COMITÉ DE SUIVI DE LA LOI DALO

APPLIQUER LE DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE

aux personnes menacées d'expulsion

DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE

N°7

2015

COMITÉ DE SUIVI DE LA LOI DALO

244, BOULEVARD SAINT-GERMAIN 75007 PARIS

TÉL : 01.40.81.27.27 FAX : 01.40.81.27.66

hautcomite@logement.gouv.fr
www.hclpd.gouv.fr

XAVIER
EMMANUELLI
PRÉSIDENT DU COMITÉ DE SUIVI DE LA LOI DALO

125 923 jugements d'expulsion ont été prononcés en 2013 par les tribunaux. Dans l'immense majorité, il s'agit de personnes de bonne foi, rencontrant des difficultés financières ou ayant reçu congé de leur propriétaire. L'expulsion de son logement est un drame humain. C'est aussi un événement entraînant de lourdes conséquences : comment continuer à travailler si l'on est sans logement ? Comment bien se nourrir si l'on ne dispose plus d'une cuisine ? Comment faire ses devoirs scolaires lorsqu'on est logé à l'hôtel ? Comment accéder à ses droits quand on a plus d'adresse ? Comment se projeter dans l'avenir quand on ne dispose plus d'un endroit pour mettre les siens à l'abri ?

La loi sur le droit au logement opposable a été votée en mars 2007. Elle stipule que toute personne de bonne foi, menacée d'expulsion et n'étant pas en mesure de se reloger par elle même, peut être reconnue « prioritaire et urgent » pour l'accès à un logement social. En cas d'absence de proposition de relogement, l'État est condamné à verser des astreintes. Afin de faire appliquer ce droit, la circulaire Valls/Duflot d'octobre 2012 demande aux préfets d'interrompre les procédures d'expulsion des personnes bénéficiaires du Dalo, tant qu'une solution de relogement ne leur est pas proposée.

Le rapport *« Appliquer le droit au logement opposable aux personnes menacées d'expulsion »* établit le bilan de la mise en œuvre de la loi. **Le constat est alarmant : selon les derniers chiffres seulement 5% des personnes menacées d'expulsion ont pu être reconnues au titre du droit au logement opposable.** Mauvais accès à l'information, absence d'accompagnement, vision restrictive des critères d'accès au droit au logement opposable en sont les causes. Plus grave, le comité de suivi a enregistré plus de 141 signalements de personnes reconnues au titre du Dalo pour qui la procédure d'expulsion se poursuivait. Malgré les interventions systématiques auprès des préfectures, 32 foyers protégés par le droit au logement opposable ont été mis à la rue. Ce chiffre est malheureusement très en dessous de la réalité car les signalements auprès du comité de suivi sont effectués sur la base du volontariat par les travailleurs sociaux .

Le rapport *« Appliquer le droit au logement opposable aux personnes menacées d'expulsion »* décrit le parcours du combattant de milliers de familles qui tentent simplement de faire respecter leurs droits. **Il comporte 11 propositions pour permettre que le droit au logement passe enfin du stade de concept juridique à celui d'un droit effectif dans notre pays.**

PRÉSENTATION DU COMITÉ DE SUIVI

Depuis son installation en date du 5 juillet 2007, **le Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable a pour mission de formuler toute proposition relative à la mise en œuvre du droit au logement opposable et de donner son avis sur toute question dont le Gouvernement le saisit.** Il associe le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, les associations représentatives d'élus locaux et les associations et organisations œuvrant dans le domaine du logement et de l'insertion.

Le Comité de suivi a produit six rapports annuels destinés au Président de la République, au Premier ministre et au Parlement. Pour l'année 2014, il a été décidé de publier, en lieu et place de ce rapport, une série de cahiers portant chacun sur un thème précis. Ce choix de publication permet de diffuser les constats, analyses et propositions du Comité de suivi à un public plus large. Le droit au logement opposable ne doit pas rester l'affaire de spécialistes.

Pour accomplir sa mission, le Comité a tenu quatre réunions plénières et a missionné six groupes de travail. Quatorze réunions se sont tenues entre mars et juillet 2014.

LES GROUPES DE TRAVAIL 2014 DU COMITÉ DE SUIVI

- **ACCÈS AU DROIT ET EXPULSIONS LOCATIVES**
  co-animé par Hugues **DIALLO** (CGL) et Juliette **FURET** (USH)
- **HÉBERGEMENT**
  co-animé par Gilles **PIERRE** (FNARS) et Gilles **DESRUMEAUX** (UNAFO)
- **MOBILISATION DU PARC PRIVÉ**
  co-animé par Christian **NICOL** (H&D) et Claire **DELPECH** (ADCF)
- **MOBILISATION DES CONTINGENTS**
  co-animé par Micheline **UNGER** (DAL) et Caroline **MACÉ** (Action Logement)
- **ILE-DE-FRANCE**
  animé par Paul **BOUCHET**
- **AVENIR DE LA LOI DALO**
  animé par Christophe **ROBERT** (FAP)

PRÉSENTATION DU CAHIER

Les travaux du comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable sur l'accès au droit et les expulsions locatives se sont appuyés sur le groupe de travail co-animé par Hugues Diallo (CGL) et Juliette Furet (USH). Quatre réunions se sont déroulées courant 2014, dont l'une à Lyon. Elles ont donné lieu à l'audition de plusieurs acteurs nationaux et locaux : Réseau Resel, DHUP, représentants associatifs, bailleurs sociaux, des collecteurs, des services de l'Etat déconcentrés dans le Rhône. Les travaux du groupe de travail se sont également appuyés sur la cellule de veille mise en place par le Comité de suivi depuis la signature de la circulaire du 26 octobre 2012 visant à empêcher l'expulsion de ménages prioritaires Dalo en attente de relogement. Cette cellule a pour objet de recenser les situations contestables et d'intervenir auprès des préfectures à chaque fois qu'un ménage prioritaire risque d'être expulsé.

Le présent document présente, à partir de ces élements, un bilan d'application de la circulaire du 26 octobre 2012 (voir en Annexe), le compte rendu de l'activité de la cellue de veille ainsi que des propositions concrètes visant à améliorer le droit au logement des personnes menacées d'expulsion.

UNE CIRCULAIRE PORTÉE PAR LE COMITÉ DE SUIVI DEPUIS LA LOI DALO

Votée le 5 mars 2007, la loi instaurant le droit au logement opposable (Dalo) est venue consacrer un principe défendu depuis plusieurs années par le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées. En responsabilisant l'Etat, elle a offert une garantie importante pour de nombreuses personnes en situation de mal-logement. Cependant, dès son application en 2008, elle a montré certaines limites pour garantir le principe du droit au logement. De par sa vocation, le Comité de suivi a ainsi été amené à s'intéresser à ces trop nombreuses situations. Le droit au logement des personnes menacées d'expulsion est, de ce fait, rapidement apparu comme un enjeu saillant.

Rappelons, en effet, que le critère « menacé d'expulsion sans relogement » est l'un des cinq critères permettant à une personne de saisir une commission de médiation. Par conséquent, toute personne « de bonne foi » n'étant plus en mesure de se maintenir dans son logement a l'opportunité de faire valoir son droit à être relogée. Pour cela, elle peut déposer un recours Dalo sans pour autant que le délai anormalement long d'attente d'un logement social soit dépassé. Précisons qu'une personne est éligible au

motif de la menace d'expulsion dès l'effectivité d'une menace. Le décret d'application du 28 novembre 2008 spécifie que celle-ci est constituée lorsqu'une décision de justice prononçant l'expulsion du logement a été rendue. Le recours à la force publique n'est donc pas une condition requise par les commissions de médiation pour considérer une personne prioritaire et urgente.[1]

(1) CE PRINCIPE EST INSCRIT DANS LE GUIDE DES BONNES PRATIQUES DES COMMISSIONS DE MÉDIATION *PUBLIÉ PAR LA DGALN/DHUP EN FÉVRIER 2014 (2E VERSION).*

Cette disposition de la loi Dalo était, à l'évidence, indispensable dans un contexte où les ménages font face à de plus en plus de difficultés pour payer leur loyer et les différentes charges locatives. Cependant, elle laissait en suspens de nombreuses interrogations, notamment en ne précisant pas les conséquences du recours Dalo sur l'exécution du jugement d'expulsion par l'administration. Par cette carence, le droit au logement de certains ménages a ainsi pu être écarté au profit d'une application sans discernement de leur jugement d'expulsion.
Le comité de suivi Dalo a ainsi très tôt dénoncé les nombreuses expulsions de personnes pourtant reconnues comme prioritaires par la commission de médiation. Le non-respect des obligations de relogement, parallèlement à une stricte application du jugement d'expulsion, entraînait une atteinte grave aux droits des personnes reconnues prioritaires. Il était donc nécessaire que les préfets n'aient plus recours à la force publique et, plus largement, que le Dalo protège les ménages d'une expulsion locative. Le Comité de suivi avait adopté une motion allant dans ce sens le 12 mars 2010. **Celle-ci comportait 4 principes pour la bonne application de la loi :**

1 Que toute personne faisant l'objet d'un jugement d'expulsion soit informée par le préfet 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,

2 Lorsqu'une personne a déposé un recours Dalo, que la décision d'accorder le concours de la force publique soit suspendue en attente de celle de la commission de médiation ; cette dernière ne doit pas exiger que le concours de la force publique soit accordée avant de se prononcer,

3 Lorsqu'une personne a été désignée comme prioritaire par la commission de médiation, qu'aucun concours de la force publique ne soit accordé avant qu'elle ait obtenu une offre de logement adaptée à ses besoins et à ses capacités,

4 Que le refus de concours de la force publique donne effectivement lieu à l'indemnisation du propriétaire, ce qui suppose l'abondement du budget concerné à hauteur des besoins.

