



ESPACE SOLIDARITE HABITAT

PERMANENCE DE PRÉVENTION DES EXPULSIONS

BILAN 2008

L'Espace Solidarité Habitat (ESH), établissement de la Fondation Abbé Pierre, est un lieu d'accès aux droits pour un public mal-logé de la région parisienne.

A ce jour, ses principales missions sont :

- La prévention des expulsions locatives ;*
- L'accès aux droits des occupants ;*
- L'accès aux droits des occupants spécifiques en logements indignes ou indécents ;*
- La protection des occupants en hôtels meublés ;*
- La lutte contre les discriminations ;*
- L'aide à la recherche d'un nouveau logement.*

Plus de 6000 assignations annuelles sont délivrées à Paris en matière d'impayés de loyer et, dans un contexte de dégradation du marché immobilier et de crise économique, un nombre d'expulsion croissant est malheureusement réalisé chaque année.

L'Espace Solidarité Habitat (ESH) de la Fondation Abbé Pierre coordonne, depuis 2001, une Permanence de Prévention des Expulsions (PPE)¹ en partenariat avec la Confédération Générale du Logement² (CGL) et Droits d'Urgence³ et en lien avec un réseau d'avocats.

L'équipe de la PPE a pour mission d'informer et d'accompagner les ménages qui sont assignés au tribunal pour impayés de loyers ou ceux qui ont reçu un

commandement de payer. L'équipe de la PPE accompagne les ménages tout au long de la procédure et fait le lien avec les autres acteurs - dont les travailleurs sociaux - pour une plus grande cohérence dans le suivi. Cet accompagnement se situe tant lors de la phase précontentieuse (avant assignation), par des contacts auprès des bailleurs ou la mise en place de médiation locataires/bailleurs, que lors de la phase contentieuse - en lien avec le réseau d'avocats - et/ou en fin de procédure.

Ce suivi nécessite parfois de travailler sur le montant des créances réellement dues, d'aider les locataires à remplir leurs dossiers d'aide juridictionnelle ou à saisir le juge de l'exécution, et de les préparer à l'audience lorsqu'ils ne peuvent ou ne veulent être représentés par un avocat.

L'action et la formation des avocats du réseau ainsi que la rencontre de partenaires, comme les magistrats ou les représentants du Bureau d'Aide Juridictionnelle, permettent parallèlement de faire avancer la jurisprudence et de continuer la sensibilisation sur tous les aspects de la prévention des expulsions locatives.

L'équipe de la Permanence de Prévention des Expulsions a reçu cette année 486 nouveaux ménages et a continué à suivre la situation de 341 ménages reçus en 2007 et 130 des années précédentes (2005 et 2006) soit **957 ménages** au total.

L'équipe d'accueil est composée de bénévoles et permanents de la Fondation Abbé Pierre et de juristes de la CGL.

¹ en application de l'article 12 de la Charte départementale de prévention des expulsions du département de Paris de juillet 2001 (charte initiée par la loi de lutte contre les exclusions de 1998)

² La Confédération Générale du Logement est une association de consommateurs reconnue par l'Etat et spécialisée dans le domaine du logement ; elle assure la défense de locataires.

³ Droits d'Urgence est une association investie dans le domaine de l'accès au droit et de la médiation, qui gère notamment des permanences juridiques gratuites.

PROFIL DES LOCATAIRES RECUS

En 2008, les ménages suivis en PPE ont été orientés à **38%** par les services sociaux (ce qui représente une baisse notable par rapport aux années précédentes) et à **33 %** par le courrier de la Préfecture, en grande majorité au stade de l'assignation au tribunal (**88%**).

Ils proviennent en majorité du 18^{ème} arrondissement (pour **24%**) et du 20^{ème} (pour **15%**), sont à **80%** dans la tranche d'âge 30 / 60 ans et sont à **46%** des personnes seules.

La cause de l'impayé reste principalement la perte d'emploi et le chômage (**26%**), tandis que pour **27%** des ménages leurs ressources « aléatoires » sont à l'origine de l'impayé, ce qui reflète la précarisation des ménages obligés de subir des temps partiels et autres CDD. La part des litiges avec le bailleur lié en grande partie aux problèmes d'indécence des logements et à l'absence de remise de quittances à l'origine de l'impayé reste non négligeable ainsi que les ruptures familiales.

