



Ministère des affaires sociales et de la
santé

Ministère de l'intérieur

Ministère du logement et de l'habitat
durable

Ministère des familles, de l'enfance et
du droit des femmes

Secrétariat d'État en charge des
personnes handicapées et de la lutte
contre l'exclusion

**GUIDE ANNEXE
A LA CIRCULAIRE NOR LHAL1709078C DU 22 MARS 2017
RELATIVE A LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN INTERMINISTÉRIEL DE
PRÉVENTION DES EXPULSIONS LOCATIVES**

Validé en réunion interministérielle du 20 mars 2017

SOMMAIRE

I. La Charte pour la prévention de l'expulsion.....	3
A. Lien avec le PDALHPD.....	3
B. Définir des objectifs quantitatifs de réduction du nombre d'expulsions.....	3
C. Généraliser l'utilisation d'EXPLOC dans tous les départements.....	4
D. Mettre en place les modalités de suivi des objectifs quantitatifs et qualitatifs de la Charte.....	4
E. Améliorer la formation interdisciplinaire des acteurs et développer une culture d'action commune entre les signataires de la Charte.....	7
F. Mobiliser les acteurs de la prévention autour d'objectifs qualitatifs spécifiques.....	7
G. Organiser la prise en charge sociojuridique de toutes les personnes signalées à la CCAPEX en amont et en aval du jugement.....	12
H. Articuler les dispositifs d'apurement de la dette locative et améliorer leurs fonctionnements respectifs.....	14
I. Garantir le relogement avec les partenaires concernés.....	17
J. Développer la prévention pour les autres motifs d'expulsion que les impayés.....	21
K. Assurer, jusqu'à leur relogement effectif, une prise en charge d'hébergement pour les personnes ne pouvant être relogées avant l'expulsion.....	22
II. La CCAPEX.....	23
A. Préciser la mission des CCAPEX en matière de coordination, d'évaluation et d'orientation de la politique publique de prévention des expulsions locatives.....	23
B. Organiser le fonctionnement territorial de la CCAPEX.....	23
C. Définir les modalités d'un traitement en backoffice des signalements CCAPEX en amont du jugement.....	25
III. Modèle de lettre du décret relatif à la convocation des locataires à l'audience.....	28
IV. Approche jurisprudentielle de la mauvaise foi.....	29
V. Plan national de prévention des expulsions et référents nationaux.....	32

I. La Charte pour la prévention de l'expulsion

A. Lien avec le PDALHPD

Pour rappel, le PDALHPD "comprend les mesures destinées à répondre aux besoins d'accompagnement social, d'actions d'adaptation à la vie active et d'insertion professionnelle" des ménages défavorisés (article 2 de la loi du 31 mai 1990 modifiée).

La loi n° 90-449 du 31 mai 1990 modifiée (article 4) prévoit notamment que le plan doit définir les mesures adaptées concernant :

"... 4° La prévention des expulsions locatives, l'organisation des acteurs qui y contribuent ainsi que les actions d'enquête, de diagnostic et d'accompagnement social correspondantes ;

5° La contribution des fonds de solidarité pour le logement à la réalisation des objectifs du plan ;

... 9° L'offre globale de services d'accompagnement vers et dans le logement et de diagnostics sociaux ainsi que les modalités de répartition, entre les partenaires du plan, de leur réalisation et de leur financement. Il précise également le cadre de la coopération et de la coordination entre ces partenaires ; "

"Le plan départemental précise, pour chacun de ces points, la ou les collectivités ou leurs groupements chargés de leur mise en œuvre dans le respect de leurs compétences respectives, telles que définies par le code général des collectivités territoriales".

La loi ALUR a réaffirmé l'obligation pour chaque département de se doter d'une Charte pour la prévention de l'expulsion et le décret du 31 mars 2016 est venu en préciser les modalités opérationnelles de mise en œuvre sous votre tutelle et celle du président du conseil départemental.

La Charte pour la prévention de l'expulsion est le document central de la prévention des expulsions sur votre territoire ; elle précise, selon la politique générale définie dans le PDALHPD, les engagements individuels à réaliser par chacun des acteurs pour atteindre l'objectif de réduction du nombre de jugements d'expulsion. À ce titre, elle ne saurait se résumer à un document formel qui se bornerait à réaffirmer de façon générale ce que les textes ont déjà prévu ou à confirmer des pratiques professionnelles courantes, non plus qu'elle ne peut constituer un lieu d'enregistrement de simples déclarations d'intentions.

Conformément au décret du 31 mars 2016, la Charte définit les mesures adaptées concernant la prévention des expulsions tel qu'organisée au sein du PDALHPD en application du 4° du IV de l'article 4 de la loi du 31 mai 1990 modifiée. Elle complète le PDALHPD sur le volet expulsions locatives notamment pour que les ménages assignés en justice dans le cadre d'une procédure d'expulsion locative fassent systématiquement l'objet d'un diagnostic social et financier en amont de l'audience. L'élaboration de la Charte est l'occasion de remettre à niveau les moyens en matière de diagnostic et d'accompagnement social, et de trouver de nouveaux acteurs ou de nouveaux moyens si on constate des lacunes dans la couverture de l'ensemble des ménages assignés.

Le projet de charte devra être soumis pour avis à la CCAPEX qui, notamment, pourra apporter utilement son éclairage pour remédier aux dysfonctionnements en matière de réalisation et transmission des diagnostics.

B. Définir des objectifs quantitatifs de réduction du nombre d'expulsions

Il est primordial de prévenir l'expulsion en amont du jugement. Dès lors, l'objectif prioritaire de la Charte de prévention sera de diminuer parallèlement le nombre annuel de décisions d'expulsion en valeur absolue ainsi que le taux de transformation des assignations en décisions d'expulsion.

La baisse respective de ces deux indicateurs devra être effective chaque année par rapport à l'année précédente. Elle pourra toutefois dans un premier temps – qui ne pourra excéder la durée de la charte – porter uniquement sur les décisions d'expulsion "ferme" c'est-à-dire les décisions par lesquelles le juge constate ou prononce la résiliation du bail sans accorder de délais de paiement (réduction du nombre de décisions d'expulsion ferme et du taux de transformation des assignations en décisions d'expulsion ferme).

Outre ces deux indicateurs, la charte définit des indicateurs pertinents afin de permettre la réalisation d'un état des lieux régulier de l'état de la prévention des expulsions sur le département et d'assurer un suivi des objectifs de réduction du nombre de ménages concernés à chaque stade de la procédure que les partenaires se sont fixés.

Vous pourrez pour cela vous appuyer sur les indicateurs pouvant être générés par l'application EXPLOC.

C. Généraliser l'utilisation d'EXPLOC dans tous les départements

Nous appelons votre attention sur le fait qu'il est impératif pour les services gestionnaires des dossiers en CCAPEX d'utiliser l'application EXPLOC. La prise en main d'EXPLOC a été progressive depuis son déploiement sur l'ensemble du territoire fin 2015, mais n'est pas encore effective dans tous les départements.

La loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté prévoit l'obligation de dématérialiser via EXPLOC les signalements et saisines parvenant au préfet ou à la CCAPEX en provenance des huissiers de justice et des bailleurs personnes morales en amont de l'assignation (article 152).

Les signalements et saisines concernés sont les suivants :

- le signalement à la CCAPEX des commandements de payer délivrés par les huissiers de justice pour le compte des bailleurs personnes physiques et SCI familiales lorsqu'ils atteignent au moins l'un des deux seuils de montant et d'ancienneté de dette fixés par arrêté préfectoral ;
- la saisine de la CCAPEX par les bailleurs personnes morales hors SCI familiales en amont de l'assignation sous peine d'irrecevabilité de la demande ;
- la notification au Préfet des assignations aux fins de constat de la résiliation du bail ;
- la saisine du Préfet par l'huissier au stade du commandement d'avoir à libérer les locaux et l'information de la CCAPEX par le Préfet ;
- la réquisition de la force publique par l'huissier pour une expulsion.

Ces obligations sont applicables à compter de la mise en œuvre opérationnelle des modules d'EXPLOC permettant ces échanges et au plus tard le 31 décembre 2017, s'agissant des huissiers, ou le 30 juin 2019, s'agissant de la saisine de la CCAPEX par les bailleurs personnes morales en amont de l'assignation.

D. Mettre en place les modalités de suivi des objectifs quantitatifs et qualitatifs de la Charte

1. Modalités de suivi et de mise à jour de la Charte

Les partenaires de la Charte se réuniront au moins une fois à la fin de chaque année civile pour réaliser l'évaluation, prévue par l'article 3 du décret du 31 mars 2016 relatif à la Charte pour la prévention de l'expulsion, de la mise en œuvre de ses objectifs. Cette évaluation de la Charte sera effectuée à la suite et au regard de l'évaluation annuelle réalisée par la CCAPEX conformément à l'article 1 du décret du 30 octobre 2015 relatif à la CCAPEX sur les procédures d'expulsion locatives.

Cette évaluation sera ensuite présentée au PDALHPD et à la CCAPEX conformément à l'article 3 du décret du 31 mars 2016 relatif à la Charte pour la prévention de l'expulsion.

Cette réunion des partenaires de la Charte sera organisée sous la présidence du préfet, du président du conseil départemental et du (de la) président(e) du Tribunal de Grande Instance et sera l'occasion d'ajuster et d'acter publiquement, pour chaque partenaire, l'effort qu'il devra fournir individuellement sur l'année à venir pour mettre en œuvre le ou les objectif(s) qualitatifs qui le concerne(nt) de façon à réaliser les objectifs quantitatifs définis par la Charte.

Ce bilan ainsi que les nouvelles orientations des partenaires sont adressés chaque année au pôle national de prévention des expulsions piloté par la DIHAL.

2. Indicateurs de suivi des objectifs départementaux

La Charte définit les indicateurs nécessaires au suivi de ses objectifs ainsi qu'à la réalisation de l'état des lieux annuel de la prévention sur le département remonté par les différents acteurs de la prévention. Ces indicateurs, dont les éléments de base sont déjà disponibles auprès de chaque acteur, sont ainsi centralisés par la CCAPEX sur la base des informations remontées par la CAF, la commission de surendettement, le FSL, les bailleurs, le SIAO, et la chambre départementale des huissiers de justice. Les indicateurs suivants pourront être complétés et adaptés par chaque Charte.

Indicateurs recensés en propre par la CCAPEX :

Indicateurs liés aux locataires :

- Communes des domiciles (en %)
- Montant moyen/mini/max des dettes locatives, des ressources, du taux d'effort
- Compositions familiales (en %)
- Nombre de locataires menacés d'expulsion en capacité de se maintenir dans leur logement avant jugement/ au stade du commandement de payer/ au stade de l'assignation (selon les diagnostics sociojuridiques)
- Nombre de locataires dont la situation locative est irrémédiablement compromise avant jugement/ au stade du commandement de payer/ au stade de l'assignation (selon les diagnostics sociojuridiques)
- Répartition des motifs de l'impayé (selon les diagnostics sociojuridiques)

Indicateurs liés à la prise en charge des signalements :

- Taux de ménages signalés à la CCAPEX ne disposant d'aucun suivi social au stade du commandement de payer / au stade de l'assignation / au stade du commandement de quitter les lieux / au stade de la réquisition de la force publique
- Taux de diagnostics sociojuridiques réalisés au stade du commandement de payer
- Taux de diagnostic sociaux et financier réalisés au stade de l'assignation et transmis aux magistrats

Indicateurs relatifs à la procédure d'expulsion fournis par les Tribunaux d'Instance et les préfetures :

- Taux de transformation CDP en assignations /décisions de justice
- Taux de transformation des assignations en décisions de justice :
 - o Expulsions conditionnelles
 - o Expulsions fermes
- Taux de présence des locataires à l'audience / taux de représentation par un avocat
- Taux de saisine de l'aide juridictionnelle pour une procédure aux fins d'expulsion locative
- Taux de transformation des CQL délivrés en CFP requis / CFP effectivement exécutés

- Taux de transformation des CFP requis en CFP octroyés
- Taux de transformation des CFP octroyés en CFP effectivement exécutés
- Taux de transformation des décisions conditionnelles en maintiens effectifs/CQL
- Nombre de saisines du juge de l'exécution ; taux d'accord de délais ; délais moyens accordés

Indicateurs à fournir par les organismes payeurs des aides au logement :

- Nombre d'allocataires en situations d'impayés au sens du décret du 6 juin 2016 sur l'année
- Taux d'allocataires en impayés faisant l'objet d'une suspension de l'allocation logement par rapport à l'ensemble des allocataires en situation d'impayé au sens du décret du 6 juin 2016
- Taux d'allocataires en situations d'impayés au sens du décret du 6 juin 2016 sur l'année par rapport à l'ensemble des allocataires en situation d'impayé au sens strict
- Taux de transformation des situations d'impayés au sens du décret du 6 juin 2016 en commandement de payer / décisions de justice d'expulsion / CFP / expulsions effectives

Indicateurs à fournir par la commission de surendettement :

- Nombre de dossiers de surendettement déposés comportant une dette locative
- Nombre de dossiers de surendettement déclarés recevables comportant une dette locative ; montant moyen de la dette locative à ce stade
- Nombre de plans conventionnels de redressement comportant une dette locative ; durée moyenne des plans ; montant moyen de la dette locative des plans
- Nombre de plans conventionnels de redressement comportant une dette locative avec effacement partiel de la dette ; montant moyen de la dette locative effacée ; montant moyen du reste à payer par le locataire suite à l'effacement
- Nombre de moratoires accordés comportant une dette locative ; durée moyenne du moratoire ; nombre de nouveaux dépôts de dossiers suite aux moratoires ; montant moyen de la dette locative des moratoires
- Nombre de procédures de rétablissement personnel ; montant moyen de la dette effacée
- Nombre de mesures contestées par les créanciers ; taux de confirmation des contestations par le juge d'instance chargé du surendettement ; durée moyenne des procédures
- Nombre de saisine du juge d'instance pour demande de suspension de la procédure d'expulsion ; nombre de suspensions obtenues ; durée moyenne des suspensions obtenues

