'importance des dispositifs partenariaux qui existent dans la plupart des secteurs de l'agglomération sous la forme des commissions locales (expulsions locatives ou urgence). Elles rassemblent le plus grand nombre des acteurs et se tiennent en lien avec les élus locaux. Elles sont très souvent à l'origine des relogements devenus indispensables.

### **Le juge et la prévention**

Lorsque le commandement de payer est resté infructueux, la procédure judiciaire peut être lancée. Le bail n'est pas forcément résilié par le juge. Les dispositifs cités en amont peuvent être encore mis en route. Afin de permettre au juge une bonne connaissance du dossier et la possibilité de donner des délais de paiement, une fiche de liaison a été mise en place, il y a 15 ans.

La fiche de liaison a été instaurée par le premier Plan Départemental d'Action pour le Logement des Défavorisés (loi Besson). Il s'agit de rassembler en un même document l'ensemble des éléments que le magistrat doit connaître pour prendre une décision. L'idée de cette fiche de liaison entre le Tribunal et le travailleur social assurant le suivi est venue de la trop grande confusion qui règne dans un certain nombre de dossiers. Comment faire la part de la dette et des frais, comment mesurer les démarches qui ont été faites par les personnes, comment mesurer la capacités du ménage à faire face,... comment lire l'absence de bonne foi le cas échéant ? Voilà les questions principales qui se posent en général.

La fiche de liaison demeure un bon outil de prévention car elle oblige les locataires à faire un point objectif de leur situation personnelle et par conséquent de mesurer ce qui est possible ou non. C'est également un bon outil pour le magistrat (la première fiche a été établie en étroite concertation avec le Tribunal d'Instance) et nous ajoutons que ce devrait être un bon outil pour une relation décomplexée entre les parties avant même d'être devant le Tribunal.

La fiche de liaison participe de l'indispensable connaissance que les acteurs devraient partager et sans laquelle il n'y a pas d'action possible. Elle est un support pour les travailleurs sociaux.

### **Les outils de prévention existants tout au long de la procédure d'expulsion**

Les permanences de prévention des expulsions locatives existent à Lyon depuis 1998 et à Villeurbanne depuis cette année. Elles permettent d'apporter aux demandeurs les conseils et les orientations nécessaires dans les trois domaines du social, du juridique et du logement. Un(e) assistant(e) social(e), un(e) avocat(e), un(e) intervenant(e) associatif(ve) logement assurent ensemble l'accueil des personnes.

Ce dispositif apporte toute son efficacité dès lors qu'il intervient très en amont. Pour cela l'information doit circuler par les moyens les plus proches du problème de l'expulsion et en particulier les actes de la procédure. Nous voyons bien que chaque fois que l'information transite par les huissiers, les personnes se déplacent plus rapidement. Lorsque l'État est l'informateur, il en va de même. Nous envions parfois nos collègues de Marseille qui bénéficient de ces moyens d'information depuis si longtemps que les résultats de leur travail en rendent

compte. À Lyon, faute d'information suffisante, nous sommes à la traîne et les permanences accueillent encore majoritairement des personnes en fin de procédure ou presque.

### **Les acteurs de la prévention :**

Ils sont nombreux et leurs fonctions se complètent. Ils exercent leurs compétences dans des registres et à des moments différents. La relation qui peut s'établir entre eux est garante de leur efficacité et du succès de leurs interventions. Cette relation suppose une démarche volontaire et une concertation que le Plan Départemental devrait rendre possible.

Nous ne pouvons que tenter de dresser la liste des acteurs concernés tout en sachant qu'elle n'est pas ici complète : les bailleurs et les locataires, les services sociaux du Département, les services communaux et les élus, les services du Grand Lyon, les commissions locales ou intercommunales, les huissiers, les services de l'État (SIAL en particulier), les associations d'insertion par le logement, les tribunaux, les avocats, la permanence APPEL, le service des expulsions de la Préfecture, les commissaires de police et les « relogeurs ».