La part de ménages locataires du parc social est passée à **37%**, cette augmentation de 10 points par rapport à l'année passée est inquiétante (pour mémoire, le parc social ne représente que 17% de l'ensemble du parc locatif)

Au fil des ans, il est constaté une augmentation :

- *de personnes retraitées* (qui représentent plus de 12% de l'ensemble des ménages suivis) - alors que les premières années du dispositif, cela était assez marginal ;
- *de familles monoparentales* (22% sur l'ensemble) - en grande majorité des femmes abandonnées par leur conjoint, parfois des familles nombreuses ;
- *de ménages n'ayant pas subi un accident de la vie mais ayant de manière récurrente un budget serré*, facilement déstabilisés financièrement, notamment en raison d'emplois précaires ou d'un manque d'activité (pour les professions libérales, les artisans...) (environ un quart du public reçu peut être considéré comme étant dans cette situation) ;
- *de locataires ayant des ressources supérieures à un SMIC voire un SMIC et demi* (et parfois bien plus) - ce qui nécessite d'inventer de nouvelles formes d'accompagnement pour ce public exclu de l'aide juridictionnelle (pour un quart des ménages également).

RÉSULTATS OBTENUS PAR LA PPE

Le règlement amiable des litiges par la médiation

Suite au rendez vous entre l'équipe d'accueil et les ménages, de nombreux courriers sont adressés aux bailleurs afin de tenter d'éclaircir la situation des locataires (demande de décompte précis, demande de déduction de la dette de frais non dus, contestation du montant de la dette avec preuves à l'appui...), ou de tenter de trouver une issue amiable au litige (proposition d'échéancier, délivrance de quittance permettant de débloquent un rappel d'AL, demande de réalisation de travaux...).

Dans 109 situations, l'équipe d'accueil a proposé **une médiation au bailleur**, médiation réalisée par l'Espace d'Accès à la Médiation, organisme de Droits d'Urgence, partenaire de la PPE.

26 médiations ont été réalisées entre bailleur et locataire au cours de l'année 2008. C'est la première année que le nombre de médiations avec des bailleurs privés (18) est plus important que celui avec des bailleurs sociaux (8).

Les médiations réalisées ont abouti à 21 accords dont 17 ont été respectés. Dans les autres dossiers, les médiations n'ont pu aboutir à un résultat satisfaisant pour les deux parties, le locataire n'ayant pas tenu ses engagements.

À noter que même s'il n'y a pas d'accord signé, la médiation peut néanmoins avoir un impact positif pour la suite de la procédure, ou pour la suite des relations entre bailleur et locataire. La confiance peut notamment être rétablie, grâce à la compréhension des difficultés vécues par l'autre partie ; même si le locataire ne peut proposer de solution satisfaisante pour le propriétaire au moment de la médiation.

Les refus de médiation dans les 83 autres dossiers orientés par la PPE sont divers :

Dans 51% des cas, le bailleur a refusé de participer à cette démarche, se fiant à l'issue de la procédure lancée auprès du tribunal d'instance et ce en particulier lorsque le locataire était occupant sans droit ni titre ou/et quand la dette était ancienne ou très importante ; mais ceux-ci n'étaient pas forcément opposés à une proposition d'échéancier que pourrait leur soumettre le locataire.

Dans 37% des dossiers qui n'ont pas conduit à une médiation, celle-ci a paru inutile au bailleur : parfois un dialogue amiable avait été établi et un accord avait été trouvé, ou une aide sociale était intervenue afin de régulariser la dette. L'intervention de l'Espace d'Accès à la Médiation a d'ailleurs souvent permis de rétablir un dialogue direct entre le locataire et le bailleur, sans qu'il soit besoin de réunir les parties.

Le contentieux

Suite au rendez-vous avec l'équipe d'accueil, les avocats du réseau sont mobilisés pour défendre lors de l'audience les ménages reçus. Pour une minorité de cas, le ménage s'est défendu seul, après avoir été préparé par l'équipe de la PPE.

281 décisions ont été obtenues en 2008.