Indicateurs à fournir par le FSL :

- Nombre de bénéficiaires d'une aide du FSL au titre d'un impayé locatif
- Nombre de FSL Maintien / relogement / accès sur l'année
- Nombre de FSL Maintien / relogement / accès accordés avant/après jugement

Indicateurs liés au relogement/hébergement :

- Nombre de relogements total effectués entre le CDP et l'assignation ; depuis le parc privé vers le parc social
- Nombre de relogements total effectués avant le jugement ; depuis le parc privé vers le parc social
- Nombre de mutations effectuées par les bailleurs sociaux au sein de leur parc respectif du fait de l'inadéquation des ressources du ménage avec son loyer ;
- Nombre de relogements inter-bailleurs/réservataires
- Nombre de locataires reconnues prioritaires au titre du DALO sur le critère de la menace d'expulsion par la commission de médiation
- Nombre de personnes reconnues prioritaires sur le critère de la menace d'expulsion relogées au titre du DALO
- Nombre de personnes menacées d'expulsion relogées par Action logement avant/après audience

- Nombre de personnes menacées d'expulsion relogées dans le parc privé / par intermédiation locative
- Nombre de personnes menacées d'expulsion prise en charge dans un dispositif d'hébergement avant expulsion/suite à l'octroi du concours de la force publique ; durée moyenne de séjour de ces personnes avant relogement

Indicateurs à fournir par la chambre départementale des huissiers de justice :

- Taux de locataires rencontrés face à face par les huissiers aux différents stades de la procédure : CDP / de l'assignation/ du CQL / de la réquisition du CFP
- Taux de remise des clés par les locataires et/ou de départs d'eux-mêmes du fait de la procédure entre le début et la fin du CQL ainsi que par la suite.

E. Améliorer la formation interdisciplinaire des acteurs et développer une culture d'action commune entre les signataires de la Charte

La prévention des expulsions est une problématique pluridisciplinaire impliquant des secteurs et des pratiques professionnelles qu'il est nécessaire de faire converger au niveau départemental autour de la réalisation d'objectifs partagés et de protocoles d'actions communs.

Les différents secteurs de la prévention des expulsions travaillent aujourd'hui trop souvent dans l'ignorance du travail des autres, sans possibilité d'échanger entre eux sur leurs pratiques ni de partager leur expertise. Ce cloisonnement des champs d'action nuit à l'objectif commun de prévention et aboutit parfois à des résultats antagonistes.

L'objectif de la Charte en la matière est de favoriser l'émergence d'une culture d'action commune en ménageant des temps et des espaces réguliers d'échanges et d'amélioration de la connaissance des logiques d'intervention de chacun des acteurs.

Il s'agit que chacun des partenaires de la prévention puisse optimiser l'articulation de son intervention avec celle des autres en tenant compte de leurs possibilités mais aussi de leurs contraintes respectives.

La Charte définit la structure et la temporalité de formations interdisciplinaires annuelles sur la prévention des expulsions incluant l'ensemble des partenaires et des secteurs professionnels qui y participent : travailleurs sociaux, juristes, huissiers, avocats mais aussi bailleurs, agents immobiliers etc...

Au-delà de la formation et des temps de bilan, vous veillerez à réunir régulièrement les partenaires de la Charte autour de réunions de travail collégiales thématiques, portant sur l'amélioration des pratiques et de l'articulation des dispositifs, de façon à favoriser le développement de liens entre les acteurs et à faciliter la remontée continue d'information depuis le terrain.

F. Mobiliser les acteurs de la prévention autour d'objectifs qualitatifs spécifiques

1. Se coordonner avec les magistrats (article 2 du décret du 31/03/2016)

La procédure d'expulsion est judiciaire et le juge demeure celui sur qui repose la décision effective d'accorder ou non l'expulsion du locataire. L'information et la coordination avec les acteurs de ce champ professionnel est nécessaire pour atteindre l'objectif de prévention et limiter le recours au jugement d'expulsion aux seuls locataires de mauvaise foi. Une coordination spécifique avec les magistrats s'impose, notamment du strict point de vue de la cohérence et de l'efficacité des politiques publiques, afin que leurs décisions puissent être éclairées par le travail de prévention effectué par l'ensemble des acteurs avant l'audience.

Pour ce faire, la Charte, en application du décret du 31 mars 2016, pourra prévoir les modalités opérationnelles d'association des magistrats dans le travail d'élaboration de la politique départementale de prévention des expulsions.

2. Le Président du tribunal de grande instance

Le président du tribunal de grande instance (TGI), en tant que président du CDAD et du bureau de l'aide juridictionnelle est un partenaire du dispositif départemental de prévention des expulsions. Il doit être un interlocuteur privilégié du préfet et du président du conseil départemental en matière de définition et d'animation de la politique départementale de prévention des expulsions. A ce titre, il est associé à l'élaboration des objectifs de la Charte, conformément aux dispositions du décret du 31 mars 2016.

Le président du TGI co-préside avec le préfet et le président du conseil départemental la réunion annuelle dédiée au bilan et aux perspectives du dispositif départemental de prévention des expulsions.

3. Le magistrat coordonnateur des tribunaux d'instance

Le magistrat coordonnateur des tribunaux d'instance de la juridiction, créé par le décret du 26 avril 2016 relatif à l'organisation judiciaire, est « chargé de coordonner et d'animer l'activité des tribunaux d'instance du ressort [du] tribunal de grande instance »¹ notamment par « l'organisation et la participation à des réunions thématiques internes à la juridiction, ainsi que la formulation de propositions d'évolution organisationnelle »² ou encore la conduction d'une « réflexion sur les pratiques professionnelles en concertation avec les autres magistrats sur les sujets d'actualité juridique, les pratiques juridictionnelles, la jurisprudence et les problématiques locales »³. Le magistrat coordonnateur du tribunal d'instance est à ce titre un partenaire clé du dispositif départemental de prévention des expulsions. Il est associé à l'élaboration des objectifs de la Charte ainsi qu'aux réunions de bilan et d'évaluation du dispositif départemental de prévention des expulsions.

La Charte identifie enfin explicitement le magistrat coordonnateur des tribunaux d'instance comme lien permanent entre la magistrature et la CCAPEX, dans le cadre de la mise en œuvre opérationnelle de la politique de prévention définie par la Charte.

4. Définir une véritable politique de prévention des expulsions au sein du conseil départemental de l'accès aux droits (CDAD)

L'aide à l'accès au droit permet aux personnes d'être mieux informées, mieux orientées, et assistées dès que surgissent des difficultés juridiques et de bénéficier de la possibilité de résoudre à l'amiable les conflits. Elle contribue de ce fait à réduire les risques d'exclusion et permet de prévenir les litiges. Force est de constater qu'en matière de prévention des expulsions locatives, la politique d'accès au droit est assez peu développée, alors que les expériences locales menées dans ce cadre en partenariat avec les barreaux et les associations spécialisées en droit du logement permettent de trouver des solutions avant même que la procédure judiciaire soit engagée ou lorsque celle-ci débute. En application des principes énoncés par la **Charte nationale de l'accès aux droits** signée par le ministre de la Justice et sept associations et fédérations le 21 février 2017, la Charte pour la

1 Article R.222-39 du code de l'organisation judiciaire

2 4^{ème} alinéa du paragraphe 2.3 de la note du 26 juillet 2016 relative à la mise en œuvre des dispositions du décret n° 2016-514 du 26 avril 2016 relatif à l'accès au droit, à l'organisation judiciaire, aux modes alternatifs de résolution des litiges et à la déontologie des juges consulaires.

3 5^{ème} alinéa du paragraphe 2.3 de la note du 26 juillet 2016.

prévention de l'expulsion prévoit les modalités opérationnelles permettant de développer des dispositifs d'accès au droit en matière de prévention des expulsions locatives sur votre département en lien avec le **conseil départemental de l'accès aux droits (CDAD)** et les acteurs de l'accès au droit, particulièrement l'Association départemental d'information sur le logement (ADIL) mais aussi les associations d'aide à l'accès au droit liées au logement.

a) Le conseil départemental de l'accès aux droits (CDAD)

Le CDAD a pour mission principale de définir la politique d'accès au droit au niveau départemental ; à ce titre, il pilote et coordonne les actions menées en matière d'aide à l'accès au droit sur le département.

Ces missions en font un partenaire central du dispositif de prévention des expulsions locatives. Il est donc systématiquement associé à l'élaboration des objectifs de la Charte pour la prévention de l'expulsion ainsi qu'à toutes ses réunions de bilan et d'évaluation du dispositif départemental de prévention des expulsions. Il est représenté au sein de la Charte pour la prévention de l'expulsion par son président ou par un représentant désigné au sein des membres du CDAD. Le préfet et le président du conseil départemental, ou leurs représentants respectifs, y siègent et assurent dans le cadre de cette mission la réalisation et le développement des missions d'accès aux droits en matière de prévention des expulsions par le CDAD.

La Charte veille à détailler les modalités opérationnelles de mise en œuvre d'une véritable politique d'accès au droit en matière de prévention des expulsions locatives en lien avec le CDAD et en s'appuyant sur les dispositifs existants que sont les ADIL, les Points d'accès aux droits (PAD) et les associations d'aide à l'accès au droit lié au logement. Elle prévoit notamment la déclinaison en matière de prévention des expulsions des objectifs fixés au CDAD par l'article 54 de la loi du 10 juillet 1990 relative à l'aide juridique en matière d'accès au droit à savoir :

- Recenser les besoins,
- Définir une politique locale,
- Dresser et diffuser l'inventaire de l'ensemble des actions menées,
- La possibilité de participer à la mise en œuvre d'une politique locale de résolution amiable des différends,
- La possibilité de participer au financement des actions poursuivies,
- La possibilité de développer des actions communes avec d'autres conseils départementaux de l'accès au droit.

Il veille en particulier :

- A soutenir de nouveaux projets correspondant à des besoins spécifiques ou non satisfaits en matière d'accès aux droits liés à la prévention des expulsions.
- Au renforcement de la coordination et de la coopération opérationnelle et institutionnelle entre les acteurs de l'accès aux droits et les services sociaux en vue de promouvoir une offre de diagnostic et d'accompagnement sociojuridique sur l'ensemble du département.
- Au développement d'antennes de prévention des expulsions sur l'ensemble du territoire départemental sous la forme de permanences d'accès aux droits regroupant plusieurs partenaires du secteur social, juridique et judiciaire (cf. infra).
- Au développement d'une offre d'accompagnement juridique tout au long de la procédure judiciaire, en lien avec les antennes de prévention des expulsions, au-delà du seul conseil ponctuel, et à destination des ménages menacés d'expulsion les plus en difficultés.
- Au développement des modes amiables de résolution des conflits entre bailleurs et locataires, notamment en faisant connaître les lieux de médiation civile, et de conciliation, ainsi qu'en donnant une information sur le dispositif d'aide juridictionnelle.

- A la formation des acteurs de l'accès au droit mais également des partenaires de la prévention des expulsions aux enjeux juridiques de la procédure

Dans ce cadre, les dispositifs de consultations et d'informations juridiques préalables ou alternatives à la saisine du juge, coordonnés par les CDAD, mis en place dans les TGI depuis courant 2016, peuvent utilement servir de points d'ancrage à une politique d'accès au droit en matière de prévention des expulsions locatives, notamment au sein des tribunaux d'instance où ils pourraient utilement être développés.

b) La coordination des acteurs de l'accès au droit

En lien avec le CDAD, la CCAPEX assure la coordination et l'animation d'un réseau départemental d'acteurs de l'accès aux droits en matière de prévention des expulsions notamment à travers l'organisation de réunions de travail thématiques et d'échanges de pratiques en lien avec les problématiques identifiées sur le terrain et lors du bilan annuel de la Charte pour la prévention de l'expulsion.

c) Les antennes de prévention des expulsions

La Charte prévoit les modalités de mise en place sur l'ensemble du département d'antennes de prévention des expulsions. Ces antennes sont constituées sous l'égide de la CCAPEX autour de l'ADIL et/ou des associations d'accès au droit lié au logement en lien avec le conseil départemental d'accès aux droits (CDAD) sur l'ensemble du territoire départemental. L'organisation mise en place doit permettre d'identifier les actions menées par l'ensemble des acteurs du secteur social et judiciaire ainsi que par les associations spécialisées dans l'accès aux droits liés au logement, de favoriser la bonne orientation des ménages et la coordination des actions menées. Leur mission est d'assurer l'accès aux droits en matière de prévention selon les besoins des personnes qui les sollicitent. Pour ce faire, elles assurent des **permanences d'accès aux droits partenariales** qui associeront autant que possible les travailleurs sociaux, de secteurs et de la CAF, afin d'être en mesure d'analyser les possibilités d'ouvertures de tous les droits sociaux (APL-FSL), d'accès à la procédure de surendettement, les points conseils budget (PCB) afin d'apporter un éclairage sur les capacités budgétaire et les dispositifs financiers, et des avocats et/ou huissiers volontaires, afin de resituer la problématique du locataire dans le cadre des enjeux juridiques et de la temporalité judiciaire de la procédure. Ces permanences auront vocation à proposer un conseil ponctuel pluridisciplinaire à tous les locataires ou bailleurs qui en feront la demande, mais pourront également réaliser les diagnostics sociojuridiques initiaux à la demande de la CCAPEX, dans le cadre du traitement des signalements qu'elle reçoit avant audience (y compris les diagnostics sociaux et financiers dans le cadre du PDALHPD),

Lorsque la charte le prévoira, les antennes pourront également assurer une expertise juridique pour des accompagnements mis en place lorsque la situation le nécessite, ou participer des **accompagnements sociojuridiques** avec les services sociaux chargés du volet social et sur la base du besoin identifié en la matière lors du diagnostic initial. Cet accompagnement a vocation, au-delà du simple conseil ponctuel, à apporter un soutien aux locataires les plus en difficultés tout au long de la procédure, par le biais de relances régulières sous la forme de rendez-vous ou d'appels téléphoniques, de façon à garantir qu'ils effectuent les démarches nécessaires en temps utiles.