Malgré cette position unanime du Comité, des expulsions étaient encore constatées en 2010 et 2011, en particulier dans les départements franciliens [2]. Les délais de relogement et l'absence d'une offre accessible entraînaient des situations complexes pour lesquelles la loi Dalo n'était pas toujours en mesure d'apporter des réponses pour garantir le droit au logement des personnes menacées d'expulsion. Cette insuffisance était d'autant plus inquiétante dans un contexte d'aggravation des expulsions locatives. Rappelons qu'entre 2001 et 2011, le nombre de décisions accordant le concours de la force publique a augmenté de 60 % tandis que le nombre d'interventions effectives a doublé. En 2011, ce sont 118 711 décisions d'expulsion qui ont été prononcées (dont 55 957 commandements de quitter les lieux), donnant lieu à 27 998 décisions accordant le concours de la force publique pour 12 759 expulsions effectives [3]. En comparaison, le faible nombre de recours Dalo déposé au motif de la menace d'expulsion faisait apparaître un véritable manquement dans l'accès au droit des ménages.

(2) CETTE SITUATION ÉTAIT DÉNONCÉE DANS LES RAPPORTS ANNUELS DU COMITÉ DE SUIVI EN 2010 (PP.63-72) ET 2011 (PP.29-30)

(3) CES CHIFFRES SONT CEUX FOURNIS PAR LE MINISTÈRE DE LA JUSTICE ET LE MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Devant cette situation, une directive ministérielle claire était nécessaire pour faire appliquer le droit au logement de personnes menacées d'expulsion. Le Comité de suivi et les nombreuses associations ont mené un long travail de sensibilisation auprès du Ministère de l'Egalité des territoires et du Logement. Une négociation avec le Ministère de l'Intérieur a, par la suite, permis d'aboutir à la circulaire du 26 octobre 2012. Après deux années, un premier bilan de son application et de ses limites peut-être réalisé.

LES POINTS CLÉS DE LA CIRCULAIRE DU 26 OCTOBRE 2012

La circulaire du 26 octobre 2012 reprend, bien que partiellement, les principes affirmés par la motion du comité de suivi. **Elle comporte 3 dispositions importantes :**

➥ **Elle reconnaît le rôle « paradoxal » du préfet qui est saisi d'une demande d'exécution forcée de l'expulsion d'une personne dont il est censé par ailleurs assurer le relogement.** A cet égard la circulaire est claire puisqu'elle demande au préfet de *« mettre en œuvre systématiquement le relogement effectif du ménage […] dans un délai tel qu'il intervienne avant la date à laquelle le concours de la force publique sera mis en œuvre »*. **Elle implique donc une suspension de la phase d'exécution de la procédure d'expulsion jusqu'à ce que le préfet trouve une solution de relogement.** Cette obligation de relogement avant l'exécution du

concours de la force publique concerne tous les ménages reconnus prioritaires Dalo, y compris ceux qui ont été reconnus prioritaires au titre d'un autre motif que « la menace d'expulsion sans relogement ». Pour que le préfet soit systématiquement informé de la situation du ménage, la circulaire précise que lorsque le ménage menacé d'expulsion a été reconnu prioritaire par une commission d'un département autre que celui de sa résidence, le préfet du département de résidence doit être informé.

➥ **Elle institue une information des personnes menacées d'expulsion sur leur « droit de recours au Dalo »** en demandant notamment que *« toute personne faisant l'objet d'un commandement de quitter les lieux soit informée 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 »*.

➥ **Elle précise qu'il est possible de faire appel aux crédits du FNAVDL[4] pour faciliter l'acceptation des relogements par les bailleurs et donc réduire les délais de relogement.** Cet accompagnement peut particulièrement être utile pour la gestion des impayés de loyer et du budget des ménages menacés d'expulsion. Il doit notamment permettre d'aider les ménages à constituer des dossiers de surendettement et des plans d'apurement.

(4) FONDS NATIONAL D'ACCOMPAGNEMENT VERS ET DANS LE LOGEMENT

BILAN DE LA CELLULE DE VEILLE

Chargé par le législateur de veiller à l'application de la loi Dalo, le Comité de suivi a décidé de mettre en place une cellule de veille lors de la réunion du 7 mars 2012. La cellule de veille n'est pas seulement chargée d'évaluer l'application de la circulaire du 26 octobre 2012. **Son champs d'intervention plus large vise à repérer les ménages faisant l'objet d'une décision d'octroi du concours de la force publique dans trois situations :**

➥ **Lorsque le ménage est reconnu prioritaire Dalo et qu'il fait l'objet, ou risque de faire l'objet, d'une expulsion par le concours de la force publique.** La cellule de veille intervient directement auprès de la préfecture pour demander l'application de la circulaire et le relogement préalable du ménage,

➥ **Lorsque le recours du demandeur Dalo est en attente d'examen par la commission de médiation et qu'il fait l'objet d'une demande ou d'une décision de concours de la force publique.** La cellule de veille peut demander à la commission de médiation d'examiner ces situations en urgence. Elle intervient également

auprès du préfet pour l'avertir de cette démarche afin d'éviter que l'expulsion ne soit effective avant que la commission de médiation n'ait rendu sa décision,

➥ **Lorsque le ménage est requérant Dalo et que son recours a été rejeté par la commission de médiation malgré l'existence d'un jugement d'expulsion.** Après expulsion, sont signalées, en urgence, les situations de personnes se trouvant à la rue, ou ne bénéficiant que d'une prise en charge hôtelière de courte durée. Dans cette situation, la cellule de veille peut contacter directement la commission de médiation concernée afin d'examiner les raisons qui ont motivé son refus.

La cellule de veille possède donc une fonction primordiale d'observation. A cet égard, son efficacité repose sur les dossiers qui lui sont signalés par les associations et les services sociaux grâce à une fiche de signalement largement diffusée auprès des acteurs. Dans le même temps, elle intervient systématiquement auprès des services de l'Etat (préfectures du département) pour garantir l'application de la circulaire du 26 octobre 2012.

Après 18 mois, un premier bilan de l'activité de la cellule de veille peut-être fait. Les chiffres présentés ci-dessous sont évidemment loin d'être exhaustifs dans la mesure où elle est tributaire des signalements qu'elle reçoit. Ils donnent néanmoins des informations sur les évolutions constatées concernant l'expulsion des ménages reconnus « prioritaires Dalo ».