Résultats des audiences devant le tribunal d'instance	%
Obtention de délais de paiement	46%
Décisions ordonnant l'expulsion	35,5%
Incompétence du juge des référés, rejet de la demande du bailleur (pour irrecevabilité...), ou expertise ordonnée	16,5%
Désistement/radiation de l'audience	1,5%
Locataire condamné à payer la dette, sans échéancier, sans expulsion ordonnée	0,5%

Le pourcentage de dossiers où le juge des référés s'est déclaré incompétent ou rejette la demande du bailleur pour irrecevabilité reste conséquent par rapport à l'ensemble des décisions, soulignant toujours l'importance du travail des avocats (notamment sur l'état du logement, les charges, le montant de la dette, sur la nature du bail...).

Une disparité importante est parfois constatée entre les différents tribunaux d'instance et au sein même des tribunaux par les différents magistrats, avec des pratiques parfois très diverses alors que les situations sont équivalentes.

Le nombre de décisions prononçant l'expulsion reste relativement équivalent à celui de l'année précédente (34% en 2007), le contexte ne s'étant pas amélioré.

Nature de l'échéancier des 46% de décisions obtenues accordant des délais de paiement au locataire, en suspendant les effets de la clause résolutoire⁴.

Décisions accordant un échéancier	%
Échéancier de moins de 24 mois	28%
Échéancier comportant plusieurs périodes avec des montants différents	11,5%
Échéancier échelonné en 23 mois égaux et solde au 24 ^e mois	43,5%
Échéancier de 24 mois égaux	15%
Échéancier de plus de 24 mois	2%

Le travail des avocats est là aussi primordial. L'évolution de la jurisprudence qui en découle est encourageante, comme le prouvent quelques dispositions novatrices. Certaines ne sont reprises que dans un faible nombre de décisions jusqu'à présent, mais l'objectif est qu'elles soient généralisées. En voici quelques exemples :

- au fil des années, la proportion d'échéanciers adaptés aux ressources des locataires (23 mensualités plus une soldant la dette, échéanciers fixés par paliers...) est devenue majoritaire ; cela permet notamment au FSL d'intervenir ;
- la date de l'échéancier fixée au 20 ou au 30 du mois, permettant au locataire d'avoir perçu ses ressources et effectué son paiement dans les temps ;
- la nécessité pour le bailleur de délivrer une mise en demeure de 15 jours au locataire l'invitant à régler son échéancier fixé par le juge - s'il ne l'a pas respecté, avant de pouvoir poursuivre la procédure d'expulsion ;
- un « moratoire » de plusieurs mois voire d'une année sur la dette avant de commencer à rembourser l'arriéré ;
- le refus d'ordonner l'expulsion (lorsque la dette est très faible ou que le bailleur est à l'origine du conflit en n'ayant pas remis les quittances...), tout en accordant un échéancier sur la dette.

Nature de la décision ordonnant l'expulsion des 35,5% de décisions d'expulsion obtenues devant le juge d'instance.

Décision d'expulsions	%
Décision prononçant l'expulsion avec délais pour quitter les lieux	14%
Décision prononçant l'expulsion sans délais pour quitter les lieux	78%
Décision prononçant l'expulsion avec délais de paiement	8%

Pour rappel, le juge d'instance peut accorder des délais pour quitter les lieux. S'il n'en accorde pas, il sera cependant possible de demander ces délais pour quitter les lieux devant le juge de l'exécution. Ce refus n'est donc pas définitif et la possibilité d'obtenir des délais pourra être étudiée ultérieurement.

La prise en compte des visites à domiciles par les magistrats

La part non négligeable des litiges avec le bailleur lié aux problèmes d'indécence des logements étant à l'origine de l'impayé, dans l'équipe de la PPE, des bénévoles de la Fondation Abbé Pierre (ingénieurs ETP ou architectes) réalisent des visites à domicile (48 en 2008) afin de présenter objectivement au juge l'état du logement.

⁴ Ceci signifie que si l'échéancier et le loyer courant sont payés scrupuleusement chaque mois tout au long du délai accordé - **au jour et à la somme près** - le bail n'est pas résilié ; à l'inverse la procédure continue si cet échéancier n'est pas respecté dans les termes de la décision, conduisant à l'expulsion.