Au-delà du diagnostic et du seul conseil, l'objectif des antennes de prévention des expulsions est de permettre aux personnes de devenir les acteurs de leur propre situation en leur donnant les moyens de formuler de véritables choix. Il s'agit pour ce faire de dépasser la simple instruction donnée et de tendre vers une explicitation des enjeux de chacune des étapes de la procédure et de chacun des dispositifs à solliciter. A l'issue du premier rendez-vous, une stratégie de prévention devra être établie en fonction de la situation du ménage.

Les ADIL participeront au travail initié par la CCAPEX en termes de repérage des impayés le plus en amont possible, que ce soit par des campagnes de sensibilisation auprès des bailleurs et locataires ou des formations régulières dispensées à l'ensemble des acteurs de la prévention. Les ADIL auront également vocation à développer les partenariats opérationnels entre les acteurs de la prévention sur le terrain sous l'égide de la CCAPEX. Elles pourront aussi assurer un rôle d'observateur départemental de la prévention des expulsions, en lien avec la CCAPEX et participer à la réalisation du bilan annuel du dispositif.

5. Les huissiers de justice

Les huissiers sont les seuls à intervenir avant même que la procédure judiciaire ne soit engagée et jusqu'au terme ultime de la procédure au moment de l'expulsion. Cette continuité en fait des acteurs décisifs de la prévention par leur capacité d'information et de sensibilisation du locataire mais aussi et surtout du bailleur, avec lequel ils entretiennent un lien unique et privilégié relativement aux autres acteurs de la prévention.

La Charte veille dans cette perspective à définir des objectifs précis concernant les huissiers de justice en termes d'informations à délivrer aux locataires et aux bailleurs tout au long de la procédure ainsi que présence aux formations mais aussi aux groupes de travail inter-partenariaux sur la prévention des expulsions. Elle rappelle les obligations légales à la charge de l'huissier lors de la notification d'une décision de justice prononçant l'expulsion en termes de possibilité et de modalités de recours DALO. La Charte envisage également, en lien avec la chambre départementale des huissiers de Justice, que les signalements transmis par les huissiers à la CCAPEX en application de l'article 24 de la loi du 6 juillet 1989, précisent le montant des loyers. La Charte veille enfin à établir un lien opérationnel étroit avec la chambre départementale des huissiers, en désignant en son sein un référent qui servira de contact à la CCAPEX pour toute demande qu'elle pourrait avoir les concernant.

6. Les commissariats et les gendarmeries

L'information à disposition des forces de l'ordre sur les droits des locataires/occupants et plus généralement sur le droit au logement reste aujourd'hui insuffisante au regard du nombre de personnes concernées chaque année par des tentatives d'expulsion illégales sans titre exécutoire conféré par le juge.

Il convient d'insister sur le fait que la loi ALUR a créé en la matière un nouveau cadre pénal pour les auteurs de ces pratiques qui risquent désormais jusqu'à 3 ans d'emprisonnement et 30 000 euros d'amendes. Il convient que ces dispositions s'appliquent sur l'ensemble du territoire national et sur votre département. Vous veillerez donc à ce que les plaintes déposées dans ce cadre soient bien enregistrées par vos services.

Vous développerez également la formation et la sensibilisation des agents des forces de police et de gendarmerie placés sous votre responsabilité sur ces nouvelles dispositions légales.

Vous veillerez également à identifier des référents sur la thématique logement au sein des forces de l'ordre qui serviront de relais d'information au sein de leur équipe et favoriseront le lien avec les autres partenaires de la Charte dans le cadre de la prévention des expulsions. Ces référents pourront participer aux formations prévues par la Charte qui pourra développer des modules spécifiques de formation à leur endroit afin de les tenir informés de l'évolution de la législation et à favoriser leur insertion dans le réseau des acteurs de la prévention.

G. Organiser la prise en charge sociojuridique de toutes les personnes signalées à la CCAPEX en amont et en aval du jugement

La Charte prévoit les modalités de mise en place d'une offre de conseil sociojuridique de premier niveau tout au long de la procédure, à destination des locataires, des bailleurs et des partenaires de la prévention sur le département.

1. En amont du jugement

La Charte envisage, sur l'ensemble du département, les modalités de répartition des signalements effectués à la CCAPEX ou aux sous-commissions en amont du jugement entre les différents acteurs sociojuridiques (Département, CAF, CCAS, point conseil budget, ADIL, associations d'aide à l'accès au droit liés au logement) et définir le mode de prise adapté pour chacun d'eux.

Pour ce faire, le déploiement d'un outil de croisement des informations entre les différents services sociaux et la CCAPEX est nécessaire (cf. infra)

Dans cette perspective la Charte doit déterminer l'allocation et la répartition des moyens entre les partenaires signataires de façon à remplir deux objectifs distincts :

1. Réaliser, dès le commandement de payer, un diagnostic social et juridique pour les locataires du parc privé faisant l'objet d'un signalement à la CCAPEX. L'objectif de ce diagnostic précoce est d'identifier la cause de l'impayé et le dispositif de prévention adapté à sa situation, que soit en termes d'apurement de la dette mais aussi de maintien ou de relogement.
2. Garantir l'obligation légale de réalisation d'un diagnostic social et financier pour tous les ménages faisant l'objet d'une assignation aux fins d'expulsion pour dette locative. Toutes les personnes signalées à ce stade doivent ainsi bénéficier d'une proposition d'entretien avec un travailleur social dans un délai maximal d'un mois suivant l'assignation de sorte que le diagnostic puisse être transmis aux magistrats. Outre les informations destinées aux magistrats, ce diagnostic a vocation à déterminer les mesures de prévention adaptées en termes d'apurement de maintien ou de relogement.

Afin de réaliser ces objectifs, le développement de trois instruments sera poursuivi :

1. Déploiement d'un outil de répartition des signalements entre les différents partenaires de la prévention au niveau du département (cf. infra). La charte formalise à cet effet les modalités de répartition des signalements entre les différents services sociaux et juridiques du département.
2. Développer des équipes de travailleurs sociaux dédiées à l'accompagnement des locataires qui ne bénéficient d'aucune prise en charge sociale antérieure au signalement CCAPEX au stade de l'assignation. Ces équipes doivent être dotées de moyens adaptés et notamment d'intervenants mobiles capables de se rendre au domicile de ces locataires.
3. Permettre un accompagnement sociojuridique tout au long de la procédure pour tous les locataires les plus en difficultés qui en ont besoin. Cet accompagnement sera réalisé par un travailleur social et un juriste en partenariat avec l'antenne de prévention des expulsions la plus proche du domicile du locataire. Cet accompagnement peut prendre la forme d'un partenariat soit entre un acteur réalisant un accompagnement social et un acteur réalisant un conseil juridique ponctuel, soit entre un acteur réalisant un accompagnement juridique et un acteur réalisant un conseil social ponctuel, soit entre un acteur réalisant un accompagnement social et un acteur réalisant un accompagnement juridique. Il est également recommandé de développer des structures intégrant les deux volets social et juridique dans leurs missions.

2. En aval du jugement

a) Accompagner la mise en œuvre et le respect de l'échéancier judiciaire établi par le juge

Les personnes qui bénéficient d'une décision de justice conditionnant le maintien dans leur logement au respect d'un échéancier judiciaire doivent faire l'objet d'une prise en charge sociojuridique et financière spécifique au sein du dispositif de prévention des expulsions de façon à garantir l'effectivité de leur maintien dans les lieux. Les dispositifs d'apurement de la dette adaptés devront ainsi être sollicités dans les meilleurs délais.

Il est par ailleurs nécessaire qu'une information soit adressée à ces locataires avec ou simultanément à la décision de justice afin de leur expliquer ses enjeux, les avertir des conséquences d'un éventuel non-respect d'un des termes de l'échéancier et les orienter vers les dispositifs d'apurement de la dette. A cette fin, la Charte veillera à développer une action spécifique avec les huissiers de justice et/ou les greffes des tribunaux d'instance de façon à ce qu'une notice explicative reprenant ces éléments soit adressée aux personnes faisant l'objet d'une telle décision.

Par ailleurs, la Charte envisage la possibilité d'envoyer une ultime mise en demeure par courrier recommandé avec accusé de réception par le bailleur, l'agence ou l'huissier au locataire qui ne respecterait pas l'échéancier avant que la clause résolutoire ne soit acquise.

Enfin, la Charte effectuera une étude d'impact de l'efficacité des échéanciers judiciaires en termes de maintien effectif dans les lieux des locataires qui en font l'objet (ex Charente). Les résultats de cette étude auront vocation à être partagés avec les magistrats et l'ensemble des partenaires de la prévention au sein de la Charte afin d'en tirer d'éventuels enseignements en termes d'ajustement jurisprudentiel et de mise en œuvre des dispositifs d'apurement de la dette.

b) Assurer le relogement des locataires dont le maintien dans le logement est irrémédiablement compromis

La Charte doit envisager, sur l'ensemble du département, les modalités de répartition des signalements effectués à la CCAPEX ou aux sous-commissions en aval du jugement entre les différents acteurs sociojuridiques (Département, CAF, CCAS, point conseil budget, ADIL, associations d'aide à l'accès aux droits liés au logement) et définir le mode de prise en charge adapté pour chacun d'eux.

Au stade du commandement de quitter les lieux, la Charte détermine l'allocation et la répartition des moyens entre les partenaires signataires de façon à remplir trois objectifs :

- Apurer la dette locative à l'aide du dispositif adapté (dossier de surendettement ou FSL relogement)
- Assurer le relogement en urgence des locataires en lien avec la cellule technique de la CCAPEX. A ce stade, un dossier DALO pourra être déposé par le travailleur social lorsque le locataire dispose d'une demande de logement social valide.
- Permettre la sollicitation du juge de l'exécution pour les locataires qui ont effectué l'ensemble des démarches nécessaires au traitement de leur dette, à leur relogement et qui s'efforcent de payer leur loyer dans la mesure de leurs capacités, afin d'obtenir des délais pour quitter les lieux en vue de permettre leur relogement notamment dans le cadre des nouvelles dispositions introduites par la loi ALUR à l'article L412-4 du Code des Procédures Civiles d'Exécution.

Au stade de la réquisition du concours de la force publique, les locataires inconnus des services sociojuridiques sont contactés par le secrétariat de la CCAPEX sur la base des signalements de CFP. Sur la base des informations contenues dans ces signalements, le secrétariat de la CCAPEX veillera à ce que les acteurs sociojuridiques prennent contact avec chacun des locataires par courrier et/ou mail/sms afin de leur proposer un entretien permettant de réaliser un ultime état des démarches effectuées par les locataires dans le cadre de la procédure d'expulsion (annexe II-C-2). Une fois effectué, ce bilan sera renvoyé au secrétariat de la CCAPEX qui le transmettra à la cellule technique de la CCAPEX de façon à lui permettre de prendre les éventuelles mesures de prévention adaptées à la situation (cf.infra), notamment en termes de relogement, et d'émettre une préconisation éclairée auprès du préfet en termes d'octroi du CFP.

En cas d'octroi du CFP, le travailleur social en charge du suivi du locataire, informé par le secrétariat de la CCAPEX, saisit le SIAO pour programmer une prise en charge d'hébergement à la date prévue de l'expulsion.

H. Articuler les dispositifs d'apurement de la dette locative et améliorer leurs fonctionnements respectifs

1. Définir des indicateurs socioéconomiques partagés

La Charte de prévention prévoit la constitution d'un groupe de travail entre les acteurs de l'apurement de la dette, la CAF et les bailleurs sociaux, dédié à la réflexion sur les indicateurs socio-économiques de façon à parvenir à une vision partagée. Davantage qu'une harmonisation univoque, il s'agit de rechercher une articulation à travers un ajustement et une connaissance mutuels des différentes notions employées par chacun des acteurs. La ou les définitions retenues à l'issue de cette concertation sera inscrite dans la Charte pour la prévention de l'expulsion de façon à être connue de tous les acteurs de la prévention. La Charte s'attachera en particulier à élaborer une vision partagée de la notion du reste pour vivre afin notamment de pouvoir l'utiliser dans le cadre du traitement des signalements et dans les diagnostics sociojuridiques. Elle veillera également à définir les modalités de calcul de la capacité de remboursement des locataires endettés (en s'appuyant sur les indicateurs de la BDF).

2. Rendre le FSL efficace en termes de prévention

a) *L'articulation du FSL et de la CCAPEX*

La CCAPEX a pour vocation de coordonner tous les dispositifs concourant à la prévention des expulsions et d'améliorer cette coordination. Au premier rang de ces dispositifs, se trouve le FSL sous la responsabilité du Département, co-responsable de la CCAPEX. La loi indique que la CCAPEX délivre avis et recommandations à tout organisme susceptible de participer à la prévention des expulsions et que la CCAPEX peut être saisie par un de ses membres et par toute personne y ayant intérêt ou vocation. De plus, depuis la loi ALUR, le FSL doit saisir la CCAPEX « lorsque son aide ne pourrait pas, à elle seule, permettre le maintien dans les lieux ou le relogement du locataire ». Cela concerne notamment les cas où l'aide du FSL est refusée pour cause de logement non compatible avec un maintien (dépenses de logement trop élevées par rapport aux ressources, logement trop grand induisant un loyer élevé, logement mal isolé entraînant des charges de chauffage trop élevées...).