	SIGNALEMENTS	EXPULSIONS PRIORITAIRES URGENT LOGEMENT	EXPULSIONS PRIORITAIRES URGENT HÉBERGEMENT	EXPULSIONS DES REQUÉRANTS EN ATTENTE DE DÉCISION	**EXPULSIONS TOTALES RÉALISÉES**
2013	84	11	7	7	**25**
2014	146	22	5	4	**31**

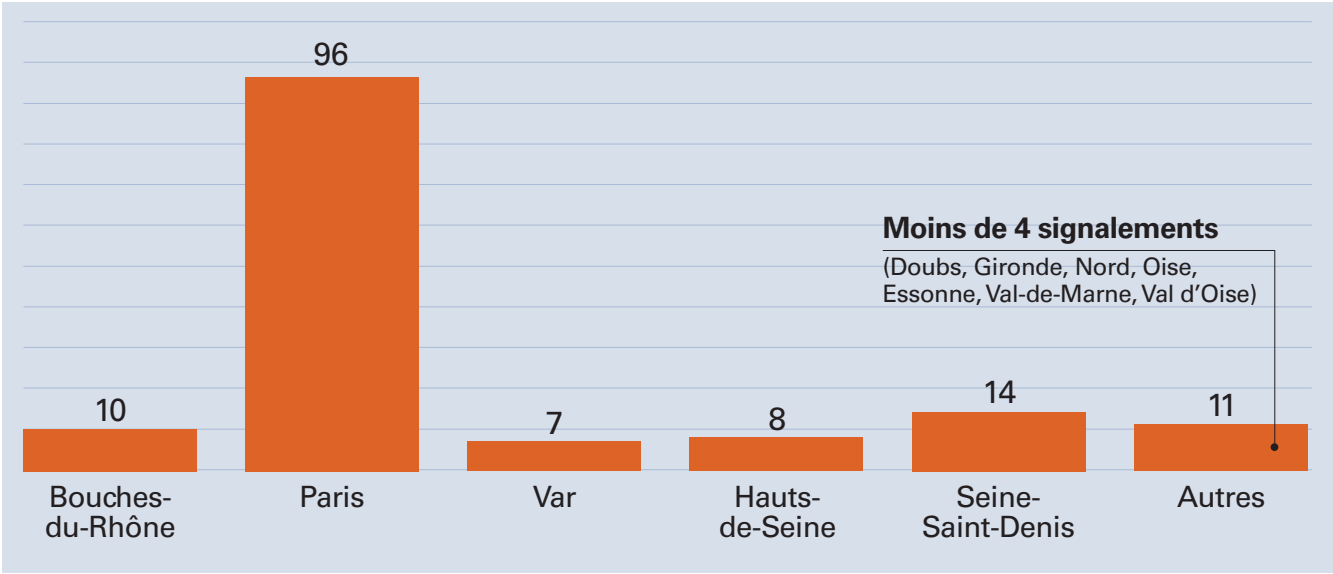
▲ **TABLEAU RÉCAPITULATIF DE L'ACTIVITÉ DE LA CELLULE DE VEILLE EN 2013 ET 2014**
(CHIFFRES ACTUALISÉS LE 15 NOVEMBRE 2014)

En 2014, 146 signalements ont été recensés par la cellule de veille. Il s'agit d'une augmentation substantielle de 73,8 % par rapport à 2013. La grande majorité (environ 80%) des signalements concerne des personnes reconnues prioritaires par la commission de médiation Dalo au titre d'un logement ou d'un hébergement. Les autres signalements sont relatifs à des requérants Dalo en attente de décision.

Malgré les signalements de la cellule de veille, 31 expulsions ont été effectuées en 2014 (22 dans le cadre d'un recours pour un logement et 5 pour un hébergement). **Il s'agit d'une augmentation de 24 % par rapport à 2013.**

Concernant la répartition territoriale des signalements, on constate qu'ils se

concentrent seulement dans 12 départements. **Le département de Paris concentre à lui seul les 2/3 des signalements,** les autres départements franciliens et les Bouches-du-Rhône (Marseille) constituant l'essentiel du tiers restant.



▲ RÉPARTITION DÉPARTEMENTALE DES SIGNALEMENTS À LA CELLULE DE VEILLE EN 2014

LES PROBLÈMES RENCONTRÉS DANS L'APPLICATION DE LA CIRCULAIRE DU 26 OCTOBRE 2012

En prévoyant que le concours de la force publique ne puisse en aucun cas être mis en œuvre avant le relogement effectif du ménage reconnu prioritaire Dalo, la circulaire du 26 octobre 2012 a permis de réels progrès en réduisant le nombre d'expulsions de bénéficiaires du Dalo. Cependant, **le Comité de suivi constate encore de nombreux problèmes liés aux carences de la circulaire, à la manière dont elle est appliquée, voir à sa non application. Il apparaît donc qu'un ensemble de dysfonctionnements inacceptables dans la protection des ménages menacés d'expulsion perdure.** Ceci avait été mis en avant par le Comité de suivi lors de la motion du 27 juin 2013.

Garantir l'accès au droit des personnes menacées d'expulsion

La circulaire du 26 octobre 2012 ne peut constituer une réelle avancée que si les personnes menacées d'expulsion ont la possibilité de déposer un recours devant une commission de médiation. Depuis la création du Dalo, le Comité de suivi met

en lumière une inégalité de traitement entre les ménages qui n'ont pu faire valoir leur droit – par méconnaissance ou par manque d'accompagnement – et ceux qui ont pu l'exercer. Cette inégalité est aujourd'hui accentuée par la variabilité des critères retenus par les commissions de médiation pour reconnaître un ménage prioritaire urgent Dalo au motif de la « menace d'expulsion sans relogement ».

▶ Une nécessité d'informer les personnes menacées d'expulsion de leur possibilité de recours

Les objectifs de prévention de l'expulsion dépendent avant tout de la bonne organisation de l'information des personnes concernées, à tous les stades d'un processus qu'ils subissent trop souvent de manière passive.

La circulaire insiste bien sur le devoir du Préfet d'informer les ménages menacés d'expulsion de leur droit de saisir la commission de médiation Dalo dès la réception du commandement de quitter les lieux. Elle a été renforcée par l'article 27 de la loi Alur[5] qui a rendu obligatoire l'information des ménages dès la notification de la décision de justice prononçant l'expulsion en précisant la possibilité de saisir la commission de médiation (en mentionnant son adresse et les modalités de saisine). La personne menacée d'expulsion pourra donc être informée de son droit au logement dès que cette notification aura été délivrée par l'huissier.

(5) LOI N° 2014-366 DU 24 MARS 2014 POUR L'ACCÈS AU LOGEMENT ET UN URBANISME RÉNOVÉ

Si le Comité de suivi se félicite de ces avancées législatives indispensables pour faciliter l'accès au Dalo, il demeure néanmoins vigilant sur la mise en œuvre effective de ces dispositions. La manière dont la personne menacée d'expulsion sera informée par le préfet au stade du commandement de quitter les lieux demeure, à ce jour, non précisée. Le préfet, qui se voit transmettre ces commandements, pourrait par exemple organiser la transmission systématique de l'information par un courrier simple. La visibilité et la clarté des informations relatives au mode de saisine des commissions de médiation et aux services sociaux et associatifs à contacter seront également primordiales.

▶ Le problème des critères variables et restrictifs posé par les commissions de médiation

L'accès au recours Dalo n'est pas suffisant pour garantir le droit d'une personne menacée d'expulsion à être relogée préalablement. Pour être protégé par la circulaire du 26 octobre 2012, le requérant doit être reconnu prioritaire par la commission de médiation. Or le Comité de suivi constate que certaines commissions définissent leurs propres critères ou en font une interprétation très restrictive, générant ainsi des inégalités de traitement selon les départements. Pour une même situation, une personne menacée d'expulsion pourra être reconnue prioritaire Dalo par une commission de médiation et rejetée par une autre. De plus, le Comité de suivi constate que les critères mis en avant par les commissions de médiation pour justifier leur refus sont de plus en plus restrictifs et peuvent aller à l'encontre de ceux posés par le législateur.

(6) CE POURCENTAGE EST BASÉ SUR LE NOMBRE DE DEMANDEURS INVOQUANT LE MOTIF «MENACÉ D'EXPULSION SANS RELOGEMENT» (14 023) ET SUR LE NOMBRE DE DÉCISIONS FAVORABLES POUR CES DEMANDEURS (5 444)

En 2013, ce sont près de 10 000 demandeurs, au motif de la menace d'expulsion, qui n'ont pas été reconnus prioritaires Dalo. Le taux de décisions favorables n'est que de 38,8 %[6] alors même que les critères sont plus souples que pour les autres motifs. A cet égard, deux pratiques récurrentes, qui limitent de façon illégitime la reconnaissance du caractère prioritaire et urgent de la demande, ont pu être relevées :

➥ Certaines commissions de médiation n'acceptent les recours Dalo, au motif de la menace d'expulsion sans relogement, que si le ménage fait l'objet d'une demande de concours de la force publique. **Cette pratique est contraire aux dispositions**

MME C, MENACÉE À 98 ANS D'EXPULSION DE SON LOGEMENT, N'A PAS ÉTÉ RECONNUE PAR LA COMMISSION DE MÉDIATION DALO DES ALPES-MARITIME

Largement médiatisée au moment de son expulsion, la situation de la famille C. illustre les dysfonctionnements dans l'accès à la protection du droit au logement opposable pour les personnes menacées d'expulsion. Au-delà des conditions attristantes dans lequelles s'est déroulée l'expulsion, le Comité de suivi souhaite mettre en avant le manque de discernement de la commission de médiation des Alpes-Maritimes qui a rendu deux décisions défavorables le 1er juillet et le 30 septembre 2014.