De manière générale, le public le plus touché par l'indécence, l'insalubrité ou le péril est le public le plus précaire mais il n'est pas rare de recevoir des locataires appartenant à la classe moyenne qui vivent dans un logement qui peut être considéré comme indécents et dont le bailleur ne réalise pas les travaux, ce qui engendre un litige et parfois un impayé

34 décisions⁵ ont été rendues dans des dossiers pour lesquels une Visite à Domicile (VAD) avait été effectuée⁵ : les pratiques des magistrats ont évolué vers une prise en compte plus sérieuse des comptes-rendus, les considérant véritablement comme des éléments de preuve ; même si certains tribunaux refusent encore de leur accorder de la valeur.

Prise en compte du compte-rendu de visite à domicile dans les décisions de justice	%
Le juge a ordonné des travaux directement à partir du compte rendu de VAD	23%
Le juge a ordonné une expertise sur la base de la VAD	23%
Le juge a écarté la pièce des débats (il considère qu'elle n'a pas à être prise en considération)	23%
Le juge a rendu une décision de désistement ou de radiation	15%
Le juge a pris en compte la VAD afin de condamner le bailleur à des dommages et intérêts pour préjudice de jouissance	7%
Le juge a recalculé le montant du loyer ou de l'indemnité d'occupation sur la base de la VAD	6%
Le juge a pris en compte la VAD afin de soulever l'incompétence du juge des référés, au motif qu'il existe une contestation sérieuse	3%

Dans sa décision, le juge du Tribunal d'Instance du 20^{ème} arrondissement en déduit que « l'état du logement et les conséquences qu'il entraîne depuis plusieurs années en terme d'humidité ambiante, de danger (installation électrique et saturnisme) et d'insuffisance de chauffage justifient qu'à titre de réparation, l'indivision demanderesse soit condamnée à verser à Mr et Mme P. la somme de 11000 euros ». Ce jugement prévoit une compensation entre cette somme et la quasi totalité de la dette locative existante. Le juge va plus loin en considérant que le commandement de payer visant la clause résolutoire n'a pas été signifié de bonne foi – puisque la bailleuse connaissait le très mauvais état du logement ; et rejette donc la demande d'expulsion basée sur ce commandement. Il y a donc juste un échancier pour la dette restante mais sans risque de résiliation du bail.

NOTRE CONSTAT

Un durcissement de la situation

Le contexte immobilier, laissant part à des dérives (bailleurs demandant toujours plus de garanties, logement loués toujours plus chers, notamment les petites surfaces...), et la situation économique fragilisant de plus en plus de ménages a des conséquences sur le comportement des bailleurs, **l'impression d'une plus grande impunité des bailleurs privés se fait ressentir** :

Ils semblent moins enclins à réaliser les travaux demandés par les locataires, se sentant certainement de plus en plus en position de force du fait de la difficulté croissante pour les locataires – même avec des ressources correctes – à trouver un autre logement.

⁵ décisions rendues en 2008 avec une VAD réalisée en 2008 ou en 2007 .

Cette « impunité » se retrouve aussi concernant les moyens de pression illégaux utilisés par certains propriétaires (coupure d'eau, d'électricité, venue au domicile pour demander au locataire de quitter le logement) : là aussi ils ne concernent plus uniquement les marchands de sommeil, mais s'étendent à des propriétaires censés être « respectables ». Cela touche aussi l'absence de remise de documents nécessaires aux locataires afin de faire valoir leurs droits (*est très fréquemment invoquée par les locataires l'absence de remise de quittances qui peut empêcher d'ouvrir ou suspendre les droits à l'allocation logement*), ce qui engendre généralement un impayé de loyer.

Il découle des éléments énoncés ci-dessus que peu de tentatives de règlement amiable aboutissent. S'ajoute à cet élément le fait que les locataires ont un fort sentiment d'injustice lorsqu'ils sont menacés d'expulsion dans ces contextes.

Il est régulièrement constaté un manque complet de rigueur dans les informations comptables transmises par les bailleurs, tant privés que sociaux parfois pour établir le montant de la dette. Les commandements de payer transmettent bien souvent des approximations comptables en guise de montants de dette, qui sont malheureusement assez rarement contestées par les locataires. Leur passivité peut s'expliquer d'une part par la force de l'écrit juridique, d'autre part par l'intervention de l'officier ministériel qu'est l'huissier lors de la signification - ressentie par le locataire comme très intimidante - et enfin, par l'absence de suivi comptable des locataires.