La prévention doit entrer en action dès l'origine du problème qui peut conduire à l'expulsion locative, mais elle peut s'exercer jusqu'au moment ultime de l'exécution : il s'agit alors de prévenir la mise à la rue.

**Dans la plupart des situations que nous avons rencontrées nous avons constaté l'importance de la coordination des acteurs, chacun à sa place, avec ses compétences et les prérogatives qui sont les siennes. Nous avons constaté qu'il n'y avait pas d'acteur unique et que la prévention repose toujours sur plusieurs épaules.**

oOo

**Dans beaucoup de domaines la prévention et ses moyens restent à inventer. Les paragraphes suivants ont pour objet d'illustrer par des exemples ce propos.**

### **Congés pour vente et congés pour reprise**

***Une alerte à l'occasion de la déclaration d'intention d'aliéner et un suivi de la réalité des opérations.***

Si les congés pour vente ou reprise constituent dans le cadre de la permanence APPEL, qui reçoit majoritairement des sollicitations relevant du contentieux, représentent entre 7 et 8 % des dossiers, ils constituent une part trop importante des demandes adressées à la Maison de l'Habitat pour ne pas être suivis avec attention.

Il est établi que les procédures touchent essentiellement des expulsions pour dettes. Cependant nous savons aussi que les évictions effectives se font de manière parallèle soit par départ « volontaire », soit par un déménagement avant la fin de la procédure. Il est à craindre qu'une partie des reprises se fasse dans ce cadre. Pour la plupart des locataires, la reprise du logement est considérée comme suffisamment légitime pour qu'ils ne s'y opposent pas de manière obstinée.

Les demandes que nous avons eues à examiner au cours de cet exercice 208, nous conduisent à deux réflexions : d'une part la nécessité lors de la mise en vente de prendre en compte la présence d'occupants dès lors que ceux-ci risquent de se trouver en difficultés et d'autre part la nécessité d'assurer une surveillance de la suite effective donnée à ces congés.

La présence de locataires en place devrait apparaître et être prise en compte à l'occasion des déclarations d'intention d'aliéner qui dans certains cas valent déclarations d'éviction d'occupants en

place. Et ce d'autant plus que 84 % des ménages qui ont rencontré des problèmes face aux congés ont des ressources qui se situent dans la catégorie « faibles et précaires ». (11 % sont des retraités, sachant que les retraités représentent 8,5 % des demandeurs, c'est la moitié parmi eux qui est concernée par les reprises ou les ventes de logements. Dans les chiffres de la permanence APPEL, ils représentent près de 1/3 des ménages concernés par les congés).

Les ventes sont le plus souvent inhérentes aux mouvements dans le marché lyonnais de l'ancien. Même si celui-ci a connu quelques ralentissements en fin d'année 2008, il reste actif. Cependant, nous avons noté que certaines ventes ou reprises relevaient, ou pouvaient relever, d'un détournement de procédure. Quelques exemples en ce sens nous inquiètent : un locataire qui nous signale les visites de candidats à la location du logement qu'il occupe alors que celui-ci est prétendument mis en vente ou encore cette personne retraitée qui reçoit un congé reprise quelques semaines après un accident de paiement du loyer...

Nous pensons en conséquence, qu'outre le dispositif de prévention (alerte) évoqué plus haut, une action de vérifications ponctuelles pourrait être initiée. L'Alpil étudie actuellement la faisabilité de cette action.

## **Retraites et fragilité**

### ***Un effort d'information ciblée en direction du public concerné en lien avec les acteurs intervenant habituellement auprès des personnes âgées.***

Depuis l'installation de la permanence APPEL, nous avons constaté le nombre important (et constant) de ménages retraités concernés par les procédures d'expulsion locative (12%), de la même manière, dans les différentes permanences d'accueil, leur présence est effective (8,5 %).

Cette présence des ménages retraités dans les situations de fragilité, voire de perte du logement, devrait solliciter plus fortement l'attention des acteurs du travail social. Faut-il considérer la fragilisation économique du passage de l'activité à la retraite comme le premier facteur déclenchant ? S'agit-il du cumul de difficultés évoqué dans cette note, en particulier dans le domaine de la santé ? En toute hypothèse, un effort d'information doit être fait en direction de ce public.