Pour rappel, Mme C. était locataire d'un T2 de 56m² dans lequel elle hébergeait sa mère. La mère a aujourd'hui 98 ans, elle se déplace en fauteuil roulant et nécessite des soins particuliers. Son médecin traitant atteste de la nécessité de ne pas la séparer de sa fille qui est elle aussi, en situation d'invalidité à hauteur de 50%. Suite à une escroquerie, elles n'ont plus payé leur loyer mensuel de 1 070 euros et se retrouvent actuellement avec une dette d'environ 27 000 euros. Un commandement de quitter les lieux leur avait été envoyé en octobre 2013 donnant lieu à une décision de concours à la force publique le 30 juillet 2014. Le 28 octobre 2014, la famille C. a été expulsée de son logement sans solution de relogement, la mère a été conduite dans un service d'urgence sans sa fille.

Pourtant, Mme C. avait effectué un recours Dalo en avril 2014 au motif de la menace d'expulsion sans relogement. Malgré l'urgence de la situation et la nécessité d'un relogement adapté, la commission de médiation des Alpes-Maritimes a rendu un avis défavorable le 1er juillet. La principale raison invoquée par la commission est l'absence de démarches préalables quand à la recherche d'un logement. La date de demande de logement social (mars 2014) a été considérée comme trop tardive par rapport au recours Dalo. Cette décision est pourtant basée sur un critère contraire à la loi Dalo qui spécifie dans son article 7 que la commission de médiation peut-être saisie «sans condition de délai» lorsque le demandeur est menacé d'expulsion. Aucune condition d'ancienneté ou de renouvellement de la demande de logement social n'est nécessaire pour être reconnu prioritaire Dalo. Compte tenu de la situation, Mme C. et sa mère aurait donc dû bénéficier de la protection du Dalo. Les autres motifs avancés par la commission de médiation apparaissant insuffisants pour justifier d'un tel refus.

Malgré un recours gracieux déposé le 4 septembre, Mme C s'est vu opposer un deuxième refus le 30 septembre pour des motifs similaires.

réglementaires prévues par le décret du 28 novembre 2007 stipulant qu'une décision de justice prononçant l'expulsion du logement est une condition suffisante pour bénéficier du Dalo.

➥ Certaines commissions de médiation refusent les recours Dalo pour ce même motif, en faisant valoir des critères d'ancienneté ou de répétition de la demande de logement social. **Or, la loi du 5 mars 2007 précise qu'il n'y a aucune exigence de délai minimum permettant de justifier le caractère préalable de la démarche effectuée par le demandeur. Ces pratiques de rejet systématique ajoutent donc une condition qui n'est pas prévue dans la loi.**

Au-delà de ces pratiques, le Comité de suivi s'inquiète également des délais importants entre la décision de la commission de médiation et la réception de cette décision par le requérant. Certaines personnes se trouvent expulsées de leur logement sans avoir eu connaissance de la décision de la commission, bien que celle-ci ait déjà statué. **Il est donc essentiel que les commissions de médiation, d'une part, communiquent leurs décisions aux ménages dans des délais plus courts, et d'autre part informent rapidement les préfets pour que ceux-ci puissent mettre en œuvre leur obligation de relogement. Elles doivent également informer les CCAPEX[7] dès qu'un ménage est reconnu prioritaire, comme le dispose la loi Alur.**

(7) COMMISSION DE COORDINATION DES ACTIONS DE PRÉVENTION DES EXPULSIONS LOCATIVES

▶ Quelques chiffres...

Les chiffres ci-dessous montrent que l'accès au droit des personnes menacées d'expulsion peut être largement amélioré. Il continue de reposer principalement sur le réseau associatif alors que l'accompagnement des requérants dans la réalisation du recours Dalo est une mission de service public.

En 2013, le logiciel Comdalo a recensé :

14 023 **recours Dalo basés sur le critère « menacé d'expulsion sans relogement » (dont 7 376 en Ile-de-France), soit 17,3 % des recours logement.**

4 065 **personnes reconnues prioritaires Dalo « logement » par les commissions de médiation au motif de la menace d'expulsion sans relogement (dont 1565 en Ile-de-France), soit 11,9 % des décisions favorables pour un logement.**

Ces chiffres doivent être mis en parallèle des :

125 923 **décisions d'expulsions locatives prononcées en 2013** dont 120 533 pour impayés de loyer, 4 193 pour validité de congé et 1 197 pour autres inexécutions du locataire.

55 957 **commandements de quitter les lieux** prononcés en 2011.

27 998 **octrois de concours de la force publique accordés en 2011** soit **67,5 % des demandes effectuées** (41 466 demandes).

12 759 **interventions effectives de la force publique en 2011,** soit **45,5 % du taux d'exécution des concours accordés.**

A noter que **plus de 53 millions d'euros d'indemnisation ont été versés par l'Etat aux propriétaires** cette même année.

Le Comité de suivi n'est pas en mesure de fournir des chiffres à jour concernant la phase administrative de la procédure d'expulsion. Les données 2012 communiquées par le Ministère de l'Intérieur ne sont pas fiables tandis que les données de 2013 n'ont toujours pas été publiées. Il est donc impossible d'obtenir un ratio actualisé concernant la part des ménages menacés d'expulsion ayant été reconnus prioritaires Dalo à ce motif.

Le Comité de suivi rappelle néanmoins qu'en 2011, on estimait que seuls 5,5%[8] des ménages menacés d'expulsion étant au stade du commandement de quitter les lieux ont été reconnus prioritaires DALO.

(8) EN SE BASANT SUR LE NOMBRE DE COMMANDEMENTS DE QUITTER LES LIEUX : 55 957 EN 2011.

Des applications partielles ou détournées de la circulaire

Le Comité de suivi constate que la circulaire n'est à ce jour pas exécutée de façon systématique puisque la cellule de veille doit intervenir régulièrement auprès des préfectures pour demander son application. Malheureusement, des expulsions suite à une intervention effective du concours de la force publique sont encore constatées pour des ménages reconnus prioritaires par une commission de médiation. Ces expulsions vont à l'encontre des instructions ministérielles et sont humainement et socialement intolérables.

Le Comité de suivi réitère ses interrogations sur l'application de la circulaire par la Préfecture de police de Paris. La cellule de veille est consciente d'avoir principalement connaissance des expulsions locatives des ménages reconnus « prioritaires Dalo » en Île-de-France et constate également des dysfonctionnements dans d'autres préfectures. Néanmoins, le marché de l'offre particulièrement tendu et la concentration des recours Dalo ne peuvent justifier la non application de la circulaire. Le droit au logement n'est pas négociable et doit s'appliquer partout et dans toutes les situations.

À cet égard, le Comité de suivi rappelle qu'il n'est pas de la compétence du

préfet d'interpréter la « bonne foi » du ménage. En effet, il lui a été signalé que certains préfets contredisaient l'interprétation des commissions de médiation et considéraient, sur la base d'éléments souvent insuffisants et surtout non-contradictoires, que certaines personnes faisaient preuve « de mauvaise foi ». Or, **le préfet ne peut juger de l'opportunité des décisions des commissions de médiation, laquelle est souveraine pour apprécier de la « bonne foi » des demandeurs Dalo[9], et doit appliquer systématiquement la circulaire lorsque la commission de médiation a statué en déclarant le recours d'un ménage « prioritaire et urgent ».**

Au-delà de l'application non systématique de la circulaire, le Comité de suivi s'inquiète des pressions qui peuvent être exercées par les préfectures ou les commissariats pour inciter les ménages à quitter leur logement lorsque le concours de la force publique est accepté.

En effet, ils continuent de recevoir des courriers leur demandant de quitter les lieux, de remettre les clés de leur logement au commissariat, annonçant une date d'expulsion à venir, ou avançant que les personnes doivent se reloger par leurs propres moyens avant un délai précis. Ces pratiques, qui contribuent à une désinformation des personnes visées par la loi Dalo, peuvent même aller jusqu'à des appels téléphoniques répétés leur rappelant qu'ils vont être expulsés prochainement.

L'esprit général de la circulaire est bien d'éviter que toute personne faisant l'objet d'un jugement d'expulsion, soit dans l'obligation de quitter son logement alors qu'elle est dans le même temps bénéficiaire du Dalo, avec ou sans concours de la force publique. Toute personne protégée par la circulaire a le droit de se maintenir dans son logement tant qu'un autre logement n'est pas trouvé.

En plus du risque réel d'expulsion, les personnes sont perdues face à des injonctions contradictoires avec d'une part l'assurance d'une protection contre toute expulsion, comme le précise la circulaire, et d'autre part la persistance de menaces d'expulsion par les services préfectoraux (demandes de quitter les lieux, demandes de remise de clefs, annonces d'expulsion...)[10].