Ceci nécessite un travail de l'équipe de la PPE, tant pour calculer le montant de la dette, que pour transmettre ces éléments aux partenaires (Préfecture de Police notamment).

Dans un dossier, le courrier de la Préfecture de Police adressé à Madame L. mentionne un impayé de 10500 euros, alors qu'elle est à jour de ses loyers, ce qui est prouvé par une attestation du propriétaire lui-même. La Préfecture de Police ne veut tirer aucune conclusion de cette attestation tant que l'huissier ne répond pas à leur sollicitation, ce qu'il tarde à effectuer.

Contrairement aux idées reçues et souvent relayées, il est constaté parmi les bailleurs privés des ménages suivis en PPE que peu d'entre eux sont de petits propriétaires qui sont réellement mis en difficulté financière du fait du non paiement du loyer. En effet, la majorité sont des propriétaires ou agences possédant un patrimoine conséquent. De même, la part des bailleurs privés ayant une assurance couvrant les impayés de loyer n'est pas connue.

Du côté des bailleurs sociaux, la situation est paradoxale :

Alors que d'une part les bailleurs sociaux se dotent de plus en plus de conseillers sociaux et insistent sur leur approche « sociale », on remarque un durcissement dans certains dossiers.

Les locataires font souvent part de « blocages » avec leur bailleur, trouvant leur origine selon eux dans un conflit ou des relations difficiles avec la personne chargée du contentieux, alors qu'a priori un arrangement semble envisageable (remboursement de la dette, intervention possible du FSL...). Ils font parfois part de propos peu amènes et déplacés de la part de bailleurs sociaux, allant jusqu'à parler « d'acharnement ». Et les pratiques des huissiers mandatés par certains grands bailleurs sociaux deviennent choquantes, notamment en période de trêve hivernale.

Monsieur K., en fin de procédure, absent de son logement pour recherche d'emploi en province, a eu la mauvaise surprise en revenant à son domicile de voir la serrure changée. Son bailleur social avait mandaté un huissier qui a constaté que Monsieur n'occupait plus les lieux (alors que ses affaires y étaient), et a fait changer les serrures, en pleine trêve hivernale.

De plus, la Préfecture de Police laisse aux bailleurs sociaux le soin de suspendre ou non la procédure d'expulsion. Ils considèrent d'une part qu'en tant que bailleurs sociaux tout a été fait par eux pour éviter l'expulsion (ce qui n'est pas toujours le cas, ces derniers semblant parfois banaliser la procédure d'expulsion sans mesurer les réelles conséquences) ; et d'autre part parce que ceux-ci se retournent désormais contre l'Etat afin de demander à être indemnisés lorsque le concours de la force publique n'est pas accordé.

Du côté institutionnel

Les délais entre la fin du commandement de quitter les lieux et l'expulsion effective est également plus rapide depuis 2006. L'expulsion peut notamment être réalisée dans des délais très courts si le ménage ne répond pas à la convocation au commissariat, quelle qu'en soit la raison (même s'il n'a pas reçu le courrier).

Un locataire du parc public a été expulsé fin octobre 2008 alors que son commandement de quitter les lieux s'était achevé 15 jours auparavant - ce qui au niveau des délais est exceptionnel. Il avait indiqué ne pas avoir reçu la convocation du commissariat, pour une raison qu'il n'a pu déterminer.

Des inquiétudes

Les dysfonctionnements du Bureau d'Aide Juridictionnelle continuent à compliquer l'accès des justiciables à l'aide juridictionnelle et le travail de la PPE s'en ressent. Il a donc été sollicité une rencontre auprès du BAJ. Cette réunion a permis d'avancer sur certains aspects mais aussi de faire remonter les contraintes budgétaires du BAJ. Mais malgré les perspectives d'évolution, la situation reste inquiétante pour les justiciables.

À propos de l'articulation entre la loi DALO et la PPE, la Préfecture de Police nous a informé que le fait qu'une personne ait été considérée comme « éligible » par la commission de médiation serait « pris en considération » mais ne suspendra pas de fait l'expulsion. Il est encore difficile d'apprécier l'incidence du DALO sur la procédure d'expulsion.