Il serait utile de prévoir un suivi attentif des demandes individuelles pour déterminer avec plus de précision les points de fragilité qui pourraient être traités. Le réseau partenarial des acteurs habituellement sollicité par les personnes vieillissantes devrait recevoir une information dans le domaine du logement (sous l'angle « maintien ») pour que les moyens d'alerte se mettent en place plus rapidement.

Nous allons mettre à l'étude ce point à partir de la relation avec les usagers : ceux-ci sont les premiers à même de nous apporter des indications sur le parcours qu'ils ont dû accomplir. L'objectif est de déterminer les meilleures modalités d'une information ciblée sur les problématiques du logement des retraités.

## **Monoparentalité féminine et monoparentalité masculine**

### ***L'information ciblée doit trouver sa place dans ce domaine aussi. L'accès au droit commun des plus fragiles nécessite que des passerelles soient établies.***

En 2006, au cours d'une audition au Sénat, dans le cadre des travaux de la Délégation aux Droits des Femmes « M. Didier Le Gall, professeur de sociologie à l'université de Caen, a rappelé que l'expression « famille monoparentale », qui désigne un ménage constitué d'une personne vivant seule et ayant un ou plusieurs enfants à charge, avait été importée, au milieu des années 1970, des pays anglo-saxons, où existaient déjà de nombreux travaux sur les conséquences économiques et psychologiques du divorce, par des sociologues féministes qui souhaitaient, à l'époque, éviter la stigmatisation des foyers dont le chef est une femme et qui avaient pour objectif de faire passer les situations monoparentales du registre de la « déviance » à celui de la simple « variance » et de souligner l'appauvrissement relatif que connaissaient les foyers monoparentaux féminins, ce dont les pouvoirs publics commençaient à prendre conscience. Il a précisé, qu'au même moment, était apparue, dans la législation sociale et familiale, la catégorie de « parent isolé »

», qui traduit la prise en compte par l'Etat du risque de pauvreté encouru par ces familles : si hier l'on devenait parent seul à la suite du décès du conjoint, c'est désormais, aujourd'hui, principalement en raison de la séparation conjugale.

*Il a fait observer que les trois-quarts des familles monoparentales se constituaient en effet à la suite d'une séparation après un mariage ou une union libre, celles fondées suite à une naissance par des femmes qui ne vivaient pas en couple, ou consécutives à un veuvage ne représentant respectivement que 15 % et 11 % de l'ensemble de ces familles. Il a précisé qu'entre les recensements de 1990 et de 1999, l'augmentation des familles monoparentales comprenant au moins un enfant de moins de 25 ans, en France métropolitaine, s'était poursuivie à un rythme relativement élevé, passant de 1,175 million de familles à 1,495 million. Alors que ces familles représentaient 10,2 % de l'ensemble des familles ayant au moins un enfant en 1982 et 13,2 % en 1990, cette proportion, a-t-il ajouté, s'établit désormais à 16,7 %. Il a ainsi noté que la monoparentalité concernait aujourd'hui plus d'une famille avec enfants sur six et qu'un enfant sur sept était élevé dans une famille monoparentale, le plus souvent par sa mère, les foyers monoparentaux masculins ne représentant que 14 % des foyers monoparentaux ».*

En reproduisant ici cette partie de l'intervention de Monsieur Le Gall, nous voudrions souligner que la problématique qu'il évoque est encore aujourd'hui marquée par le retard pris, en France dans ce domaine, par les travaux de recherche – peut-être – mais aussi dans les pratiques du travail social – certainement -. Nous constatons aujourd'hui encore l'importance du nombre de ménages de parents isolés lorsqu'il est question de fragilité économique. Cette présence se trouve confirmée dans les chiffres qui concernent le risque de perte du logement. La situation de parent isolé n'est pourtant pas marginale. Alors qu'elle continue de pâtir d'une image relativement négative qui pèse sur les moyens qui pourraient ou devraient être mis en oeuvre. L'évolution numérique et la présence plus visible d'une diversité de la monoparentalité (13 % de ménages masculins dans cette étude) méritent attention.