Les acteurs du logement (associations, services sociaux, mairies) constatent que ces informations contradictoires sont de nature à mettre en difficulté leurs actions en faveur de la prévention : ils ne peuvent anticiper la recherche d'hébergement, de garde meuble, de solutions d'urgence, ni rassurer totalement les ménages en leur garantissant qu'ils ne seront pas expulsés. Cette situation fragilise encore davantage le travail de prévention des travailleurs sociaux qui se trouvent dans l'impossibilité de communiquer des informations fiables aux ménages.

(9) LE GUIDE DES BONNES PRATIQUES PRÉCISE QUE «LA COUR DE CASSATION CONSIDÈRE QUE LA BONNE FOI EST UNE NOTION ÉVOLUTIVE ET QUE LA DÉLOYAUTÉ D'UN DÉBITEUR DE MAUVAISE FOI PEUT ÊTRE OCCASIONNELLE. AUTREMENT DIT, LA MAUVAISE FOI D'UN INDIVIDU S'APPRÉCIE À UN MOMENT DONNÉ ET AU REGARD DE L'OBJET DU RECOURS. POUR CARACTÉRISER LA MAUVAISE FOI D'UN DEMANDEUR DALO, PAR RÉFÉRENCE À LA JURISPRUDENCE RELATIVE AU SURENDETTEMENT, IL FAUT QU'ELLE APPARAISSE DE MANIÈRE MANIFESTE ET QU'ELLE COMPORTE L'IDÉE DE VOLONTÉ DE DISSIMULATION, DE TROMPERIE OU DE NUISANCE.» *(PAGE 15).*

(10) CF. ANNEXES EN FIN DE DOCUMENT.

Des situations qui restent à clarifier

Pour les personnes menacées d'expulsion encore en attente d'une décision de la commission de médiation

Malgré les recommandations du comité de suivi Dalo dans sa motion du 12 mars 2010, la situation des ménages en attente d'une décision d'une commission de médiation et en fin de procédure d'expulsion n'a pas été abordée par la circulaire. Des expulsions effectives ont été réalisées depuis octobre 2012 alors que le Préfet connaissait l'existence d'un recours en attente de passage devant la Commission. Même si cette situation n'est pas directement traitée dans la circulaire, elle est inacceptable et contre-productive dans la mesure où le préfet se retrouve dans l'obligation de reloger des personnes qu'il a lui-même expulsées préalablement.

Cette situation pose inévitablement la question de l'adéquation entre les délais de décision par des commissions de médiation et les délais prévus par la procédure d'expulsion. En principe, les délais prévus dans la procédure d'expulsion devraient permettre à tous les requérants Dalo d'obtenir une décision d'une commission de médiation préalablement à l'expulsion effective. La procédure d'expulsion comporte un délai incompressible de deux mois entre la délivrance du commandement de quitter les lieux et la demande de concours de la force publique, puis le préfet dispose d'un délai de deux mois pour accorder ou refuser le concours de la force publique. Dans le même temps, les commissions de médiation disposent d'un délai de trois mois maximum (à l'exception jusqu'à présent de l'Ile-de-France, cf. encadré ci-après) pour rendre une décision. **Si le requérant Dalo a fait sa demande dès la réception du commandement de quitter les lieux, la décision de la commission de médiation devrait a priori intervenir avant l'accord du concours de la force publique. Il est donc essentiel que les personnes menacées d'expulsion puissent être informées et accompagnées au plus tôt afin de pouvoir exercer leur droit au logement opposable.**

Aujourd'hui, ce problème de délai subsiste essentiellement en Ile-de-France. En effet, un délai dérogatoire de six mois est prévu pour les décisions des commissions de médiation franciliennes. **D'un point de vue strictement légal, un requérant Dalo en Ile-de-France peut donc être expulsé de son logement en quatre mois alors qu'il pourra attendre jusqu'à six mois une décision de la commission de médiation.** Dans la pratique, les procédures d'expulsion sont souvent plus longues ce qui permet à certains ménages de bénéficier de la circulaire. Néanmoins, il faut être vigilant sur le fait qu'une personne menacée d'expulsion peut faire un recours Dalo alors même que le jugement d'expulsion est déjà prononcé depuis plusieurs mois. Cette personne pourra alors être expulsée de son logement sans avoir été protégée par la circulaire du 26 octobre 2010.

En plus des délais légaux, le Comité de suivi constate une inégalité de traitement entre les requérants selon les départements de résidence puisque les délais y sont plus ou moins longs. A situation identique, un ménage dont l'expulsion doit intervenir dans un département pourra, s'il est reconnu prioritaire, être protégé par la circulaire alors que dans l'autre département la décision n'aura pu intervenir à temps. A ce constat, il faut ajouter le fait que certaines commissions de médiation ne parviennent pas à traiter les dossiers dans le délai imparti de trois mois.

Cette différence entre les territoires, que ce soit pour des raisons de délais légaux ou de délais de traitement des dossiers, pose un réel problème d'égalité des citoyens dans l'exercice de leurs droits selon le lieu où ils résident. Face à ces différents constats, l'information et l'accompagnement des personnes, dès le jugement d'expulsion, apparaissent donc primordiaux pour éviter les expulsions des requérants Dalo en attente de décision.

LES DIFFÉRENTS DÉLAIS DE TRAITEMENT D'UN RECOURS DALO PAR LA COMMISSION DE MÉDIATION SELON LES TERRITOIRES

DÉCRET D'APPLICATION DU 28 NOVEMBRE 2007

Un délai dérogatoire de six mois est accordé, jusqu'au 1er janvier 2011, aux départements comportant une agglomération , ou une partie d'une agglomération, de plus de 300 000 habitants. Ce délai de six mois concerne également les départements d'outre-mer mais le décret ne prévoit aucune date limite.

DÉCRET DU 27 OCTOBRE 2010

Le décret maintient jusqu'au 1er janvier 2014 le délai de six mois accordé à la commission de médiation pour rendre sa décision dans les départements comportant une agglomération ou une partie d'agglomération de plus de 300 000 habitants.

DÉCRET DU 11 FÉVRIER 2014

Un délai dérogatoire de six mois est de nouveau inscrit, jusqu'au 1er janvier 2015, pour les commissions de médiation d'Ile-de-France. Il reste également toujours en vigueur dans les départements d'outre-mer.

▶ Pour les personnes menacées d'expulsion qui sont requérantes Dalo « hébergement » ou les personnes dont le recours Dalo « logement » a été requalifié en Dalo « hébergement »

La circulaire du 26 octobre 2012 ne fait pas référence directement aux situations des personnes qui, tout en étant menacées d'expulsion de leur logement, sont reconnues prioritaires au titre du Dalo « hébergement ». **Le comité de suivi a ainsi pu constater que certaines préfectures faisaient une lecture restrictive de la circulaire en excluant les prioritaires Dalo « hébergement » de son champ**

d'application. Cette lecture ne correspond pas à l'esprit de la circulaire et de la loi. Le droit à être accueilli dans un hébergement n'est pas une alternative au Dalo mais une de ses composantes à part entière. Par conséquent, exclure le Dalo « hébergement » du champ d'application de la circulaire revient à créer des situations inégalitaires. Une personne devant être accueillie dans un hébergement doit pouvoir bénéficier d'une protection identique - face à l'expulsion – à celle d'une personne bénéficiaire d'un Dalo « logement », d'autant que certaines personnes se rabattent sur un recours Dalo « hébergement » car les délais pour un recours Dalo « logement » sont trop longs.

Cette conception restrictive de la circulaire est d'autant plus incohérente en cas de requalification par une commission de médiation d'un recours Dalo « logement » en recours Dalo « hébergement ».

QUE DEVIENNENT LES MÉNAGES PRIORITAIRES DALO EXPULSÉS ?

Le Comité de suivi constate une insuffisante prise en charge des personnes expulsées. Dans de nombreux cas, le préfet se contente de trouver un hébergement temporaire sans garantir le principe de continuité dans l'hébergement. Certaines familles se trouvent logées dans un hébergement hôtelier pour quelques jours, puis sont remises à la rue sans plus de solutions. Cette situation est inacceptable et contraire au principe de l'inconditionnalité de l'accueil et de la continuité dans la prise en charge, principes énoncés par le Code de l'action sociale et des familles.

De plus, les personnes expulsées se voient proposer des solutions d'hébergement le jour même de leur expulsion ou doivent elles-mêmes faire appel au 115. A cet égard, le Comité de suivi a eu connaissance de méthodes d'information plus que négligentes qui dénotent un manque d'attention pour des personnes déjà fragilisées (Cf. exemple en Annexe). Il est déplorable que des personnes, expulsées bien qu'elles soient reconnues prioritaires Dalo, ne puissent pas obtenir un hébergement stable le temps que l'obligation de relogement du préfet soit enfin effective.