Un durcissement des décisions prises par les juges de l'exécution se fait ressentir ; et va s'aggraver avec la disposition de la loi Boutin visant à réduire le délai maximum pouvant être accordé par le juge, pour quitter les lieux, de 3 ans à un an. En effet, même si les juges de l'exécution accordent rarement des délais supérieurs à un an, cette possibilité était exploitée lorsque la situation le nécessitait - tout en ayant étudié les intérêts des deux parties en présence. Elle portait sur des ménages qui en avaient un réel besoin et faisaient de réels efforts (loyer régulièrement payé et dette en cours de remboursement, voir dette remboursée), et dont le bailleur n'était pas lui-même en difficulté. Cette disposition va donc nuire aux ménages ayant fait le plus d'efforts pour tenter de régulariser leur situation.

L'évolution globale de la situation des ménages fait apparaître des inquiétudes, d'autant que malgré la multiplication des dispositifs mis en place, le nombre de décisions prononçant l'expulsion et d'expulsions effectives ne cesse d'augmenter d'année en année. Elles risquent de plus de s'aggraver avec la crise vécue par un certain nombre de ménages en 2008, laissant craindre des répercussions sur l'année 2009.

Mais aussi des espoirs

Deux rencontres ont eu lieu avec la Direction territoriale Est de Paris Habitat OPH, et plus spécifiquement avec le pôle « action sociale », avec pour objet l'échange d'informations sur ces ménages et de voir comment ce pôle peut intervenir afin d'aider les ménages et d'éviter qu'ils n'aillent au contentieux, ou de bloquer si possible ou de faire le lien avec le contentieux s'il est engagé.

La Fondation Abbé Pierre, et plus spécifiquement l'ESH, a été contactée afin de participer à la mise en place d'une « commission de prévention des expulsions » par le bailleur social et associatif FREHA (faisant également partie du Mouvement Emmaüs), qui se trouve confronté à une part importante de locataires ayant un impayé. Cette commission, ayant pour vocation de se réunir tous les mois, aura pour but d'étudier les dossiers des ménages, à plusieurs stades de la procédure, afin de discuter de leur situation et de voir si tout a été mis en œuvre afin d'éviter l'expulsion, ou si d'autres actions peuvent être envisagées. Cette initiative, si elle fait la preuve de son utilité, pourrait être proposée à d'autres bailleurs.

CONCLUSION

Une nouvelle organisation de la PPE est prévue pour l'année 2009, ce qui implique notamment un rapatriement de toutes les permanences au sein des locaux de l'ESH, 78/80 rue de la Réunion, 75020 Paris, et non plus en Maison de Justice et du Droit et au Point d'Accès au Droit du 18^{ème}.

La porte d'entrée sera dès lors une permanence téléphonique, et ensuite un rendez-vous si besoin à l'ESH. Le suivi restera inchangé. L'objectif est une meilleure cohérence et une plus grande transversalité au sein de l'équipe de l'ESH dont les activités se réunissent désormais en un « accueil unique », qui permet notamment de traiter les problématiques dans leur globalité, avec l'aspect « recherche de logement », dont le DALO.

Dans le cadre de la Mission Ile de France de la Fondation Abbé Pierre, qui a vocation à essaimer les actions développées au sein de l'ESH, dont la PPE, un diagnostic territorial sera engagé en 2009. Celui-ci aura pour objectif de repérer les acteurs prioritairement situés dans les Hauts-de-Seine, en Seine-Saint-Denis et dans le Val-de-Marne et qui souhaiteraient se mobiliser dans ce domaine, afin de les soutenir dans la création de permanences juridiques.

Par ailleurs, un projet de création d'une plateforme téléphonique sur la prévention des expulsions locatives au niveau national est envisagé pour l'année 2009, avec pour vocation de pouvoir répondre à la demande du public, des associations et travailleurs sociaux en demande sur cette problématique, et de pouvoir les orienter sur des relais identifiés.

CONTACT

**Espace Solidarité Habitat
Fondation Abbé Pierre
78/80 rue de la Réunion
75020 Paris
tél : 01 44 64 04 40**

esh.fap@fondation-abbe-pierre.fr