L'information nécessaire des ménages concernés passe essentiellement par les services sociaux mais également par les services administratifs qui ont à connaître les situations de monoparentalité.

#### **« Sorties de CADA »**

***Une clarification de l'intervention de l'hébergement d'urgence en direction du public « non régulier » doit être faite. Les sorties de CADA doivent être programmées par un échancier local susceptible d'être communiqué aux acteurs qui assureront le suivi ultérieur.***

La question des personnes qui se trouvent ou risquent de se trouver à court terme en situation irrégulière est particulièrement complexe. L'hébergement d'urgence doit se faire sans conditions de régularité du séjour. Ce n'est pourtant pas toujours le cas. Certains gestionnaires sont mal à l'aise face aux « risques » encourus, en particulier s'agissant des contrôles de police sur les lieux d'hébergement. Par ailleurs l'offre d'hébergement constitue en elle même une difficulté très importante eu égard à la faiblesse numérique de l'offre et au défaut qualitatif qui la caractérise globalement.

Dans de telles conditions, il faut rechercher une approche en amont de la fin de prise en charge pour pouvoir construire des solutions adaptées. En la matière il s'agit de trouver une forme d'hébergement qui allie la fourniture d'un toit et la possibilité du maintien des liens sociaux établis par les demandeurs depuis souvent très longtemps. Dans de nombreuses situations, une issue a pu être trouvée par le soutien aux démarches, dans d'autres cas, l'expulsion du territoire ne pouvait être évitée. Dans l'une et l'autre hypothèse, les conditions d'une vie digne doivent être recherchées pour le temps nécessaire.

Les acteurs qui assurent aujourd'hui le suivi des familles existent. Il convient de leur donner un statut qui ne soit pas celui de la « voiture balai » qui ramasse ceux qui tombent, mais d'un vrai service de suite lorsque le relais doit être pris en fin de droit CADA au moment du passage au droit à l'urgence.

## Troubles de voisinage

### ***Redonner un statut aux commissions traitant des problématiques des ménages en difficulté avec leur environnement dans le cadre des actions du plan.***

Les ménages en difficulté avec leur environnement pour des raisons diverses sont vraisemblablement ceux qui posent le plus de problème. Il y a quelques années encore l'éviction de ces locataires « insupportables » se faisait par le jeu de la dette de loyer aussitôt exploitée pour l'entrée en procédure. L'augmentation du nombre des situations de ce type a conduit à un plus grand nombre de procédures. Le Grand Lyon a mis en place, dans le cadre des conférences d'agglomération un dispositif de traitement collectif pour faciliter la prise en compte des « ménages en difficulté avec leur environnement ». Des dispositions de cet ordre ont fait leurs preuves en d'autres lieux, en particulier en milieu rural. Cependant, les résultats ne sont pas à la hauteur. Une organisation partenariale nécessite une mobilisation de plusieurs acteurs et une volonté de partager les difficultés un jour en étant du côté de la demande, un jour en étant du côté de la solution. Est-il besoin de souligner la part d'investissement individuel et la confiance mutuelle nécessaires à la réussite d'une telle initiative.

Il faut aujourd'hui revitaliser les commissions FADIREL. Elles pourront fonctionner lorsqu'elles seront placées sous l'autorité capable de définir l'objectif poursuivi en amont<sup>4</sup>. Elles devront trouver un soutien par l'élargissement des compétences professionnelles des participants : services de l'État et des collectivités, gestionnaires, travailleurs sociaux, juristes, professionnels de la santé, élus locaux,... chacun des savoir-faire cités ici ayant une part à prendre pour comprendre, évaluer et agir.

Enfin, les commissions doivent trouver place dans l'ensemble des actions du PDALPD.