PROPOSITIONS

1 RESPECTER ET METTRE EN OEUVRE SYSTÉMATIQUEMENT LA CIRCULAIRE DU 26 OCTOBRE 2012

Il est impératif de mettre un terme aux expulsions des personnes prioritaires Dalo. Ces expulsions atteignent la crédibilité de la loi et apparaissent absolument incompréhensibles et injustes pour les personnes menacées d'expulsion. **L'objectif de la circulaire n'est pas seulement la suspension du concours de la force publique en attente d'un relogement, mais doit être interprétée plus largement comme une obligation visant à suspendre toute les démarches demandant aux ménages de quitter les lieux** (courrier de la préfecture, courrier du commissariat pour demander la remise de clés, etc).

En outre, la circulaire doit s'appliquer à l'ensemble des personnes reconnues par les commissions de médiation pour l'accès à un logement ou à un hébergement.

2 ASSURER UNE INFORMATION CLAIRE ET EFFICACE SUR L'ACCÈS À LA PROCÉDURE DALO POUR LES PERSONNES MENACÉES D'EXPULSION

Il est essentiel que la disposition de la loi Alur prévoyant l'information du ménage au moment de la notification du jugement d'expulsion par l'huissier soit appliquée.

En application de la circulaire, cette information doit être à nouveau transmise au stade du commandement de quitter les lieux qui est également adressé au préfet. Il est de la responsabilité de ce dernier d'organiser et de garantir la bonne transmission de l'information aux ménages. **Le Comité de suivi recommande que cette information prenne la forme d'un courrier simple sur la possibilité de saisir la commission de médiation et les coordonnées tant de celle-ci que des organismes à même d'accompagner le ménage dans la mise en œuvre de ce droit** (services sociaux, structures publics d'accès au droit, associations, etc). **Le comité de suivi recommande ainsi l'élaboration, par un travail partenarial entre les services de l'Etat et la Chambre des huissiers, d'un document type lisible et compréhensible.**

De manière générale, cette obligation d'information doit être reprise et relayée dans tous les actes de la phase administrative d'expulsion (convocations au commissariat, enquête sociale, etc).

Enfin, la mise en œuvre concrète de l'information des personnes menacées d'expulsions, dans la phase judiciaire comme dans toutes les étapes de la phase administrative, mérite d'être l'objet d'un volet spécifique des chartes départementales de prévention des expulsions, consacrant leur droit au recours.

3 AMÉLIORER L'ACCOMPAGNEMENT DES MÉNAGES DANS L'ACCÈS AU DALO

L'accompagnement des requérants dans la mise en œuvre du Dalo est une mission de service public, et l'Etat doit mettre en œuvre tous les moyens permettant de la réaliser. Les associations ne devraient avoir à intervenir qu'en complément et dans tous les cas se voir allouer les moyens nécessaires afin de pouvoir conduire ces missions dans les meilleures conditions.

A ce titre, le Comité de suivi regrette qu'aucune nouvelle disposition ne soit venue améliorer l'accompagnement des requérants Dalo menacés d'expulsion au sein du plan d'action[11] présenté le 20 octobre 2014.

(11) PLAN D'ACTION POUR AMÉLIORER L'ACCÈS AU LOGEMENT DES BÉNÉFICIAIRES DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE

4 FORMER LES COMMISSIONS DE MÉDIATION AUX CRITÈRES DE RECONNAISSANCE DU CARACTÈRE PRIORITAIRE ET URGENT DES DEMANDES AU MOTIF DE LA MENACE D'EXPULSION SANS RELOGEMENT

Le Comité de suivi rappelle que les décisions des commissions de médiation sont encadrées par des dispositions législatives et réglementaires ainsi que par les interprétations du guide des bonnes pratiques.[12]

Il est nécessaire d'homogénéiser les pratiques entre les commissions de médiation de manière à garantir l'égalité de traitement des demandeurs Dalo dans tous les départements. Des instructions claires doivent également être transmises afin qu'elles ne fassent pas reposer leurs décisions sur des critères contraires aux dispositions législatives et réglementaires.

(12) BONNES PRATIQUES DES COMMISSIONS DE MÉDIATION, DGALN/DHUP, FÉVRIER 2014, 76P.

5 S'ASSURER DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉDUCTION DES DÉLAIS D'INSTRUCTION DES COMMISSIONS DE MÉDIATION À TROIS MOIS EN ILE-DE-FRANCE POUR LE 1ER JANVIER 2015

Le Comité de suivi souhaite vivement que la réduction du délai d'instruction en Ile-de-France ne soit pas repoussée une énième fois par un nouveau décret.

Ce délai dérogatoire de six mois empêche certains ménages menacés d'expulsion d'être protégés par la circulaire et entraîne une véritable inégalité de traitement en fonction des territoires.

6 INCITER LES COMMISSIONS DE MÉDIATION À SAISIR LE JUGE DE L'EXÉCUTION POUR DEMANDER DES DÉLAIS

La loi Alur[13], prévoit la possibilité pour les commissions de médiation de saisir le juge d'exécution afin qu'il suspende la procédure d'expulsion prononcée par le juge d'instance. Par ce moyen, l'expulsion d'une personne prioritaire Dalo serait donc suspendue afin de mettre en place une solution pérenne de relogement. **Le Comité de suivi constate que les commissions de médiation ne se sont pas**

(13) ARTICLE L441-2-3 VIII DU CCH MODIFIÉ PAR L'ARTICLE 41 DE LA LOI ALUR

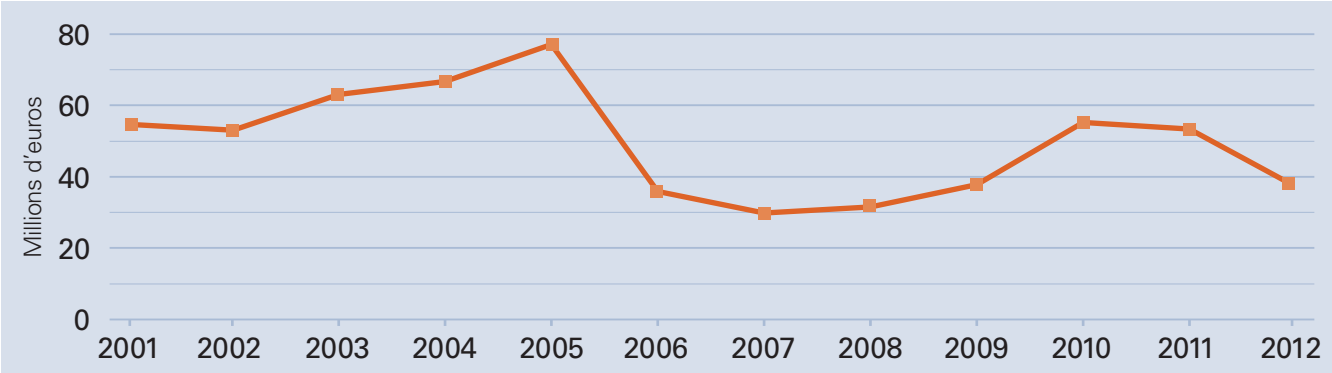
encore emparées de cet outil. Cette possibilité devrait être rappelée dans les instructions données aux commissions.

7 PRIVILÉGIER L'INDEMNISATION DU PROPRIÉTAIRE À L'OCTROI DU CONCOURS DE LA FORCE PUBLIQUE

Abonder les crédits d'indemnisation des propriétaires à hauteur des besoins afin de favoriser autant que possible le maintien dans le logement. L'Etat possède le monopole de l'application de la décision judiciaire en matière d'expulsion et peut donc opposer des considérations sociales pour suspendre ou refuser l'expulsion. Le comité de suivi s'inquiète de la diminution du fond budgétaire prévu à cet effet et du caractère arbitraire de son utilisation *(cf.graphique ci-dessous)*. D'un point de vue humain, ces expulsions sont souvent dramatiques et humiliantes. Du point de vue de la gestion des deniers publics, le recours à la force publique conduit l'Etat à des dépenses de police et d'intervention sociale bien supérieures à ce que représenterait le maintien dans les lieux avec l'indemnisation du propriétaire.