La CCAPEX devra alors diligenter une action de relogement auprès des dispositifs ou acteurs concourant au logement des ménages en difficultés, en faisant appel, le cas échéant, à une aide du FSL.

D'une manière générale, la saisine de la CCAPEX par le FSL concerne les ménages qui se trouvent en dépit de leur demande d'aide auprès du FSL avec une menace d'expulsion non levée ; par exemple, les ménages pour lesquels les demandes d'aide au paiement du loyer ont été considérées comme irrecevables ou inéligibles. Elle concerne aussi les cas où la dette est trop importante pour que l'aide seule du FSL suffise à l'apurer. La CCAPEX pourra alors proposer une saisine de la commission de surendettement.

À l'inverse, en cas d'impayés, la CCAPEX est souvent amenée à faire appel aux FSL pour apurer la dette locative, que ce soit dans la perspective d'un maintien ou dans celle d'un relogement.

b) Aides et conditions d'octroi des aides adaptées aux besoins et à la finalité de prévention des expulsions

L'objectif est que les aides du FSL et leurs conditions d'octroi soient adaptées aux situations les plus fréquentes des ménages menacés d'expulsion afin que ce public y soit effectivement éligible.

Il appartient aux CCAPEX :

- de s'interroger sur la pertinence des règles d'attribution des aides du FSL et au besoin de les adapter ;
- d'évaluer l'efficacité de l'attribution des aides à partir des cas traités en CCAPEX.

Il convient notamment de veiller à ce que les conditions de ressources et/ou d'éligibilité (reprise du paiement, taux d'effort) ne conduisent pas à exclure des ménages pour lesquels une aide financière du FSL aurait permis un maintien pérenne.

c) La mobilisation des FSL

Les données de bilans annuels des FSL montrent que, dans la majorité des départements, les FSL n'identifient pas les ménages en impayés comme des ménages menacés d'expulsion, même à plus ou moins long terme.

Les FSL doivent davantage intervenir dans la perspective d'un « projet logement » de maintien ou de relogement.

A travers la CCAPEX et la charte, il faut tendre à ce que le FSL s'approprie davantage l'enjeu de la prévention des expulsions. Cela suppose un repérage de la menace d'expulsion qui pèse à plus ou moins long terme sur tout ménage en impayés locatifs, et le signalement à la CCAPEX des cas non résolus et des refus d'aides, de façon réactive compte tenu des échéances de la procédure d'expulsion, dont, pour les ménages assignés, la date de passage en jugement.

Les délais maxima de réponse des FSL suite aux saisines faites par les organismes payeurs des aides personnelles au logement (3 mois ou 6 mois) prévus par le décret n° 2016-748 du 6 juin 2016 relatif aux aides personnelles au logement, sont adaptés aux procédures des organismes payeurs, mais pas nécessairement à ceux de la procédure judiciaire.

La loi du 31 mai 1990 modifiée prévoit que : « des **modalités d'urgence** doivent être prévues pour l'**octroi et le paiement des aides**, dès lors qu'elles conditionnent la signature d'un bail, (...) ou qu'elles concernent des personnes et familles assignées aux fins de résiliation de bail." (article 6-1).

Aussi, le travail d'élaboration de la charte et la tenue des CCAPEX et doivent être l'occasion de convenir avec le département de modalités de réponse adaptées aux ménages faisant l'objet d'une assignation. Nous recommandons de fixer un délai de réponse, soit en terme de durée maximum (un ou deux mois), soit en terme de date butoir (avec comme échéance la date d'assignation).

d) Consolider l'accès et le maintien dans le logement en mobilisant les leviers d'action du FSL

La possibilité, datant de 1999 et réaffirmée en 2004, qu'avaient les FSL d'apurer les dettes anciennes de logement pour des ménages souhaitant entrer ou entrant dans un nouveau logement locatif est devenue depuis la loi ALUR, une aide qui doit être obligatoirement prévue. Cette aide est très utile pour faciliter l'accès à un nouveau logement de ménages menacés d'expulsion ou ayant quitté leur logement, mais dont la dette locative demeure.

Les FSL peuvent aussi apporter leur cautionnement face à d'éventuels impayés de loyers lors de l'accès à un nouveau logement ou à l'occasion de la re-signature du bail sur un logement.

Les FSL peuvent garantir les associations mettant des logements à disposition des ménages, ils peuvent financer les associations faisant de la sous-location ou de la gestion locative adaptée. Ils peuvent financer des mesures d'accompagnement social lié au logement et des diagnostics sociaux.

L'élaboration de la charte puis le travail continu en CCAPEX doivent être l'occasion de développer la mise en place de ces aides si le FSL ne les finance pas encore ou le fait de façon insuffisante.

e) Des moyens renforcés

Il est probable que tout nouveau dispositif ou tout accroissement des aides requiert des moyens financiers supplémentaires.

Le Département est certes responsable du financement du FSL, mais les participations volontaires sont à rechercher. Certaines des participations volontaires se sont peut-être amoindries depuis le transfert des FSL aux départements, le caractère partenarial des FSL s'étant un peu estompé derrière la dimension "mission" du département, acquise en 2005. Les réunions des diverses instances des PDALPHP et des CCAPEX doivent être l'occasion pour l'Etat, au côté des départements, de rappeler la nécessité d'un engagement partenarial fort dans le financement de FSL⁴.

L'élaboration de la charte doit être l'occasion de rappeler à nouveau aux divers partenaires et acteurs qu'ils peuvent financer le FSL et la charte doit viser à obtenir de ses signataires, communes, EPCI, bailleurs sociaux, des engagements financiers en matière de contribution aux FSL. L'idéal étant d'obtenir des communes, des EPCI et des bailleurs sociaux, un accord pour un financement annuel sur la base, par exemple, d'un montant forfaitaire par habitant ou par locataire. Cette participation financière étant accordée dans le respect du principe d'universalité des aides du FSL : l'octroi des aides du FSL à un ménage ne peut pas être conditionné à un financement du FSL par un acteur (le bailleur, la commune), ni par une remise de dette.

f) Les aides à la quittance des FSL et des collecteurs du 1% logement.

Il peut être utile dans certains cas d'aider le ménage au paiement du loyer résiduel sans que l'impayé soit constitué. Cette aide est notamment très utile lorsque le ménage doit faire face à une baisse temporaire de ressources ou bien est en attente d'une solution de relogement

Ce type d'aide est pratiqué par quelques FSL et par Action Logement dans quelques territoires, par exemple, pour les ménages qui remboursent à la CAF des indus ; mais il mériterait d'être généralisé. La charte doit être l'occasion de faire émerger ces nouvelles pratiques dans le département.

⁴ Pour rappel, l'Etat verse chaque année depuis 2005 une compensation financière annuelle aux départements au titre du FSL dont le montant minimum figure à l'arrêté du 6 avril 2006. Le calcul de ce montant a pris en compte toutes les charges du FSL, y compris l'aide à la médiation locative, les aides à l'apurement des dettes antérieures, le financement des diagnostics sociaux etc...

3. Veiller à l'application du décret du 6 juin 2016

Le décret du 6 juin 2016 définit la procédure de maintien des aides au logement en cas d'impayés. Afin de favoriser le traitement de l'impayé le plus rapidement possible tout en évitant une accumulation de dette importante qui viendrait compromettre la capacité de remboursement de l'allocataire, le décret est venu raccourcir les délais de la procédure d'impayés et dans un objectif d'harmonisation a posé une nouvelle définition du seuil de constitution de l'impayé.

Le déclenchement de la procédure définie par le décret, est conditionné au franchissement d'un seuil défini comme une somme au moins égale à deux fois le montant mensuel du loyer hors charges.

L'exclusion des charges dans la définition de ce seuil peut toutefois amener dans la pratique les bailleurs à effectuer un signalement pour des impayés de faible montant.

Afin d'éviter que le déclenchement précoce de la procédure ne soit contre-productif et n'aboutisse à signaler des impayés qui auraient pu être traités en amont de la procédure, notamment dans le cadre du travail de prévention mené par les bailleurs sociaux, le seuil de déclenchement est apprécié par le bailleur comme étant la somme au moins égale à deux fois le montant mensuel du loyer et des charges.

Cette lecture permet d'orienter prioritairement les efforts de prévention sur les allocataires en difficulté, pour lesquels le déclenchement de la procédure permet d'assurer un maintien des aides au logement tout en recherchant la mise en œuvre d'un dispositif d'apurement adapté à l'allocataire.

I. Garantir le relogement avec les partenaires concernés

1. Article 70 loi Egalité et citoyenneté : critères de priorité pour l'accès à un Logement Locatif Social (article L 441-1 CCH) inclusion des ménage menacés d'expulsion sans offre de relogement

La loi égalité et citoyenneté du 27 janvier 2017 dans son article 70 a mis à jour les critères de **priorité** pour l'attribution des logements locatifs sociaux. L'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH) prévoit notamment que font désormais partie du public prioritaire les "**personnes menacées d'expulsion sans relogement**".

L'ajout de cette catégorie, qui jusqu'ici, pouvait saisir la commission de médiation afin d'être reconnu prioritaire DALO, mais paradoxalement n'était pas considérée comme une catégorie prioritaire de droit commun, est un signal fort qui vise à éviter les expulsions sans relogement, voire à éviter le passage par un hébergement pour les ménages dont l'expulsion est inéluctable.

En outre, l'article L. 441-1 du CCH modifié par la loi Egalité et Citoyenneté impose une nouvelle obligation aux réservataires de logements sociaux et aux bailleurs sociaux :

"Au moins un quart des attributions annuelles de logements réservés par une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales est destiné aux personnes bénéficiant d'une décision favorable mentionnée à l'article L. 441-2-3 (DALO) ou, à défaut, aux personnes prioritaires en application du présent article." Il en est de même pour les logements réservés par Action Logement et à l'Association Foncière Logement (article L 313-26-2 et L 313-35 du CCH) et pour les logements dont disposent les bailleurs, qu'il s'agisse des logements non réservés ou de ceux qui leur sont "rendus pour un tour".

La loi prévoit qu'en cas de manquement à ces obligations, le représentant de l'Etat dans le département doit procéder à l'attribution aux publics concernés.

Sans augmenter considérablement la part d'attributions de logements réservée aux publics prioritaires, ces dispositions permettront de faire en sorte que l'ensemble des acteurs qui interviennent dans le processus d'attributions des logements sociaux y contribue.

Enfin, et pour rappel, au titre de l'article L. 441-2-3 du CCH, les ménages "menacés d'expulsions sans offre de relogement" peuvent saisir sans condition de délai la commission de médiation DALO.

Il existe aujourd'hui une marge de progrès importante pour reloger les ménages menacés d'expulsion. Les services de l'Etat dans le département doivent donc travailler avec l'ensemble des bailleurs et des réservataires, notamment dans le cadre du PDALHPD, pour que le relogement de ces ménages intervienne avant la fin de la procédure d'expulsion et si possible avant qu'il soit nécessaire pour ces ménages de faire le recours devant la commission de médiation.

Il devra en découler une baisse du nombre d'expulsions effectives (concours de force publique).

2. Veiller à l'application de l'instruction du 26 octobre 2012 sur la prévention des personnes reconnues prioritaires au titre du DALO

La loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable (DALO) a ouvert la possibilité aux ménages menacés d'expulsion sans relogement de déposer un recours auprès de la commission de médiation, sans avoir à attendre que le délai anormalement long d'attente d'un logement social soit dépassé. Lorsque le recours connaît une suite favorable, le préfet est tenu de faire procéder au relogement de l'intéressé dans un délai fixé par décret. Le législateur a entendu créer, pour les ménages reconnus prioritaire au titre du DALO une obligation de relogement qui n'existe pas pour les autres personnes en difficulté menacées d'expulsion. Dans ces conditions, il apparaît paradoxal que le préfet, sur lequel pèse cette obligation, prête son concours à l'expulsion du ménage avant que le relogement ne soit effectif.

Les préfetures prennent déjà manifestement en compte la situation particulière des ménages reconnus prioritaires et urgents (DALO), comme en atteste le nombre limité de ménages déclarés prioritaires et à loger d'urgence ayant fait l'objet d'une expulsion. Toutefois, dans un souci d'égalité de traitement et pour garantir qu'aucune situation de cet ordre ne se produise, nous vous demandons, dans la continuité de l'instruction du 26 octobre 2012, de veiller à mettre en œuvre systématiquement le relogement effectif du ménage, lorsque celui-ci est menacé d'expulsion et a été reconnu prioritaire et urgent et cela, quel que soit le motif fondant cette reconnaissance, dans un délai tel qu'il intervienne avant la date à laquelle le concours de la force publique sera mis en œuvre. Ceci suppose avant tout que vous soyez informé de la décision de la commission de médiation reconnaissant le ménage prioritaire et à loger d'urgence au titre de la menace d'expulsion sans relogement, ce qui est le cas lorsque le recours DALO a été déposé dans le département du lieu de résidence, mais ne l'est pas toujours dans le cas où le recours aurait été déposé dans un département différent. Aussi, pour les ménages reconnus prioritaire et à loger d'urgence (DALO) qui résident au moment du recours amiable dans un département autre que celui de la commission de médiation saisie, le secrétariat de celle-ci informera de la reconnaissance du ménage au titre du DALO le préfet du département où se trouve le logement qui fait l'objet de l'expulsion.