## Dossier DALO

### ***Réduire le risque du recours considéré comme la seule solution envisageable par un accompagnement le plus en amont possible. Un guichet « expulsion » comme outil à mettre en place en urgence.***

Parmi les demandes qui transitent par la Maison de l'Habitat et donnent lieu à un recours devant la commission de médiation 25 % sont fondées sur l'expulsion sans solution.

Les instructions données par le Ministre du logement<sup>5</sup> font courir le risque de voir les demandes affluer sans l'accompagnement préalable qui pourrait en atténuer le caractère automatique. Il faut impérativement renforcer les possibilités pour les personnes concernées de se faire assister pour comprendre les démarches et éviter les impasses. L'existence d'un guichet ouvert aux personnes est indispensable. L'installation de ce guichet mérite d'être examinée avec la diligence qui s'impose. Si les dossiers de demandeurs devaient s'accumuler, le retard pris sera difficile à compenser.

La fonction des différents acteurs de la prévention mérite d'être valorisée dans un département où les dispositifs partenariaux ont souvent été et sont encore en avance.

## 3

### **La commission départementale**

#### ***Réécrire la procédure prévue par les textes et définir une temporalité qui pourrait corriger la dispersion des intervenants.***

La mise en place de la commission départementale pourrait avoir parmi ses premières missions celle de mettre à plat les dispositifs de prévention tels qu'ils sont prévus par les textes et

<sup>4</sup> Nous renvoyons le lecteur vers les définitions données dans les documents toujours d'actualité, sur le fonctionnement des cellules de crise. Alpil, MOUS Urgence, Grand Lyon, DDE, FAS. 1995.

<sup>5</sup> « Dès réception de la demande de concours de la force publique, vous rappellerez à l'occupant des lieux la possibilité qu'il a de saisir la commission de médiation DALO ». Lettre aux Préfets, Madame Boutin, Ministre du logement, 10 mars 2009.

mis en œuvre dans le contexte local.

L'objectif poursuivi serait de faciliter la lecture des engagements des différents acteurs, de l'addition de leurs compétences, mais aussi des difficultés qu'ils rencontrent pour la cohésion des interventions et la circulation de l'information.

Ce travail est d'autant plus urgent (et relativement simple à réaliser) que les outils issus du plan sont toujours en vigueur et que le travail collectif, bien qu'en sommeil, n'a pas totalement disparu. (Nous l'avons vu avec les réflexions collectives sur les chartes de prévention).

## ANNEXES

*Lettre de Mme BOUTIN, ministre du logement 10 mars 2009*

*Mesdames, Messieurs les préfets,*

*A l'issue d'une réunion interministérielle qui s'est tenue le 5 mars dernier, je vous demande, à l'approche de la fin de la trêve hivernale des expulsions locatives le 15 mars, de prendre un certain nombre de mesures pour en améliorer la prévention et en atténuer les conséquences humaines :*

- Sans délai après la promulgation de la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, vous mettrez en place avec les Présidents des Conseils Généraux et les caisses d'allocation familiales les commissions de prévention des expulsions devenues obligatoires.*
- Vous examinerez avec les départements les conditions d'attributions des aides du fonds de solidarité pour le logement (FSL) aux personnes en situation d'impayé ou menacées d'expulsion.*
- Vous veillerez à ce qu'une solution d'intermédiation locative par le biais d'une association ou d'un bailleur social soit recherchée en priorité sur place pour la famille en cas de difficulté grave de paiement pour prévenir son expulsion.*
  
- Dès réception de la demande de concours de la force publique, vous rappellerez à l'occupant des lieux la possibilité qu'il a de saisir la commission de médiation DALO.*
- En accordant le concours de la force publique sollicité pour l'exécution de la décision judiciaire d'expulsion, vous veillerez dans tous les cas à ce qu'une proposition au moins d'hébergement provisoire soit faite aux personnes.*

*Le Préfet Alain Régnier, délégué général à la coordination de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées, placé auprès du Premier ministre, s'assurera de la bonne application des mesures ci-dessus et s'attachera à centraliser et à diffuser les bonnes pratiques constatées.*

*(signé)  
Christine Boutin  
Ministre du logement*

*--*

*10 mars 2009*