▼ ÉVOLUTION DES INDEMNISATIONS (EN MILLIONS D'EUROS)

(D'APRÈS LES CHIFFRES DE LA DIRECTION DES LIBERTÉS PUBLIQUES ET DES AFFAIRES JURIDIQUES (DLPAJ) ET DE LA DIRECTION DE L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE, DES AFFAIRES FINANCIÈRES ET IMMOBILIÈRES (DEPAFI)



8 PRENDRE EN COMPTE LE DROIT INCONDITIONNEL[14] À L'HÉBERGEMENT DANS L'EXÉCUTION DES JUGEMENTS D'EXPULSION

La mise à la rue est une sanction inhumaine que rien ne peut justifier. Elle constitue en elle-même un trouble de l'ordre public. **Lorsqu'un jugement d'expulsion concerne une personne ou une famille qui n'a pas déposé de recours Dalo ou dont le recours a été rejeté, le préfet ne peut accorder le concours de la force publique qu'après s'être assuré qu'un hébergement durable lui soit mis à disposition.**

(14) ARTICLE L.345-2 DU CODE DE L'ACTION SOCIALE ET DES FAMILLES

9 PRIVILÉGIER LE MAINTIEN DANS UN LOGEMENT PAR LA PRÉVENTION DES EXPULSIONS

Le Comité de suivi demeure cependant pleinement conscient que le risque d'expulsion locative doit être traité le plus en amont possible pour garantir le droit au logement. **Les mesures de prévention des expulsions permettant de maintenir le**

ménage dans son logement sont à privilégier, à la fois dans l'intérêt du ménage et pour éviter la multiplication de procédures complexes et coûteuses. Dans un rapport sur la prévention des expulsions, l'ANIL préconisait ainsi le maintien dans le logement dans 65 % des cas d'expulsions locatives[15]. Dans le cas contraire, des solutions de relogements pérennes sont à privilégier sans procéder à une mise à la rue des personnes.

(15) HERBERT B., « PRÉVENTION DES EXPULSIONS, LOCATAIRES ET BAILLEURS FACE À L'IMPAYÉ », AGENCE NATIONALE D'INFORMATION SUR LE LOGEMENT, OCTOBRE 2011, 31P.

Les procédures d'expulsion ont des conséquences dramatiques pour les familles placées dans une situation précaire. La privation de logement les expose à l'exclusion, à l'insécurité et à l'abandon, alors qu'elles ont plus que jamais besoin de stabilité pour reconstruire un projet personnel et se projeter dans l'avenir. Le Comité de suivi rappelle que la grande majorité de ces familles est menacée d'expulsion pour des raisons économiques ou suite à un congé vente ou reprise délivré par les bailleurs. Elles ont donc toute légitimité à se maintenir dans leur logement ou à être relogées rapidement.

De plus, les pouvoirs publics ont financièrement tout intérêt à traiter le risque d'expulsion le plus en amont possible. Le rapport de l'Inspection Générale de l'Administration (IGA)[16] est venu rappeler, une fois de plus, que les dépenses publiques liées aux expulsions locatives seront « d'autant plus faibles que l'ensemble des acteurs est mobilisé dès le premier mois d'impayé ».

(16) RAPPORT LANGLOIS/MIRAU SUR «L'ÉVOLUTION ET LA MAITRISE DES DÉPENSES DE CONTENTIEUX À LA CHARGE DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR», INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION, SEPTEMBRE 2013, 104P.

A cet égard, de nombreux outils sont mobilisables et doivent être renforcés dans certains départements (CCAPEX, Fonds de Solidarité Logement, intermédiation locative, etc) pour agir en amont du recours Dalo. Il est nécessaire que chaque département puisse agir le plus précocemment possible pour éviter l'assignation au tribunal.

Une attention particulière doit-être accordée au CCAPEX dont le rôle a été renforcé par la loi ALUR. Elles doivent se voir attribuer les moyens de fonctionnement nécessaires à leurs tâches d'instruction et de secrétariat. Les commissions de médiation ayant vocation à s'appuyer sur leurs avis, les CCAPEX devront garantir aux ménages l'accès à l'information les concernant et la transparence sur les motivations des recommandations émises.

Il est nécessaire également de pouvoir mobiliser, dès que cela s'avère utile, des moyens d'accompagnement social, pour impliquer et soutenir le ménage ainsi que de définir et de mettre en œuvre une solution pérenne : accompagnement en vue du relogement, transfert du bail à une structure associative pendant une durée limitée ou autre solution alternative en fonction de la situation du ménage.

10 AMÉLIORER LE PILOTAGE NATIONAL DE LA PRÉVENTION DES EXPULSIONS

Le Comité de suivi réitère sa proposition de mettre en place un comité national de suivi des CCAPEX[17]. Ce comité de suivi serait composé des

(17) PROPOSITION DÉJÀ PRÉSENTE DANS LE CINQUIÈME RAPPORT DU DALO (PAGE 62) ET LE SIXIÈME RAPPORT DU DALO (P. 45)

services ministériels concernés, des associations d'élus locaux, des organismes payeurs (CNAF[18] et CCMSA[19]), des représentants des bailleurs et des locataires, des représentants du PDALHPD [20] ainsi que d'associations participant à la prévention des expulsions. Il pourrait permettre d'engager une réflexion partenariale sur les améliorations juridiques à apporter pour mieux prévenir les expulsions tout en faisant remonter les bonnes et les mauvaises pratiques locales.

Ce comité national de suivi pourrait être animé par la Dihal [21] qui est désormais responsable d'un pôle de prévention des expulsions. **Le Comité de suivi se félicite de la création de ce pôle qui doit permettre le pilotage d'une action de prévention cohérente notamment par la formation des acteurs locaux.** Il s'agit d'une bonne opportunité pour mettre en place des tableaux de bords avec des indicateurs de suivi qui permettraient d'évaluer les dispositifs de prévention des expulsions au niveau départemental.

11 PUBLIER LES DÉCRETS D'APPLICATION DE LA LOI ALUR PERMETTANT D'AMÉLIORER LA PRÉVENTION DES EPXULSIONS

Le Comité de suivi demande au gouvernement d'accèlerer la publication des décrets d'application de la loi ALUR permettant d'améliorer la prévention des expulsions.

Ceux-ci comportent des dispositions essentielles parmis lesquelles :

➥ **l'obligation pour l'huissier de justice de signaler à la CCAPEX, par voie électronique ou par courrier simple, les commandements de payer délivrés par le bailleur.** Un décret doit déterminer les modalités concernant le montant et l'ancienneté de la dette au-delà desquels les commandements devront être signalés. En fonction de ce décret, il appartiendra ensuite aux préfets de chaque département de fixer par arrêté les seuils de dette et d'ancienneté après avis de l'instance du PDALHPD et de la Chambre départementale des huissiers de justice. Le Comité de suivi souhaite que le décret et les arrêtés puisssent être pris le plus rapidement possible afin de rendre cette mesure opérationnelle, conformément à la loi, au 1er janvier 2015.

➥ **le maintien des aides personnelles au logement en cas d'impayés pour les allocataires de «bonne foi».** Des décrets d'application doivent notamment préciser les conditions dans lesquels les organismes payeurs (CAF et MSA) maintiennent le versement des aides au logement ainsi que les conditions dans lesquelles le bailleur percevant l'aide au logement doit signaler les impayés de son locataire auprès de l'organisme payeur.

(18) CAISSE NATIONALE DES ALLOCATIONS FAMILIALES

(19) CAISSE CENTRALE DE MUTUALITÉ SOCIALE AGRICOLE

(20) PLAN DEPARTEMENTAL D'ACTION POUR LE LOGEMENT ET L'HÉBERGEMENT DES PERSONNES DÉFAVORISÉES

(21) DÉLÉGATION INTERMINISTÉRIELLE À L'HÉBERGEMENT ET À L'ACCÈS AU LOGEMENT

ANNEXES

LA CIRCULAIRE DU 26 OCTOBRE 2012

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'INTERIEUR

MINISTÈRE DE L'EGALITE DES TERRITOIRES ET DU LOGEMENT

Paris, le 26 octobre 2012

Le ministre de l'intérieur

La ministre de l'égalité des territoires et du logement

A

Messieurs les préfets de police de Paris et de Marseille

Mesdames et messieurs les préfets de département

Monsieur le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie

Monsieur le haut-commissaire de la République en Polynésie française

Monsieur le préfet, administrateur supérieur des îles Wallis et Futuna

Monsieur le préfet, administrateur supérieur des Terres australes et antarctiques françaises

Instruction n° NOR INTK1229203J

Objet :

- Modalités de mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO).
- Gestion des expulsions locatives par les préfets.

Références :

- Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

Résumé : L'instruction précise les modalités d'application, par les préfets de département, de la loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, en ce qui concerne notamment le relogement des ménages menacés d'expulsion, les relations des préfets avec la commission de médiation et l'information des ménages. Les préfets, en s'appuyant sur les moyens du fonds national pour l'accompagnement vers et dans le logement, sont invités à inscrire ces mesures dans un dispositif performant de prévention des expulsions locatives.