Par ailleurs, nous vous demandons de veiller à l'application effective de l'obligation qui vous incombe d'informer, dès le commandement d'avoir à libérer les locaux, le ménage locataire de la possibilité de déposer un recours DALO en vue d'obtenir un relogement, ainsi que des coordonnées des services et organismes susceptibles de l'assister dans cette démarche, et cela en application de l'article L. 412-5 du code des procédures civiles d'exécution tel qu'issu de la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR). Afin de limiter la contrainte que les délais de relogement pourraient faire peser sur l'exécution de la décision d'expulsion, il convient en effet de s'assurer que les recours amiables devant la commission de médiation ne soient pas déposés trop tardivement par rapport au déroulement de la procédure d'expulsion.

En outre, les personnes concernées pouvant, en application de l'article R. 441-14-1 du code de la construction et de l'habitation, saisir la commission de médiation dès l'intervention d'un jugement prononçant l'expulsion, il convient de rappeler à la commission de médiation qu'il n'est pas nécessaire que le concours de la force publique ait été demandé, voire accordé, pour que la condition d'urgence à laquelle est conditionnée la reconnaissance du DALO soit constituée. Sauf cas particulier tels que les délais accordés par le juge, le demandeur peut être considéré comme devant être logé d'urgence dès la notification du jugement prononçant l'expulsion.

3. Définir un partenariat local avec les bailleurs sociaux

La Charte définit les modalités d'une politique globale de prévention des expulsions au sein du parc social, pilotée et animée par le préfet, qui associe l'ensemble des partenaires départementaux de la prévention de façon à tendre vers l'objectif « zéro expulsions sans relogement ». Cette politique commune comprend l'allocation de moyens adaptés au bon déroulement du maintien et du relogement des locataires, que ce soit à travers la définition d'un processus efficient de sollicitation et de mise en place des dispositifs d'apurement de la dette locative mais aussi de prise en charge sociale adaptée des locataires, notamment ceux avec lesquels les bailleurs ne parviennent pas à rentrer en contact (cf. G annexe 1 p.).

Le préfet est le garant de la mobilisation et de la coordination des bailleurs ainsi que des partenaires de la Charte autour de la réalisation des objectifs de cette politique qui s'organise autour de trois axes :

1. Garantir le maintien dans les lieux des locataires qui le peuvent,
2. Promouvoir le relogement inter-bailleurs/réservataires pour les ménages dont les ressources sont inadaptées à leur loyer,
3. Sécuriser les conditions du relogement.

a) Garantir le maintien dans les lieux des personnes en situation d'impayés

L'objectif premier de toute prévention de l'expulsion est de maintenir si possible le locataire dans son logement, dans la limite de l'adéquation de ses ressources à son loyer. Pour ce faire, dans le parc social, le préfet veille à apporter une attention particulière à la négociation des CUS, de façon à ce qu'elles prévoient un décloisonnement des services précontentieux et contentieux des bailleurs tout au long de la procédure d'expulsion. Cette disposition vise à promouvoir un traitement intégré de la situation du ménage au sein de chaque bailleur et la recherche de solutions amiables concertées avec le locataire, y compris après l'assignation et après la résiliation du bail par le juge d'instance. Il s'agit notamment que les dispositifs d'apurement de la dette, tels que le FSL, puissent être sollicités après l'assignation de façon à éviter la décision judiciaire d'expulsion mais aussi que des solutions de médiations soient explorées après résiliation du bail en vue de signer un protocole de cohésion sociale.

b) Promouvoir le relogement inter-bailleur et inter-réservataire au niveau local

Sans préjudice de l'apport de chacun des réservataires et des bailleurs, rappelé au point III-2-2.2, au titre de leurs obligations de loger des prioritaires, il convient d'inciter les bailleurs sociaux à :

- travailler aux relogements en inter bailleur, voire une coopération des réservataires permettant des échanges de logements (comme cela se fait déjà sur certains territoires pour le DALO) ;

- développer des politiques actives de mutations incluant des mutations provoquées quand le problème vient de la dépense de logement devenue trop élevée pour le locataire en impayé et qu'il existe une solution pour offrir un logement plus accessible dans le patrimoine du bailleur ou en inter bailleur ;
- mettre en place, avec le concours d'une association, des médiations bailleur/locataire pouvant déboucher, pour les situations complexes, sur une intermédiation dans le parc social, moyennant l'acceptation d'une mesure d'accompagnement entre temps, l'objectif étant le retour à terme au statut de locataire direct.

c) Sécuriser le relogement des personnes à faibles ressources par le biais d'un accompagnement adapté (AVDL, ASLL, MASP)

Pour rappel, le PDALHPD "comprend les mesures destinées à répondre aux besoins d'accompagnement social, d'actions d'adaptation à la vie active et d'insertion professionnelle" des ménages défavorisés. (article 2 de la loi du 31 mai 1990 modifiée),

La loi n° 90-449 du 31 mai 1990 modifiée (article 4) prévoit notamment que le plan doit définir les mesures adaptées concernant :

"... 4° La prévention des expulsions locatives, l'organisation des acteurs qui y contribuent ainsi que les actions d'enquête, de diagnostic et d'accompagnement social correspondantes ;

5° La contribution des fonds de solidarité pour le logement à la réalisation des objectifs du plan ;

... 9° L'offre globale de services d'accompagnement vers et dans le logement et de diagnostics sociaux ainsi que les modalités de répartition, entre les partenaires du plan, de leur réalisation et de leur financement. Il précise également le cadre de la coopération et de la coordination entre ces partenaires ; "

"Le plan départemental précise, pour chacun de ces points, la ou les collectivités ou leurs groupements chargés de leur mise en œuvre dans le respect de leurs compétences respectives, telles que définies par le code général des collectivités territoriales".

La réalisation d'un diagnostic social est une nécessité pour tout ménage assigné. Sa réalisation et sa transmission au juge devront être assurés.

L'accompagnement social est un atout dans les diverses étapes de la prévention des expulsions, ses finalités sont multiples :

- organiser la prise de contact avec les locataires, que ce soit de façon précoce lorsque leur situation financière présente un risque d'impayé, mais aussi lorsqu'ils ne répondent à aucune sollicitation ni proposition de rendez-vous – dans ce dernier cas, le développement de moyens spécifiques d'accompagnement social tels que décrit au G de cette annexe et favorisant l'aller-vers, est incontournable –,
- Prévenir ou gérer les incidents de parcours pouvant apparaître suite à un retard de paiement de loyer et/ou de charges liées au logement, afin d'éviter la spirale de l'endettement, ou à des troubles de voisinage avant le déclenchement de manifestations de rejet,
- aider le ménage à construire une solution ou un projet de maintien ou de relogement,
- accompagner dans le cadre de la mise en place d'un dispositif de sous-location du logement actuellement occupé ou, le cas échéant, d'un relogement

L'accompagnement social et les diagnostics sociaux peuvent être financés par le FSL ou dans le cadre du financement par l'Etat de l'ADV L sans préjudice des dépenses induites par le relogement. Mais ils peuvent aussi être assurés par les services sociaux du département, par des CHRS dans le cadre du service de suite (certes peu fréquent dans le contexte de la prévention de l'expulsion), assuré et/ou financé par des CAF, des MSA, par des CCAS.

En matière de diagnostics et d'accompagnement, il importe dans un premier temps, si le PDALHPD ne l'a pas déjà permis, de bien identifier les acteurs et les financeurs existants et de clarifier le processus

de décision et de prise en charge à chaque étape de la procédure. En cas de manque de moyens, l'élaboration ou la révision de la charte pourra être utile pour solliciter les acteurs et mettre en place des moyens supplémentaires. Il est primordial d'assurer dans le département un **maillage** permettant de toucher tous les ménages éprouvant un besoin d'accompagnement social et de diagnostic et de coordonner les interventions afin que tout ménage nécessitant un accompagnement social ou un diagnostic en bénéficie au moment opportun, tout en évitant les doublons.

Le rôle de la CCAPEX est central pour organiser, ajuster le cas échéant, et coordonner le dispositif d'accompagnement et, pour les cas individuels, orienter, vérifier et, le cas échéant, réorienter, pallier les lacunes existantes.

4. Optimiser l'utilisation du parc d'Action logement au niveau local

La Charte précise les termes d'une implication forte des représentants locaux d'Action logement en vue de reloger, avant jugement et sans attendre le DALO, les salariés et demandeurs d'emploi dont la situation locative est irrémédiablement compromise et dont il est certain qu'ils seront expulsés par le juge (du fait d'une disproportion loyer/ressources par exemple).

5. Promouvoir le partenariat avec les agences privées

La Charte envisage les modalités d'une participation des agences immobilières privées au dispositif de prévention des expulsions que ce soit en termes de présence aux réunions de travail, de bilan et d'évaluation du dispositif mais aussi aux formations pluridisciplinaires prévues par la Charte ou encore à la CCAPEX. La Charte prévoit également les engagements des agences en termes d'information des locataires et des bailleurs sur les dispositifs de prévention. Enfin, la Charte explore les possibilités d'une coopération avec les agences immobilières privées afin de reloger certains ménages menacés d'expulsions au sein du parc privé. Certaines fédérations se sont ainsi montrées intéressées pour développer une telle démarche au niveau national et utiliser leur parc de logements vacants pour reloger des ménages menacés d'expulsion. La Charte devra préciser en ce sens les engagements des agences et identifier les interlocuteurs que la CCAPEX pourra contacter à cette fin.

6. Développer l'intermédiation locative

L'intermédiation locative se révèle utile au relogement de certains publics menacés d'expulsion pour impayés de loyer. La Charte favorise donc le déploiement de ce dispositif pour les publics qui peuvent en relever.

J. Développer la prévention pour les autres motifs d'expulsion que les impayés

Outre les impayés, la Charte pour la prévention de l'expulsion doit prévoir les dispositions nécessaires à la prise en charge des autres motifs d'expulsion, particulièrement les congés et les troubles de jouissance.

La Charte prévoit des mesures spécifiques de prévention des expulsions à l'égard des locataires faisant l'objet d'un congé et qui n'auraient pas été en mesure de se reloger par leurs propres moyens durant le délai du préavis délivré par leur bailleur. Dans ce cas, l'expulsion n'est en effet motivée par aucun manquement aux obligations locatives qui porterait atteinte aux intérêts du bailleur. Sans préjudice pour les droits de ce dernier, la Charte veille ainsi à ce qu'une solution de relogement soit proposée à ces locataires qui se sont acquittés sans défaut du paiement de leur loyer et qui sont en mesure d'intégrer immédiatement un nouveau logement sans aucune saisine complémentaire ou

préalable d'un dispositif d'accompagnement ou d'apurement. En ce qui concerne les congés pour motifs « légitimes et sérieux » validés par le juge, il s'agit de distinguer entre les différents motifs et de proposer une solution de relogement aux locataires de expulsés du fait d'une problématique d'impayé de loyer et de proposer une prise en charge adaptée y compris en termes d'hébergement pour les locataires expulsés du fait de troubles de jouissance. De manière générale, la Charte prévoit qu'une information relative aux antennes de prévention des expulsions soit effectuée par les huissiers sous la forme d'une lettre jointe à l'assignation et dont la rédaction est validée par les partenaires.

Concernant les troubles de jouissance, la Charte développe une réflexion entre ses partenaires pour développer des solutions de prise en charge adaptées à cette thématique. L'objectif poursuivi en la matière est de permettre à ces personnes de réintégrer à terme un logement et de pouvoir y demeurer de manière paisible. Il s'agit donc d'envisager les modalités d'une prise en charge sociale et d'hébergement adapté le temps que prendra ce processus, que ce soit au sein d'un CHRS, d'un dispositif d'intermédiation locative ad hoc ou de toute autre structure que les partenaires de la Charte jugeraient pertinent.

Au-delà des troubles de jouissance, la Charte travaille également à l'élaboration de solutions adaptées aux personnes présentant des troubles du comportement ou souffrant de pathologies psychiques identifiées. Les études réalisées sur le sujet au niveau internationale et en France à travers le programme « Un chez-soi d'abord » (UCSD) – pérennisé par le décret n° 2016-1940 du 28 décembre 2016 relatif aux dispositifs d'appartements de coordination thérapeutique « Un chez-soi d'abord » – démontrent que le maintien dans le logement de ces personnes accompagné d'une prise en charge médico-sociale adaptée doit être privilégié, que ce soit du point de vue du bien-être et de l'amélioration de la condition de ses personnes que d'un point de vue d'efficacité de l'action publique et d'économie budgétaire. Pour ce faire, la Charte intègre les acteurs du champ médico-psychologique dans ses partenaires, notamment les CMP, et coordonne son action avec les schémas régionaux de la santé mentale. La Charte prévoit notamment prévoir les modalités d'un déploiement d'équipes mobiles pluridisciplinaires intégrant travailleurs sociaux et personnel médico-psychiatrique se déplaçant à la rencontre des locataires rencontrant ce type de difficultés.

Enfin, conformément aux dispositions de la circulaire SPIP/SIAO du 13 mai 2016, la Charte doit envisager en lien avec la CCAPEX, les modalités de prévention de l'expulsion pour les personnes placées en détention pour une courte peine (moins de six mois) de façon à permettre, dans la mesure du possible, le maintien du logement durant la période d'incarcération ou la prise en charge vers un relogement en fin de peine. Pour ce faire, la Charte aura intérêt à intégrer les Services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) et à travailler de concert avec le SIAO et la CAF. Une réflexion est actuellement en cours au niveau national entre la Direction de l'Administration pénitentiaire, la DHUP et le pôle national de prévention des expulsions pour parvenir à un traitement harmonisé de la question sur l'ensemble du territoire.

K. Assurer, jusqu'à leur relogement effectif, une prise en charge d'hébergement pour les personnes ne pouvant être relogées avant l'expulsion

La Charte doit prévoir les modalités de prise en charge d'hébergement pour les locataires dont l'expulsion n'aurait pu être évitée. Pour ce faire, la charte formalise un accord avec le service en charge du SIAO de façon à faciliter la communication avec la CCAPEX sur le signalement des ménages dont l'expulsion a été autorisée par le préfet avec le concours de la force publique et prévoir un hébergement à la date prévue.

II. La CCAPEX

A. Préciser la mission des CCAPEX en matière de coordination, d'évaluation et d'orientation de la politique publique de prévention des expulsions locatives

La gouvernance territoriale de la prévention des expulsions locatives a été consolidée et réaffirmée par la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové dans son article 28 qui confère à la CCAPEX des missions stratégiques et opérationnelles. En parallèle à sa mission d'examen et de traitement des situations individuelles des ménages menacés d'expulsion, elle a également pour mission essentielle de "**coordonner, d'évaluer et d'orienter** le dispositif de prévention des expulsions locatives défini par le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) et la charte pour la prévention des expulsions."

Le décret du 30 octobre 2015 relatif à la CCAPEX précise que dans le cadre de cette mission, la CCAPEX réalise annuellement :

"- un bilan des procédures d'expulsions locatives dans le département au regard des objectifs définis par le PDALHPD ;
- une évaluation de son activité, et, le cas échéant, de celle de ses sous-commissions, qui comporte notamment un bilan des avis et recommandations ;
- un recensement des propositions d'amélioration du dispositif de prévention des expulsions locatives dans le département."

Pour mener à bien cette mission de pilotage, de coordination, d'évaluation et d'orientation, la CCAPEX doit réfléchir à l'amélioration de la coordination des acteurs, avoir un regard critique sur les procédures et l'attribution des aides financières (FSL notamment).

Elle peut émettre toutes suggestions susceptibles d'améliorer les différents dispositifs et actions prévus par le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées ainsi que la Charte de prévention et formuler tous avis ou suggestions en matière d'action générale susceptibles d'améliorer la prévention des expulsions, notamment dans le cadre de la Charte pour la prévention de l'expulsion locatives.

B. Organiser le fonctionnement territorial de la CCAPEX

Afin de mener à bien ses missions de coordination stratégique mais aussi opérationnelle du dispositif de prévention des expulsions, la CCAPEX départementale pourra être relayée par des sous-commissions territoriales.

1. La CCAPEX centrale

La CCAPEX centrale est la garante des missions stratégiques et opérationnelles assignées à la CCAPEX par le législateur au niveau du département.

Sur le plan stratégique, elle veille à la mise en œuvre des engagements pris par chacun des acteurs au sein de la Charte pour la prévention de l'expulsion et coordonne leur articulation en vue d'améliorer l'efficacité globale du dispositif en s'appuyant sur sa cellule technique opérationnelle (cf. infra). Elle

organise à cette fin et en tant que de besoin, des réunions thématiques entre les acteurs de la prévention pour remédier aux dysfonctionnements identifiés au sein du dispositif de prévention. Elle assure par ailleurs l'évaluation départementale annuelle du dispositif.

Sur le plan opérationnel, elle garantit la prise en charge et le traitement effectifs des signalements et saisines effectués par l'ensemble des acteurs sur le département. Il lui revient à ce titre d'élaborer une doctrine et d'harmoniser le traitement des saisines et signalements de façon à garantir que chaque situation soit traitée équitablement par rapport aux autres.

Les avis et recommandations émis devront ainsi faire l'objet d'une réflexion commune entre les partenaires de la CCAPEX de façon à définir des situations types auxquelles seront associées des préconisations types en termes de saisines des dispositifs d'apurement, de maintien dans les lieux ou de relogement ou de suspension des mesures d'exécution de la procédure. Ces préconisations serviront de cadre à l'instruction des saisines par le secrétariat ainsi qu'aux discussions entre les partenaires lors des commissions opérationnelles et ce, sans leur ôter une capacité d'adaptation aux situations spécifiques qui fait leur plus-value.

Les signalements feront également l'objet d'un traitement harmonisé et défini au sein du règlement intérieur conformément à la répartition définie dans le PDALHP et dans la Charte de prévention et suivant les orientations de cette circulaire.

Elle peut cependant être relayée au niveau infra-départemental par les sous-commissions dans le traitement opérationnel des saisines et des signalements. A cette fin et conformément au décret du 30 octobre 2015, son règlement intérieur prévoit :

- la répartition de l'examen et du suivi des situations individuelles entre la commission et les sous-commissions
- les modalités de saisine, d'alerte, d'information ou de signalement de la commission et des sous-commissions, qui peuvent être réalisées par voie électronique
- les modalités d'examen, de traitement et de suivi des situations individuelles par la commission ou, le cas échéant, par les sous-commissions.

2. Les sous-commissions

Les sous-commissions ont pour vocation d'optimiser le traitement opérationnel des saisines et des signalements relevant de leur territoire entre acteurs au plus près du terrain. Elles peuvent être mises en place par les collectivités territoriales qui le souhaitent au niveau communal, intercommunal ou métropolitain. Leur composition devra respecter les dispositions prévues à cet effet par le décret du 30 octobre 2015. Conformément à ce décret, leur secrétariat est assuré par l'une des autorités ou l'un des organismes ou établissements disposant d'une voix délibérative au sein de cette sous-commission. A défaut de candidature pour exercer cette fonction ou d'accord entre ces membres, il est assuré par l'Etat. Lorsque le périmètre de la sous-commission est celui d'un établissement public de coopération intercommunale, le secrétariat peut être assuré par celui-ci, ou par son centre intercommunal d'action sociale si ce dernier en a décidé ainsi par délibération de son conseil d'administration. Le secrétariat de la sous-commission peut également être confié à un groupement d'intérêt public du domaine de l'action sanitaire et sociale, au même titre que celui de la CCAPEX. Les sous-commissions peuvent être mises en place au niveau de l'arrondissement (sous le pilotage du préfet d'arrondissement).

Ces sous-commissions ont vocation à rassembler les services sociaux du conseil général et de la CAF ainsi que des CCAS compétents et des bailleurs présents leur territoire d'intervention.

Elles pourront prendre la forme des actuelles commissions locales d'impayés à condition de respecter la composition définie par le décret du 30 octobre 2015.

Elles devront par ailleurs signer une charte d'engagements avec la CCAPEX centrale qui garantira l'homogénéité de leurs pratiques sur le département ainsi que la cohérence de l'instruction des saisines et signalements avec la doctrine élaborée au niveau départementale.

C. Définir les modalités d'un traitement en backoffice des signalements CCAPEX en amont du jugement

La loi ALUR et le décret du 30 octobre 2015 précisent et prévoient que la CCAPEX est désormais destinataire de signalements à tous les stades de la procédure d'expulsion, depuis le commandement de payer jusqu'au concours de la force publique. Elle est d'autre part susceptible d'être alertée par la COMED, la CAF et le FSL et le secrétariat de la commission de surendettement doivent y mandater un représentant.

Véritable centre névralgique de la prévention des expulsions, la CCAPEX doit assurer un traitement adapté de ces signalements et alertes de façon à garantir le maintien ou le relogement des personnes en particulier avant audience et dès le commandement de payer.

1. Création d'une cellule technique

Afin d'assurer le traitement efficient des signalements, une **cellule technique opérationnelle** sera mise en place au sein des CCAPEX. Cette cellule technique sera pilotée par les représentants du préfet et du président du conseil départemental et regroupera les services sociaux du département, le FSL, la CAF et le secrétariat de la commission de surendettement ainsi que les bailleurs sociaux qui le souhaitent. Son objectif est de **traiter en backoffice avec célérité les situations complexes et urgentes qui nécessitent une coordination voire une intervention conjointe** et de **faciliter la répartition des dossiers entre les services concernés**. Cette cellule technique a notamment vocation à se réunir, en dehors des commissions opérationnelles de la CCAPEX et à tout moment à la demande de l'un de ses membres, pour étudier les signalements de la CAF en cas de menaces de suspension de l'allocation logement (et rendre un avis concerté sur la question), mais aussi les signalements du FSL lorsqu'il se déclare incompétent sur un dossier dont il a été saisi, lorsqu'un diagnostic social échoue à trouver un dispositif d'apurement adapté à la situation du locataire, ou encore pour lever les difficultés de relogements des locataires dont le diagnostic initial a jugé qu'ils devaient être relogés. Elle peut le cas échéant être organisée de manière dématérialisée sous forme d'un réseau de correspondants.

De manière générale, la cellule a vocation à coordonner l'action des partenaires dans la réalisation des mesures de prévention qui leur sont dévolues à tous les stades de la procédure. Elle veille notamment à solliciter les bailleurs sociaux dans le cadre des préconisations de relogements formulées par les diagnostics et à promouvoir une politique de mutation interne ainsi que de relogement inter-bailleurs/réservataires au sein du parc social.

Outre ses membres permanents, la cellule technique réunit également en fin de procédure les services de la préfecture chargés des concours de la force publique ainsi que l'organisme en charge du SIAO pour étudier l'opportunité et les modalités de l'octroi du CFP et trouver des solutions de maintien, de relogement ou d'hébergement adaptées.

Au-delà des réunions physiques, cette cellule a également vocation à développer des canaux de communications permanents et efficients entre les référents désignés de ces organismes.

2. Répartition des signalements

L'objectif du traitement des signalements par la CCAPEX est d'orienter les locataires signalées vers les services sociojuridiques compétents de façon à établir un diagnostic de la situation conformément aux préconisations de la Charte pour la prévention de l'expulsion et suivant les orientations définies en la matière par cette circulaire. Le règlement intérieur de la CCAPEX précise la méthodologie de répartition et de suivi des signalements prévus par la loi ALUR et enregistrés dans EXPLOC.

Au stade du commandement de payer, seuls les locataires du parc privé feront l'objet d'un traitement par le secrétariat de la CCAPEX. Au sein de ces signalements, des critères de vulnérabilités pourront être établis par la CCAPEX départementale dans sa doctrine en concertation avec les partenaires locaux de la prévention de façon à concentrer l'intervention sur les locataires les plus en difficultés. L'utilisation des indicateurs socioéconomiques définis par la Charte pour la prévention de l'expulsion conformément aux dispositions de cette circulaire – notamment le reste pour vivre – serviront de base à l'établissement de ces critères.

Au stade de l'assignation, tous les signalements doivent faire l'objet d'un traitement et être orientés vers un service social et juridique désigné par le PDALHPD de façon à réaliser le diagnostic social et financier qui sera ensuite transmis aux magistrats.

A ces deux stades (commandement de payer et assignation), le secrétariat de la CCAPEX génère un listing hebdomadaire transmis successivement aux différents services sociojuridiques du département de façon à déterminer, dans un premier temps, les locataires faisant déjà l'objet d'un suivi social. Ces services sociaux sont contactés dans l'ordre suivant :

1. Services sociaux de la CAF
2. Services sociaux du conseil départemental
3. Contact des services sociaux municipaux

Chaque service social sollicité par la CCAPEX identifie, au sein du listing, les ménages dont il assure déjà le suivi social et prend contact avec eux, de façon à leur proposer un entretien spécifique à la prévention des expulsions ; il en avertit l'antenne de prévention des expulsions la plus proche en vue d'un rendez-vous et d'un diagnostic commun ou partagé avec un juriste. Une fois ces ménages identifiés, le service social renvoie le listing à la CCAPEX en lui précisant les locataires signalés dont il assure la prise en charge. Ces locataires sont retirés du listing par la CCAPEX qui le transfère ensuite au service social suivant qui répète le même processus jusqu'à épuisement des services sociaux et partenaires connus de la prévention des expulsions.

A l'issue de cette première phase, la CCAPEX détermine les locataires signalés qui ne bénéficient d'aucune prise en charge par un service public à ce stade. Elle envoie alors ce dernier listing au service social ad hoc défini par la Charte pour la prévention de l'expulsion conformément aux dispositions de cette circulaire (cf. G annexe 1 p) qui se charge de prendre attache avec ces personnes pour leur proposer un rendez-vous par tous les moyens à sa disposition. Une fois les rendez-vous proposés, le service social ad hoc renvoie le listing à la CCAPEX en indiquant les locataires signalés qu'il n'a pas réussi à joindre et qui ne se sont pas présentés à l'entretien.

Au stade du commandement de quitter les lieux priorité est donnée au traitement des signalements dont les locataires ne bénéficient d'aucun suivi social à ce stade et en particulier à ceux du parc privé. Le secrétariat de la CCAPEX charge ainsi le service social ad hoc de contacter ces locataires sur la base du listing effectué avant audience de façon à leur proposer un entretien de diagnostic et solliciter les dispositifs de prévention adaptés.

Au stade du concours de la force publique, les signalements sont transmis par le secrétariat de la CCAPEX aux différents services sociojuridiques selon la même procédure qu'au stade de l'assignation de façon à ce qu'ils prennent contact avec les locataires pour leur proposer un rendez-vous et réaliser un état des lieux des démarches qu'ils ont engagées. Le secrétariat reçoit les états des lieux effectivement réalisés et les transmet à la cellule technique de la CCAPEX pour étude de la situation et envisager les possibilités de relogement éventuelles avant octroi du CFP. Si le CFP est accordé, le secrétariat en informe le travailleur social en charge de l'accompagnement du locataire de façon à ce qu'il saisisse le SIAO d'une demande d'hébergement à la date prévue.