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 dont le DALO est reconnu, une obligation de relogement qui n'existe pas pour les autres personnes en difficulté expulsées. 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 préfectures prennent déjà manifestement en compte la situation particulière des ménages reconnus prioritaires et à loger en urgence, comme en atteste le nombre limité de ménages prioritaires 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 de veiller à mettre en oeuvre systématiquement le relogement effectif du ménage, lorsque celui-ci a été reconnu prioritaire et urgent, dans un délai tel qu'il intervienne avant la date à laquelle le concours de la force publique sera mis en oeuvre.

Ceci suppose avant tout que vous soyez informé de la décision de la commission de médiation reconnaissant le ménage prioritaire 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 aujourd'hui dans le cas où le recours aurait été déposé dans un département différent. Aussi, pour les ménages qui ont obtenu cette reconnaissance et 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, afin de limiter la contrainte que les délais de relogement pourraient faire peser sur l'exécution de la décision d'expulsion, il convient 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. Nous vous demandons donc que toute personne faisant l'objet d'un commandement de quitter les lieux soit informée 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.

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.

Enfin, afin de réduire les délais de relogement des ménages concernés, qui ont parfois accumulé des dettes locatives rendant difficile l'acceptation de leur demande de logement social, nous avons décidé d'affecter des moyens, complémentaires aux aides existantes (aides des FSL, des CCAS/CIAS, etc.), destinés, d'une part, à réaliser un diagnostic social de la situation du ménage, selon des critères partagés par les

2

ANNEXES

bailleurs sociaux, d'autre part, à fournir aux ménages relogés qui en aurait besoin un accompagnement social, de façon à contribuer à l'insertion des ménages dans le logement et à sécuriser leur relation avec le bailleur. Vous pourrez donc faire appel en tant que de besoin aux financements du fonds national pour l'accompagnement vers et dans le logement à cette fin.

Ces dispositions seront d'autant plus efficaces qu'elles s'inscriront dans un dispositif performant de prévention des expulsions locatives. Dans ce sens, des mesures complémentaires seront prises pour assurer une prévention en amont de la procédure judiciaire d'expulsion, notamment dans le cadre des commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX).

La direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages est à votre disposition pour toute précision utile et s'assurera de la bonne application de ces mesures.

Manuel Valls
Ministre de l'intérieur

Cécile Duflot
Ministre de l'égalité des territoires et du logement

3

TROIS EXEMPLES DE COURRIERS REÇUS PAR DES PERSONNES PRIORITAIRES DALO MENACÉES D'EXPULSION

DIRECTION DE LA
POLICE TERRITORIALE DE PARIS
Commissariat de Police
du XIème Arrondissement
Service des Expulsions Locatives
(01.53.36.25.52

Paris, le 17/09/14

Objet : EXPULSION LOCATIVE
AVIS D'AUTORISATION
DOSSIER 2012/3586

ou *tous occupants,*
- 75011 Paris.

Suite à l'**Autorisation d'Expulsion**, je vous invite à **quitter les lieux** de votre plein gré et à me remettre les clés, au plus tard, **le 02 octobre 2014.**

Au-delà de cette date, l'huissier procédera, en présence de la police, sans autre avis , **par la contrainte,** à votre expulsion.

Je souhaite vivement que vous preniez vos dispositions pour éviter une telle éventualité.

Cette lettre constitue **le tout dernier avis avant exécution.**

Veuillez agréer, Madame, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

Le Commissaire Central Adjoint
Luc VERBEKE

REPUBLIQUE FRANCAISE
Liberté Egalité Fraternité

ANNEXES

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET DU NORD

Direction
Départementale de la
Cohésion Sociale

Mission accès au
logement
Cellule Expulsions

2013/5/1643

Tél : 03.20.18.37.87
Fax : 03.20.18.37.96
ddcs-expulsions@nord.gouv.fr

Monsieur

59120 LOOS

LILLE, le 23 mai 2014

Monsieur,

Maîtres et , Huissiers de justice associés à LILLE, ont requis le 22/05/2014 le concours de la force publique en vue de parvenir à votre expulsion du logement sis à LOOS, conformément au jugement prononcé par le Tribunal d'Instance de Lille le 28/11/2013.

Dans la mesure où la décision d'octroi du concours de la force publique devra prochainement être prononcée, en raison du caractère exécutoire du jugement rendu à votre encontre, je vous engage à libérer au plus vite les lieux que vous occupez indûment.

A défaut, l'huissier poursuivant devra procéder à votre expulsion et vous serez orienté vers un foyer d'hébergement d'urgence.

Si vous ne disposez pas de solutions de relogement ou d'hébergement, je vous invite à prendre contact, d'ores et déjà, avec le SAMU Social (numéro de téléphone : 115) afin de bénéficier d'une prise en charge adaptée.

Je tenais à vous en avertir dès maintenant pour vous permettre de prendre toutes les dispositions nécessaires afin qu'un règlement amiable puisse intervenir dans cette affaire.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Pour le Préfet et par délégation,
Le chef de mission,

Sylvie LABARE

Direction Départementale de la Cohésion Sociale
Mission Accès au Logement - Cellule Expulsions
Cité Administrative - 175 rue Gustave Delory - B.P. 82008 - 59011 LILLE Cédex
Tél : 03 20 18 37 87 - Fax : 03 20 18 37 96 – www.nord.gouv.fr

25/09/2014 15:18 service social (FAX)0494007863 P.004/004

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREFET DU VAR

DIRECTION DEPARTEMENTALE
DE LA COHESION SOCIALE

Service "hébergement – accompagnement - logement"

Pôle prévention des expulsions locatives et juridique

Références à rappeler : CV/CFP/ 2014-277
Tel: 04.83.24.62.49
Mel: ddcs-expulsions-locatives@var.gouv.fr

Toulon, le 15 SEP. 2014

Mme

83400 HYERES

Madame ,

Par ma précédente lettre en date du 23 Juin 2014, je vous informais être saisi d'une procédure d'expulsion du logement que vous occupez -HYERES 83400, appartenant à VAR HABITAT.

Aucun arrangement amiable n'étant intervenu avec votre bailleur je vous conseille d'entreprendre les démarches nécessaires pour libérer dans les meilleurs délais le logement objet de la mesure d'expulsion.

Je vous informe que, par courrier de ce jour, j'ai donné aux forces de l'ordre toutes les instructions utiles pour assurer l'exécution de l'ordonnance d'expulsion en date du 22 Février 2013 qui vous concerne, et ce à compter du 1er octobre 2014.

A toutes fins utiles, je vous invite à prendre contact, d'urgence, avec le service social de votre secteur, pour une aide dans l'ensemble de vos démarches à entreprendre.

Je vous prie d'agréer, Madame, l'assurance de ma considération distinguée.

Pour le Préfet et par délégation,
Le Secrétaire Général

Pierre GAUDIN

Copie pour information à :
, huissier de justice

Toute correspondance est à adresser au Directeur Départemental de la Cohésion Sociale
Préfecture du Var – Bd du 112ème RI – CS31209 - 83070 TOULON CEDEX

ANNEXES

EXEMPLE DE MÉTHODE D'INFORMATION DES POSSIBILITÉS D'HÉBERGEMENTS POUR UN MÉNAGE PRIORITAIRE DALO EXPULSÉ

Exemple de Mme F expulsée le 18/09/2014 de son appartement de Sceaux dans les Hauts-de-Seine. Au moment de son expulsion, l'agent de police lui a remis une liste fournie par la préfecture, liste lui permettant de trouver une solution de logement pour le soir (cf . Document ci-dessous). Cette liste dactylographiée sur papier blanc, datant certainement de plusieurs années, n'est pas à jour.
Ainsi, sur les 4 hôtels proposés :

- **un hôtel a changé de propriétaire depuis un « certain temps » et n'assure plus l'accueil social ;**
- **un hôtel a changé de propriétaire et de numéro de téléphone ;**
- **un numéro de téléphone est erroné ;**
- **un hôtel est très éloigné du lieu actuel de résidence de Mme F ;**

Il semblerait que les deux hôtels proches, pouvant accueillir cette personne, soient complets en permanence, donc sans possibilité d'y être hébergé rapidement.

Quant au garde meuble, conservant gratuitement, le mobilier de cette personne pour une durée d'un mois : celui-ci est éloigné de 50 km (à Montmorency), forte contrainte pour une personne non motorisée. De plus, il se trouve dans des caves d'immeubles.

Europa 92 97 ave de la République Châtillon ~~09 73 73 15 55~~
l'Oasis 27 rue Emile Zoma 94 Villeneuve St Georges 01 43 824399ou 0143 89 06 79
Hôtel HKI 107, rue Jean Marin Nodin Bagneux 01 46 57 94 93
La Bonne Piste 3 route de Palaiseau à Massy 0143727932 et 0661137859
en fonction des tarifs, une partie du coût pourrait être prise en charge par le service social.