Quel que soit le stade de la procédure, les diagnostics sociojuridiques (dont les diagnostics sociaux et financiers) sont adressés simultanément au dispositif d'apurement de la dette locative identifié par le travailleur social ainsi qu'à la CCAPEX. Si un relogement est nécessaire, la CCAPEX se charge de contacter immédiatement les bailleurs sociaux et les agences immobilières du département signataires de la Charte pour la prévention de l'expulsion. La CCAPEX supervise par ailleurs la saisine des dispositifs d'apurement et sa cellule technique traite directement des cas les plus complexes pour lesquels le diagnostic initial s'est déclaré incompétent ou sans solution. Au stade l'assignation, le diagnostic social et financier est transmis à la CCAPEX qui le transmet immédiatement au greffe du tribunal d'instance où est enregistrée l'assignation. Le service social peut également envoyer directement le diagnostic social et financier au greffe à condition de mettre le secrétariat de la CCAPEX en copie de façon à pouvoir centraliser le suivi (diagnostics réalisés/non réalisés).

III. Modèle de lettre du décret relatif à la convocation des locataires à l'audience

Madame, Monsieur,

Vous avez reçu une assignation de la part de votre propriétaire qui demande votre comparution à l'audience du ____ / ____ / ____

à ____ h ____ au Tribunal d'Instance de _____

situé _____

afin d'obtenir l'expulsion de votre logement.

VOTRE PRESENCE A CETTE AUDIENCE EST IMPORTANTE !

Vous risquez d'être expulsé(e)

Il est de votre plus grand intérêt de vous y présenter, muni(e) de vos justificatifs, pour expliquer votre situation au tribunal.

Pour préparer votre défense

Si vous ne disposez pas des ressources suffisantes pour solliciter un avocat, vous pouvez déposer, avant l'audience, une **demande d'aide juridictionnelle** au **Tribunal de Grande Instance** de votre domicile, afin que l'Etat prenne en charge tout ou partie de vos frais judiciaires.

Les antennes départementales de prévention des expulsions vous conseillent gratuitement

ADRESSE	NOM DE L'ORGANISME N°1	A COMPLETER
NUMERO DE TELEPHONE		PAR
ADRESSE	NOM DE L'ORGANISME N°2	LA CCAPEX
NUMERO DE TELEPHONE		

IV. Approche jurisprudentielle de la mauvaise foi

Cette annexe vise à rappeler les fondements jurisprudentiels de la mauvaise foi de façon à éclairer la décision des services dans le cadre du traitement des situations individuelles de ménages menacés d'expulsion pour impayés de loyer. La notion de « bonne foi » est par nature une notion subjective, c'est-à-dire qu'elle ne relève pas d'un principe théorique applicable à toutes les situations, mais qu'elle suppose fondamentalement une analyse au cas par cas. L'objectif de cette annexe est de permettre aux services, à tous les stades de la procédure judiciaire d'expulsion, de dissocier le traitement des situations dont la bonne foi est légitimement remise en cause au vu des principes jurisprudentiels établis par la Cour de Cassation.

L'article 2274 du code civil stipule que :

- 1. La bonne foi est toujours présumée**
- 2. Il incombe à celui qui allègue la mauvaise foi de l'établir**

Conséquence de cette définition ouverte du code civil : **il appartient au juge du fond et à lui seul de se prononcer sur le point de savoir si un débiteur est de bonne ou de mauvaise foi.**

La Cour de cassation a encadré le pouvoir souverain du juge en matière d'appréciation de la mauvaise foi dans plusieurs directions par sa **jurisprudence en matière de surendettement** :

1/ en rappelant tout d'abord de façon constante que **le débiteur est présumé de bonne foi**. La Cour de cassation a rendu le 4 avril 1991 trois décisions de principe à ce sujet en matière de surendettement⁵ et depuis, la jurisprudence n'a jamais varié⁶.

Cette présomption légale dispense le débiteur de rapporter la preuve de l'élément présumé. Il déplace sur les créanciers, qui contestent le droit du demandeur de bénéficier de la législation sur le surendettement, la charge d'établir sa mauvaise foi afin de détruire la présomption de bonne foi dont il jouit. Si les créanciers faillissent dans leur démonstration et ne parviennent pas à dissiper toute incertitude raisonnable, le doute sera retenu à leur détriment.

Dans certains cas, la Cour estime que le juge a le pouvoir d'apprécier, même d'office, la bonne foi du débiteur. La présomption légale de bonne foi n'est pas pour autant renversée car ce n'est pas au débiteur de démontrer qu'il est de bonne foi. Mais si le juge réunit assez d'éléments caractéristiques de la mauvaise foi du débiteur, alors la présomption qui lui bénéficie tombe.

2/ **La sanction de la mauvaise foi est personnelle au débiteur qui s'en rend coupable**. L'application de ce principe conduit la Cour de cassation à censurer les décisions qui étendent à un débiteur marié ou en concubinage dont la mauvaise foi n'est pas personnellement établie la fin de non-recevoir tirée de l'absence de bonne foi de son concubin ou de son conjoint. Les arrêts sont particulièrement nets à cet égard⁷.

5 Cf. 1^{re} Civ., 4 avril 1991, *Bull.* 1991, I, n° 123, pourvoi n° 90-04.008

6 Cf. 1^{re} Civ., 24 février 1993, *Bull.* 1993, I, n° 86, pourvoi n° 92-04.045 ; 1^{re} Civ., 13 juin 1995, *Bull.* 1995, I, n° 262, pourvoi n° 93-04.208 ; 2^e Civ., 11 septembre 2003, pourvoi n° 02-04.026 ; 2^e Civ., 24 juin 2004, pourvoi n° 03-04.082

7 Cf. 1^{re} Civ., 27 février 1997, pourvoi n° 96-04.028, *Contrats, conc., consom.* 1997, comm. 89, obs. Raymond, rendu au sujet de concubins ; 1^{re} Civ., 14 mars 2000, *Bull.* 2000, I, n° 95, pourvoi n° 98-04.171 - *RTD com.* 2000, p. 470, obs. Paisant ; 2^e Civ., 7 juin 2007, pourvoi n° 06-15.732, rendus au

3/ **La bonne foi du débiteur est une notion évolutive**⁸. La Cour estime que le juge doit se prononcer au vu de l'ensemble des éléments qui lui sont soumis le jour où il statue⁹. En matière de surendettement, un débiteur qui aurait été déclaré irrecevable à bénéficier des procédures de désendettement en raison de sa mauvaise foi peut ainsi, s'il démontre l'existence d'éléments nouveaux de nature à conduire à une analyse différente de sa situation, être considéré de bonne foi et voir sa demande suivante déclarée recevable¹⁰. En somme, selon cette interprétation, un débiteur de mauvaise foi peut devenir de bonne foi. La jurisprudence de la Cour refuse que la mauvaise foi du débiteur soit une fois pour toute cristallisée : **sa situation n'est jamais figée**.

4/ **La mauvaise foi du débiteur doit être en rapport direct avec la situation de surendettement**. Ne peuvent donc être pris en considération que des comportements du débiteur ayant effectivement et directement conduit à une situation de surendettement, celui-ci ne devant pas être sanctionné pour des faits étrangers à son surendettement.

En conséquence, la Cour de cassation en a déduit qu'une faute, même intentionnelle, qui n'a qu'un lien de causalité indirect avec l'augmentation du passif ne doit donc pas être prise en considération. Ainsi, la faute intentionnelle d'un salarié ayant entraîné son licenciement, lequel était à l'origine de difficultés financières, ayant d'abord conduit l'intéressé à emprunter, puis à ne plus pouvoir faire face aux remboursements, est sans rapport avec la situation de surendettement et ne caractérise donc pas sa mauvaise foi au sens du droit du surendettement¹¹.

L'appréciation de la mauvaise foi par la CCAPEX dans le cadre d'une procédure d'expulsion doit être différente selon que l'on se situe dans la phase amont et dans la phase aval du jugement.

En amont du jugement, le juge n'ayant pu encore statuer sur les éventuelles remises en cause de la bonne foi du locataire, celle-ci reste présumée. Pour autant, sans arbitrer sur ce point qui échappe à sa compétence légale, la CCAPEX est fondée à apprécier la bonne foi du locataire débiteur dans l'attente du jugement afin d'arbitrer sur l'opportunité de mettre en œuvre à l'intention de ce dernier le dispositif de prévention des expulsions prévu dans le cadre de la Charte. La CCAPEX peut ainsi être amenée à suspendre la mise en œuvre de ce dispositif dans l'attente du jugement lorsque des éléments tangibles fondés sur le comportement du locataire ont été portés à son attention par le bailleur ou tout autre acteur de la prévention des expulsions.

sujet d'un couple marié.

8 Cf F. Verdun, « Surendettement : nouveau dispositif légal et actualité jurisprudentielle », in *Rapport annuel de la Cour de cassation*, 2001, p. 317 ; 1^{re} Civ., 1^{er} juin 1999, pourvoi n° 98-04.013, *Procédures* 2000, n° 276, obs. Croze ; 1^{re} Civ., 10 décembre 1996, *Bull.* 1996, I, n° 447, pourvoi n° 95-04.142 ; 2^e Civ., 23 juin 2005, *Bull.* 2005, II, n° 173, pourvoi n° 03-04.072 - *D.* 2005, p. 2217, obs. C. Rondey - *RTD Com.* 2005, p. 612, obs. G. Paisant ; 2^e Civ., 15 septembre 2005, *Bull.* 2005, II, n° 221, pourvoi n° 04-04.104 - *RTD Com.* 2005, p. 854 obs. G. Paisant ; 2^e Civ., 7 juin 2007, pourvoi n° 06-15.732

9 Cf 1^{re} Civ., 31 mars 1992, *Bull.* 1992, I, n° 109, pourvoi n° 91-04.043 ; 2^e Civ., 6 mai 2004, *Bull.* 2004, II, n° 223, pourvoi n° 03-04.073 ; *Les Annonces de la Seine* 2004, n° 38, supplément p. 3, obs. L. Deljehier.

10 Cf 2^e Civ., 10 février 2005, *Bull.* 2005, II, n° 30, pourvoi n° 03-17.068 - *Contrats, conc., consom.* 2005, comm. 121, note G. Raymond ; 2^e Civ., 15 septembre 2005, *Bull.* 2005, II, n° 221, pourvoi n° 04-04.104 - *RTD com.* 2005, p. 854. obs. G. Paysant ; 2^e Civ., 28 février 2006, pourvoi n° 04-04.144

11 1^{re} Civ., 31 mars 1992, *Bull.* 1992, I, n° 106, pourvoi n° 90-04.065

Pour caractériser la mauvaise foi d'un locataire en situation d'impayé locatif par référence à la jurisprudence de la Cour de Cassation relative au surendettement, la CCAPEX doit établir les points suivants :

1/ Il faut que la mauvaise foi apparaisse de manière manifeste et qu'elle comporte la dimension de volonté de dissimulation, de tromperie ou de nuisance. La commission doit donc se prononcer sur le caractère volontairement malhonnête ou non de la démarche du demandeur (fausses déclarations démontrées, situation réelle camouflée).

2/ La remise en cause de la bonne foi ne peut être fondée que sur les agissements de la personne en situation d'impayés, et non sur ceux de son concubin, de ses enfants ou de ses parents proches.

3/ La mauvaise foi supputée du locataire doit être appréciée au regard de l'objet de la procédure d'expulsion. En la matière, le fait pour un locataire de ne pas s'acquitter délibérément du paiement de son loyer alors qu'il dispose des capacités de paiement suffisante pour le faire constitue un motif de remise en cause suffisant de la bonne foi pour justifier la suspension de la mise en œuvre du dispositif de prévention des expulsions jusqu'au jugement. Par ailleurs, la mauvaise foi a été retenue contre le requérant, pour un recours motivé par une menace d'expulsion, dans les cas suivants :

- Personne causant des troubles de jouissance conduisant à son expulsion.
- Personne déchue du droit à se maintenir dans son logement par une décision du tribunal d'instance, en raison de tapages nocturnes et incivilités.
- Personne ayant proféré des menaces de mort contre un préposé du bailleur, ainsi que commis des violences volontaires contre la même personne.

En revanche, ne constituent pas systématiquement la preuve de la mauvaise foi, des expulsions répétées¹². Une personne ayant été jugée de mauvaise foi par le passé doit pouvoir, si elle le souhaite, présenter de nouveaux éléments à la CCAPEX pour démontrer que sa situation a évolué et qu'elle est désormais de bonne foi. En l'absence de ces éléments, la CCAPEX ne peut conclure d'emblée à sa mauvaise foi actuelle.

En aval du jugement, la décision de justice fait foi. Ainsi, si le juge n'a pas statué explicitement sur la mauvaise foi du locataire, celui-ci doit être considéré comme étant de bonne foi.

12 CAA Lyon, arrêt n° 13LY02894, 2 décembre 2014

V. Plan national de prévention des expulsions et référents nationaux

Rapport d'évaluation de la politique de prévention des expulsions

Par lettre du 29 octobre 2013, la ministre de la justice, la ministre des affaires sociales, la ministre du logement, le ministre de l'intérieur et la ministre déléguée à la famille ont demandé aux inspections générales (IGSJ – justice ; IGAS – affaires sociales ; CGEDD – logement et IGA – intérieur) de procéder à l'évaluation de la politique et des dispositifs de prévention des expulsions locatives, dans le cadre des travaux de la MAP. Le rapport d'évaluation a été remis à chaque ministre concerné en août 2014 et a été publié en février 2015 :

Création du Pôle national de prévention des expulsions à la DIHAL

Le rapport a recommandé de renforcer la gouvernance nationale de la politique de prévention des expulsions locatives. Il a ainsi été demandé dans la nouvelle lettre de mission du DIHAL, signée par le Premier ministre en date du 14 octobre 2014, de créer au sein de la DIHAL, un pôle dédié à la prévention des expulsions locatives afin de coordonner les actions mises en œuvre pour renforcer le pilotage national et territorial en créant les synergies nécessaires entre les différentes directions ministérielles (intérieur, justice, affaires sociales, agriculture et logement) et les acteurs concernés (administrations, collectivités locales, magistrats, huissiers, représentants des bailleurs et des locataires, professionnels de l'immobilier, associations, banque de France...) pour améliorer l'efficacité des dispositifs de prévention, la coordination des acteurs et une meilleure cohérence des interventions. Le 29 mars 2016, la Ministre du Logement et de l'Habitat Durable a confié au Pôle de prévention des expulsions de la DIHAL la coordination du Plan d'actions de prévention des expulsions.

Elaboration et validation du Plan d'actions interministériel de prévention des expulsions

A la suite du rapport d'évaluation, un plan d'actions interministériel a été élaboré avec les 12 directions et organismes relevant de 5 ministères sur la base des recommandations du rapport d'évaluation.

Le 18 mars 2016, le Premier ministre a validé le Plan d'actions comportant 48 mesures :

Orientation	N°	Recommandations
Orientation n°1 : prendre en compte les impayés et les expulsions dans l'analyse des besoins en logements et dans l'élaboration d'une offre adaptée	1	Afficher dans les documents à caractère programmatique (notamment PLH et CUS) des objectifs de développement d'une offre à bas loyers (logements du parc existant ayant un loyer inférieur au PLA I + logements à produire sur la période de référence) Pour ces derniers, contractualiser avec les bailleurs sociaux sur un objectif de 30 % de logements respectant le plafond de loyer APL et le forfait charges
	2	Etudier les règles de financement de l'ANAH pour les petits logements en zone tendue et stabiliser les conditions d'accès aux aides pour reconquérir un potentiel de bailleurs privés
	3	Présenter chaque année en réunion plénière du comité régional de l'habitat et de l'hébergement un état des

		lieux des expulsions locatives et un bilan de l'offre nouvelle et du stock de logements sociaux exprimés en loyers réels
Orientation n°2 : concrétiser le mot d'ordre de prévention « le plus en amont » en complétant une approche, aujourd'hui dominée par le traitement de la dette et la reprise du loyer courant, par la recherche, lorsque c'est nécessaire, d'une solution de relogement	4	Prévoir dans les décrets d'application des articles 23 et 27 de la loi « ALUR » de réduire et harmoniser les délais applicables pour le constat de la constitution de l'impayé (2 mois) et le signalement par le bailleur (1 mois)
	5	Identifier précocement les ménages dont les difficultés structurelles ne pourraient être résolues par l'action des seuls bailleurs ou centres de gestion agréés mais requerront une intervention sociale ou financière plus lourde ou un relogement
	6	Inscrire dans les règlements préfectoraux et les accords collectifs une priorité pour les ménages ayant un taux d'effort net supérieur à 30 %
	7	Faire connaître dans les chartes de prévention des expulsions, les ressources affectées par les collecteurs aux aides à la quittance
	8	Clarifier les modalités de financement de l'AVDL par l'Etat
	8bis	Proposition DHUP de dissocier la recommandation 8 Péreniser les crédits consacrés à l'intermédiation locative dans le BOP 177
	9	Informers les allocataires (et les bailleurs en cas de tiers-payant) de la date et du montant prévisible des baisses d'allocations de logement et renforcer les obligations de la CAF en matière d'information préalable des bailleurs et des locataires sur les décisions de suspension par la définition d'un délai de prévenance
	10	Préciser dans les textes d'application de la loi « ALUR » que la décision de suspension des aides au logement ne concerne que les locataires ayant refusé de négocier un plan d'apurement ou refusant d'en respecter les termes malgré des ressources suffisantes (mauvaise foi)
	11	A titre expérimental, pour les ménages ne présentant pas de difficultés particulières, réduire les délais applicables pour l'établissement du plan d'apurement (sous 3 mois) et le suivi de son exécution (examen tous les 3 mois)
	12	Dans le cadre des réflexions en cours sur les FSL, étudier avec l'ADF l'opportunité de recentrer l'intervention des aides au maintien sur les cas n'ayant pas fait l'objet de jugement, présentant des taux d'effort soutenables, avec un nombre limité de loyers débiteurs
Orientation n°3 : réduire les inégalités de traitement entre locataires	13	Etudier des modifications réglementaires pour optimiser les parts respectives au sein du FSL des dépenses de fluides et de logement (accès/maintien/accompagnement), les délais d'intervention et l'accès des locataires du parc privé aux aides
	14	Développer dans les chartes de prévention des expulsions l'information des bailleurs privés personnes physiques sur leurs droits et ceux de leurs locataires, notamment sur l'existence de commissions locales d'impayés et les modalités du recours au FSL et aux professionnels de l'immobilier (libéraux ou associatifs) pour la gestion de leurs biens
	15	Faire du versement en tiers-payant des aides

		personnelles le principe général, le refus de cette possibilité devant être signifié de manière expresse par le bailleur
	16	Cibler les moyens de diagnostic rapide sur les locataires du privé pour identifier la nature du problème générant l'impayé
	17	Inciter les bailleurs du secteur privé à saisir soit les commissions départementales de conciliation, si leurs compétences sont élargies, soit les conciliateurs de justice en cas d'impayé de faible montant
	18	A l'occasion des CCAPEX ou dans le cadre des révisions des chartes de prévention, engager un dialogue pour mieux caler les règlements d'aide sociale sur la réglementation des aides au logement et développer les concepts communs (taux d'effort des ménages, analyse des capacités financières...)
	19	Fixer dans le cadre des chartes de prévention des expulsions des objectifs permettant de suivre et d'évaluer la qualité des diagnostics sociaux et financiers préalables à l'assignation
	20	Elaborer un document national pour recueillir les données du diagnostic social et financier, susceptible d'être complété au plan local
	21	Elaborer, selon les priorités et les contextes locaux, des politiques de juridiction qui pourraient s'articuler autour de la création d'antennes de prévention des expulsions locatives, de l'élaboration d'un observatoire de jurisprudence, du développement de la conciliation et de la construction d'outils pour favoriser la présence des locataires à l'audience puis le respect des décisions d'expulsion conditionnelle
	22	Généraliser par l'effet d'une disposition réglementaire la convocation systématique par lettre simple à l'audience des locataires, assignés aux fins d'expulsion et qui n'ont pas reçu en mains propres l'assignation
Orientation n°4 : Adapter et moderniser l'intervention sociale	23	Définir dans le cadre des chartes de prévention le cahier des charges, les intervenants, le périmètre d'intervention (publics concernés) d'une offre de conseil de premier niveau
	24	Dans le cadre du suivi des chartes de prévention, expliciter les règles de répartition du suivi des ménages en difficulté entre les intervenants
	25	Renforcer la formation des travailleurs sociaux en matière de logement et diffuser guides et référentiels, notamment sur la mobilisation du FSL, la réglementation des aides au logement, les procédures de sécurisation du paiement du loyer aujourd'hui peu utilisées (MASP) et les procédures de surendettement
Orientation n°5 : préciser l'articulation entre surendettement et expulsion	26	Prévoir une exception au principe selon lequel la décision de recevabilité du dossier de surendettement interdit au débiteur de faire tout acte qui aggraverait son insolvabilité, s'agissant de sa dette locative, dont le paiement selon les modalités fixées par le juge d'instance, conditionne la suspension des effets de la clause résolutoire du bail
	27	Prévoir que les modalités de délais de paiement déterminées par le plan conventionnel de surendettement ou les mesures imposées ou

		recommandées par la commission se substitueront à ceux prévus par la décision judiciaire d'expulsion conditionnelle antérieure et suspendront les effets de la clause résolutoire, tant qu'ils seront respectés
	28	Décliner le principe du caractère prioritaire de la créance du bailleur en précisant que la capacité de remboursement du débiteur, même minime, doit être affectée au remboursement de la dette locative jusqu'à apurement de celle-ci
Orientation n°6 : définir des objectifs prioritaires en matière de prévention et construire un tableau de bord de suivi des actions concourant à leur atteinte	29	Définir un objectif de prévention-amont de réduction du nombre de commandements de payer par rapport au nombre de jugements
	30	Créer un tableau de bord des indicateurs liés à la prévention des expulsions locatives pour piloter les objectifs retenus et en assurer le suivi annuel
Orientation n°7 : Mieux connaître les parcours	31	Par un travail conjoint entre la CNAF et les fédérations de bailleurs publics et privés, mener des études permettant d'identifier i) les taux d'effort des ménages, ii) la nature des charges réelles (loyers+charges)
	32	Systématiser à chaque phase de la procédure (administrative et sociale, judiciaire, d'ordre public, hébergement d'urgence) le renseignement dans les applications de gestion : i) du critère parc privé/parc social, ii) du montant, de l'antériorité et de la composition de la dette
	33	Associer rapidement le ministère de la justice, l'assemblée des départements de France et la CNAF à la deuxième phase d'EXPLOC (déploiement) afin d'inclure dans les informations disponibles et les indicateurs suivis des données relatives aux délais d'intervention et à la durée de la procédure et, à terme, mener des études permettant notamment de comparer le devenir des ménages ayant fait l'objet d'expulsions fermes et conditionnelles
	34	Définir et suivre une cohorte de ménages en difficulté de logement
	35	Définir l'organe de décision interministériel (CILE) en charge de la politique nationale de prévention des expulsions locatives et les modalités de préparation de ses décisions
Orientation n°8 : définir la gouvernance nationale associée à la politique publique de prévention des expulsions	36	Associer les acteurs du logement (ministère, direction d'administration centrale, fédérations de bailleurs et de locataires) à la définition, la gestion et le suivi des politiques en matière d'aides personnelles au logement
	37	Décliner, sous forme d'engagements, les objectifs et priorités retenus dans le cadre de la stratégie nationale dans les outils contractuels liant l'Etat et les autres intervenants des politiques de prévention (COG CNAF, conventions avec les bailleurs, contrats avec les collectivités locales)
	38	Assurer le suivi de la mise en œuvre des objectifs et des indicateurs dans le cadre d'un bilan annuel
	39	Associer les acteurs des politiques de prévention aux choix nationaux dans le cadre du conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Orientation n°9 : bâtir une stratégie territorialisée de prévention des expulsions	40	Réaliser un état des lieux départemental de la charte de prévention des expulsions locatives en vigueur faisant apparaître forces, faiblesses et voies d'amélioration
	41	Assurer, dans le cadre de la charte et pour le compte du comité de suivi du PDALHPD, la définition d'un objectif de prévention-amont déclinant les orientations nationales et assurer le suivi opérationnel des indicateurs de prévention
	42	Organiser sous la présidence du préfet, du président du conseil général et du président de TGI une réunion annuelle dédiée au bilan et aux perspectives, ouverte aux magistrats et aux huissiers, faisant le point sur la situation des expulsions
	43	Inscrire la prévention des expulsions dans les relations avec les bailleurs sociaux dans leurs différentes dimensions de prévention des impayés, de plans d'apurement, de relogement et de mise en œuvre des décisions de justice, dans une stratégie départementale
	44	Sensibiliser les représentants des bailleurs privés à la mise en œuvre prochaine de VISALE
	45	Favoriser, dans un cadre régional, sous l'égide des SGAR, les échanges d'expériences sur les différentes dimensions de la prévention et de la gestion des procédures d'expulsions locatives
Orientation n°10 : renforcer la légitimité de la CCAPEX en en faisant un lieu actif de coordination et d'animation des actions de prévention	46	Privilégier pour le traitement en prévention amont la création d'une cellule technique commune (conseil départemental/Etat)
	47	Donner priorité à la proximité locale portée par les collectivités territoriales dans les dispositifs de prévention des impayés locatif
	48	Inscrire le rôle des commissions locales de traitement des impayés dans le cadre de l'organisation départementale, via une labellisation et une charte d'engagement

A la demande du Premier ministre, des référents ont été désignés en juin 2016 dans chaque administration centrale concernée par la mise en œuvre du plan :

Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement / DIHAL	Benoît Linot	Chef de projet Prévention des expulsions	benoit.linot@developpement-durable.gouv.fr
Ministère du logement / DHUP	Anne Marvie	Chargée de mission politique de l'habitat	anne.marvie@developpement-durable.gouv.fr
Ministère des affaires sociales / DGCS	Ghazi Zaroui	Chargé de mission politique d'accès vers le logement	ghazi.zaraoui@social.gouv.fr
Ministère des finances et des comptes publics / DGTrésor	Aurélien Salvini	Adjointe au chef de service bancaire et moyens de paiement	Aurelien.SALVINI@dgtresor.gouv.fr
Ministère de la justice / SG-SDSE (Secrétariat Général - Sous-direction de la statistique et des études)	Clotilde Lixi	Responsable du bureau des dispositifs statistiques et des études	clotilde.lixi@justice.gouv.fr
Ministère de la justice / DACS (Direction des affaires civiles et du Sceau)	Sophie Parat	Adjointe au chef de bureau du droit processuel et du droit social	Sophie.Parat@justice.gouv.fr
Ministère de l'intérieur / DMAT (Direction de la modernisation de l'administration territoriale)	Nathalie Martin-Ndiaye	Chargée de mission	nathalie.martin-ndiaye@interieur.gouv.fr
Ministère de l'agriculture / SAFSL (Service des affaires financières, sociales et logistiques)	Rose-Marie NICOLAS	Cheffe du bureau des prestations sociales agricoles	rose-marie.nicolas@agriculture.gouv.fr